

# Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão

## Public policy analysis: from the technical to ideas

*Ricardo Agum<sup>1</sup>*  
*Priscila Riscado<sup>2</sup>*  
*Monique Menezes<sup>3</sup>*

**Resumo:** O artigo procura estabelecer uma leitura frente os principais conceitos da temática política pública, assim como procura apresentar o cenário teórico/prático. Busca discutir algumas vertentes e interpretações concernentes ao campo das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Análise de Política Pública; Conceitos de Política Pública.

**Abstract:** The article seeks to establish a review to the main concepts of public policy, and attempt to present a theoretic / practical scenario. Also, seeks to discuss the different lines and interpretations towards to the public policy field.

**Keywords:** public policy; public policy analysis, public policy concepts

---

<sup>1</sup> Ricardo Agum Ribeiro. E-mail: ricardoagum@yahoo.com.br. Instituto Leônidas e Maria Deane – Fiocruz Amazônia. Doutor em Ciência Política. Professor colaborador do Mestrado Ciência Política UFPI e do Mestrado em Condições de Vida e Situações de Saúde na Amazônia. (PPGVIDA- ILMD Fiocruz AM). Bolsista DCR CNPq/FAPEAM.

<sup>2</sup> Priscila Ermínia Riscado. E-mail: priscilariscado@gmail.com. Universidade Federal Fluminense - UFF. Doutora em Ciência Política. Professora Adjunta do Bacharelado em Políticas Públicas-IEAR/UFF.

<sup>3</sup> Monique Menezes. E-mail: moniquemenezes@gmail.com. Universidade Federal do Piauí - UFPI. Doutora em Ciência Política. Professora Adjunta de Ciência Política – Graduação e Mestrado Ciência Política UFPI(PPGCP).

## **1. Introdução**

O campo das políticas públicas é permeado por diversas colaborações disciplinares, assim como campo de pertencimento de áreas afins. O presente trabalho busca contribuir de maneira objetiva nos aspectos referentes aos conceitos e análises pertinentes ao campo da Ciência Política, mas pretende-se apresentar como fonte de inspiração para as mais diversas áreas que se inclinam, de uma maneira geral, para as políticas públicas.

Desta maneira a proposta em curso se firma na intenção de apresentar uma análise conceitual da política pública, como maneira de possibilitar possíveis transformações – ainda que esta não seja seu foco principal, mas um possível efeito resultante. Atentar para interesses e valores que fazem parte de um processo de tomada de decisão, bem como de efetivação das ações de um aspecto que interessa necessariamente ao analista.

O artigo está dividido em oito tópicos, além da introdução e conclusão, partes constituintes do processo de política pública - partindo do conceito e discussão – e seguindo formas de percepção das políticas públicas. Coube ressaltar também o problema público como um dos itens analisáveis, assim como os tipos sugeridos pela literatura para políticas públicas, bem como o ciclo dessas políticas, por nos parecer ser este o mais utilizado entre as correntes de métodos de análises. As contribuições de John Kingdon (2003) foram elaboradas separadas das demais, por conter tópicos relevantes às questões contemporâneas no trato das políticas públicas no Brasil. Consideramos para discussão estabelecida o entendimento das instituições, dos atores, grupos de interesse, meios de comunicação e mídia na formação e execução da política pública.

## 2. Política Pública: Conceito e discussão

A discussão acerca das políticas públicas abrange um espectro amplo de temas. Na intenção de mensurar, minimamente este espaço, o artigo se propõe apresentar e discutir aspectos relativos à formulação de políticas públicas no Brasil e em parte da literatura internacional. Para isso mostrou-se necessário fazer o levantamento das principais correntes teóricas desse campo. A Política Pública enquanto área de conhecimento acadêmica, primeiramente ligada a uma subárea da Ciência Política e após como uma disciplina multidisciplinar, teve suas origens nos Estados Unidos da América - EUA (primeira metade do século XX). Procurar entender e formular teoricamente questões científicas envolvendo o tema, assim como compreender as razões pelas quais os governos escolhem determinadas ações para executar medidas empíricas, esteve presente na área desde seus primórdios. No sentido de exemplificar os nomes que contribuíram de maneira a tornarem-se marco teórico na área das políticas públicas, escolhemos alguns estudiosos para esta representação no presente trabalho.

Em 1936, Harold Dwight Lasswell (1956) apresentou, pela primeira vez, a expressão análise de Política Pública (*Policy Analysis*). O autor procurou estabelecer contato entre a produção de ações governamentais no conhecimento científico e acadêmico em torno do tema. Herbert Simon (1957) traz para o debate o conceito *Policy Makers*, entendido como a criação de um meio racional de estruturas que pudesse satisfazer as necessidades próprias dos tomadores de decisão. Para isso seria preciso a criação de um arcabouço teórico prático com a finalidade de dar suporte às ações que deveriam ser racionais, embasadas em um conjunto de informações a respeito do assunto a ser fruto da ação política. Na década de 1950, Charles Lindblom (1959) tece críticas aos trabalhos de seus antecessores, Lasswell e Simon, por julgar que ao enfatizar o racionalismo das

ações de políticas públicas deixavam de observar outros atores e instituições que envolveriam a formulação e a tomada de decisão.

A política pública vem acompanhada de uma série de fatores, questões e grupos que devem ser observados para um estudo, na visão de Lindblom. David Easton (1984), em meados da década de 1960, descreve que os resultados das políticas públicas sofrem influência direta de grupos de interesse; sendo a política pública um sistema com diversas interfaces.

Não existe apenas uma definição para a interpretação do conceito de políticas públicas. Ao longo das décadas o conceito foi sendo ressignificado. A definição instituída por Thomas Dye (1984) é sempre citada como aceitável quanto ao que seria uma política pública, “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A afirmação de Dye encontra fundamento no artigo de Bachrachib & Barataz (1962), publicado na *American Science Review*, intitulado de *Two Faces of Power*. O trabalho demonstra que a posição do governo de “não se fazer nada” mediante um dado problema, pode ser considerado uma maneira de produzir políticas públicas. A definição cunhada por Lasswell, anterior à de Dye e também muito utilizada, surge em forma de provocação: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Essas questões orientariam o estudo do que, de fato, pode ser considerada uma política pública, assim como daria um guia de orientação quanto às questões que necessitariam ser respondidas para uma análise mais elaborada.

Ao trabalharmos com definições de políticas públicas assumimos o risco de limitar o papel dessas ações para efetuar quaisquer análises. É entendido que uma política para ser implementada passa por fases e processos sociais. Um embate a respeito de ideias e formas de agir que, por vezes, irão direcionar certas práticas políticas. Uma abordagem teórica conceitual deve prezar por uma visão ampla do processo de constituição e aplicação de uma política pública, com isso observa-se a necessidade de reconhecer a força de grupos quanto à natureza política dessas ações.

Resguardando o risco de soarmos simplistas, pode-se resumir política pública como o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações para produção de resultados ou mudanças no mundo real.

O discurso em torno das políticas públicas não está carente de respostas teóricas ou metodológicas, uma vez que o campo de estudo em questão comporta múltiplos olhares. Com isso, é possível perceber que a formulação de políticas públicas irá se converter em projetos, planos, programas que necessitam de acompanhamento e análise constante, visto que, o desenho e execução das políticas públicas sofrem transformações que devem ser adequadas às compreensões científicas e sociais. Para transformarem em políticas públicas, problemas públicos precisam encontrar o equilíbrio entre o que é tecnicamente eficiente e também o que é politicamente viável.

### **3. Perceber as políticas públicas**

Podemos entender como política pública a discussão e prática de ações relacionadas ao conteúdo, concreto ou simbólico, de decisões reconhecidas como políticas; isto é, o campo de construção e atuação de decisões políticas. Apontar a política pública como uma diretriz de enfrentamento de um problema, nem sempre transforma uma questão em um problema. Para que isso ocorra é necessária uma conjunção de fatores. As construções sociais em torno de um tema ou assunto poderão, necessariamente, pautar a entrada da discussão na agenda.

A separação conceitual do que seria o estudo de uma política pública encontra os primeiros obstáculos na definição da abordagem escolhida. No que

tange ao protagonismo dos atores para referenciar o estabelecimento da política pública, são apontadas duas abordagens: a estatista e a multicêntrica.

A Abordagem Estatista concentra seus esforços analíticos nos atores estatais. Estes possuem o monopólio na execução das ações referentes às políticas públicas. Ela atribui essa característica ao ator que protagoniza a ação, logo, apenas o ator estatal é passível de execução de políticas públicas. Essa definição e abordagem é tratada por Dye.

Já a Abordagem Multicêntrica trabalha com uma gama quase ilimitada de atores. A definição para que uma ação tenha o caráter de política pública é quando a mesma é um problema público, independente de quem executa a ação, podendo ser organização não-governamental (privadas ou não), organismos multilaterais, entre outros. Essa abordagem permite a qualquer ator social ser protagonista de políticas públicas, desde que o problema a ser enfrentado tenha características públicas. Aqui resumimos conforme Leonardo Secchi (2009).

Contrariamente ao que se poderia imaginar, a abordagem estatista não ignora os atores não-estatais; ela reconhece entre os vários participantes da vida pública o poder de influenciar ou não uma prática de política pública. O que não se negocia é o caráter de liderar um processo que seja de política pública. Neste caso, evidencia-se a participação social na elaboração e no estabelecimento da problemática abordada ou a ser abordada, mas dando limites a atuação do ente não-estatal. Não se trata de classificar entre agente público e não-público; a diferenciação se dá na dicotomia estatal e não-estatal.

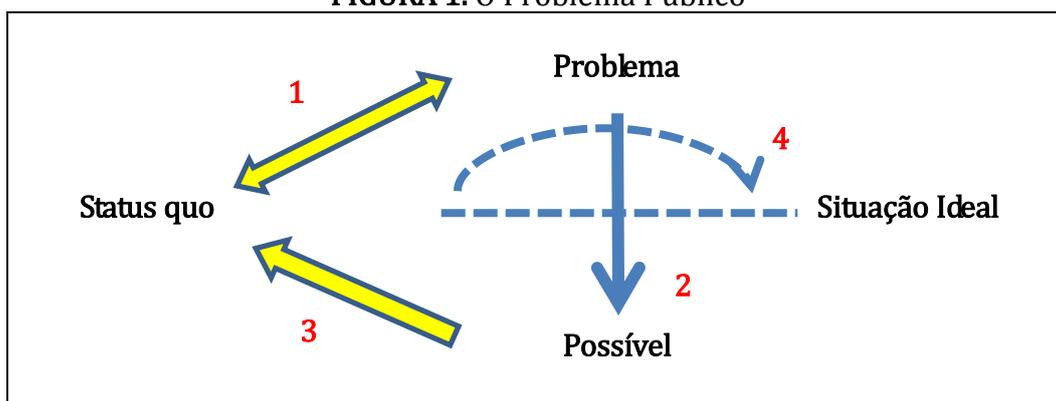
A discussão que ganha força principalmente nas décadas de 1980 e 1990 é relativa à falta de capacidade do Estado de gerir com qualidade todas as ações sociais. A abordagem multicêntrica é utilizada em larga escala por uma variedade de autores por atribuir caráter público às ações; o que generalizaria a forma de envolvimento no enfrentamento das questões pertinentes à sociedade. O espectro amplo de fenômenos sociais aos quais os autores se referem são possíveis

oportunidades de apropriação de bens públicos em benefícios privados. Qual a razão de tanto interesse privado em algumas áreas consideradas estratégicas para o Brasil, tais como a eficiência energética e a infraestrutura de transporte contrariamente ao pouco interesse em outras áreas?

Para Francisco Heidemann e Salm (2009), a instituição que de alguma maneira serve a comunidade política (aqui entendida como a sociedade em geral) promove de alguma forma políticas públicas. Neste caso, o autor força uma divisão dos dividendos da execução de algum bem público, no entanto, não distribui de maneira equânime os custos desse processo. Cabe ao Governo Estatal prever as fontes de execução das políticas e o ator privado se apropriar dos resultados positivos.

A complexidade de entendimento do que seria uma política pública se manifesta quanto ao entendimento primário dos problemas e soluções. É possível visualizar uma política em níveis e cada nível possui não só um grau de entendimento, mas um grau de reorganização constante das práticas. Na ilustração abaixo O Problema Público, é possível visualizar as fases do debate em torno de uma questão.

**FIGURA 1. O Problema Público**



Fonte: Reproduzido por Agum (2013)

O esquema tenta demonstrar que não basta que o problema seja socialmente relevante, é preciso que seja alçado a uma categoria de alcance dos objetivos propostos; isto é, o problema social nem sempre alcança o status de política pública. Para que isso ocorra é preciso o entendimento de que a situação atual possa entrar na agenda, mesmo que não se tenha as condições necessárias para sua aplicação. O fato de existirem possíveis soluções para um problema não é certeza de sua aplicabilidade. Para isso é preciso que o problema público tenha implicações qualitativas ou quantitativas na sociedade. Neste caso os atores políticos vão interpretar e classificar o que é ou não um problema público quando ele se torna relevante para a sociedade. Gunnar Sjoblom (1984) argumenta a favor dessa visão.

#### **4. Tipos de Política Pública**

David Easton (1953) descreveu as políticas públicas como a manifestação do processo político, logo transformando *inputs* em *outputs*. Leia-se, apoios ou demandas transformados em ações práticas ou mesmo decisões tomadas. Theodore J. Lowi (1972) desfaz a leitura de uma relação causal na referência política e políticas públicas. O interesse entre atores (*politics*) como variável independente tendo as *policies* como variável dependente. Ao contrário, sua indicação é para que as *policies* determinem as *politics*. Embora a afirmação tenha um impacto imediato, é preciso relativizar e entender que as políticas públicas vão determinar, por vezes, a própria dinâmica política. Isso dependerá do tipo de política pública que está em jogo, com isso poderá haver o reequilíbrio das forças ou reorganização dos jogos, conflitos e coalizões necessárias.

Uma das contribuições trazidas por Lowi foi indicar que há necessidade de reconhecer o tipo de política pública (Regulatória, Distributiva, Redistributiva, Constitutiva) que está em curso, isto é, o tipo dessa política pública também

poderá afetar o processo político. Esta é uma visão que molda uma nova forma de ler essas ações. Ela trouxe relevância ao tema e jogou luz às ações propostas, fazendo com que a divisão tipológica das políticas influenciasse as etapas constitutivas, bem como sua aplicação e continuidade. No entanto, é imprescindível ter no plano de análise as duas possibilidades (tipológica ou não), mesmo com visões “invertidas” uma da outra, elas não são em absoluto excludentes.

Dentro de um processo de análise de política pública é possível recorrer às tipologias. Esta forma de classificar o conteúdo a ser analisado é bem útil, assim utilizando, no caso de um processo de política pública, atores, estilos, instituições. Iremos apresentar os quatro tipos de políticas públicas apresentadas por Lowi.

#### 4.1 *Política Regulatória*

Este tipo de política atua de forma a estabelecer padrões para atores privados e públicos. Ela é desenvolvida em grande parte em um ambiente pluralista predominante e para sua aprovação é necessária uma demonstração de força entre os atores. Este tipo de política envolve burocratas, políticos e grupos de interesses. A regulamentação de serviços de utilidade pública como energia e telecomunicações são exemplos de uma política pública regulatória.

#### 4.2 *Política Distributiva*

Uma de suas características pode ser a concentração de benefícios por algum grupo em detrimento de outros. Este tipo de política se enquadra em um ambiente *logrolling*, termo que denota a troca de apoio entre os políticos. Dificilmente podemos identificar os custos deste tipo de política, pois seus efeitos benéficos, embora destinados a grupos específicos, são diluídos na sociedade, os

benefícios são claros, mas os custos não. Como citado por Celina Souza (2006), a política distributiva, em geral, alcança um grande número de pessoas na sociedade como, por exemplo, as políticas da previdência social no Brasil que subsidiam aposentadorias e benefícios para trabalhadores rurais, pessoas com deficiência, entre outros. O benefício é específico e concentrado, mas seu custo é difuso na sociedade.

#### 4.3 *Política Redistributiva*

É antes de tudo um jogo de soma zero. O benefício para uma categoria resulta em custos sobre as outras. Esta política chama atenção por expor as posições antagônicas de uma maneira mais clara. Na forma elitista de governo encontramos a arena para este tipo de debate, uma vez que há a formação de duas elites que demandam que as políticas se efetivem. A política de incentivo fiscal para determinados segmentos industriais no Brasil representa bem o modelo de política redistributiva, no qual setores são beneficiados sistematicamente, em detrimento de outros. Neste exemplo, específico, é importante ressaltar que a renúncia fiscal do governo possui limites legais impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Desde modo, ao incentivar uma determinada área da economia, deve ocorrer um aumento de arrecadação em outro segmento. Daí o embate e a barganha são fundamentais para determinar quem serão os ganhadores e perdedores.

#### 4.4 *Políticas Constitutivas*

Como não se trata necessariamente sobre a prestação concreta de serviços demandados pela sociedade em geral, este tipo de política pública fica na arena dos atores governamentais. Ela pode ser tida como uma *meta-políticas*, onde se

encontra acima das demais políticas públicas, já que ela tem o papel de estabelecer regras não somente sobre os poderes, mas sobretudo sobre princípios existentes para estabelecimento das demais políticas públicas. Em nossa história recente, podemos argumentar que os governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso apresentaram como *meta-polícies* a área econômica, enquanto os dois mandatos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva concentraram-se nas políticas sociais de redução da pobreza e da desigualdade.

No artigo *Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of Power*, Gunnel Gustafsson (1983) distingue entre o conhecimento contido para o estabelecimento de uma política pública e a intenção do *policymaker*. Para isto destaca que as políticas públicas ideais são aquelas que o *policymaker* incorpora enquanto problema público e procura estabelecer parâmetros para sua resolução. No caso das políticas simbólicas, os *policymakers* não manifestam interesse na elaboração, mesmo tendo meios para tal.

A pseudopolítica que Gustafsson apresenta, trata das situações que o *policymaker* tem intenção de solucionar alguma questão por meio de uma política pública, mas a falta de conhecimento ou corpo técnico especializado inviabiliza seu estabelecimento. Existe a falta de capacidade para estruturar soluções que sejam adequadas ao problema.

Assim como Lowi, Gustafsson parte do princípio de uma tipologia semelhante ao ideal-tipo. Embora apresente limitações, principalmente pelo fato das políticas públicas acumularem uma gama de aspectos da realidade multifacetada de difícil descrição, continuam sendo bastante úteis para analisar as políticas públicas em curso ou a se estruturar. Cabe ressaltar o aspecto racional apresentado para articulação das políticas públicas, que será posto, posteriormente, em debate com os argumentos de Kingdon.

Uma das discussões mais antigas no debate de política pública se refere aos aspectos técnicos e políticos envolvidos na ação. As questões políticas quando se

situam na essência da política pública apresentam conflitos expostos na implementação, ganhadores e perdedores se identificam. No caso do conteúdo técnico o conflito sobressai em relação aos métodos utilizados. Como toda tipologia, existe o risco de reducionismo, no entanto ela tem se mostrado uma eficiente maneira de analisar as políticas públicas.

## **5. Ciclo das Políticas Públicas**

A proposta de entendimento da Política Pública organizada como um ciclo, chamada por Lindblom de Ciclo da Política Pública (*Policy Cycle*), se traduz na dinâmica do processo feita de maneira temporal. É uma forma de visualizar e interpretar a política pública em fases e sequências organizadas de maneira interdependente. Como dispositivo de visualizar uma política pública e seus efetivos (des)caminhos faz-se uso do Ciclo de Políticas Públicas. Por meio deste entendimento podemos esquematizar as fases e formas de uma política pública, bem como entender os intervenientes para sua formação. Apresentaremos cada tópico do ciclo que será entendido em seis fases.

**FIGURA 2. Ciclo de Políticas Públicas**



Fonte: Elaboração dos autores.

É preciso frisar que assim como as tipologias, o ciclo da política pública não pode ser entendido de maneira linear e como um corpo organizado, seguindo necessariamente uma sequência cronológica. Por vezes, se não na maioria das vezes, as fases do ciclo se encontram desconectadas ou alternadas, não configurando o esquema harmônico por hora apresentado. Contudo, para efeito de clareza metodológica utilizamos o entendimento cronológico. Uma das vantagens de adotar o ciclo das políticas públicas se traduz na possibilidade de organizar a complexidade do que é uma política pública.

### 5.1 Identificação do Problema

Para percepção do problema temos que admitir a existência de uma inconexão do *status quo* à situação tida como possível ideal. Podemos entender o problema público no caminho entre a realidade existente e o que se pretende dela. Classifiquemos o problema público em três episódios: No primeiro, o evento pode ter ocorrido de maneira súbita; em um dado momento ocorre algum

acontecimento que muda os rumos existentes e impõe sobre a sociedade um quadro novo que precisa ser enfrentado. No segundo, um problema público pode ganhar importância aos poucos; ocorre ao longo da história um apanhado de acontecimentos que vai sobrecarregando o sistema de soluções de conflito e em um determinado tempo ele se apresenta enquanto problema público demandando planos e soluções. No terceiro, esse problema pode estar presente na sociedade, mas ela já aprendeu a conviver com ele; isso não significa que ele seja menos ou mais importante, apenas que a familiarização é absorvida pela sociedade e ele se dilui, no entanto continuando presente.

## 5.2 Formação da Agenda

Secchi (2009), em seu artigo Modelos organizacionais e reformas da administração pública, apresenta a questão da agenda como um conjunto de temas ou problemas que em determinado momento são colocados ou tidos como importantes. Ele pode ser entendido como estratégico quando consegue permear o programa do governo. Neste caso existe a agenda formal, que seria a agenda institucional e nela estão contidas as questões já tornadas constantes do enfrentamento público. Na agenda política se encontram os temas tidos como importantes a serem enfrentados pela classe política. Não é incomum, segundo o autor, a imposição da agenda da mídia; os meios de comunicação, motivados por diversas forças, tentam impor temas. Mas quase sempre são temas momentâneos e que ganham destaque por algum tempo e depois tendem a desaparecer.

Roger Cobb e Charles Elder (1983) em *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*, apresentam três condições importantes para que um problema consiga entrar na agenda política, pois ela determinará os rumos intervencionistas:

Primeiro a situação passa por um momento de chamar a atenção dos grupos que irão produzir a intervenção, para que a situação seja percebida como importante enquanto problema a ser solucionado. Para isso é preciso que seja conclamada à participação não apenas dos cidadãos interessados na execução da política pública, mas por vezes o envolvimento de grupos de interesse e a mídia. O segundo ponto apresentado trata da questão destacada enquanto problema que precisa ser de possível solução. É preciso demonstrar ser admissível fazer uma ação intervencionista para modificar o atual. Isto é, é preciso mostrar sua importância acima de tudo. E por último, para se tornar um problema público de ação efetiva governamental, a questão precisa estar circunscrita no ciclo de ação que pertence à responsabilidade pública. Não basta apontar o problema, ele tem que ser reconhecido e apresentado como de competência dos entes governamentais para se constituir de fato em uma política pública.

Entrar na agenda política não significa resolver o problema. A dificuldade de manter um problema reconhecido enquanto público é um exercício contínuo. Os autores mostram a tipologia das agendas e como elas são constituídas, mas não as apresentam como a salvação de uma questão. A luta política para que seja dada atenção a um problema e não a outro passa por uma discussão relativamente simples, por exemplo: o orçamento público não consegue suprir todas as necessidades sociais. Sendo assim, é preciso eleger o que será contemplado, e mais do que isso, elencar o que de fato será alvo de políticas públicas.

### *5.3 Formulação de Alternativas*

É o espaço de forças em que as correntes estruturantes de uma política se apresentam com maior clareza. Procurar e formular alternativas é estabelecer o que será abordado ou contemplado dentro de um problema. Neste momento em que geralmente são elaborados os programas e estratégias da ação, eles podem ser

estabelecidos de maneira concreta, isto é, com objetivos e metas claras, assim como regras e condutas a serem seguidas. Bem como podem aparecer com questões amplas e sem muito esforço de concretização.

O mecanismo de comportamento do *policymaker* para adoção ou mesmo introdução de maneiras de fazer uma política pública, pode ser entendido nas três formas de poder apresentadas por Norberto Bobbio (2002):

- Poder Político, podendo ser exercido por um homem sobre os outros, neste caso governantes e governados;
- Poder Econômico, imposto pela posse de certos bens;
- Poder Ideológico, relacionado estritamente com ideias formuladas e postas em prática, sobretudo pelo poder dominante.

#### 5.4 Tomada de Decisão

Ao tomar a decisão de implementar uma política pública acredita-se que houve, no mínimo, um equilíbrio entre as forças existentes no período anterior à tomada de decisão. Charles Lindblom (1959) afirma que as soluções também vão se ajustando ao problema, assim como, por vezes, os problemas se adequam às soluções apresentadas. A presença de diversos tipos de interesses na tomada de decisão pode interromper a condução de uma ação. Ela pode não sair do campo teórico; mesmo a racionalidade esbarra em fatores díspares para sua concretização.

Charles Lindblom (1977) faz uma proposta para os tomadores de decisão. Como observador privilegiado ele optou pelo modelo incremental. O autor se afasta do racionalismo por creditar altos valores ao elemento político, na medida em que este se sobrepõe ao elemento técnico. Sendo assim, uma política pública por mais técnica que deva ser vai sempre se confrontar com a complexidade política para sua efetivação. Assim, o modelo proposto busca um ajuste entre as

forças existentes com a intenção de maximizar as oportunidades de êxito da política saindo do campo extremamente técnico que por vezes param por questões políticas.

Apresentaremos os três pontos primordiais no modelo incremental para Lindblom:

Primeiro: a definição do problema e suas possíveis soluções precisam ser objeto de visitas constantes, elas necessitam ser abertas para ajustes e novas características a todo o momento.

Segundo: as formulações, decisões e ajustes realizados no passado devem compor o quadro das ações presentes, há uma limitação imposta por diversas forças e o tomador de decisão geralmente não se encontra totalmente livre para suas escolhas. Estar embasado com o processo anterior possibilita às ações presentes poder resultar em um grau de acerto superior ao esperado.

Terceira: dada a presença de forças políticas constantes, a solução escolhida não será sempre a melhor opção, mas a politicamente possível naquele dado momento.

### *5.5 Implementação da política pública*

Um dos maiores entraves na questão da implementação de políticas públicas não se traduz, em grande parte, em problemas técnicos ou administrativos. Os melhores planejamentos são frustrados pelo elemento político e suas complexidades. Flávio da Cunha Rezende (2002), divide em dois grupos de falhas nessa fase da política pública; sendo falhas na implementação e falhas de formulação. Estes dois erros podem contribuir para a má conduta técnica de um trabalho. É nesta fase também que a administração pública assume o caráter de fazer com que as intenções políticas sejam moldadas para ações concretas.

O *policymaker*, segundo Paul Sabatier (1986), tem em suas mãos dois modelos para implementar suas políticas públicas, sendo elas o modelo *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *bottom-up* (debaixo para cima):

- *Top-down*: neste modelo os tomadores de decisão são separados dos implementadores; há uma distinção entre esses dois atores, neste caso política e administração. De forma específica, as decisões ocorrem de cima para baixo, dos políticos para a administração.

- *Bottom-up*: a implementação da política parte de pactuações entre burocratas e outros atores no intuito de uma organização compartilhada. Os implementadores participam das etapas de constituição da política. Contrariamente, ao observado no modelo *top-down*, não há uma regra rígida e prescrições a serem seguidas, engessadas como no outro modelo. Os problemas e soluções são permeáveis pela participação dos vários atores envolvidos.

Um dos equívocos no modelo *Top-down* é o risco na implementação. Mesmo que os objetivos estejam claros, os problemas bem delineados e os programas bem planejados, a falta de participação do agente implementador poderá desvirtuar a intenção da política pública. A literatura política classifica este tipo de ação utilizando o termo *blame shifting*, algo como uma transferência de culpa dos entes políticos para a esfera dos agentes implementadores, isso em caso de insucesso do programa. Este modelo se fixa na preferência da classe política por conter uma válvula de escape em caso de fracasso. A limitação política quanto à capacidade na formulação da política pública não fica aparente.

Uma análise utilizando o modelo *top-down* se dá pelo fato de observar a política pública em seus detalhes formalistas, isto é, objetivos e normas inseridas

no campo pragmático. Só depois do arcabouço teórico analisado se passaria a verificar as possíveis falhas na implementação. Em contraposição a este modelo, o *bottom-up* procuraria observar como a política é aplicada na prática e então articularia uma posição de como a política deveria ser. Charles Lindblom denota a tal modelo a análise em alguns casos, uma vez que possibilita entender o método empiricamente testado. O lado positivo em cada um desses modelos é o fato do *top-down* ser indicado para analisar as possíveis falhas cometidas pela administração nas dinâmicas pertinentes à implementação e o modelo *bottom-up* identificar, com maior objetividade, as falhas na elaboração, assim como a tomada de decisão pertencente à classe política.

#### 5.6 Avaliação

Um dos momentos mais críticos de uma política talvez seja sua avaliação. Os atores envolvidos na ação são medidos e sua capacidade de resolução de um determinado problema pode ser questionada por meio dela. Para isto são criados parâmetros de avaliação e formas de medir o desempenho com base em critérios e padrões. Neste momento, o avaliador com base em medidas valorativas indicará se a política pública está funcionando ou não.

Os indicadores *input* têm por objetivo medir os esforços despendidos em uma ação; eles podem ser recursos econômicos, humanos ou mesmo materiais. Já os indicadores *output* procuram medir os resultados alcançados, isto é, as realizações referentes às ações imputadas. Os implementadores de políticas públicas costumam ser questionados quanto ao real efeito da política administrada, se o problema foi resolvido ou mesmo minorado.

A avaliação da política pública é um indicador para saber como vem se comportando a política em curso. Ela deveria ser capaz de construir um quadro avaliativo que levaria à continuação, reestruturação ou mesmo extinção da política.

É claro que os fatores técnicos considerados na avaliação podem ser consideravelmente questionados pelo agente político, uma vez que o interesse de manter ou não uma política não passa apenas pelo parecer técnico. Geralmente o recurso utilizado para o questionamento de uma avaliação ruim é a alegação da multicausalidade dos fatos. Uma política não poderá ser avaliada por uma gama incalculável de determinantes, sendo assim, ela sofre efeitos multifatoriais que fogem ao entendimento do avaliador, podendo ser a porta de entrada para os questionamentos. Não seria o caso de parar de avaliar, mas estar atento aos questionamentos capciosos. Por outro lado, a avaliação pode mascarar certas realidades. Uma dada política pública pode produzir ou não resultado dependendo do ângulo da avaliação. Carlos Aurélio de Faria (2005) em *A Política da Avaliação de Políticas Públicas*, nos alerta sobre tais situações e faz a defesa da avaliação usada para superação do debate simplista utilizado por alguns atores.

Paul Sabatier e Jenkins-Smith (1993) sugerem que uma política pública depende de um tempo de maturação, aproximadamente 10 anos. Por ser possível consultar as bases de dados e os impactos causados pela ação neste tempo. É primordial o tempo de ajustes e reajustes dos atores envolvidos na ação e o melhor entendimento do corpo social impactado por ela.

## **6. Contribuições de John Kingdon na formação da Agenda em Políticas Públicas**

O modelo teórico desenvolvido por John Kingdon será foco de nossa atenção, uma vez que o mesmo pode ser aplicado às questões caras ao entendimento da política pública. Este autor, em *Agendas, Alternatives and Public Policies*, constrói um modelo analítico composto de quatro processos:

- Agenda sendo estabelecida;

- Alternativas que compõem a possível resolução do problema;
- Alternativa dominante entre as demais;
- Decisão implementada.

O autor constrói seus argumentos teóricos/metodológicos tendo como parâmetro o “modelo da lata do lixo”, formulado por Michael Cohen, James March e Johan Olsen (1972). Neste modelo é possível destacar a fluidez da mudança de forças no meio político, o que interfere sobremaneira na mudança de rumos das políticas. Até mesmo as preferências sofrem com a inconsistência dos participantes, acreditando que uma política só se faz pela atuação de pessoas ou grupos de interesses, é de se supor a existência de alteração no foco quando há indefinição dos atores. Mesmo com a adesão destes concordando com a política, pode ocorrer a discordância quanto à alternativa a ser colocada em prática. Para superar o gargalo organizacional é preciso ter um plano de ação da política a ser executada, para isso se faz necessário à formalização dos pontos que serão colocados em prática. Uma das pretensões de organizar o processo de determinação de uma política visa escapar das tentativas e erros moduladores de boa parte das políticas colocadas em curso.

## **7. Modelo De Múltiplos Fluxos (*Multiple Stream*)**

Kingdon apresenta uma tipologia das razões da entrada de uma questão na agenda pública. Segundo o autor, há uma ordenação de fatores para que uma dada temática seja alçada à agenda governamental. Há uma competição para que as questões sobrevivam e se mantenham no foco de atenção. São dois tipos de agenda apresentados:

- Agenda Decisional, prontas a virar políticas;

- Agenda Especializada.

Mais do que entender a origem das questões para a agenda, é preciso compreender as condições políticas que permitiram que esta se transformasse em uma demanda. Kingdon formula o modelo de Agendas e Alternativas desvinculando-se de um processo decisório estritamente racional; é possível identificar parte de sua referência em Lindblom. A mudança de agenda se efetivaria com a convergência de três fluxos, sendo eles parcialmente independentes:

### *7.1 Problemas*

Como seria impossível a atenção a todos os tipos de problema, alguns entram na agenda de discussão e outros ficam fora. Elas serão problemas quando o agente público acreditar que é hora de interferir. O modelo aponta para o entendimento dos problemas enquanto construção social, assim sendo, envolvem interpretações diversas por parte do grupo responsável pela indicação da política.

### *7.2 Alternativas e Soluções*

Diferente do pensamento de soluções de políticas públicas, essa dimensão não caminha ao lado dos problemas. É ineficaz pensar que para todos os problemas existam soluções em mãos. Kingdon defende a ideia da organização das soluções relacionadas diretamente ao problema percebido. A seleção das ideias tem um processo competitivo que visa equilibrar o tecnicamente viável ao custo tolerável. As *Policy Communities* correspondem em grande parte por essa formação e construção de alternativas.

### 7.3 Políticas

Para a dimensão política há regras e dinâmicas próprias do meio. Em todo momento existe a barganha e as negociações que certamente influenciarão os rumos de uma ação. Um dos fatores indicados por Kingdon como sendo pressionador de questões seria o “clima” ou “humor” social para que questões participem da arena de preocupação das políticas públicas. A mudança de mãos do poder, em relação a grupos, se mostra favorável à implementação de novas ações. Uma das mais importantes abordagens de Kingdon para entendimento da dimensão da política pública se refere ao fato das janelas de oportunidades (*Policy Windows*). Podemos entender que existem momentos oportunos para colocar em discussão questões que tem potencial de serem convertidos em problemas. Neste caso essas janelas são abertas em basicamente dois momentos: Quando há a possibilidade de incorporar novos assuntos ou propostas no modelo orçamentário e quando há uma transição administrativa ou de governo. Estes são eventos relativamente programados, para as demais oportunidades é preciso contar com imprevisibilidade.

Com base nas premissas apresentadas, é preciso que haja atores envolvidos na questão para que sejam apontadas possíveis soluções. Pela parte governamental o corpo burocrático poderá atender determinadas demandas por soluções, no entanto, se houver um grupo de atores epistêmicos (consultores ou analistas), as chances de efetivação na construção de alternativas aumentam.

A análise de Kingdon indica a importância da atuação de grupos de atores para a definição de uma agenda. Esses grupos darão consistência às propostas e procurarão junto ao corpo burocrático dar estrutura às ações. Segundo o autor, o Presidente da República exerce maior concentração de poder na definição ou continuidade de uma agenda.

O que observamos no modelo de Kingdon propicia o entendimento ao modelo de *garbage can*. É possível ter uma visão de que o modelo proposto por Kingdon é por demasiado fluído em sua estrutura, que se desvencilha da visão racionalista. No entanto, no entendimento analítico da política pública em si, podemos indicar que não se trata de prever fatos, mas interpretá-los conforme sua constituição. A fluidez e aleatoriedade teórica vista têm a possibilidade de se mostrar objetiva e consistente na prática. A preocupação se encontra em instrumentalizar a compreensão desses entendimentos políticos em curso objetivando a construção de uma política pública.

Em *Agendas, Alternatives and Public Policies*, o autor faz uma reflexão sobre o modelo proposto. Embora não abandone a presença da independência dos fluxos, aponta para a existência de fluxos também interdependentes, fazendo com que haja outros momentos para que uma agenda possa ser constituída sem necessariamente passar pelas etapas sugeridas.

## **8. Instituições no Processo de Política Pública**

O campo da política pública por si só é capaz de produzir uma gama variada de respostas para suas questões, no entanto, outros campos teóricos influenciam e contribuem para o seu desenvolvimento. O neoinstitucionalismo agrega ao debate o componente institucional, bem como as regras para que haja em uma política pública os segmentos de decisão, práticas de formulação e desdobramentos futuros. Mancur Olson (1999) e Kenneth Arrow (1963), com argumentos da escolha racional, desconstroem a certeza de que a junção de interesses individuais produziria necessariamente uma ação coletiva. Outro deslocamento versa sobre a produção de bens considerados coletivos sendo fruto da ação coletiva. A discussão é baseada na ação coletiva e na distribuição dos bens a serem gerados. Outras duas

tendências do neoinstitucionalismo<sup>4</sup>, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico, indicarão que são as instituições que influenciam os tomadores de decisão. Neste caso, racionalmente, os tomadores de decisão evitarão agir de forma exclusiva com os seus interesses próprios.

Podemos entender certa inibição, ou mesmo constrangimento para que os interesses próprios dos tomadores de decisão não prevaleçam constantemente. Este movimento permite refutar a ideia de que as políticas públicas agem exclusivamente atendendo o auto interesse dos tomadores de decisão. Mesmo em face de momentos estáveis, é possível verificarmos a mudança de certas políticas públicas. Tal prática nos parece ocorrer, pois os tomadores de decisão estarão atentos à construção de comportamentos sociais próprios que pressionam certas formulações. Isto é, existe modificação da política pública por meio de orientações independentes do auto interesse dos tomadores de decisão. Neste ponto podemos concluir que as regras institucionais podem ser tanto formais quanto informais. Assim como a elas cabe moldar uma parte considerável, porém não mensurável, do comportamento dos atores.

---

<sup>4</sup> A intenção neste momento é fazer uma breve categorização das correntes do neoinstitucionalismo, tendo como finalidade demonstrar em linhas gerais que essa escola teórica poderá ser útil na análise da política pública e seus desdobramentos institucionais. São três as correntes que serão citadas:

- Institucionalismo da escolha racional - Tendo como principal característica que os atores sociais atuam de maneira racional e como maximizadores de seus interesses, temos a regra institucional organizando seu comportamento. O desenho institucional será fortemente determinado pela conjunção de benefícios concedidos aos atores sociais, neste caso os mais relevantes. Acredita-se que os governos são capazes de agir de forma independente.

- Institucionalista sociológica - Parte do princípio de que os governantes agem de maneira interdependentes, isto é, existe uma observação mútua de suas ações para que as escolhas sejam definidas.

- Institucionalismo Histórico - Apresenta três características principais.

- A) As condições iniciais não são capazes de determinar o resultado final, mas o *path dependence* é sensível aos eventos de um processo, eles podem impactar os limites do curso do processo de mudança;
- B) A eventualidade das condições iniciais dificilmente pode ser explicada para formular uma teoria válida;
- C) Os eventos com características contingenciais resultam em processos que assumem ares deterministas.

A literatura neoinstitucionalista não desconsidera a ação de indivíduos ou grupos na constituição no desenvolvimento das políticas públicas; no entanto, indica que as instituições têm essa função e que as mesmas sofrem forte influência formal e não-formal. Outro fator relevante é a indicação de que grupos sociais e atores são influentes ou mesmo implementam as políticas públicas motivados pelo poder e recurso em torno da questão.

### **9. Atores no Processo de Política Pública**

No decorrer do desenvolvimento e implementação da política pública um conjunto de atores está presente em seu estabelecimento e desenvolvimento. Os mais fortes são os que influenciam no conteúdo e rumo da política estabelecida. Podemos notar outros atores de grupos de interesse: os meios de comunicação e os destinatários da política. A representatividade difusa dos ocupantes do legislativo dificulta a identificação de seu interesse, mesmo em se tratando de atores privilegiados.

A burocracia é um dos fatores preponderantes para o êxito ou fracasso de uma política pública. A administração pública conta com dois modelos largamente utilizados: um é o modelo burocrático instituído por Max Weber (2005), que considera princípios de legalidade e impessoalidade no trato do bem público; o outro; o gerencial, descrito por Secchi, que preza por conceitos como eficácia no serviço público e atenção ao usuário. É preciso, contudo, reconhecer a precocidade do setor público quanto à formação do corpo burocrático profissional, neste caso nos moldes da burocracia weberiana.

Anthony Downs (1967) apresenta um quadro discricionário a respeito de uma burocracia:

- Conservadores: são aqueles resistentes a mudanças e acomodados em seu lugar;

- Devotos: são escudeiros de uma linha política e trabalham para esta forma se estabelecer;
- Defensores: são fieis a uma instituição e procuram fazer com que seus objetivos e valores prosperem;
- Homem de Estado: os burocratas típicos no ideal weberiano, obedientes às vontades políticas e leis à sociedade.

Para os burocratas conseguirem desempenhar seu trabalho é preciso ter certa liberdade de decisão, já que são eles que estão à frente do trabalho e têm contato direto com o público. Existem dois pontos que merecem atenção. O primeiro são os casos dos funcionários que decidem ou são pressionados a aplicar a política pública ao pé da letra, seguindo uma orientação política inquestionável, e o seu trabalho é desperdiçado em grande parte, pois o rumo da política, por vezes, necessita de reorientações que são ignoradas. O segundo grupo, por excessiva liberdade, opta por descumprir as regras estabelecidas. Nestes dois casos a garantia de sucesso da política é duvidosa.

### *9.1 Grupos de Interesse*

Estes grupos são, em grande parte, instituições internacionais e grupos epistêmicos. Seguindo os passos de Mancur Olson em *A lógica da ação coletiva*, é possível identificarmos que a pressão exercida por grupos pequenos tende a ser mais eficiente. Este grupo precisa contar com uma representatividade que forneça autoridade a sua reivindicação. Por vezes os *policy makers* adequam seus comportamentos seguindo recomendações de setores de pressão.

### *9.2 Meios de Comunicação – Mídia*

O papel da mídia, segundo Kingdon, não tem o poder de formar agendas - pelo menos não em sua construção. A mídia não tende acompanhar o debate social, o processo entendido como pré-decisional não é interessante para a mídia; o que ela faz de fato é destacar algumas questões da agenda já formulada. O poder da mídia está no fato de fazer circular ideias e mesmo canalizar a atenção aos fatos, mas observa-se que isso é diferente de influenciar na formação da agenda. A ação relevante dos meios de comunicação é a amplificar discussões, influenciar a opinião e focalizar fatos importantes para o estabelecimento da ação.

O modelo elitista proposto por Robert Michels, na leitura descrita por Buarque de Holanda (2011) defende a ideia de que a decisão de uma política ou da política em si pertence a um seletivo e privilegiado grupo. Estabelecem as regras e problemas merecedores de atenção. Para os marxistas estruturalistas como Louis Althusser e Nicos Poulantzas, a elite imperativa em um sistema capitalista vai dominar o estado e determinar seus interesses, que são meramente econômicos. Assim sendo, o estado e suas políticas públicas acabam por reproduzir o interesse pertencente ao capital.

O modelo pluralista de Robert Dahl (2005) procura saber, afinal, quem manda. Para o autor, o processo político conta com um somatório de forças reproduzidas nas políticas públicas. Embora essa distribuição não ocorra de maneira equânime, acaba por reproduzir os grupos que possuem maior poder organizacional. A crítica a este modo de organizar as formas de aplicação da ação do Estado se faz presente, pois o modelo pluralista deixa de lado o estado redistributivo, ao lidar com sistemas de sociedade desiguais. Esta crítica foi formulada por Lindblom, reconhecendo forças desiguais na sociedade voltada para o mercado.

## 10. Considerações Finais

O artigo buscou apresentar as principais abordagens da literatura sobre os estudos das políticas públicas na Ciência Política. Ao longo do texto o leitor pôde observar que a política pública envolve aspectos da política no sentido da *politics*, da sociedade e das instituições políticas. Esta relação fica evidente, sobretudo, na análise do ciclo das políticas públicas e na revisão da obra de Kingdon, quando verificamos o papel dos atores nas diferentes fases de uma política.

O quadro teórico apresentado por Kingdon abre a possibilidade de entendimento de questões caras à interpretação das políticas públicas, além de trazer para a discussão os questionamentos relacionados aos interesses reais da efetivação de uma política – ou não. Em outras palavras, “o que o governo decide fazer ou não fazer”, para utilizarmos uma máxima da área da política pública, proferida por Dye. Além disso, nos permite compreender, também, o motivo pelo qual algumas políticas públicas são implementadas e outras nunca são concretizadas.

## Referências

AGUM, R.R. *Política Pública de Controle e Combate à Malária: o caso do Município de Porto Velho – RO*. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013.

ARROW, K. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press, 1963.

BACHARACHIB, P. e BARATAZ, M.S. Two Faces of Power. *American Science Review*, 56. 1962.

BOBBIO, N. *Dicionário de Política*, 12ª ed. Brasília: UnB, 2002.

COBB, R e ELDER, C. *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*, Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1983.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, v. 17, n. 1. 1972.

DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DOWNS, A. *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown &CO., 1967

DYE, T. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall, 1984.

EASTON, D. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Knopf, 1953.

\_\_\_\_\_. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

FARIA C. A. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.20, n.59, 2005.

GUSTAFSSON. *Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of Power*. Policy Sciences 15. Amsterdam. Elsevier Scientific Publishing Company, 1983.

HEIDEMANN, F. & SALM, J. *Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed UnB, 2009.

HOLANDA, C. B. *Teoria das Elites*. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2011.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman, 2003.

LASSWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, [1936]1956.

LINDBLOM, C. E. The Science of Mudding Through. *Public Administration Review*. 1959.

\_\_\_\_\_. *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, New York: Basic, 1977.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4., 1972.

REZENDE. F. C. Por que Reformas Administrativas Falham? *Rev. Bras. Ci. Soc.* vol.17 no. 50. São Paulo, 2002.

SABATIER, P. A. Top-down and botton-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, Cambridge, v. 6, n. 1, 1986.

SABATIER, P. e JENKINS-SMITH, H. *Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

SECCHI L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In: *Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed UnB, 2009.

SIMON, H. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SJOBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. 14, n.1, 1984.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n.16, Porto Alegre jul./dez. 2006.

OLSON, M. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.

WEBER, M. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Ed Cia das Letras, 2005.

Recebido em: 03/09/2015  
Aprovado em: 31/10/2015