

CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas

Savio Raeder*

RESUMO

A proposta deste artigo é explorar as potencialidades de análise do ciclo de políticas públicas, especialmente a partir da combinação de outros modelos de análise com os estágios definidos para o ciclo. Tal proposta é conduzida inicialmente por meio da delimitação dos elementos que compõem as políticas públicas, conceito que conta com as mais variadas definições. Em seguida, são apresentadas algumas das fragilidades e potencialidades oferecidas pelo ciclo das políticas, buscando-se detalhar os estágios deste. Como forma de evidenciar as possibilidades de integração do ciclo das políticas com as demais abordagens, ao final do artigo foi montado um quadro, que consolida os relacionamentos entre as tipologias selecionadas e os estágios do ciclo delineados.

121

Palavras-chave: *Ciclo de políticas públicas. Modelos de análise de políticas.*

CICLO DE POLÍTICAS: un enfoque integral de los modelos de análisis de políticas públicas

RESUMEN

El propósito de este artículo es explorar el potencial de análisis del ciclo de las políticas públicas, en especial a partir de la combinación de otros modelos de análisis con las etapas definidas para el

* - Geógrafo formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Especializado em Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas) e Políticas de Solo Urbano na América Latina (Lincoln Institute of Land Policy). Doutor em Geografia pela UFRJ. Mestre em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Autor do livro Jogos e Cidades: ordenamento territorial urbano em sedes de megaeventos esportivos.

ciclo. Esta propuesta está dirigida inicialmente a la delimitación de los elementos de la política pública, un concepto que tiene variadas definiciones. A continuación, presentamos algunas de las debilidades y potencialidades del ciclo de las políticas, buscando al detalle las etapas de este. Como una forma de poner de relieve las posibilidades de integración del ciclo de las políticas con los otros enfoques, se monta un marco que consolide las relaciones entre los modelos seleccionados y las etapas del ciclo.

Palabras clave: *Ciclos de Política. Modelos de análisis de políticas públicas.*

POLICY CYCLES: a comprehensive approach of models for public policy analysis

ABSTRACT

The purpose of this article is to explore the potential of an approaching to analyze public policies, named Policy Cycles, especially from the combination of other analysis models having defined stages for the cycle. Such proposal is initially led through the delineation of the elements of public policy, a concept that has varied settings. Then, we present some of the weaknesses as well as some potential of the Policy Cycles and seek to detail its stages. To highlight the possibilities of the integration of the policy cycle with other approaches, we present a framework consolidating the relationships between the analysis models and the stages of the Policy Cycles in the end of this article.

Keywords: *Policy Cycles. Models for public policy analysis.*

1 INTRODUÇÃO

A retomada das políticas ativas pelo Estado brasileiro tem sido acompanhada por inúmeros estudos acerca das ações do governo,

tais como os publicados nesta revista *Perspectivas em Políticas Públicas*. Os artigos desta revista demonstram como há inúmeras formas de se abordar a temática, tanto pelo variado arcabouço teórico utilizado, como pela diversidade de políticas setoriais tratadas. Esta variedade tem relação direta com a crescente complexidade de uma sociedade democrática e plural. Tal complexidade exige dos analistas de políticas públicas esforços contínuos na definição de categorias de análise apropriadas aos fenômenos sobre os quais se busca aprofundar o conhecimento. É neste sentido que este artigo se apresenta como contribuição acerca do ciclo de políticas públicas.

O estudo está dividido em três seções. Na primeira se tecem algumas considerações sobre os elementos constituintes de uma definição de políticas públicas, a fim de deixar claro o que se entende com esse conceito, objeto de inúmeras propostas de definição. Em seguida, os estágios do ciclo de políticas públicas são abordados, buscando-se delimitar o modelo tomado como capaz de agregar as outras abordagens acerca do tema. Por fim, é sistematizada a proposta de relacionamento de diversos modelos de análise de políticas públicas com os estágios do ciclo de políticas.

2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Há muitas definições sobre o que são políticas públicas, diversos são os autores brasileiros que se propõem a contribuir na delimitação do termo: Matias-Pereira (2007), Souza (2007), Frey (2000), Saravia (2006), Secchi (2013). Dentre as diversas fontes disponíveis para o tratamento da temática em tela, é privilegiado, aqui, o trabalho de Secchi, que tem a virtude de realizar um amplo esforço de revisão da literatura sobre políticas públicas em uma publicação recente. Na concepção de Secchi: "Políticas públicas tratam do

conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”.(p.1)

A discussão sobre a definição de política pública travada por Secchi (2013) é orientada por três questões fundamentais:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais, ou também por atores não estatais?
2. Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?
3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas, ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?(SECCHI, 2013, p.2).

Em relação à primeira questão, duas perspectivas são reconhecidas: a abordagem estatista (ou estadocêntrica) e a abordagem multicêntrica (ou policêntrica). Na primeira, a política pública é emanada apenas pelo ator estatal. É nesta linha que Saravia identifica as definições dos dicionários de ciência política: “[...] a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante”. (SARAVIA, 2006, p.31). Nesta perspectiva se afirma que o poder imperativo do Estado é a característica basilar, encontrada em boa parte das definições de políticas públicas.

Na abordagem multicêntrica, admite-se o protagonismo de organizações privadas, não governamentais, na constituição das políticas públicas. Nesta perspectiva é reconhecida a existência de vários centros de decisão no processo de formulação da política, sendo tal abordagem ancorada em teorias como a da governança pública, da coprodução do bem público e das redes de políticas públicas. É o protagonismo no processo decisório, que envolve a formulação de uma política pública, que distingue as abordagens assinaladas. Isto é, na perspectiva estatista é admitida a

participação de entes privados, ou não governamentais, na fase de implementação ou avaliação, por exemplo. Contudo, não caberia a tais entes a liderança na constituição da política pública. Dentre as argumentações da abordagem multicêntrica, está o fato de a política pública ser definida como tal pelo fato de buscar resolver um problema público, sendo secundário o fato de ter como protagonista da ação um ente estatal ou não. (SECCHI, 2013, p.3-5).

Na perspectiva defendida neste artigo, a política pública tem atores governamentais como protagonistas na formulação das políticas. Considerar a política pública, a partir do problema público, tampouco parece algo trivial, tendo em vista a dificuldade de definir o caráter público de um problema. A abordagem institucionalista proposta por Dye (2010, p. 101-103) contribui com este argumento, ao propor que as instituições governamentais conferem às políticas públicas três características distintas: (1) o governo empresta legitimidade às políticas; (2) políticas governamentais envolvem universalidade; (3) o governo monopoliza a coerção na sociedade. Em favor da abordagem institucionalista, Dye defende que as instituições governamentais apresentam padrões de comportamento que tendem a persistir ao longo do tempo. Além disso, o autor defende uma agenda de pesquisa comparativa voltada para as relações entre os arranjos institucionais e o conteúdo das políticas públicas.

A segunda questão fundamental, pontuada por Secchi, guarda relação direta com a clássica definição de política pública proposta por Dye (1972, p.1): “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Nesse ponto, é preciso fazer uma distinção entre a falta de uma política pública e a inação de um ator durante uma das fases da política. Seguindo a argumentação de Secchi (2013, p.6), a política pública deve ser entendida como uma diretriz e, desta forma, a diretriz pode ou não ser implementada. Entretanto, não se pode aceitar a ausência de diretriz como uma política pública. Há

um claro risco de se tomar tudo como política pública quando se aceita, de forma ampla, a definição de Dye. Neste artigo, defende-se a política pública como uma diretriz, tal qual Secchi propõe, não sendo passível de análise o que o governo decide não fazer.

Uma análise mais aprofundada acerca da clássica definição de política pública, proposta Dye, conforme exposto acima, é traçada por Homlett, Ramesh e Perl (2013, p.6). Os autores argumentam que, apesar de abrangente, a definição tem o mérito de incorporar três elementos fundamentais para uma definição adequada de políticas públicas. O primeiro é o reconhecimento do protagonismo do governo nestas ações. O segundo é destacar a importância da decisão fundamental pelo governo. Por último, é o fato de que estas decisões carregam uma intencionalidade por parte dos agentes do governo. Os argumentos dos autores acerca da definição de Dye reforçam as posições defendidas neste trabalho acerca das políticas públicas.

No terceiro questionamento de Secchi, é abordada a questão do nível de diretriz da política pública: estratégica, intermediária ou operacional. Alguns autores defendem que apenas as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) poderiam ser consideradas nas análises de políticas públicas. Nessa perspectiva seriam desconsiderados programas, planos ou projetos, uma vez que esses se referem às diretrizes intermediárias ou operacionais. Essa não é a perspectiva defendida nem por Secchi (2013, p.7-9) nem por este artigo. Defende-se aqui que, a cada nível de diretriz, cabe uma análise específica que auxilie na compreensão das políticas.

Delimitados os elementos constituintes da política pública, cabe agora avançar em um dos modelos de análise delas: o ciclo de políticas públicas. Entende-se que a abordagem é elegante, no sentido de que é simples, abrangente, com alto poder de explicação e previsão, especialmente quando combinada com outras abordagens. Tal

combinação prescinde de um conhecimento mais claro sobre cada uma das etapas que compõe o ciclo, este é o tema da seção seguinte.

3 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ainda que conte com fragilidades reconhecidas, o ciclo de políticas públicas é uma abordagem que possui qualidades destacadas por vários autores que tratam do tema. As fragilidades foram apontadas por Dias (2012), a partir do trabalho de Jenkins-Smith e Sabatier (1993), que a tomam como uma “abordagem de manual”:

- (a) Os diferentes ‘estágios’ não são ligados por um componente causal;
- (b) Não oferece uma base clara para testes empíricos;
- (c) A sucessão de ‘estágios’ não descreve o processo de forma acurada;
- (d) O foco legalista e *top-down* leva os analistas a negligenciar outros fatores descritivo-explicativos importantes;
- (e) O ciclo de políticas é tomado de forma imprópria como a unidade temporal de análise, quando o foco deveria ser em ciclos múltiplos e interativos, que envolvem múltiplos níveis de governo;
- (f) Há uma falha na integração da análise de política com o aprendizado orientado por políticas. (JENKINS-SMITH, 1993, p.44).

127

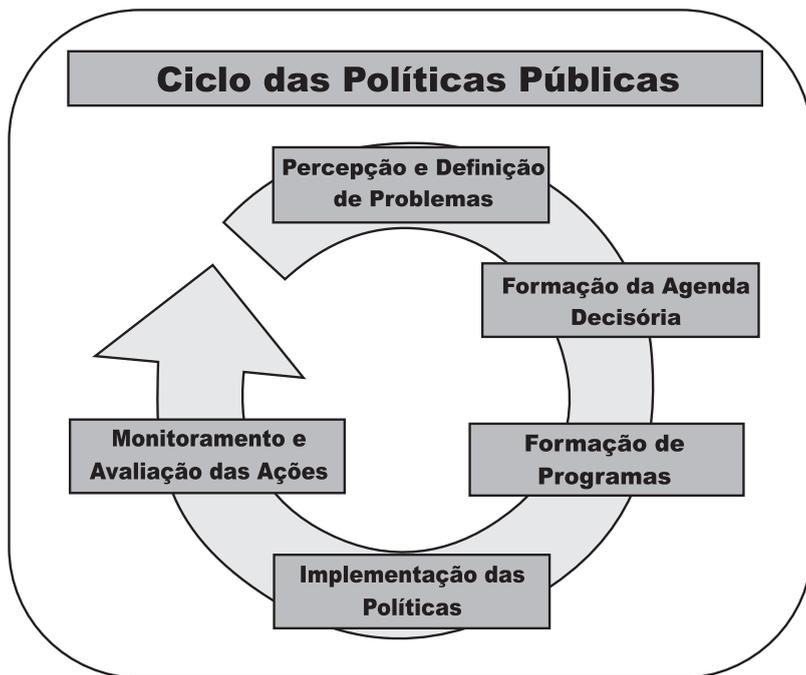
Ainda que admitidas as fragilidades acima, o ciclo de políticas públicas se apresenta como uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema. As críticas alertam para a necessidade de não se considerar as fases como rígidas etapas sequenciais, ou seja, é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem. Sendo assim, mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas. Há diferentes formas de conceber os estágios do ciclo, Homlett, Ramesh e Perl (2013, p.13) asseveram que o precursor

desta abordagem é Harold Lasswell (1971), que dividiu o processo da política pública em sete estágios: (1) informação, (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação.

Optou-se aqui pelo reconhecimento de cinco fases: (1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas. Abaixo segue um diagrama que ilustra os diferentes estágios do ciclo.

A crítica, que pode ser feita à abordagem de Lasswell, e estendida também à clássica definição de Dye, é que se confere demasiado destaque às decisões internas dos governos. Desta forma, esses autores não teriam considerado as influências externas sofridas pelo Estado cada vez mais comuns em uma sociedade democrática e plural. A partir de referências mais recentes sobre o tema é que se optou, aqui, pelo reconhecimento de cinco fases: (1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas. Trata-se de uma proposta mais sucinta que aquela originalmente defendida por Lasswell, contudo ela abarca todo o processo das políticas, destacando fases que não haviam sido consideradas pelo precursor da abordagem. Segue abaixo um diagrama que ilustra os diferentes estágios do ciclo, vale reiterar que, apesar de a figura induzir a uma análise sequencial, as fases devem ser observadas como um recurso analítico para reconhecer os atores e os processos que permeiam os processos das políticas públicas, devendo-se evitar qualquer abordagem rígida acerca destas etapas.

Figura 1 – Etapas do Ciclo das Políticas Públicas



129

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dentre os diversos problemas socioeconômicos que a sociedade apresenta, alguns deles são percebidos como mais prioritários e passíveis de resolução pelo sistema político. Esta é a questão central da etapa de definição de problemas, que é permeada tanto por critérios técnicos, marcados pela construção de indicadores que apontam a urgência de determinadas ações, como por circunstâncias decorrentes de situações de emergência (epidemias, catástrofes naturais, etc.). Além disso, o *feedback* das políticas em curso pode também ser uma fonte para a definição de problemas, a partir das falhas ou ajustes necessários para o aprimoramento dos programas ou projetos. Grande parte dos problemas existentes não avança para

a agenda decisória, considerando os escassos recursos públicos que viabilizam as soluções.

Secchi (2013, p.45), a partir do trabalho de Sjöblom (1984), discute algumas especificidades relacionadas à conformação de um problema público. O primeiro ponto destacado é a percepção do problema público, que possui um caráter intersubjetivo marcado pela percepção dos atores mais relevantes. A definição ou delimitação do problema é o segundo ponto que envolve estabelecer quais os elementos constituintes da questão a ser solucionada. E, por fim, a avaliação da possibilidade de solução, que significa o reconhecimento de uma solução viável para o problema em perspectiva.

A segunda etapa do ciclo é a de formação da agenda decisória. Essa agenda pode ser entendida como um conjunto de problemas encarados como relevantes pelos atores envolvidos com a política. Conforme Secchi (2013, p. 46), a agenda pode ser concretizada em um programa de governo, um planejamento orçamentário ou mesmo um estatuto partidário. O autor apresenta três tipos de agendas: (a) agenda política (ou sistêmica); (b) agenda formal (ou institucional); (c) agenda da mídia. No primeiro caso, a agenda política é caracterizada por um conjunto de problemas que a comunidade política entende como merecedor de uma intervenção pública. A agenda formal é aquela formada por problemas que o governo já decidiu enfrentar. Em relação à agenda da mídia, esta se refere aos problemas que recebem atenção dos meios de comunicação, que, em muitos casos, têm o poder de influenciar fortemente as demais agendas. Secchi reconhece também três condições para que um problema ingresse na agenda política: (a) atenção (atores devem considerar que é necessária uma intervenção na situação apresentada); (b) resolutividade (ações devem ser consideradas necessárias e factíveis); (c) competência (o problema deve tocar responsabilidades públicas).

Viana (1996, p.7-8), encontra no trabalho de Kingdon (1984), outra proposta de categorização da agenda, sendo três os tipos identificados: sistêmica ou não governamental, governamental e de decisão. Na primeira estariam os assuntos que há anos preocupam a sociedade, mas que não merecem atenção do governo. Na segunda, os assuntos são alvo de preocupação governamental; e, na terceira, estaria a lista dos problemas a serem decididos. A passagem de um assunto da agenda sistêmica para a governamental poderia ocorrer quando há eventos dramáticos ou crises, influência de indicadores ou acumulação de experiências.

Atores visíveis e invisíveis operam na formação da agenda decisória, constituída pelos problemas prioritários que exigem políticas como soluções. São considerados atores visíveis: a mídia, os partidos políticos, os grupos de pressão e outros. Esses atores têm o poder de definir as alocações prioritárias da agenda decisória. Destacam-se nesse grupo as coalizões de defesa que, a partir de crenças e valores compartilhados entre os membros que a compõem, concentram esforços para a inserção de determinadas questões na agenda. Por outro lado, os atores invisíveis, tais como acadêmicos e burocratas, são mais presentes na constituição das alternativas técnicas para as questões escolhidas pelo grupo anterior. Enquanto os atores visíveis influenciariam mais os atores invisíveis, os atores invisíveis trabalhariam mais na especificação de alternativas.

Definidos os problemas que serão contemplados com soluções por meio de ações públicas, procede-se à formulação dos programas e dos projetos que orientarão a execução das atividades. Dependendo do grau de conhecimento disponível sobre o problema a ser tratado pela política, a formulação poderá conter parâmetros bem específicos acerca dos beneficiários e dos recursos envolvidos. Tratando-se de problemas com pouca informação ou alto grau de conflito, a formulação poderá ser mais genérica, de modo a deixar para a

etapa posterior, a da implementação, a definição mais precisa sobre determinados aspectos da política.

Viana (1996, p. 13) propõe que a fase de formulação seja dividida em três subfases. Na primeira, uma massa de dados seria transformada em informações relevantes. Na fase seguinte, valores e princípios se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre a ação. Já na última, o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas. Secchi (2013, p.48-55) prefere separar a fase de formulação de programas em dois estágios: (a) o da formulação de alternativas e (b) o da tomada de decisão. Acerca desta primeira etapa, o autor realiza uma citação que merece ser reproduzida aqui: "a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder" (SCHATTSCHEIDER, 1960, p.68). A assertiva reforça a importância desta etapa em todo o ciclo da política, contudo é preciso fazer uma ressalva em relação a essa valorização. Nem todos os conflitos de uma política são claramente previstos no momento em que as alternativas são definidas e explicitadas, é possível que conflitos imprevisíveis aflorem na fase de implementação da política. É fato que a escolha de alternativas é extremamente relevante, mas não se pode desconsiderar as disputas e alocações de poder em outros estágios do ciclo.

Em relação à tomada de decisão, Secchi (2013, p. 51-55) reconhece três modelos: o de racionalidade (absoluta e limitada), o incremental (que será tratado a seguir) e o de fluxos múltiplos (derivado do "lata do lixo"). No modelo de racionalidade absoluta, entende-se que a decisão é fruto de uma atividade puramente racional, enquanto que na racionalidade limitada são reconhecidas as limitações cognitivas e informativas dos agentes decisores. No modelo de fluxos múltiplos, a política pública é tomada como dependente da

confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis. Nessa abordagem se admite que haja janelas de oportunidade, que favorecem o lançamento de soluções em condições políticas favoráveis.

Menicucci (2007, p.303) defende a importância dos efeitos retroalimentadores da implementação sobre a formulação de políticas. A autora assevera que o processo de formação de uma política ocorre por meio da interação entre formulação, implementação e avaliação. Trata-se de uma perspectiva, também defendida aqui, que reforça o cuidado que o analista deve ter ao tomar o ciclo de políticas como um rígido sistema linear e sequencial. Isto é, as etapas do ciclo devem ser tomadas mais como referência para a compreensão de aspectos específicos das políticas públicas, do que como uma simples sequência de etapas que sempre se sucedem da mesma forma e em qualquer política analisada.

A implementação da política é a concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda decisória, problemas que deverão ser tratados a partir dos critérios definidos na etapa anterior. Uma forma de caracterizar a fase de implementação é apresentada por Secchi (2013, p.55): “[...] aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”. O autor observa que a implementação deve ser encarada não como um mero problema técnico, mas sim como um complexo conjunto de elementos políticos que podem não ser concretizados da maneira planejada. Além disso, ele lembra que é no momento da implementação que funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, são colocadas à prova. Secchi (2013, p. 58-59) também explicita alguns exemplos de instrumentos de implementação de política pública: regulamentação, legalização, impostos, subsídios, prestação de serviço público, transferências de renda, campanhas e concursos.

Esses e outros instrumentos podem ser combinados a fim de estruturar instrumentos mistos.

Ponto importante na fase de implementação é o consenso sobre as metas e os objetivos entre aqueles que executam a política e os que a formulam. Esta é uma relevante observação feita por Meter e Van Horn (1975 *apud* VIANA, 1996, p. 17), que alertam para a necessidade de um bom entrosamento entre formuladores e implementadores para a concretização de políticas exitosas. Os autores propõem um modelo no qual o desempenho da política depende das características das agências implementadoras, das condições políticas, econômicas e sociais e da forma de execução de atividades.

Merecem também atenção dois modelos de implementação de políticas públicas, que Secchi (2013, p. 60-61) extraiu da obra de Sabatier (1986): (a) *top-down* e (b) *bottom-up*. No primeiro modelo há uma rígida separação entre as fases de tomada de decisão e de implementação, baseia-se em uma abordagem funcionalista e tecnicista, que entende que a política deve ser formulada na esfera pública e que a implementação é um esforço administrativo banal. Já o modelo *bottom-up* preconiza maior atuação de burocratas e redes de atores, tanto na concepção, como na execução das políticas. Nessa perspectiva haveria maior liberdade por parte daqueles que implementam a política para realizar os ajustes necessários para o alcance das metas delineadas. Desta forma haveria uma maior discricionariedade de gestores e burocratas no trâmite da política.

Elmore (1979/1980 *apud* Viana, 1996, p. 25-26) apresenta dois tipos de análise da implementação: *forward mapping* e *backward mapping*. No primeiro tipo, defende-se que os formuladores de política controlam o processo organizacional, político e técnico, que envolve a implementação. Já no segundo tipo, a implementação não pode ser definida no topo da gestão, mas sim no ponto em que

as ações administrativas interceptam escolhas privadas. A tipologia de Elmore aponta para o fato de que a negociação é fundamental no processo de implementação, sendo esta uma das principais características da *backward mapping*.

A fase de avaliação pode ocorrer em três diferentes etapas da implementação da política: antes (*ex ante*), durante (*in itinere* ou monitoramento) ou depois (*ex post*). Importante considerar que os parâmetros de avaliação devem ser claramente expostos, a fim de que esta etapa sirva adequadamente para a melhoria das atividades em curso e para a formação dos envolvidos mais diretamente com a política. Desse modo, a avaliação pode ser embasada por diagnósticos que verifiquem os impactos das ações empreendidas, fornecendo aos executores das ações recursos informacionais preciosos para formação de quadros ou ajustes de rotas nos projetos. As avaliações encerram o ciclo da política pública, fornecendo subsídios para o início de um novo ciclo, voltado para a resolução do problema não equacionado ou indicando a resolução completa das questões que a política objetivava resolver.

Segundo Worthen et al. (2004), nas últimas décadas foram criados quase sessenta diferentes modelos de avaliação. Estes modelos variam de prescrições abrangentes a simples listas de verificação. Alguns modelos adotam uma abordagem sistêmica, outros preferem o juízo profissional calcado na opinião de especialistas, há os que focam na comparação de dados de desempenho com objetivos delineados e outros adotam a pesquisa experimental cuidadosamente controlada; são diversas as perspectivas dos modelos de avaliação, sendo estes apenas alguns exemplos explicitados pelos autores. Durante muito tempo dois grupos de avaliadores poderiam ser claramente identificados a partir de suas abordagens epistemológicas: de um lado estavam os defensores do objetivismo e do outro lado se encontravam os do subjetivismo. O que se observa hoje é a superação

dessa dicotomia, sendo mais frequentes as avaliações calcadas em múltiplas abordagens. (WORTHEN et al., 2004, p. 103-111).

Uma análise cronológica sobre a avaliação de políticas públicas é traçada por Faria e Filgueiras (2007, p.328-329) e por Worthen et al. (2004, p.77-84). Os primeiros autores identificam os anos 1960 como início do boom da avaliação de políticas nos EUA. Nesta fase a avaliação serviria como ferramenta para os formuladores de políticas e para a alta gerência dos órgãos responsáveis. A rápida expansão do gasto público em bens e serviços sociais justificava o grande interesse por avaliação neste período. Contudo, havia uma clara dificuldade metodológica e conceitual para estruturar os esforços avaliativos, sendo os resultados destes decepcionantes, na opinião de Worthen et al.. Para esses autores, a década seguinte é que foi marcada por contribuições sólidas nos fundamentos e estruturas conceituais para a avaliação. Além disso, havia nos anos 1970 uma grande demanda por profissionais da área para atuar em órgãos governamentais locais, estaduais e federais dos EUA, inclusive no Ministério de Tecnologia, por meio de recursos aportados pelo governo central. Contudo, houve um retrocesso nesta alocação de recursos no final da década dos 1970 e início dos anos 1980, sendo a preocupação com a avaliação substituída por subsídios para programas sociais desprovidos de qualquer exigência de avaliação. As avaliações em todos os níveis de governo dependiam em boa parte dos recursos federais, e a administração Reagan não estava sensível à questão. Apesar da redução do apoio federal, a institucionalização da avaliação não apenas em órgãos públicos, mas também em empresas e associações civis, avançou neste período e a demanda por profissionais da área seguiu crescente.

Nos anos 1970, as avaliações do tipo *top-down*, corriqueiras na década anterior, são deixadas de lado em favor das abordagens *bottom-up*. Nesta mudança são valorizadas as necessidades dos operadores de

programas. Já nas décadas de 1980 e 1990, as avaliações são postas a serviço da reforma do setor público, com a instituição de novos valores de governança, dentre os quais se destacam as medidas de descentralização. É neste período que se iniciam os questionamentos acerca do modelo burocrático na administração pública, sendo a resposta mais usual as reformas gerenciais. A rigidez burocrática deveria dar lugar à flexibilidade gerencial, além disso, o foco nos processos do primeiro modelo deveria ser substituído pela busca de resultados. Diversas reformas nacionais foram realizadas, visando esta mudança de modelo de gestão pública; elas começaram nos anos 1980 com Reagan e Thatcher e se espalharam pelo mundo, alcançando o Brasil nos anos 1990 com as reformas capitaneadas por Bresser Pereira.

O ciclo de políticas públicas contribui para uma análise integrada das políticas públicas, na medida em que é possível reconhecer, nos estágios propostos, os atores e processos sobre os quais se deseja aprofundar o conhecimento. Esforço importante neste sentido é a definição das escalas de análise que viabilizem o avanço da compreensão sobre a temática. Considerando esta dimensão integradora do ciclo de políticas, buscou-se relacionar outros modelos de análise com ele, nos termos colocados na próxima seção.

137

4 RELAÇÃO ENTRE O CICLO DE POLÍTICAS E OUTROS MODELOS ANÁLISE

Nesta seção será apresentada uma proposta de abordagem que relacione alguns dos diversos modelos de análise de políticas públicas com os estágios do ciclo de políticas, abordado anteriormente, para tanto foi montado um quadro com os possíveis relacionamentos. Não se pretende aqui avançar em cada um dos modelos, há uma ampla literatura sobre eles, sendo parte dela referenciada no próprio quadro. O objetivo aqui é avançar na compreensão do ciclo das

políticas a partir das contribuições oferecidas por outros modelos de análise.

Dye (2010), Souza (2007, p. 72-77), Secchi (2013, p. 25-31) e Howlett, Ramesh e Perl (2013) identificam alguns modelos e tipologias de formulação e análise de políticas públicas, que serão apresentadas de forma sucinta a seguir. A tipologia de Lowi estabelece quatro formatos para as políticas: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Outra abordagem é aquela proposta por Wilson, construída a partir da distribuição de custos e benefícios da política na sociedade. Gormley apresenta uma tipologia enfocada na atenção do público e na complexidade da formulação e da implementação da política. A proposta de Gustafsson é baseada no conhecimento e na intenção dos responsáveis pelas políticas. A análise da política pública a partir do conteúdo técnico e do conteúdo político, com enfoque na geração de conflitos, foi estruturada por Bozeman e Pandey. Há também a perspectiva da *garbage can* ("lata de lixo"), na qual se defende que há vários problemas e poucas soluções, neste cenário as soluções procurariam por problemas. Na visão da coalizão de defesa se defende que grupos de atores se organizam a fim de influenciar o processo de elaboração da política pública. No modelo de arenas sociais, a política pública é encarada a partir da iniciativa dos empreendedores políticos, convencidos de que há um problema a ser solucionado. Oriundo de noções de biologia, o modelo de equilíbrio interrompido é caracterizado por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade.

Há também outros modelos reconhecidos por Dias (2012, p.47-48) que auxiliam a análise da formulação da política pública. O primeiro deles é o modelo de decisão racional absoluta, no qual se pressupõe ações racionais por parte dos responsáveis pela política, que disporiam de informação perfeita para a ação, promovendo assim a melhor alocação possível dos recursos. Já no modelo de decisão

racional limitada, admite-se que a informação não é perfeita e que os agentes decisores optam pelas ações que melhor os satisfazem. No modelo de anarquia organizada a natureza da informação é tomada como ambígua e limitada, diferentemente das duas abordagens anteriores. Entende-se, no modelo de escolha pública, que a política ocorre em um ambiente concorrencial, sendo as decisões tomadas com base no retorno que estas proporcionam àqueles que participam do processo de formulação da política pública.

Outro modelo que cabe citar aqui é o de redes de políticas públicas. O debate sobre a formação de redes não é recente, sendo o uso do termo encontrado em artigos da primeira metade do século XIX, conforme levantamento realizado por Leila Dias (1995, p. 144). Esta mesma autora defende que, desde a década de 1970, as inovações técnicas contribuíram com a produção de uma ampla literatura sobre o papel das redes na organização do território. Mais recentemente, o paradigma das redes tem sido evocado para explicar diversos fenômenos da vida social, como se pode atestar na publicação organizada por Duarte et al. (2008), na qual se encontra o trabalho de Tanja Börzel sobre as redes de políticas públicas. Börzel (2008, p.220) define a rede de políticas como um conjunto de relacionamentos estáveis, de caráter não hierárquico e interdependente, ligando diversos atores que compartilham interesses e recursos, tomando a cooperação como o melhor meio para se alcançar os objetivos em comum.

São inúmeros os modelos de políticas públicas e a utilização destes deve variar com os propósitos do analista. Boa parte destas propostas foi formulada para análise de etapas específicas da política pública, algumas delas são corriqueiramente utilizadas como ferramentas analíticas em mais de uma etapa. Winkler (2010) sistematizou os modelos elencados por Dye (2010), trabalho que inspirou a construção do quadro abaixo, que incorpora as tipologias e modelos

propostos por outros autores. O objetivo deste quadro é identificar as fases em que os modelos ou tipologias focam as categorias de análise deles.

A primeira coluna do quadro indica o autor da tipologia ou a referência da qual ela foi extraída. Por autor se entende o propositor original do modelo selecionado, enquanto que por referência, deve-se tomar a obra que apresenta uma proposta defendida por outros autores ou a sistematização de abordagens. Os casos reconhecidos como referência foram principalmente aqueles registrados por Dye (2010). Na segunda coluna foram identificadas as tipologias propriamente ditas, quando não foi possível reconhecer uma identidade para elas, atribuiu-se o nome dos próprios autores da tipologia. Na terceira coluna é que a relação entre modelos e estágios do ciclo se torna evidente, com o reconhecimento de quais estágios estariam mais diretamente relacionadas a cada um dos modelos. Por fim, na última coluna se busca identificar de forma bastante sucinta o foco da tipologia selecionada.

Figura 2 – Relação entre modelos de análise de políticas públicas e estágios do ciclo de políticas

Autor (A) ou Referência (R)	Modelo ou tipologia	Estágio da política	Foco
Worthen <i>et alii</i> , 2004 (A)	Abordagens de Avaliação	avaliação	questões a serem resolvidas e principais atores
Baumgartner e Jones, 1993 (A)	<i>Punctuated Equilibrium</i> ("equilíbrio interrompido")	formação de agenda	estabilidade e mudança de agenda
Kingdon, 1984 (A)	Fluxos Múltiplos	formação de agenda	atenção do governo aos problemas
Sabatier, 1988 (A)	<i>Advocacy coalitions</i> ("coalizões de defesa")	formulação	grupos de interesse
Souza, 2007 (R)	Arenas Sociais	formulação	grupos de interesse
Dye, 2010 (R)	Teoria da Elite	formulação	poder de elite
Dye, 2010 (R)	Teoria dos Grupos	formulação	grupos de interesse
Cohen, March e Olsen, 1972 (A)	<i>Garbage Can</i> ("lata do lixo")	formulação	soluções procuram por problemas
Etzioni, 1967 (A)	<i>Mixed Scanning</i> ("sondagem mista")	formulação	combina abordagens racionalista e incrementalista
Buchanan e Tullock, 1962 (A)	Opção Pública	formulação	grupos de interesse
Dye, 2010 (R)	Teoria de Jogos	formulação	jogo racional
Bozeman e Pandey, 2004 (A)	Tipologia de Bozeman e Pandey	formulação	conflito entre conteúdos técnico e político
Lindblom, 1959 (A)	Incremental	formulação e implementação	poucas propostas
Tanza Börzel, 2008 (R)	Rede de Políticas Públicas	formulação e implementação	relações não-hierárquicas
Dye, 2010 (R)	Institucional	formulação, implementação	instituições governamentais
Easton, 1965 (A)	Sistêmico	formulação, implementação	interações-complexas
Gormley, 1986 (A)	Tipologia de Gormley	formulação, implementação	nível de saliência e de complexidade
Gustafsson, 1983 (A)	Tipologia de Gustafsson	formulação, implementação	conhecimento e intenção do <i>policymaker</i>
Simon, 1955 (A)	Racional	formulação, avaliação	avaliação de propostas
Wilson, 1983 (A)	Tipologia de Wilson	formulação, implementação, avaliação	custos e benefícios na sociedade
Lowi, 1964 (A)	Tipologia de Lowi	implementação	impacto na sociedade
Lasswell, 1956 (A)	Ciclo das Políticas	política pública em 7 estágios	tomada de decisão e política pública enquanto processo

Fonte: Elaborado pelo autor.

A maior parte dos modelos está mais diretamente relacionada à etapa de formulação das políticas, sendo de fato esta uma etapa sobre a qual recai grande parte da atenção dos analistas. Em alguns destes casos, os modelos abrangem mais de uma etapa do ciclo, sendo mais comuns as abordagens que alcançam, além da formulação, a etapa de implementação. Tal fato pode estar associado com a preocupação

de diversos pesquisadores acerca dos impactos das políticas públicas na sociedade. O trabalho de Worthen et al. (2004) apresenta inúmeros caminhos no processo avaliação e monitoramento das políticas, contudo se considerou inadequado expor aqui cada uma das abordagens propostas pelos autores. Acerca da formação de agenda, dois modelos foram identificados, ambos se apresentando como referências consolidadas nos estudos da área.

Acerca da utilidade dos modelos, Dye (2010, p.126-127) lembra que tratam de simplificações que nos auxiliam na compreensão dos fenômenos: “Um modelo é meramente uma abstração ou uma representação da vida política”(p.126). Sendo assim, alguns critérios devem ser observados na utilização desses modelos: (a) ordenar e simplificar a realidade; (b) identificar o que é relevante; (c) condizer com a realidade; (d) comunicar algo significativo; (e) orientar a pesquisa e a investigação; (f) propor explicações. Além desses critérios, Winkler também sugere mais alguns, que foram negligenciados por Dye. O primeiro deles é a “elegância”, podendo um modelo ser caracterizado como elegante quando, combinado, ele consegue ser simples e ter um bom poder de previsão e explicação. Como segundo critério, é indicada a capacidade de generalização e a confiabilidade do modelo. Por último, Winkler destaca o processo pelo qual os modelos se aperfeiçoam em relação ao poder explicativo e preditivo deles. Desta forma, o analista de políticas públicas deve considerar esses parâmetros ao enveredar nos estudos acerca da temática selecionada.

5 CONCLUSÃO

A contribuição mais original deste artigo está na proposta de relacionar as tipologias de análise de políticas públicas com as etapas de um modelo específico de análise: o do ciclo de políticas públicas. Busca-se aprofundar o conhecimento acerca dos limites e

potencialidades dos diversos modelos de análise identificados. Além disso, a iniciativa também contribui para o avanço do próprio modelo de ciclo de políticas, buscando-se a melhor utilização deste a partir das categorias oferecidas por outras abordagens. Neste sentido é que se considera a abordagem do ciclo como integradora, na medida em que, a partir dela, é possível reconhecer o uso mais adequado das tantas outras perspectivas sobre o tema.

Por fim, cabe destacar a contribuição que a abordagem oferece para a própria integração das políticas públicas, não na perspectiva da análise, mas sim na da própria ação do governo. Avançar na integração das políticas nessa perspectiva significa se afastar dos processos que induzem à fragmentação das iniciativas governamentais. Trata-se de um debate que ganha corpo na Europa e na OCDE a partir de políticas de desenvolvimento alinhadas com a chamada *Policy Coherence for Development*. Nesta linha de ação, a coerência das políticas é colocada em primeiro plano como resultado de esforços crescentes de coordenação das políticas. Entende-se aqui que uma compreensão mais clara do ciclo das políticas, por parte de pesquisadores e gestores públicos, contribui para o avanço na coerência das políticas, sendo esse tema objeto de futuros avanços na pesquisa empreendida por este autor.

143

REFERÊNCIAS

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

BÖRZEL, Tanja. Organizando Babel: redes de políticas públicas. In: DUARTE, F.; QUANDT, C.; SOUZA, Q. (Orgs.). **O tempo das redes**. São Paulo: Perspectiva, 2008.

BOZEMAN B.; PANDEY, S. Public management decision making: effects of decision content. **Public Administration Review**, v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. Garbage can model of organization choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n.1, p. 1-25, 1972.

DIAS, Leila. Redes: emergência e organização. In: CASTRO, I.; GOMES, P.; CORRÊA, R. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

DIAS, Rafael. **Sessenta anos de política científica e tecnológica no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

DUARTE, F.; QUANDT, C.; SOUZA, Q. (Orgs.). **O tempo das redes**. São Paulo: Perspectiva, 2008.

DYE, Thomas. **Undertanding public policy**. Englewwod Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEDEMANN, F.; SALM, J. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2. ed., p. 97-129, 2010 [2005].

ELMORE, Richard. Backward mapping: implementation research and policy desicions. **Political Science Quaterly**, 94(4), 1979/1980.

ETZIONI, Amitai. Mixed Scanning: uma "terceira" abordagem de tomada de decisão. In: HEDEMANN, F.; SALM, J. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2. ed., p. 219-232, 2010a[1967].

FARIA, Carlos; FILGUEIRAS, Cristina. As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE M.; MARQUES, E. (Orgs.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 327-367, 2007.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 212-259, 2000.

GORMLEY, T. Regulatory issue networks in a Federal system. *Polity*, v. 18, n.4, p. 595-620, 1986.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JENKINS-SMITH, H.C.; SABATIER, P.A. The study of public policy processes. In: JENKINS-SMITH, H.C.; SABATIER, P.A. (Orgs.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder, Westview Press, 1993.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston, Little Brown, 1984.

LASSWELL, Harold. The decision process: seven categories of functional analysis. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LINDBLOM, Charles. Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEDEMANN, F.; SALM, J. (Orgs.) **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2. ed., p. 161-180, 2010a[1959].

145

LOWI, T. American business, public policy, case studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MENICUCCI, Telma. A implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 303-325, 2007.

METER, Donald; VAN HORN, Carl. The policy implementation process. A conceptual framework. **Administration and Society**, 6(4), 1975.

SABATIER, P.A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2006.

SCHATTSCHEIDER, E. **The semisovereign people**: a realist's view of democracy in America. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, p. 68, 1960.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. **Rivista Italiana di Scienza Politica**, v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 65-86, 2007.

VIANA, Ana Luíza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n.2, 1996.

WILSON, J. **American government**: institutions and policies. Lexington: Heath & Co, 1983.

WINKLER, Donald. Modelos: da teoria à prática (comentário). In: HEDEMANN, F.; SALM, J. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2.ed., p. 129-132, 2010.

WORTHEN, B.; SANDERS, J.; FITZPATRICK, J. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. São Paulo: Editora Gente, 2004.

Recebido: 21/08/2013

Aprovado: 01/11/2013