

# Análises dos principais Modelos Sintéticos de Políticas Públicas<sup>1</sup>

Heber Silveira Rocha<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

Há muitas formas de apresentar os modelos sintéticos de políticas públicas formulados e aperfeiçoados, sobretudo a partir das décadas de 1990 e 2000 e que pautam as análises dos casos concretos de políticas, como os modelos de múltiplos fluxos de John Kingdom (2003); modelo do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1993) e o modelo de coalizões de defesa do Sabatier (1993; 2007).

Antes de adentrar nos três modelos propriamente ditos, vamos abordar o surgimento do campo de análise de políticas públicas nas ciências sociais que iniciou na década de 1940 e vai se consolidando como uma disciplina autônoma nas décadas seguintes. Lasswell (1951) é o autor que inaugura e nomeia a disciplina de *policy science* (ciência da política pública) como uma subárea da ciência política. Segundo este autor a análise a *policy science* permite juntar elementos da academia com dados governamentais e com isso compreender a ação estatal.

Como será exposto ao longo do texto, muitos deslocamentos ocorreram ao longo dos últimos cinquenta anos na literatura, reduzindo a importância da racionalidade e do próprio processo de decisão na formulação de políticas, trazendo para o centro das análises outras etapas do ciclo de produção de políticas, como a formação da agenda e a sua implementação.

Essas mudanças de enfoque destacaram ainda crescentemente **o papel das agências estatais, burocracias e instituições**, por vezes de forma isolada, ou às vezes e configurações de atores em interação, assim como o papel **das ideias valores na produção das políticas públicas, com por exemplo as comunidades epistêmicas (Haas,1992).**

---

<sup>1</sup> Texto publicado na plataforma digital do GETIP Grupo de Estudos sobre Tecnologia e Inovação na Gestão Pública/EACH-USP. Disponível em <http://www.getip.net.br>

<sup>2</sup> Professor substituto da EACH-USP no curso de Gestão Ambiental. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP. Mestre em Administração Pública pela FGV-SP. Doutor em Ciência Política pelo IFCH-UNICAMP.

Antes de tudo é necessário localizar o que são políticas públicas. Embora haja várias definições, parto aqui da proposição de Baumgartner e Jones (1993) de que se trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais pelo Estado e pelas autoridades governamentais e um sentido amplo.

Portanto, estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam.

Cada perspectiva de análise sobre as políticas públicas se inspirou em teorias a respeito da natureza, do funcionamento e das características do Estado. Entre tais perspectivas figuram principalmente o pluralismo, o marxismo, a teoria das elites e o neoinstitucionalismo. Não apresentarei neste ensaio tais teorias, não apenas pela questão do tempo de prova, mas por que basta para os nossos objetivo compreender o funcionamento em si dos modelos de análise **(Marques; Faria, 2013)**.

Este texto está dividido da seguinte forma. A primeira seção abordará o breve histórico do campo de políticas públicas

## **1. BREVE HISTÓRICO DO CAMPO**

Laswell (1936) introduz a expressão policy analysis (análise de políticas públicas), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

### **Incrementalismo (crítica ao racionalismo da tomada de decisão)**

O próximo momento subsequente, ainda em grande parte no interior do paradigma pluralista. Trata-se de uma crítica focada inicialmente no caráter racional da tomada de decisão, contribui para a formação de uma visão mais complexa e conflitiva do processo de produção de políticas a partir do fim dos anos 1970.

A visão da política pública como um processo incremental foi desenvolvido por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992). Com base em pesquisas empíricas, os autores argumentaram que os recursos governamentais

para um programa, órgão ou uma data política pública não partem do zero, e sim de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas governamentais. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas.

### **O tipo da política pública**

O caráter político foi tematizado também por Lowi (1964) no mesmo período, focando de maneira precursora os efeitos dos formatos institucionais diferenciados responsáveis pelas políticas, ideia que se tornaria muito importante a partir dos anos 1980 com a disseminação do neoinstitucionalismo (como será exposto adiante).

**Theodor Lowi (1964, 1972)** desenvolveu a talvez mais *conhecida tipologia sobre política pública*, elaborada por meio de uma máxima: a política pública faz a política. Com essa máxima, Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas.

**Para Lowi**, a política pública pode assumir quatro formatos.

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo.

O segundo é o das políticas regulatórias, mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse.

O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e a curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros. São, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento.

O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos.

### **O modelo Garbage Can**

O modelo garbage can ou “lata de lixo” foi desenvolvido por **Cohen, March e Olsen (1972)**, argumentando que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento.

### **O neoinstitucionalismo e os modelos de análise posteriores**

A partir dos anos 1980, o estudo de políticas no interior da Ciência Política sofreu importantes deslocamento sob a influência do neoinstitucionalismo, em especial o usualmente denominado ‘histórico’, por ter se debruçado muito mais intensamente sobre o próprio Estado e suas instituições no estudo das políticas.(Skocpol, 1985)

O neoinstitucionalismo produziu importantes impactos na literatura nacional no que diz respeito à análise de políticas, talvez sendo a perspectiva teórica com maior influência recente sobre o debate brasileiro. Exemplo disso são os estudo a respeito das consequências do desenho do Estado sobre nossas políticas (**Arretche, 2000; 2012**), análise do impacto das diferentes arenas na reforma das políticas sociais (**Arretche, 2002; Cortez, 2009**) e sobre o conjunto de políticas brasileiras (Melo,2002).

Em termos gerais, a literatura nacional tem explorado de forma intensa e promissora a relação entre federalismo e políticas públicas (**Hochman; Faria, 2013**), assim como analisado o lugar do federalismo no sistema político brasileiro (Arretche, 2012).

### **Contexto da política pública**

## 2. Os modelos sintéticos de políticas públicas

As referências disponíveis da era analítica revelam-se insuficientes para explicar os fenômenos em políticas públicas. A busca por melhores teorias (Sabatier, 1999) faz surgir as abordagens sintéticas, isto é, modelos e teorias desenvolvidos para explicar os multifacetados e complexos processos de produção das políticas públicas (John, 2013). Essas abordagens se propõem a ser multi teóricas de forma a não empregar somente uma perspectiva, mas a conseguir considerar as múltiplas causas para explicar os processos de produção e mudanças nas políticas contemporâneas. (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Conforme aponta John (2013), são três as abordagens sintéticas entendidas como o estado da arte da análise de políticas públicas: o Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model), desenvolvido por John Kingdon (2003); a Teoria do Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Theory), criada por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993); e o Modelo das Coalizões de Defesa (Advocacy Coalition Framework), proposto por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993).

São modelos desenvolvidos por estudiosos estadunidenses e pensados para o contexto político-institucional dos Estados Unidos, entre os anos 1980-1990. Logo, levou algum tempo para que essas abordagens fossem difundidas e testadas em outros contextos internacionais até que se constatasse aplicáveis a outros sistemas políticos (John, 2006; 2013)

Pode dizer-se que os diferentes modelos de análise têm em comum a preocupação em compreender como **funciona o sistema político**, isto é, compreender a ação pública dos governos, as condições do seu desenvolvimento, as suas causas e condicionantes, os fatores de sucesso e de insucesso, as consequências e os efeitos dessa ação, o papel dos atores, o papel das ideias e dos fatores cognitivos, a influência dos fatores socioeconômicos e dos organismos

internacionais, procurando padrões e explicações causais através da análise das instituições, dos atores, das ideias e de outras variáveis de natureza cognitiva, bem como da análise dos fatores socioeconómicos.

Neste seção apresentaremos quatro dos modelos teóricos de análise de políticas públicas que contribuem para a compreensão da génese dos problemas e do processo das políticas públicas: (1) o modelo sequencial ou do ciclo político, (2) o modelo dos fluxos múltiplos, (3) o modelo do equilíbrio interrompido e (4) o quadro analítico das coligações de causa ou de interesse.

### **1.1. Modelo sequencial ou do ciclo político (Policy Cycle)**

No modelo sequencial, as políticas públicas são tomadas como resultado de um processo que se desenvolve por “etapas, num ciclo político que se repete”. Importante não é explicar como funciona o sistema político, mas compreender os modos da ação pública, demonstrar as continuidades e as rupturas, bem como as regras gerais de funcionamento que são específicas das políticas públicas.

Lasswell (1957) é um dos primeiros autores a propor, no fim da década de 1950, uma análise estruturada do processo político, sugerindo a sua decomposição em fases sucessivas, relacionadas entre si de uma forma lógica e sequencial. Parte da abordagem sistémica das políticas públicas de Easton para a construção do modelo Policy Cycle ou modelo das etapas, propondo que as políticas públicas sejam analisadas como o resultado de um ciclo político que se desenvolve por etapas, procurando desta forma “abrir a caixa negra” do sistema político.

A desagregação em etapas, que podem ser investigadas isoladamente ou em relação com as etapas subsequentes, por redução da complexidade, facilita a compreensão desse mesmo processo (Lasswell, 1957). As designações que Lasswell propõe para cada uma das fases constituem um contributo decisivo para a criação de um mapa conceptual orientador da análise das políticas públicas: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão e avaliação.

A partir da formulação de Lasswell, nos anos 70, Charles O. Jones (1984) desenvolve uma classificação com dez etapas. Os diferentes autores identificam várias etapas, fases ou sequências no ciclo político, designando-as de formas diferentes, porém quatro etapas são comuns a todas as propostas e podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- definição do problema e agendamento, relativos ao contexto e ao processo de emergência das políticas públicas

- percepção de um problema como problema político

- , ao debate público sobre as suas causas e à entrada do problema na agenda política;

- formulação das medidas de política e legitimação da decisão, relativas ao processo de decisão e de elaboração de argumentos explicativos da ação política, de desenho de objetivos e de estratégias de solução do problema, de escolha de alternativas, bem como de mobilização das bases de apoio político;

- implementação, relativa aos processos de provisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para a concretização das medidas de política;

- avaliação e mudança, relativas aos processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas, com o objetivo de aferir os seus efeitos e impactos, a distância em relação aos objetivos e metas estabelecidos, a eficiência e eficácia da intervenção pública, os processos de modificação dos objetivos e dos meios políticos decorrentes de novas informações, de alterações no contexto de espaço e de tempo, a partir dos quais (por efeito de feedback) se inicia um novo ciclo político em que as etapas se repetem.

O modelo sequencial ou do ciclo político tem sido alvo de críticas, nomeadamente por se basear numa metodologia de análise muito restrita, e por criar uma visão artificial do processo político.

## 1.1. Metáfora dos fluxos múltiplos (Multiple Streams Framework)

Na sua obra de referência, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, John Kingdon (2003) desenvolve “o modelo analítico Multiple Streams”,<sup>11</sup> procurando explicar como é que os problemas se transformam em problemas políticos, isto é, como captam a atenção do público e dos políticos e entram na agenda da ação pública.

Nem todas as questões se transformam em problemas políticos suscitando a intervenção do governo, apenas algumas.

### Como e porquê?

O modelo de análise proposto procura responder às seguintes questões:

- (i) Porque é que os decisores políticos prestam atenção a um determinado assunto em detrimento de outros?
- (ii) Como e porquê se alteram as agendas políticas ao longo do tempo?
- (iii) Como é que os decisores políticos selecionam soluções para os problemas, de entre um vasto conjunto de alternativas?

O autor concebe um modelo baseado numa metáfora e em três conceitos centrais: as **comunidades políticas**, constituídas por investigadores, deputados, funcionários públicos, analistas, grupos de interesse, cujos membros partilham a preocupação com determinado tema ou problemas e que promovem a construção e a difusão de ideias em diferentes fóruns; **os empreendedores políticos**, um tipo particular de atores na mediação e negociação dos processos de agendamento; **a janela de oportunidade política**, que se abre quando convergem três fluxos de variáveis: a percepção pública dos problemas (**fluxo dos problemas**), o conhecimento de soluções políticas e técnicas adequadas aos valores dominantes (**fluxo das soluções**) e as condições de governação (**fluxo da política**).

Os três fluxos (streams) fluem autonomamente no sistema político, com regras e dinâmicas próprias



— **Fluxo dos problemas**: Kingdon aborda os problemas como construções sociais estabelecidas por intervenção de atores — comunidades políticas — nos processos das políticas públicas. Estabelece uma distinção entre questões e problemas políticos, considerando que uma questão — definida como uma situação socialmente percebida — só se transforma num problema quando os decisores políticos consideram que deve ser encontrada uma solução para a questão.

Esses mecanismos são indicadores, eventos, crises, símbolos e feedback da ação política. A definição dos problemas constitui uma etapa fundamental, podendo inclusivamente determinar o sucesso da ação política. No entanto, não é suficiente, só por si, para iniciar um processo de agendamento.

— **Fluxo das soluções (alternativas)**,

composto pelo conjunto de alternativas e soluções disponíveis, geradas no interior das comunidades políticas. Um grande conjunto de ideias fluem no interior das comunidades (policy primeval soup), algumas tornam-se proeminentes enquanto outras desaparecem, em resultado de um processo evolutivo de amadurecimento, em que as ideias se confrontam e se combinam das mais variadas formas: eventuais consensos decorrem de processos de persuasão e de difusão de ideias.

As alternativas de solução não decorrem necessariamente da prévia identificação e percepção política dos problemas; o autor afirma inclusivamente que muitas vezes as soluções são construídas e só posteriormente são identificados os problemas para os quais possam ser aplicadas essas soluções.

— **Fluxo da política**,

respeita à dimensão política que segue um curso independente dos problemas e das soluções políticas. O autor inclui neste fluxo três feixes de variáveis decisivas para alterar ou influenciar o processo de agendamento.

— **O sentimento nacional (national mood)**, que caracteriza como “situações em que um grande número de pessoas num país partilha ideias comuns [...] o sentimento nacional sofre mudanças no tempo, de uma forma perceptível, e estas

mudanças têm importantes impactos nas agendas e nos resultados políticos” (Kingdon, 2011: 146).

— **As forças políticas organizadas**, onde os atores centrais são os partidos políticos e os grupos de interesse. A percepção que os decisores têm da forma como estes atores se inter-relacionam é de importância crucial para o desenvolvimento das políticas. Se os governos consideram que “a maioria dos grupos de interesse e outras forças organizadas apontam para uma mesma direção, [...] este contexto proporciona-lhes um forte ímpeto para se orientarem nessa direção” (Kingdon, 2011: 150).

— **As mudanças governamentais (governmental turnover)**, nomeadamente mudanças de ciclo político, remodelações e reconfigurações de governos e parlamentos, mudanças nas hierarquias da administração, sendo a mudança de governo o fator mais propício à ocorrência de alterações na agenda política. Ao contrário do que acontece no fluxo das políticas, em que o consenso é produto de processos de persuasão e difusão, no fluxo da política os consensos são construídos através de intensos processos negociais e pelo estabelecimento de coligações.

Como foi já referido, o autor defende que cada um dos fluxos descritos percorre o seu caminho de forma independente, de acordo com as suas próprias regras e dinâmicas. Em determinados momentos e sob determinadas condições, os fluxos convergem, favorecendo a **abertura de uma janela de oportunidade**, que “proporciona aos defensores de uma determinada proposta uma possibilidade para fazer valer as suas ideias ou para determinar que a atenção política se centre nos seus problemas específicos” (Kingdon, 2011: 165).

O modelo Multiple Streams distingue, para efeitos de simplificação da análise, dois grandes conjuntos de atores: (1) **o conjunto de atores visíveis** mais exposto à pressão e atenção pública, que inclui o governo, o parlamento e os membros da administração com poder decisório, e **(2) o conjunto de atores invisíveis**, composto por grupos de interesse, burocratas, pesquisadores, académicos, partidos políticos, média e opinião pública.

Cada um dos conjuntos dispõe de recursos distintos: os atores visíveis dispõem de uma autoridade formal e de prerrogativas legais, que lhes são

concedidas pelo seu próprio estatuto, enquanto os atores invisíveis detêm um maior controle sobre as alternativas e soluções disponíveis.

Independentemente de estarem inseridos num ou noutra destes conjuntos, emergem atores (ou grupos de atores) que estão dispostos a investir os recursos de que dispõem — designadamente tempo, energia, reputação, recursos financeiros — para colocar no centro da atenção política os seus problemas e/ou as alternativas que defendem. Kingdon designa estes atores como **empreendedores políticos** (*policy entrepreneurs*), que desempenham um papel fundamental no processo, tendo uma grande influência na criação de condições favoráveis à junção dos fluxos, à abertura de janelas de oportunidade e à introdução de mudanças na agenda política.

## 1.2. O modelo do equilíbrio interrompido (Punctuated Equilibrium Theory)

O modelo Punctuated Equilibrium, desenvolvido por Frank Baumgartner e Bryan Jones, é construído com base no seguinte princípio: os processos políticos são geralmente caracterizados por estabilidade e incrementalismo, pontuado ou interrompido, ocasionalmente, por mudanças de larga escala. A estabilidade, mais que as crises, caracterizam a maioria das áreas de política, mas as crises ocorrem. Compreender o processo político implica analisar as condições de estabilidade e simultaneamente as condições da mudança (True, Jones e Baumgartner, 2007: 155-156).

O objetivo dos autores foi construir uma abordagem que permitisse explicar quer as descontinuidades ou interrupções (*punctuations*), quer as continuidades (*stasis*) das políticas, argumentando que o mesmo sistema institucional gera as mudanças pequenas e graduais e as grandes rupturas. Propõem como chave para compreender as mudanças na agenda política, isto é, as interrupções ou descontinuidades dos equilíbrios, dois conceitos: “imagem política” (*policy image*) e “subsistema político”.

Em **primeiro lugar**, o **conceito de imagem política**— a forma como uma política é percebida e discutida — e os “processos de mudança nas políticas públicas” dependem da forma como os assuntos são percebidos publicamente.

As imagens políticas são ideias que permitem a compreensão dos problemas e das soluções e que podem ser comunicadas de forma simples e partilhadas por uma comunidade, ou seja, são retratos dos problemas, incluindo as narrativas sobre as suas causas e as soluções para os resolver. Quando uma imagem é largamente partilhada e aceite constitui-se como monopólio político.

Os monopólios políticos mantêm o equilíbrio e a estabilidade dos sistemas. Quando há divergências em relação a uma imagem os defensores de ideias diferentes podem conseguir desestabilizar o monopólio.

Imagens políticas alternativas são desenvolvidas com base em dois tipos de componentes: (1) informações e dados empíricos e (2) apelos emotivos. E são geradoras de disputas para a alteração das políticas.

Os autores analisam com detalhe uma diversidade de problemas para testar o modelo, e concluem que existe um padrão de evolução semelhante: a estabilidade é caracterizada pela prevalência de monopólios políticos, sendo interrompida quando um monopólio é desafiado, destruído, reconstruído ou substituído por outro. Todos os grupos e comunidades têm interesse em estabelecer um monopólio e um arranjo institucional que reforce tal monopólio.

Em **segundo lugar**, o **conceito de subsistema político** formado por comunidades de especialistas numa determinada área, nos quais os governos delegam a tarefa de processar as questões políticas. Partindo do princípio da impossibilidade de os governos lidarem em simultâneo com uma grande diversidade de assuntos, o modelo *Punctuated Equilibrium* defende que é no interior dos subsistemas políticos que são processados os problemas e toda a informação disponível. Os subsistemas políticos são, assim, entendidos como mecanismos que permitem ao sistema político assegurar o “processamento paralelo” (parallel processing) de grandes volumes de informação diversificada. O *agendamento*

*traduz a passagem de um problema do subsistema (comunidades de especialistas) para o macrossistema (governo).*

Tal como Kingdon, Baumgartner e Jones defendem que as questões políticas não se transformam automática e naturalmente em problemas políticos. Para estes autores, é a imagem política que estabelece a ligação entre o problema, a solução e a possibilidade do seu agendamento. A existência de **monopólio político** exige o exercício de controle sobre o discurso e a visão dos problemas.

Os subsistemas específicos, que adquirem o controle sobre a interpretação dos problemas e a forma como são discutidos geram feedbacks negativos sobre as agendas, impedindo os processos de mudança. Dentro dos subsistemas, as relações estabelecidas entre grupos com poder para mudar a imagem de determinado problema afetam as dinâmicas de agendamento. Nos subsistemas mais competitivos, a transformação de um monopólio político, com novos atores, com novas ideias, conduz ao agendamento de novos problemas e a novos debates, e depois a novos monopólios e períodos de estabilidade.

O modelo de Baumgartner e Jones constitui-se como uma nova forma de olhar as políticas públicas, na medida em que tem por objetivo não só explicar os longos períodos de estabilidade que caracterizam a ação pública, mas também as rápidas e explosivas mudanças que pontuam o equilíbrio dominante, elegendo os subsistemas políticos como arranjos institucionais que garantem a estabilidade, onde as ideias ocupam um lugar preponderante.

### **1.3. O quadro teórico das coligações de causa ou de interesse (Advocacy Coalition Framework — ACF)**

Como vimos, o modelo sequencial tem sido a base a partir da qual se construíram os diferentes modelos de análise das políticas públicas. O modelo Advocacy Coalition Framework (ACF), proposto na década de 1980 por **Paul Sabatier e Jenkins-Smith**, constitui uma das mais importantes formas alternativas de pensar o processo político, propondo-se:

(a) encontrar uma alternativa ao modelo heurístico das etapas, que dominava o campo de estudo das políticas;

(b) sintetizar os melhores contributos das abordagens top-down e bottom-up, explicativas da implementação de políticas; e

(c) incorporar informação técnica nas teorias do processo político.

O objetivo foi disponibilizar uma explicação coerente sobre os principais fatores e dinâmicas que afetam o processo político.

Em diálogo com os autores da tese do Iron Triangle, amplamente utilizada pela ciência política para explicar a formação de políticas públicas, Sabatier defende, para compreender o desenvolvimento do processo político, o recurso a vários conceitos: sistema de crenças, subsistema político, coligação de causas e mediadores políticos. O sistema de crenças envolve ideias, valores ontológicos e normas, percepções sobre as causas dos problemas e os efeitos e a eficácia das soluções políticas, das instituições e dos recursos mobilizados (*policy beliefs*), sendo partilhados por atores envolvidos em determinada política.

Os autores consideram que o subsistema político é a unidade de análise mais adequada para analisar o processo político. Este define-se como um conjunto de atores, integrados em organizações públicas e privadas, que se interessam ativamente por uma determinada área de política e tentam influenciar o desenvolvimento político nessa área (Sabatier, 1998: 98). Fazem parte do subsistema todos os que participam e desempenham um papel importante na geração, disseminação e avaliação das ideias políticas em relação a um tema ou área específica: analistas, grupos de interesse, burocratas, políticos eleitos, académicos, *think tanks*, investigadores, jornalistas e membros de diferentes níveis do sistema político-administrativo e de governo.

É a partilha de um mesmo sistema de crenças que mantém os atores unidos no mesmo subsistema. Quando estes atores agem de forma concertada para atingir determinados objetivos políticos, está formada uma coligação de causa ou de interesse (**advocacy coalition**). A associação ou a competição entre coligações geram dinâmicas de mudança nas políticas públicas e dinâmicas de recomposição e

de emergência de novas questões. Os subsistemas integram uma diversidade de coligações que se distinguem umas das outras pelos recursos de que dispõem e pelas ideias políticas (*policy beliefs*) que defendem (*advocacy coalition*) e que competem entre si para influenciar a tomada de decisão política.

O modelo prevê a intervenção, no interior dos subsistemas, de mediadores políticos (*policy brokers*), atores que tentam gerar compromissos entre as posições das diferentes coligações, com o objetivo de apresentar propostas de mudança política viáveis e influenciar a posição dos decisores políticos e das instituições governamentais. Esta capacidade de influenciar e promover a mudança reflete-se nos resultados das políticas (*policy outputs*), que por sua vez têm impacto, através de processos de feedback, nas ideias políticas e nos recursos das coligações, processo que os autores designam *policy oriented learning* e definem como alterações relativamente duradouras de pensamento ou de comportamento, que resultam da experiência de ações políticas anteriores e/ou da aquisição de nova informação (Sabatier, 2007: 198).

Os autores defendem que dois tipos de variáveis têm impacto ao nível do equilíbrio de poder e da distribuição de recursos no interior do subsistema: variáveis estáveis (estrutura social, regras, instituições, valores e recursos do sistema político) e variáveis instáveis ou eventos exteriores (mudanças socioeconómicas, mudanças no sistema de governo, mudanças ou decisões em outros subsistemas). Mas, ao contrário de outras abordagens que valorizam a influência do contexto e das pressões externas no desenvolvimento do processo político (como é o caso do modelo de Kingdon, que dá relevo ao papel de fatores externos ao processo político, como o sentimento nacional, o turnover governamental e a pressão dos grupos de interesse), os autores do ACF defendem que “eventos externos ao subsistema são condição necessária, mas não suficiente, para a mudança nas políticas” (Sabatier, 2007: 199), valorizando antes a importância das ideias políticas, quer na formação e desenvolvimento das coligações, quer como fator indutor de mudança política.

O modelo proposto por Sabatier e Jenkins foi elaborado com o propósito mais abrangente de encontrar uma explicação para o processo político alternativa ao

modelo das etapas. Nesse sentido, para além de proporcionar uma abordagem mais integrada dos processos de emergência e de formulação das políticas públicas, propõe também uma síntese das abordagens top-down e bottom-up da implementação de políticas. A abordagem *top-down* defende que um processo eficaz de implementação requer uma “cadeia de comando” com capacidade para coordenar e controlar o processo, enquanto que a abordagem *bottom-up* valoriza a influência das rotinas e dos procedimentos das administrações (*street level bureaucracy*) e dos expedientes utilizados para lidar com situações de incerteza como um fator determinante para o sucesso ou insucesso da concretização de políticas.

### 3. O uso dos modelos no Brasil

No Brasil, o campo das políticas públicas tem seu desenvolvimento mais tardiamente, entre os anos 1980 e 1990, a partir de estudos produzidos de forma fragmentada, voltados majoritariamente às políticas sociais e à participação social, principalmente em discussões ligadas às possibilidades trazidas pela redemocratização e pela Constituição de 1988 como também do ponto de vista das estruturas do Estado brasileiro (Melo, 1999; Arretche, 2003; Brasil: Capella, 2015).

Com destaque para as políticas sociais, o crescimento do campo ocorre, de fato, nos anos 2000, ainda que o período seja marcado pela falta de uma agenda de pesquisa que desenvolva modelos teóricos que compreendam e deem conta do contexto nacional e que dialoguem com teorias estrangeiras, de forma a ir além dos estudos de caso predominantes no Brasil (**Arretche, 2003**). Nesse primeiro momento, as políticas públicas são analisadas por teorias e métodos amparados sobretudo nas bases institucionais para explicar e operar conceitos já mais tradicionais das Ciências Sociais, como as questões relativas ao desenho e ao pacto federalista e à participação (**Arretche, 2003; Marques; Faria, 2013**).

Apesar do campo de estudo começar a despertar uma institucionalização no Brasil nos anos 2000 (Arretche, 2003), é somente na década de 2010 que as



políticas públicas ganham status de campo epistemológico, na direção de um descolamento da área da Ciência Política, seja pela incorporação do diálogo multidisciplinar do qual o campo das políticas públicas brasileiro incorporou (Marques; Faria, 2013), seja pela institucionalização de carreiras tanto no Estado quanto em cursos de graduação e pós-graduação, onde o diálogo com a literatura internacional ganha força, conferindo destaque às teorias produzidas na virada argumentativa (Brasil; Capella, 2016).

Dessa forma, o que observamos hoje é um esforço de consolidação do campo em que os pesquisadores brasileiros se dedicam tanto para avançar na produção de conhecimento sobre as políticas públicas brasileiras quanto para fomentar abordagens teóricas e metodológicas que dialoguem com os achados e as referências internacionais.

**No Brasil diferentes autores têm mobilizado os modelos sintéticos para explicar as políticas públicas.**

Capella (2004) tem sido uma grande difusora do modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon (1985).

Araújo (2010) e Secchi (2014) tem mobilizado o modelo de coalizão de defesa de Sabatier para explicar as mudanças nas políticas setoriais, como meio ambiente e ciência e tecnologia.

Brasil e Capella (2015) tem mobilizado o modelo do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1993) e os demais para explicar os subsistemas de políticas públicas.

No campo da análise das políticas públicas, um vasto conjunto de abordagens teóricas surgiu ao longo da segunda metade do século XX (BRASIL; CAPELLA, 2022). Algumas tiveram uma ampla receptividade no Brasil, como a neoinstitucionalista e o ciclo de políticas públicas (BRASIL; CAPELLA, 2016; FERNANDES; ALMEIDA, 2019; MAHLMEISTER, 2021), e, mais recentemente, outras vêm recebendo atenção. Dentre elas, a abordagem do desenho de políticas,

dedicada ao estudo e compreensão da estrutura lógica das políticas públicas e de sua efetividade (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021; FILGUEIRAS; LUI, 2022; HOWLETT, 2011; PETERS et al., 2018).

Nesse cenário, consideramos que a perspectiva do desenho, ainda incipiente no Brasil (LIMA; AGUIAR; LUI, 2022), apresenta uma importante inovação e traz potencial analítico ao campo da ciência política e das políticas públicas.

A literatura voltada à análise de políticas de desenvolvimento tem se dedicado ao estudo das capacidades estatais, enfocando, especialmente, o governo federal (PIRES; GOMIDE, 2014).

Governança multinível (Bichir, 2020)

Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPECP),

### **Considerações finais**

Neste texto passámos em revista os contributos teóricos dos fundadores da análise das políticas públicas e apresentámos quatro modelos teóricos de análise: (1) o modelo sequencial ou do ciclo político, (2) o modelo dos fluxos múltiplos, (3) o modelo do equilíbrio interrompido e (4) o quadro teórico das coligações de causa ou de interesse. Como referimos, são quadros explicativos do funcionamento das políticas públicas considerados por vários autores como sendo, dadas as suas características, quadros analíticos promissores. Trata-se de modelos teóricos logicamente coerentes, baseados em proposições empiricamente verificáveis, claros e abrangentes, replicáveis em áreas de política, situações e contextos distintos. Apresentam-se como modelos de síntese, uma vez que promovem a integração de conceitos e propostas analíticas de outros autores, explorando a complementaridade das diferentes abordagens

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. (2003), “Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas”, Revista Brasileira de Ciências Sociais, 18, 51, 7-10.

BARDIN, L. (1977). Análise de conteúdo. Lisboa, Edições 70.

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. (1993), Agendas and Instability in American Politics. Chicago, University of Chicago Press.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A.C. (2016). Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. Política Hoje (UFPE. Impresso), 25, 1, 73-84.

CAIRNEY, P. (2013), “Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies”, Policy Studies Journal, 41, 1, 01-21.

CAP – Comparative Agendas Project. (2021). “Datasets/Codebooks”. Disponível em [https://www.comparativeagendas.net/datasets\\_codebooks](https://www.comparativeagendas.net/datasets_codebooks), consultado em 20 de setembro de 2020.

CAPELLA, A. C.N., BRASIL, F. G. (2015), “Análise de Políticas Públicas: Uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes”, Novos estudos CEBRAP, 101, 57-76.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Catálogo de Teses e Dissertações. (2020). Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>. Acesso em: 5 nov. 2020.

FISCHER, F.; FORESTER, J. (1993), The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham, NC Duke University Press.

John, P. (2013). New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered. In International conference on public policy, Grenoble (pp. 26-28).

JOHN, P. (2006). "The policy agendas project: a review", *Journal of European Public Policy*, 13(7), 975-986.

KINGDON, J. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3ª edição, New York, Harper Collins.

LANDMAN, T. (2003), *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. 3ª edição, London, Routledge.

MARQUES, E.; FARIA, C.A.P. (2013), *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo/Rio de Janeiro, Unesp/Fiocruz.

MELO, M. A. (1999), "Estado, Governo e Políticas Públicas", in Sérgio Miceli (org.), *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*, São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes.

PETERS, G. (1998), *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York, New York University Press.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Oxford, Westview Press.

SABATIER, P. A. (1999), "The Need for Better Theories", in Paul Sabatier (Org.), *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press.

ZAHARIADIS, N. (2014). "Ambiguity and Multiple Streams", in Paul Sabatier; Christopher Weible (eds.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO, Westview Press.

## **MAPA CONCEITUAL**

### **1. Distribuição do poder (Perspectivas teóricas)**

Pluralismo (Dahl, 1967)

Elitismo

Marxismo

Neoinstitucionalismo histórico (Theda Skocpol, 1985)

### **2. Histórico do campo**

- Laswell (1949) política pública - policy science, compreender os processos de produção de políticas públicas. Pensou o início da ideia do ciclo (policy cycle)
- Lindblom acreditava que o avanço das políticas públicas era feita de forma incremental (incrementalismo)
- Tipo de políticas públicas (Lowi, 1972)
  - Distributiva
  - Regulatória
  - Constitutiva
  - Redistributiva

papel dos atores, das instituições e das ideias (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

### **3. Contexto da política pública (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).**

- a. Federalismo (Arretche, 2004)
  - i. Coordenação federativa
  - ii. Autonomia dos municípios
  - iii. Descentralização
- b. Presidencialismo ou Parlamentarismo
- c. Democracia ou regime militar?
- d. República
- e. Capitalismo ou socialismo?

#### **Principais autores**

Arretche, 2004, 2012,

(Arretche, 2009; Abrucio, 2005)

Almeida (1995; 2005) e Arretche (2012)

Franzese e Abrucio, 2013).

### **4. Modelos teóricos**

1. Múltiplos Fluxos (Kingdon, 1985)
2. Modelo do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner e Jones, 1993)
3. Modelo de Coalizão de Defesa (Sabatier, 1993)
4. Incrementalismo (Lindblom, 1979)
5. Lata do lixo **Cohen, March e Olsen (1972)**

6. Difusão, disseminação, tradução, emulação, transferência, inovação e muitos outros (Farah, 2008; Pimenta de Faria, 2012; Porto de Oliveira, 2013a, 2013b; Leite e Peres, 2015).
7. Neoinstitucionalismo histórico (Skocpol, 1992; Arretche, 2012)
  - a. Dependência da trajetória
8. Aprendizagem (comunidades epistêmicas, paradigmas, virada ideacional) - (Hall, 1993; (Campbell, 1998)
  - a. Processo de translação de ideias (Latour, 2000)

## **5. Unidades de análise**

- Macrosistemas
- subsistema
- microssistema
- Burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980) (Lotta; Pires 2012)
- Legislativo (Melo, 1999)
- Executivo
- Redes temáticas (Massardier)
- Comunidades de Políticas Públicas

Implementação de políticas públicas - Pressman e Wildavsky (1973)

Governança multinível