



Milena Pavan Serafim*
Rafael de Brito Dias**

*Doutora em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pesquisadora do Grupo de Análise de Políticas de Inovação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Endereço: Av. Júlio de Mesquita, 1054/10A. Campinas/SP. CEP: 13.0250-061.
E-mail: milenaserafim@gmail.com

**Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor da Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Endereço: Rua Pedro Zaccaria, 1300, Limeira/SP. CEP: 13484-350.
E-mail: rafael.dias@fca.unicamp.br

Resumo

Com este trabalho, pretende-se apresentar, após um esforço de revisão bibliográfica, uma reflexão crítica acerca de alguns dos principais conceitos e ferramentas frequentemente utilizados pela Análise de Política (ou *Policy Analysis*, aqui compreendida como um campo disciplinar semi-institucionalizado). A Análise de Política constitui um conjunto de elementos que possibilita um olhar explicativo-normativo sobre o processo de elaboração de políticas públicas. Trata-se de um estudo sobre a ciência do Estado em ação ou, ainda, de uma apreciação de uma particular metodologia de investigação social aplicada à análise da atividade concreta da autoridade pública. Partimos de algumas ponderações conceituais a respeito do Estado para discutir, em um momento posterior, os principais aspectos associados às políticas públicas (“aquilo que esse ator faz ou deixa de fazer”), associando esses elementos com a própria trajetória dos estudos de Análise de Política. Esperamos que este artigo possa servir como introdução para aqueles pesquisadores interessados em conhecer um pouco sobre esse

campo, suas possibilidades e suas limitações.

Palavras-chave

Análise de Política. Estado. Políticas Públicas.

Abstract

This paper presents, based on a review of the literature, a critical approach to some of the main concepts and tools frequently employed by Policy Analysis studies (here understood as a semi-institutionalized field). Policy Analysis constitutes a set of elements that allow an interest approach to public policy processes, both explicative and normative. It is in essence the study of the science of the State in action, or of a particular methodology of social research applied to the analysis of the actual behavior of public authorities. We begin by presenting some conceptual elements regarding the State and later discuss the main aspects regarding public policy (“that which is done or is not done by the State”),

linking these arguments with a brief presentation of the evolution of Policy Analysis studies. We expect this paper to serve as an introduction to those researchers interested in knowing a bit more about this field, its potentialities and limits.

Keywords

Policy Analysis. State. Public Policies.

1. Introdução

Com este trabalho, tem-se o objetivo de apresentar alguns conceitos, teorias e ferramentas que nos auxiliarão na análise das políticas públicas. Seu foco não é o debate dos enfoques teóricos, suficientemente abordado pelos autores da ciência política, mas sim explicitar conceitos e ferramentas de análise que compõem o campo da Análise de Política (*Policy Analysis*); este entendido como a ciência do Estado em ação ou, mais precisamente, como uma metodologia de investigação social aplicada à análise da atividade concreta das autoridades públicas (ROTH DEUBEL, 2006).

A importância deste campo é que ele nos permite compreender a conformação das políticas públicas em geral (nacional, estadual ou municipal) e a complexidade que a ela é intrínseca. A Análise de Política, ao focar no comportamento dos atores sociais e no processo de formulação da agenda e da política, busca entender *o porquê* e *para quem* aquela política foi elaborada, e não só olhar o conteúdo da política pública em si.

Este artigo está dividido em três itens, além das considerações finais. No primeiro item, é analisado o debate e as visões teóricas acerca do Estado. Analisar o Estado é, também, escolher a “lupa” para tal. Ou seja, de qual percepção de Estado o analista parte? A importância desse item para o trabalho está justamente no fato de que a Análise de Política sozinha é apenas um conjunto de ferramentas e conceitos frágeis. O

segundo item caracteriza as políticas públicas enquanto fruto da conformação do Estado e de suas disputas, assim como as relaciona com a percepção conferida ao próprio Estado. Ou seja, se o analista compreende que o Estado é plural, ele também estende essa compreensão às políticas públicas. No terceiro item, é apresentado o campo da Análise de Política, que busca possibilitar o entendimento do processo de elaboração das políticas públicas e as suas características (quais instituições e atores sociais estão envolvidos, como ocorreu a identificação dos problemas que entraram na agenda política, as coalizões existentes e seus interesses, os mecanismos e intervenção existentes etc.). Por fim, encerramos este trabalho com algumas considerações finais.

2. Algumas visões acerca do Estado

O que é o Estado? Esta questão tem sido, ao longo dos últimos três séculos, um dos principais alvos de debate em campos disciplinares diversos, como a Filosofia, a Ciência Política e, mais recentemente, a Economia e a Administração Pública. Surge, também, tal discussão, em diversos outros meios, muitas vezes de forma imprecisa.

Em especial nos países da América Latina, o Estado tem sido entendido como a principal entidade responsável por promover o desenvolvimento nacional, percepção esta gerada pelas próprias experiências históricas dos países da região. O mito do “Estado forte” - ou do “Estado desenvolvimentista” ou, ainda, do “Estado-empresário” - esteve (e ainda está) claramente presente no discurso e, mais sutilmente, na prática dos fazedores de política latino-americanos.

O problema do termo “Estado forte” está em sua imprecisão: ele é forte *para quem*? Por trás dessa ideia, aparentemente ingênua, esconde-se uma concepção de Estado e um projeto político pró-capital. Trata-se, na realidade, de uma visão *fetichizada* do Estado.

Essa ideia remete ao conceito de “fetiche da mercadoria”. A teoria marxista coloca que a forma com que a mercadoria é apresentada ao consumidor acaba por ocultar as relações sociais

envolvidas em sua produção. Quando olhamos para um automóvel, podemos enxergar um meio de transporte, um símbolo de *status* ou um bem supérfluo, de acordo com nossa visão de mundo, mas, dificilmente, conseguimos perceber que na essência daquela mercadoria há exploração, subordinação do trabalho ao capital etc.

É possível sintetizar as interpretações mais comuns acerca dessa questão de duas formas principais. A primeira delas situa o Estado no centro das relações Estado-Sociedade sendo, portanto, “Estado centrada”.

De acordo com essa concepção, o Estado teria um significativo grau de autonomia em relação à sociedade. As decisões seriam tomadas no âmbito estatal, respeitando ou não as demandas e necessidades sociais, e simplesmente repassadas para a sociedade, por meio das políticas públicas. À sociedade caberia apenas acatar essas medidas. Seria como se o aparelho estatal (ou a máquina do Estado) fosse controlado por políticos e burocratas que tomariam as decisões de forma autônoma e as transferissem para a sociedade, que as aceitaria obedientemente. De fato, o Estado não tem plena autonomia em relação à sociedade. As ações estatais (e as próprias características do Estado) são produtos de processos sociais. Da mesma forma, tampouco são completamente dependentes da sociedade.

As relações que imprimem o padrão da interação entre Estado e sociedade são muito mais complexas do que essas concepções usualmente colocam. São dinâmicas, pois estão sempre em transformação, de acordo com os processos mais amplos de cada momento histórico. Dependem das particularidades de cada país ou região, podendo assumir diversas formas específicas. Desdobram-se, por fim, atravessando as relações entre as esferas federativas (federal, estadual e municipal) e entre os diferentes planos da relação Estado-Sociedade: funcional, material e político (OSZLAK, 1997).

Assim, não é adequado entender o Estado como uma máquina alheia à sociedade. Ele é, ao mesmo tempo, produto e catalisador das relações sociais. Ele é a materialização das contradições e das tensões presentes na sociedade. Dessa maneira, a complexidade dessas relações não

pode ser expressa de forma unidirecional e linear, como propõem as duas primeiras visões apresentadas acima.

A forma específica assumida pelo Estado capitalista e as relações que estabelece com a sociedade são tão complexas e imbricadas quanto os fios de uma teia de aranha. Essa complexidade se manifesta de formas particulares, dependendo do contexto histórico. Para o autor, *a essência do Estado não muda*: suas características constitutivas são as mesmas desde o momento de sua formação. O Estado capitalista, formado a partir da Revolução Industrial, é capitalista e ponto: atua sempre no sentido de balizar os conflitos entre capital e trabalho e tende, invariavelmente, a beneficiar o primeiro em detrimento do segundo. Nas palavras do próprio Oszlak, (1997) as regras sobre as quais estão baseadas as relações Estado-sociedade não têm variado. Estas seguem sendo as mesmas que sustentam o sistema capitalista como modo de organização social. As transformações nesse sentido têm sido mais superficiais que isso: o que tem mudado, segundo o autor, são alguns dos atores sociais, suas estratégias e formas de atuação e os resultados do “jogo” político.

Assim, é importante colocar que, embora as mudanças no Estado inegavelmente acomodem as novas exigências do capital, elas não alteram a essência do Estado. O que de fato muda é a *agenda do Estado*.

A agenda pode ser entendida como o “espaço problemático” de uma sociedade. Um determinado tema é incorporado à agenda quando é identificado como problema passível de se converter em política pública. Esse processo não deve ser entendido como estritamente técnico: a identificação do problema e a construção da agenda envolvem valores e interesses, estão condicionadas a elementos ideológicos e a projetos políticos e refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos. As políticas públicas, por sua vez, seriam posicionamentos possíveis em relação a essa agenda, dadas as possibilidades teóricas, políticas e materiais apresentadas aos atores que participam do jogo político.

Segundo Oszlak (1997), a configuração particular (ou a identidade) assumida pelo Estado em cada momento histórico depende da direção

que é conferida à agenda. Na história republicana da América Latina, as agendas foram constituídas por questões fundamentais como “Ordem e Progresso”, no final do século XIX; “Segurança e Desenvolvimento”; “Estabilidade e Crescimento”; “Governabilidade e Produtividade”; “Ajuste e Revolução Produtiva”; e, mais recentemente, “Questão Social”.

As particularidades da atual forma assumida pelos Estados latino-americanos derivam de processos colocados no decorrer de sua trajetória. O Estado é aquilo que se faz, afirma Oszlak (1997). Ou seja, o Estado que temos hoje é produto da sobreposição das numerosas agendas que foram sendo construídas, negociadas, modificadas ou mesmo descartadas ao longo da história (em relação a esse último ponto, poderíamos afirmar, simetricamente, que “*O Estado é também aquilo que não se faz*”).

3. As políticas públicas no âmbito do Estado capitalista

A forma com que se entende uma política pública está diretamente relacionada com a percepção que se tem do Estado. Frequentemente, compreende-se a política pública como uma ação ou conjunto de ações por meio das quais o Estado interfere na realidade, geralmente com o objetivo de atacar algum problema. Essa definição se mostra um tanto quanto simplista, uma vez que trata o Estado como um ator que opera de forma autônoma e beneficia a sociedade como um todo através de suas ações.

Em um expressivo esforço de sistematização e detalhamento de conceitos referentes ao Estado e a políticas públicas, Souza (2006) resgata as contribuições dos principais autores que se dedicaram ao estudo desses temas. Para a autora,

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir

efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

É justamente nas contribuições de Dye e de Laswell que nos apoiamos em nossa argumentação. De fato, a definição proposta por Dye (1984) a torna, de forma particular, aderente ao que se observa na realidade. Políticas públicas não devem ser entendidas apenas como o que o Estado faz (sua dimensão mais facilmente percebida), mas também como aquilo que ele deixa de fazer. Suas ações - ou inações - refletiriam os comportamentos dos atores que nele atuam.

A definição proposta por Laswell (1958) é, também, interessante, pois gera uma reflexão acerca de questões absolutamente pertinentes em relação às políticas públicas. Sendo essas geradas no âmbito do Estado capitalista, as respostas a essas perguntas - e, em particular, para parte da primeira (“quem ganha”) - bem poderiam apontar para a classe dominante. Afinal, o Estado capitalista é, simultaneamente, um produto da estrutura de classes das sociedades capitalistas e a entidade que garante a preservação dessa estrutura (O’DONNELL, 1981). No âmbito do Estado, estão inseridos atores que dispõem de interesses, valores, ideologias e projetos políticos distintos. O Estado é um ambiente de sistemática disputa política. Não deve, portanto, ser compreendido como um ente independente da sociedade e imune aos conflitos que nela se manifestam.

Ham e Hill (1993), oportunamente, lembram que as análises dos processos políticos devem levar em conta que estes ocorrem no âmbito do “Estado capitalista moderno” (o que chega a ser redundante, pois todo Estado

capitalista é, também, moderno). Ora, se as características do contexto social influenciam os processos políticos dentro e ao redor do Estado, e se este é capitalista, é evidente que os conflitos entre classes sociais, típicos das sociedades capitalistas, também se manifestarão no âmbito do Estado.

Essa noção não é nova; pelo contrário, ela tem sido abordada por diversos autores, cujas análises englobam políticas públicas das mais diversas. Tal noção aparece, de forma implícita ou explícita, em trabalhos de autores como Offe (1994), Sposati (1997), Faleiros (2007), Brugué (2004) e Thwaites Rey (2008), para citar apenas alguns.

Os partidários da visão marxista entendem as políticas públicas como instrumentos por meio dos quais a classe dominante mantém a estrutura de dominação econômica e política da qual se beneficia. Nesse sentido, as políticas devem ser entendidas como resultados de determinantes superestruturais associados ao próprio sistema capitalista.

A relação entre Estado e políticas públicas é, portanto, dinâmica. Autores como O'Donnell (1981), partindo da abordagem marxista, fornecem elementos para a compreensão dessa relação. Se, inequivocamente, o Estado capitalista conforma um padrão particular de políticas públicas, ele é também por elas influenciado. A sucessão de agendas de diferentes governos configura o "mapa" do Estado. Nesse mesmo sentido, as políticas públicas, segundo Oszlak e O'Donnell (1995), apresentariam um importante caráter dual, ou seja, ao mesmo tempo em que geram processos externos ao Estado, geram também processos internos a ele.

Ainda na visão de Oszlak e O'Donnell (1995), é possível afirmar que uma política estatal não constitui nem um ato nem um reflexo de uma resposta isolada, mas sim um conjunto de iniciativas e respostas que permitem inferir a posição do Estado frente a uma determinada questão. Assim, as políticas estatais podem ser classificadas como "nós" do processo social, na

medida em que refletem as diversas interações (inclusive disputas) entre os atores sociais.

De forma desprezível, podemos afirmar que as políticas públicas são o Estado em movimento. Não são, evidentemente, as únicas formas de ação estatal. Mas constituem, sem dúvida, aquela forma que melhor reflete a natureza do Estado capitalista. Não é trivial, portanto, que tanta atenção tenha sido despendida pelos analistas de políticas públicas ao momento da definição da agenda (HAM; HILL, 1993; ROCHEFORT; COBB, 1994; ROTH DEUBEL, 2006).

A agenda é, justamente, o instrumento que reflete a priorização de temas e problemas a serem trabalhados por um governo (ROTH DEUBEL, 2006). Precisamente devido a essa característica, a agenda é o espaço disputado entre os diversos atores que fazem parte do jogo político. É a particular arquitetura de poder existente em cada situação que irá determinar quais os temas que deverão compor a agenda e quais aqueles que não serão contemplados. E, como mostrou Lukes (1974) por meio da proposição do conceito de "conflitos latentes", isso nem sempre ocorre de forma facilmente reconhecível.

São esses conflitos, acima de tudo, que viabilizam a blindagem da agenda por parte dos atores dominantes, não permitindo que as demandas e os projetos dos demais sejam incorporados a ela. Trata-se de um processo relativamente frequente nas políticas públicas.

Os elementos que apresentamos até aqui, embora não tenham de forma alguma sido debatidos com o grau de profundidade que sua própria complexidade demanda, nos auxiliará para compreender o item a seguir.

4. Sobre o campo da Análise de Política

As políticas públicas têm, cada vez mais, se convertido em objetos de análise que atraem a atenção de diversos grupos, dentre os quais gestores e pesquisadores, para se debruçarem sobre as diversas formas assumidas pela relação Estado-Sociedade. Ao longo das últimas décadas,

um número crescente de estudos têm sido desenvolvidos com base na Análise de Política. Trata-se de um campo de pesquisa relativamente consolidado no exterior e, cada vez mais, também no Brasil.

Uma advertência inicial se faz necessária, antes de iniciarmos o tratamento das principais características e contribuições desse campo, qual seja, os esforços de análise de políticas públicas não devem ser confundidos com “avaliações de políticas públicas”. A análise envolve um conjunto de procedimentos significativamente mais complexos e exige um posicionamento ideológico claro por parte do analista (algo que a avaliação evita explicitar, embora não consiga eliminar).

A diferença semântica entre os termos “análise” e “avaliação”, muitas vezes, faz com que os “leigos” - mas também pesquisadores dedicados ao estudo das políticas públicas - entendam os dois conceitos como sinônimos. Isso explica o fato de que muitos trabalhos recentes sejam identificados como uma reflexão de análise de políticas públicas, quando são, na verdade, avaliações.

Embora compartilhem o objeto central que exploram (a política pública), a avaliação e a análise constituem exercícios bastante diferentes. O avaliador, por um lado, se ocupa, fundamentalmente, da apreciação dos resultados da política (ou ainda ações, programas e projetos), atentando para categorias como eficiência, eficácia e efetividade, derivados da comparação entre metas e resultados (CAVALCANTI, 2005). O analista, por sua vez, atenta para elementos de natureza muito mais sutil. Sua preocupação central é com o processo de construção da política pública, em especial no que se refere à definição da agenda. A Análise de Política enfatiza aspectos como os valores e os interesses dos atores que participam do jogo político, a interação entre eles, a arquitetura de poder e tomada de decisões, conflitos e negociações etc. Assim, enquanto a avaliação propõe uma leitura *ex-post* da política pública, a Análise de Política reforça a importância da apreciação dos processos que, em última

instância, determinam as características gerais da política (DAGNINO; DIAS, 2008).

Outra diferença significativa entre a avaliação e a Análise de Política remete ao fato de esta última, ao contrário da primeira, incorporar em sua leitura uma reflexão sobre as razões pelas quais a política pública não apresenta características diferentes (por exemplo, os motivos que levam as demandas de determinados atores a serem excluídas da agenda). Embora essa dimensão seja em parte especulativa, ela envolve uma reflexão que não pode ser desprezada, até mesmo porque constitui um importante exercício que pode levar ao aprimoramento da política pública.

Alguns fatores, como interesses e valores individuais, regras e procedimentos organizacionais, características do ambiente socioeconômico no qual operam as instituições políticas e a tendência de formação de subsistemas de política relativamente autônomos são, usualmente, enfatizados por cientistas políticos para entender os processos associados à política pública.

O reconhecimento de que valores e interesses dos atores envolvidos com a elaboração da política pública (em particular, com o momento da conformação da agenda) constituem elementos essenciais desse processo é uma das premissas básicas dos estudos de Análise de Política e, portanto, são foco de particular atenção dos trabalhos desenvolvidos no âmbito desse campo (LINDBLUM, 1991; HAM; HILL, 1993; VIANA, 1996).

A Análise de Política representa um campo disciplinar relativamente novo, como afirmamos anteriormente. A importância crescente que esse campo vem adquirindo pode ser verificada, por exemplo, através do crescente número de programas de instituições de ensino superior que têm sido direcionados para a análise de políticas nos EUA (HIRD, 2005). Pode, também, ser inferida a partir da observação do aumento do número de trabalhos acadêmicos sobre o tema, os quais Parsons (2007) afirma poderem ser organizados

ao redor de dois grandes eixos:

- i. *Análise do processo das políticas públicas*, que busca a compreensão de como se definem os problemas e as agendas, como se formulam as políticas públicas, como se tomam as decisões e como se avaliam e implementam as políticas públicas; e
- ii. *Análise em e para o processo das políticas públicas*, que abarca o emprego de técnicas de análise, pesquisa e proposição na definição de problemas, na tomada de decisões, na implementação e na avaliação.

Com efeito, o desenvolvimento do campo ocorre paralelamente ao processo de racionalização do Estado e das políticas públicas (a partir da década de 1970). Há, nesse sentido, um movimento de co-evolução entre a Análise de Política e as políticas propriamente ditas: ao mesmo tempo em que o objeto de estudo - as políticas públicas - se torna cada vez mais complexo, passa também a ser cada vez mais influenciado pelas reflexões sobre ele. Assim, a Análise de Política reforça algo que já vinha ocorrendo com a Ciência Política (SMITH, 1990) constituindo, como apresenta Hecló (1972, p. 83) uma “modernidade renovada”.

Evidentemente, reconhecer as últimas décadas como o momento em que as pesquisas a respeito desses temas apresentaram um avanço mais significativo não implica desconsiderar as contribuições anteriores. Marx e Weber são exemplos de autores que contribuíram em grande medida para as reflexões acerca do Estado e das políticas públicas. Contudo, o fizeram em um momento em que essas reflexões eram ainda incipientes e esparsas. Apenas mais recentemente esses objetos têm se tornado elementos de análises frequentes por parte de pesquisadores e *policy makers* (fazedores de política).

As reflexões engendradas no âmbito do campo da Ciência Política, sobretudo aquelas

que foram assumindo uma “abordagem de manual” (*textbook approach*), de acordo com Jenkins-Smith e Sabatier (1993), mostraram-se insuficientes para a compreensão de toda a complexidade dos processos atrelados às políticas públicas. A abordagem da Análise de Política se mostra, na opinião dos autores, muito mais promissora que as leituras tradicionais.

Uma definição bastante plausível para a Análise de Política é aquela proposta por Dye (1984), um dos trabalhos fundamentais do campo. De acordo com a visão do autor, a Análise de Política seria um conjunto de estudos que teriam como principal preocupação entender o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz. Contudo, a principal contribuição dos estudos desenvolvidos no âmbito do campo da Análise de Política talvez seja ainda uma outra: a compreensão de “como os governos fazem” ou, em outras palavras, como se desdobram os processos políticos que conformam as políticas públicas e, por extensão, o próprio Estado. Assim, a Análise de Política constitui, simultaneamente, um enfoque “da política” e “para a política” (GORDON; LEWIS; YOUNG, 1977; PARSONS, 2007).

A Análise de Política pode ser entendida como um conjunto de observações, de caráter descritivo, explicativo e normativo, acerca das políticas públicas, que corresponde, respectivamente, às perguntas a respeito de “o que/como é?”, “por que é assim?” e “como deveria ser?”. Essa última dimensão dos estudos de Análise de Política imprime aos estudos pertencentes ao campo um caráter bastante peculiar, no qual o “dever ser” assume uma importância fundamental. Essa característica constitui uma diferenciação ainda mais relevante em um contexto como o atual, em que às reflexões teóricas é imposta uma assepsia ideológica.

De acordo com Lasswell (1958) a Análise de Política já nasceu com algumas das características que lhe iriam conferir o formato que apresenta atualmente. Tratava-se, segundo o autor, de um campo de forte caráter contextual (preocupado com as especificidades de cada contexto), multidisciplinar e multimetódico e orientado por problemas. Wildavsky (1979) complementa

essa leitura ao afirmar que a Análise de Política representa um campo cujas fronteiras (internas e externas) de investigação não obedecem a limites rígidos, sendo estabelecidas de acordo com a natureza do problema a ser analisado.

Gradualmente, afirma Parsons (2007), a evolução dos estudos de Análise de Política e a possibilidade da utilização de seus resultados no aprimoramento de políticas públicas contribuiu para a aproximação da cultura acadêmica e da administração pública. Isso permitiu, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1970, que o campo da Análise de Política se institucionalizasse e se desenvolvesse, tornando-se reconhecido tanto por pesquisadores quanto por *policy makers*.

Mas a expansão desse campo disciplinar não foi o único reflexo da aproximação dessas duas culturas. Outros desdobramentos importantes puderam ser observados no próprio processo de elaboração de políticas públicas, uma vez que os resultados dos estudos conduzidos pelos autores do campo foram, pouco a pouco, alterando conceitos e percepções dos *policy makers* acerca de suas ações. Em especial, o contato entre essas duas culturas gerou um dos traços mais característicos da Análise de Política: o reconhecimento de que tanto *policy makers* quanto acadêmicos, ao trabalhar com políticas públicas, devem abandonar o papel de técnicos ou cientistas neutros e adotar o papel de advogados com o objetivo de aprimorá-las.

Com o intuito de facilitar o entendimento sobre o processo de elaboração da política pública, o instrumental de Análise de Política diferencia três dimensões da palavra política. Uma dimensão é a “*polity*”, que se refere às instituições políticas e ao sistema político. Outra dimensão é a processual, o processo político, denominado de “*politics*”. E a terceira dimensão é a material, a “*policy*”, que se refere às políticas públicas em si. Usamos esses conceitos em inglês, pois somente esse idioma nos possibilita essa diferenciação teórica de aspectos peculiares. Apesar dessa diferenciação ser interessante e proveitosa, tais “dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente”

(FREY, 2000, p. 217).

Ainda quanto à definição dos conceitos, a materialização de uma política pública passa por alguns momentos de maturação. A modelização do processo de elaboração de uma política é denominada de ciclo da política (“*policy cycle*”). Uma extensa bibliografia (JONES, 1970; MENY; THOENIG, 1992; DYE, 1984; FREY, 2000), com a qual compartilhamos esse entendimento, divide o ciclo em cinco momentos sucessivos, interligados e dinâmicos: 1. identificação de problemas; 2. conformação da agenda; 3. formulação; 4. implementação e; 5. avaliação da política. Nossa análise está centrada, prioritariamente, nos três primeiros momentos, porque compreendemos que são estes os que configuram a racionalidade de uma política pública.

O primeiro momento do processo de elaboração da política se refere à identificação de um problema pelos atores que o reconhecem. Este reconhecimento procede de forma subjetiva e interessada por esses atores, ou seja, ele resulta do entendimento, dos valores, das ideias e métodos desses atores. O entendimento sobre a subjetividade da definição do problema ganhou corpo com o desenvolvimento da Análise de Política, pois até então esse elemento era considerado uma entidade objetiva e sequer era reconhecido como uma fase do ciclo da política. Reflexões posteriores indicariam que esse momento constitui, de fato, um dos principais focos dos estudos de Análise de Política, uma vez que é aquele no qual se podem observar com maior clareza assimetrias de poder, tensões entre agendas e conflitos encobertos ou latentes.

Dery (1984) trabalha com quatro definições de problemas: 1. Problema como situação - o problema é definido como uma simples situação não desejável ou um simples estado de dificuldade observado; essa definição não observa as diferenças de concepções de problema social (a diferença de concepções entre neoliberais e social-democratas, por exemplo); 2. Problema como discrepância - o problema é definido como a discrepância entre o que é e o que deveria ser; essa definição pressupõe que todos tenham um conhecimento prévio e a mesma concepção do que deveria ser e das soluções, para se alcançar o ideal; 3. Problema

como discrepância solucionável - esta definição oferece uma solução intermediária entre as duas posições acima, entre aquilo que é aquilo que deveria ser; essa definição compreende que a solução de um problema melhoraria a situação inicial, mas não levaria ainda a uma situação ideal;

4. Problema como oportunidade - esta concepção entende que os problemas são subjetivos e não são fáceis de ser identificados, sendo necessária uma construção analítica sobre eles.

A decisão sobre o reconhecimento de um problema e a sua incorporação na agenda está ligada ou vulnerável a uma série de fatores externos e internos, sejam eles incentivadores ou não. Os fatores externos que influenciam na determinação da agenda governamental são: 1. crises ou escândalos; 2. emotividade e impacto emocional (a questão da fome de crianças); 3. magnitude da população afetada; 4. pressão dos grupos de interesse; 5. meios de comunicação; 6. momento do ciclo político (teoria da *policy window* do Kingdon, situações em que a arena política se encontra mais aberta e favorável); 7. tradição e cultura, ou valores sociais (PERÈZ; SEISDEDOS, 2006). Quanto aos fatores internos, Viana (1996) ressalta as características dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas, etc.

Não obstante, apesar de Dery (1984) e de Perèz e Seisdedos (2006) criarem tipologias de identificação de problemas ou mecanismos para tal, entendem que tanto a escolha desses mecanismos quanto a escolha dos problemas estão fortemente relacionadas ao modelo cognitivo dos atores sociais que atuam no cenário político, bem como ao seu poder político e às articulações que constroem.

Vale ressaltar que a delimitação entre o término da identificação de problemas e o início da conformação da agenda serve apenas para fins didáticos e de compreensão, pois estes dois momentos são interdependentes.

Após o reconhecimento desses problemas, que pode ser individual (quando o ator é forte e o legítima) ou coletivo, inicia-se o segundo momento. Este se refere ao ato de incorporar esse problema declarado público na agenda de governo e passar a dá-lo maior atenção como um assunto que, possivelmente, virará uma

política pública. A agenda refletirá a priorização de problemas e assuntos a serem trabalhados num governo.

Os atores (de modo geral), segundo Perèz e Seisdedos (2006), que intervêm no processo de conformação da agenda são vários, mas podemos classificá-los em dois grandes grupos: os atores e os públicos. Os atores são aqueles que participam da conformação da agenda, conforme a sua relação com o problema. Os principais atores são o legislativo, o governo, a administração pública, os grupos de interesses, os partidos políticos e os grupos de especialistas (técnico ou especialista na área discutida, comunidade de pesquisa etc.). O público, por sua vez, é composto por espectadores e beneficiários-fins da política pública, ou seja, os cidadãos.

A forma com que os atores sociais são apresentados por esses autores parece ser muito simplista, ingênua e ignorante da estrutura das relações de poder entre grupos políticos distintos; todavia, ela serve apenas para clarear ao leitor os principais atores participantes (ou que deveria participar) de um processo decisório. Quando o peso de um desses grupos (ator ou público) for forte o suficiente para influenciar a agenda de governo, ele será compreendido como um *agenda setter* (formador da agenda). São eles, através do seu modelo cognitivo e da influência de outros fatores, que determinam a conformação da agenda governamental.

De acordo com Kingdon (1984), a agenda é o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. É importante ressaltar que, apesar disso, a passagem de um problema para a agenda não é, por si só, um requisito para que finalmente se elabore uma política pública para solucioná-lo.

É no processo de conformação da agenda que se verifica, com maior frequência, os fenômenos trabalhados por Bachrach e Baratz (1962) e, posteriormente, por Lukes (1974), referentes às diferentes faces do poder. De acordo com esses autores, os conflitos referentes a qualquer processo de tomada de decisão estão sujeitos à influência daqueles que detêm poder sobre ela e que buscam criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais. No

caso, buscam continuar legitimando seu modelo cognitivo como o modelo da política. Assim, a transformação do modelo cognitivo de um ator no da política irá depender da relação de poder e dos conflitos que dela decorrem.

Bachrach e Baratz (1962) afirmam que existem duas faces associadas ao exercício do poder. A primeira delas é a face explícita, referente aos conflitos abertos envolvidos no processo de tomada de decisão; e a segunda é a encoberta, através da qual grupos políticos se articulam para suprimir os conflitos e impedir sua chegada à agenda, criando uma situação de “não-tomada de decisão” (*non decision-making*¹).

Lukes (1974) complementa essa análise, argumentando que haveria, ainda, uma terceira face do poder, referente aos conflitos, que denominou de latente. Nessa situação, de natureza bem mais sutil que as outras duas, o exercício de poder se dá conformando as preferências da população, de maneira a prevenir que nem conflitos abertos nem encobertos venham a se manifestar. Esse tipo particular de conflito ocorre quando as opiniões ou preferências da sociedade são manipuladas, prevenindo, assim, o surgimento de eventuais conflitos no futuro. Devido a sua própria natureza, a existência de tais conflitos não pode, por definição, ser comprovada.

Retomando o foco da discussão, é importante destacar a classificação feita por Kingdon (1984) acerca dos três tipos de agenda: sistêmica (ou não-governamental), governamental e decisória. A primeira é composta por uma lista de assuntos que são de preocupação nacional há algum tempo, mas que ainda não receberam a devida atenção do governo. A governamental é composta por assuntos identificados pelo governo como importantes. A última das três, a decisória, é composta por assuntos priorizados na agenda governamental a fim de serem efetivamente implementados.

Essas classificações das agendas servem apenas para diferenciar entre a intenção ou necessidade de se fazer algo e a tomada de decisão propriamente dita. De acordo com Peréz e Seisdedos (2006), geralmente, os problemas que compõem a agenda governamental são provenientes da agenda sistêmica.

O modo como ocorre a conformação da agenda nos mostrará o grau de democracia, se assim podemos dizer, numa determinada sociedade. De forma estilizada, podemos afirmar que, em regimes democrático-participativos, o acesso ao governo é aberto a todos os setores. Já em regimes autoritários, somente as demandas colocadas pelos grupos que de fato detêm o poder político passam a fazer parte da agenda.

Uma questão fundamental para análise é: por que alguns assuntos ou problemas, bem como alternativas, são selecionados para deliberação governamental e outros não? A resposta diz respeito, principalmente, às escolhas dos *agenda setters* dos grupos de pressão (*advocacy coalitions*, *policy arena* e a *policy networks*) participantes da construção da agenda. A conformação da agenda se dá com base no entendimento, nos interesses, nos valores, na “visão de mundo” desses atores sociais.

Apesar de reconhecermos que os dois momentos anteriormente descritos (identificação de problemas e conformação da agenda) são fundamentais na definição da racionalidade da política, entendemos que é no momento da formulação da política pública que ela se materializa. Isso porque o fato de um problema entrar na agenda de governo não é requisito para que se elabore uma política pública para solucioná-lo. É apenas quando ocorre a formulação que isso de fato acontece.

Quando um governo reconhece a existência de um problema e a necessidade de fazer algo sobre ele, os fazedores de política precisam decidir ou não (o que configuraria uma situação de *não-tomada de decisão*²) sobre um curso de ação. Para fazer isto, eles exploram várias opções disponíveis para enfrentar o problema, ou seja, inicia-se o processo de formulação da política pública³.

O momento da formulação é a fase em que opções são consideradas, aceitas ou rejeitadas. Para Aguilar (1993), este momento tem início na identificação do problema. Ou seja, de acordo com essa concepção, a solução partiria da própria definição do problema. A formulação dos objetivos e a busca das alternativas para a solução do problema já estão presentes na fase de identificação do próprio problema. No caso,

ele compreende que *quem define é quem decide*. Viana (1996) desmembra o momento de formulação em três subfases:

primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas (VIANA, 1996, p. 13).

Mondragón (2006) identifica dois momentos relativos ao processo de formulação da política. O primeiro é o *processo decisório*, no qual os atores políticos⁴, com base em variáveis diversas (valores políticos, de organização, pessoais, governamentais e ideológicos; projeção de resultados; recursos envolvidos; níveis de conflito; caráter objetivo ou subjetivo da política; intensidade de capital ou recursos humanos necessários à efetividade da política; dotação orçamentária⁵ etc.) influenciam, consideravelmente, a escolha das alternativas e o esqueleto da política pública. O segundo é o *processo formal*, em que a decisão do primeiro momento se configura em política pública por meio de medidas administrativas necessárias para sua existência. Os espaços que legitimam e formalizam essas decisões são: legislativo (leis); executivo (decretos, medidas provisórias e resoluções); e judiciário (interpretam leis etc.).

Depois de formulada, inicia-se o momento da implementação da política, mediante os órgãos e seus mecanismos. Este momento, segundo Viana (1996, p. 13), se dá “em um espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas”. Dependendo do grau de detalhamento na formulação da política, haverá a existência de uma discricionariedade por parte dos implementadores, para adequar a política à realidade. Nesse sentido, entendemos que, até esse momento, deve-se considerar que a política ainda está sendo formulada.

Meny e Thoenig (1992) entendem que a implementação é a fase de uma política pública durante a qual se geram atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, de textos ou de discursos. É o conjunto de ações

que pretendem transformar as intenções em resultados observáveis.

O último momento corresponde à avaliação da política pública. A avaliação pode ser usada apenas como um instrumento técnico ou como uma ferramenta política e útil na formulação da política (OLMO, 2006). Apesar de apresentarmos a avaliação como o “último” momento do *“policy cycle”*, ela não necessariamente ocorre após a implementação da política (avaliação *ex-post*). Ela pode ocorrer, também, no início do ciclo (avaliação *ex-ante*) ou ao longo dele, de forma concomitante.

A avaliação se apresenta como um instrumento técnico que permite o desenvolvimento de processos para a revisão e medição sistemática do estado do problema. Os resultados dessa avaliação podem ocasionar três situações: 1. auxiliar na melhoria da política e, assim, na sua continuação; 2. finalizar a política existente; e 3. desenvolver uma nova política.

Além de instrumento técnico, a avaliação, é também, uma ferramenta política. Os resultados dela são utilizados para melhorar os programas e para prestar contas aos cidadãos, contribuindo, assim, para a confiança e para a legitimidade do sistema.

A escolha por parte desses autores em dividir o *“policy cycle”* em cinco momentos ao invés de três se dá pelo entendimento de que uma política pública nasce do reconhecimento, por parte dos atores sociais, de que uma dada realidade é um problema social, bem como da necessidade de uma intervenção pública (ou política). Esse reconhecimento não é um processo simples, mas fruto de um complexo processo de disputas, interesses e valores entre atores sociais que se reúnem em grupos de pressão, de interesses ou redes políticas para advogar sobre um problema ou uma questão específica. Para verificar esse complexo processo de disputas, conceitos como o de *advocacy coalitions*, *policy arena* e *policy networks* vêm sendo empregado por autores da Análise de Política.

São esses os conceitos básicos e fundamentais que um analista de política tem que compreender para a análise e o desenvolvimento de qualquer reflexão em relação ao processo de elaboração da política pública e do processo

político.

5. Considerações finais

O campo da Análise de Política surgiu nos Estados Unidos na década de 1960/1970, em função do crescente interesse dos fazedores de política (*policy makers*) e dos acadêmicos em explicar o processo de elaboração das políticas públicas. O fato é que a Análise de Política surge como uma abordagem que fornece novos elementos para a compreensão e tratamento de problemas de governo.

Ao contrário da Ciência Política, que está mais interessada na relação Estado-Sociedade, no sistema político-social que a engloba e no processo político, e da Administração Pública, que centra sua análise nas organizações e estruturas de governo, buscando otimizar o seu desempenho, a Análise de Política busca analisar o processo de elaboração da política pública, com foco no comportamento dos atores sociais envolvidos nesse processo. Os autores de Análise de Política partem do entendimento de que o reconhecimento de valores e interesses dos atores envolvidos com o processo de elaboração da política pública são elementos essenciais desse campo.

Com este trabalho, teve-se, portanto, o objetivo de apresentar alguns conceitos e ferramentas que auxiliarão o analista de política a reconhecer, a partir do comportamento dos atores, os valores e interesses deles envolvidos com o processo de elaboração da política pública. Na maioria das vezes, o analista compreenderá esses valores e interesses a partir da análise da política pública em si. Ou seja, esses elementos estarão implícitos nos momentos do ciclo da política. Ao compreender esses elementos, assim como os atores envolvidos, o analista de política poderá atuar sobre a *policy* (política pública), a partir da *polity* (instituições políticas), fazendo *politics* (política).

Referências

AGUILAR, L. F. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. Antologias de Políticas Públicas. México: Ed. Porrúa, 1993. V. III.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. Two faces of power. **American Political Science Review**, v. 56, nº 4, p. 947-952, 1962.

BRUGUÉ, Q. “Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa”. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n, 29, p. 116, 2004.

CAVALCANTI, P. A. O conceito de avaliação de políticas, programas e projetos. In: PEREZ, J. R. R. e OUTROS (Org.). **Estudo, pensamento e criação: planejamento educacional e avaliação na escola**. Campinas: FE/Unicamp, 2005.

DAGNINO, R. P.; DIAS, R. B. A política de C&T brasileira: três alternativas de explicação e orientação. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 2, n. 6, p. 373-403, 2008.

DERY, D. **Problem definition in policy analysis**. Kansas: University Press of Kansas, 1984.

DYE, T.R. **Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

FALEIROS, V. P. **O que é a política social?**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2007.

GORDON, I.; LEWIS, J.; YOUNG, K. Perspectives on policy analysis. **Public Administration Bulletin**, n. 25, p. 125-137, 1977.

Warta Berita terkini dan terbaru hari ini
<http://www.harianregional.com/>

- HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres, RU: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HECLO, H. Review article: policy analysis. **British Journal of Political Science**, nº 2, p. 83-108, 1972.
- HIRD, J. A. **Power, knowledge and politics: policy analysis in the States**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2005.
- HOPPE, R.; GRAAF, V. H; DIJK, V. A. Implementation as design problem. Problem tractability, policy theory and feasibility testing. IPSA Session on Policy Implementation and Policy Evaluation. Paris, 1985.
- JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. A. The study of public policy processes. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Org.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993.
- JONES, C. Introduction to the study of public policy. Belmont, CA.: Wadsworth, 1970.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little Brown Publishing, 1984.
- LASSWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland, EUA: Meridian Books, 1958.
- LINDBLOM, C. E. El proceso de elaboración de políticas públicas. Madri: Ed. Ministerio para las Admistraciones Públicas, 1991.
- LUKES, S. **Power: a radical view**. Londres, RU: Macmillan, 1974.
- LYNN, L. E. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica, EUA: Goodyear, 1980.
- MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, nº 5, 1-4, 1995.
- MENY, I.; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.
- MONDRAGÓN, J. O processo de tomada de decisão pública: da formulação da decisão a destinação de recursos. In: SÀNCHEZ, M. P. (Org.). **Análisis de Políticas Públicas**. Granada: Ed. Universidad de Granada, 2006.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- O'DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado. **Revista de Cultura e Política**, n. 4, p. 71-82, 1981.
- OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. **REDES - Revista de Estudios Sociales de la Ciencia**, v. 2, n. 4, 1995.
- _____. Estado y sociedad: nuevas reglas de juego? **Revista Reforma y Democracia**, n. 9, p. 7-61, 1997.
- OLMO, M. T. M. A avaliação das políticas e programas públicos. In: SÀNCHEZ, M. P. (Org.). **Análisis de Políticas Públicas**. Granada: Ed. Universidad de Granada, 2006.
- PARSONS, W. **Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Miño y Dávila Editores, 2007.
- PÉREZ, N. O.; SEISDEDOS, S. R. Definición de problemas y diseño de la agenda. In: SÀNCHEZ, M. P. (Org.) **Análisis de Políticas Públicas**. Granada: Editora Universidad de Granada, 2006.
- PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, EUA: Chatham House, 1996.
- ROCHFORT, D. A.; COBB, R. W. (Ed.). **The politics of problem definition: shaping the policy agenda**. Lawrence, EUA: The University Press of Kansas, 1994.
- ROTHDEUBEL, A. N. **Políti as públicas: formulación,**

implementación y evaluación. Bogotá, Colômbia: Ediciones Aurora, 2006.

SMITH, B. L. R. **American science policy since World War II**. Washington, EUA: The Brookings Institution, 1990.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Serviço Social e Sociedade**, n.55, p. 9-33, 1997.

THWAITES REY, M. ¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 41, p. 35-56, 2008.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

WILDAVSKY, A. **Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis**. Boston: Little Brown, 1979.

Notas

1 Lukes (1974) denomina as duas primeiras faces de “aberta” e “encoberta”, respectivamente.

2 Ver mais em Lukes (1974); Ham e Hill (1992).

3 Ver mais em Hoppe, Graaf e Dijk (1985).

4 Neste momento, utilizamos a denominação de atores políticos para diferenciar de atores sociais, algo mais amplo. No momento da formulação, compreendemos que, na sua maioria, a tomada de decisão se dá pelos atores políticos, participantes do processo político.

5 Após a formalização da decisão, para esta virar um programa, é necessário haver dotação de recursos para implementar a política pública. Não podemos nos esquecer que, também, há disputa entre órgãos do governo pelos recursos financeiros.