

Abrindo a Caixa :

dimensões e desafios na análise de Políticas Públicas



Eduardo Salomão Conde

Professor do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais (ICH/UFJF); do Mestrado Profissional em Gestão da Educação (CAED/UFJF); e Diretor do Instituto de Ciências Humanas (UFJF). É mestre em Ciência Política (IUPERJ) e Doutor em Economia Aplicada (UNICAMP).

Abrindo a Caixa: dimensões e desafios na análise de Políticas Públicas

RESUMO

A análise de políticas públicas é um campo complexo, com múltiplas entradas e uma caixa trancada para quem se aventura em seus domínios. O objetivo do texto é mapear diversos temas pertinentes a esta análise, incluindo conceitos como poder, política, processo decisório, atores, instituições e arenas associando-os ao “ciclo de políticas”, abordagem analítica que considera “fases” descritas como agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação. Ainda que exista uma variedade de abordagens, a concepção de “ciclo” permite àquele que interessa-se por este campo um conjunto de sinais para mapear seu caminho, particularmente compreendendo esta perspectiva não como linear, mas de momentos entrelaçados, idas e vindas, conflitos e constrangimentos.

ABSTRACT

Opening the box: dimensions and challenges in the analysis of public policies

The analysis of public policies is a complex area with multiple entries and a locked box for those who venture into their domain. The purpose of the paper is to map various themes relevant to this research, including such concepts as power, politics, decision-making, actors, institutions and arenas in association with the “policy cycle”, analytical approach that considers “stages” described as agenda, formulation, decision, implementation and evaluation. Although there is a variety of approaches, the concept of “cycle” enables to him who is interested in this field a set of signals to map your way, particularly not understand this perspective as linear, but with moments interlaced, comings and goings, conflicts and constraints.

Escrever um texto cuja base seja a análise de políticas públicas guarda semelhança com um antigo seriado onde um discípulo dirigia-se ao monge e perguntava: e agora, mestre? E o monge respondia: os caminhos são difíceis, filho, mas a montanha sempre estará lá. Pois assim é: como, neste curto espaço, tratar, ainda que em linhas gerais, dessa “montanha”? Como não “esquecer” de algo essencial ou se perder diante das diferentes camadas? Sem garantias, recordando que a montanha sempre estará lá e poderemos voltar a tentar escalá-la.

Os textos sintéticos sobre esse tema têm a vantagem da concisão e o desafio de reduzir a desvantagem da simplificação. Para tanto, a estratégia será considerar, como objetivos, a resposta às perguntas: como é possível observar uma política pública e seus componentes? O que deve ser considerado quando esse exercício é realizado?

Por motivos operacionais, adota-se aqui a perspectiva das “fases”, também conhecida como ciclo de políticas. Para tanto, este texto está organizado nas seguintes partes: (1) indicações gerais sobre análises e suas dimensões, aspectos a considerar sobre (2) agenda, (3) formulação e decisão, (4) implementação e (5) avaliação. A leitura deverá sempre ser feita com a ressalva de não tratar-se de um roteiro acabado, mas, sim, de indicações que possam balizar o analista, evitando avaliações ingênuas ou meramente impressionísticas.

Finalmente, uma observação “metodológica”. Este texto indica um “modelo” a considerar em avaliação. Existem outros, claro. O texto é depositário, obviamente, de múltiplas influências, referenciadas na bibliografia. Na medida do possível foi evitada a citação literal ou repetitiva, em benefício do fluxo textual. Mas os autores estão preservados no conjunto, ainda que as interpretações gerais e o seu encadeamento sejam de total responsabilidade do autor deste texto.

1. A análise e suas dimensões

Por que analisar? Basicamente porque políticas públicas podem assemelhar-se a uma “caixa preta”, fechada a cadeado. Não em um sentido metaforicamente ético (ainda que assim, às vezes, possa parecer), mas em questões de desenho, conteúdo e processos. É preciso tentar encontrar a chave da entrada.

Toda política pública, nunca é demais recordar, é característica da esfera pública da sociedade; refere-se a problemas coletivos de espectro amplo e tem caráter “impositivo”, a saber, emanam de uma autoridade pública que tem a legitimidade para sua implantação ou para delegá-la a outrem.

As políticas públicas (*policies*) têm uma relação direta com a política (*politics*), sendo em grande medida produzida pela ação desta segunda sobre as primeiras. Portanto, nada de neutralidade ou da ausência de interesses. Esse quadro envolve decisões onde critérios normativos (envolvendo valores) estão em disputa e compreendem decisões e ações relativas à alocação de recursos variados.

Como é sabido, política envolve relações de poder. Segundo a clássica definição de Robert Dahl, poder é a capacidade de influenciar alguém a fazer algo que de outra maneira não seria feito por ele (DHALL, 1957). É a política e suas possibilidades o meio para resolver conflitos instalados em torno dos problemas coletivos e dos bens públicos de forma pacífica. Bens públicos referem-se àqueles bens usufruídos por muitos, pela população em geral, independente do indivíduo querer ou não utilizá-los. Quem ordena e decide como construir e usufruir desses bens? Como decidir o formato para a solução dos problemas públicos? A política interfere, enfim, na formação de algo específico: as políticas públicas.

Neste campo, cada parte, cada elemento, não é frequentemente consensual. Surgem conflitos em torno de valores, de princípios, de perspectiva ideológica e também sobre os recursos disponíveis, conflitos isolados ou combinados. Atores se manifestam, as instituições limitam e interferem, os recursos são disputados em termos financeiros e de poder efetivo. Constrangimentos se manifestam: dificuldades políticas, financeiras, do meio ambiente. A política não é feita apenas por vontade, ela também se faz sob limitações.

As políticas operam em torno de questões públicas e em torno de bens públicos. Mas de onde elas vêm? Elas não aparecem se não existe um problema. Qual é ele? Como se manifesta? Como se torna um problema público e entra para a agenda? Saber de sua existência obriga a conhecê-lo melhor. O que o provoca? O que acontecerá se nada for feito? Ele pode ser resolvido em que tempo – curto, médio ou longo prazo?

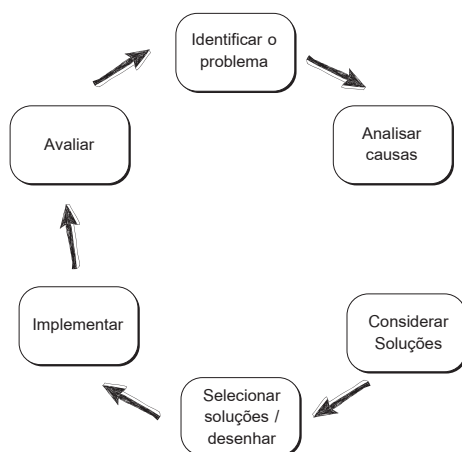
Diante desse quadro parece óbvia a necessidade (o que não significa que isso seja realizado) de um diagnóstico adequado, um conhecimento efetivo da questão pública em tela. Se o conhecemos, agora precisamos ensaiar soluções, buscar um desenho inicial: qual deve ser a finalidade? Quais serão os objetivos a se alcançar? Quais são as alternativas a se considerar? Realizar instrumentos de pesquisa seria uma boa medida para “ensaiar” algumas alternativas, como, por exemplo, projetos piloto (o que nem sempre é possível). Decidida a política, ela deve ser monitorada para o conhecimento sobre se o previsto vem sendo executado e, finalmente, ela pode (ou deveria) ser avaliada *ex post* para conhecer seus parâmetros e resultados, seus indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, por exemplo.

Quadro 1. Políticas Públicas – “Fases” e Questões Centrais:

“Fases”	Perguntas
O problema	Qual? Como se apresenta?
As informações sobre o problema	Quais os elementos centrais do problema? Qual seu alcance? Quais variáveis precisam ser observadas? Quais as alternativas a considerar para a solução?
O desenho	Qual(is) a(s) alternativa(s) utilizada(s)? Quais os objetivos? Qual a finalidade? Para quem? Com qual financiamento? Com que alcance?
O ensaio – o <i>ex ante</i>	Como se manifestaram as alternativas?
A implementação	Iniciar
Monitoramento	Acompanhar
Avaliação – <i>ex post</i>	O que aconteceu? E como? Quais os resultados no tempo, no custo, na vida das pessoas, enfim, na implementação em geral?

Fonte: Elaboração própria, inspirado em Regonini (2001).

Figura 1. Diagramando um esquema analítico geral



Fonte: Elaboração própria.

Uma vez realizada a visão geral sobre a questão, cabe refletir um pouco sobre algumas de suas dimensões. Serão considerados cinco pontos principais:

- 1) dimensão “temporal”: associada a cada parte do ciclo de políticas (agenda, formulação, decisão, implementação, avaliação);
- 2) dimensão de conteúdo: o que são as políticas e como elas são desenhadas. É a etapa após o reconhecimento do problema público e coletivo que elas pretendem sanar;
- 3) dimensão do “quem faz”: quem são os atores envolvidos, quem “ganha” ou “perde”;
- 4) dimensão “onde”, “espacial”: quais são e como funcionam as instituições envolvidas;

- 5) dimensão “como”: o processo de decisão e suas características, que guarda relação direta com o que foi apontado nos tópicos 3 e 4.

Uma boa partida é o ponto apresentado por H. Laswell (1990), na década de 1930: quem ganha o que, quando e como. Essa definição de política pública resume bem a preocupação do primeiro autor a escrever sobre o que ele denominou *policy analysis* (análise de políticas), relacionando aquilo que os governos fazem aos níveis de análise acadêmica. Mas “ganhar o que, quando e como” supõe muitos recursos analíticos.

O primeiro deles (sem pretensão hierárquica) é o lugar e seu conteúdo: portanto, as **instituições**. Na prática, são as agências, os órgãos de governo, as secretarias, os ministérios (instituições governamentais), o Parlamento, as organizações partidárias (instituições políticas) e, eventualmente, os tribunais (instituições jurídicas), estabelecidos sob o escopo de regras e normatizações, regulando as interações entre os indivíduos e destes com as diversas formas organizacionais. Portanto, uma vez que o problema a ser solucionado tenha entrado na agenda, o local da formulação das políticas é quase sempre no terreno das instituições. É sempre positivo recordar que as instituições atuam por diferentes pontos do ciclo: assim, estão influenciando nas alternativas e escolhas, na formulação em geral, na implementação e na avaliação.

As instituições têm capacidades diversas. Algumas têm alto poder decisório, outras, menos. Segundo os argumentos de vários institucionalistas (PIERSON, 2000; SKOCPOL, 1993), esse caráter de poder tem relação direta com sua trajetória histórica – de onde ela veio, de quando, sob quais parâmetros e com quem. Na verdade, decisões tomadas no passado agem sobre o presente, muitas vezes até limitando ações e caminhos atuais. As forças sociais tendem a se organizar com base em determinados parâmetros e hesitam em mudar trajetórias temendo os custos agregados a qualquer mudança

Entretanto, instituições não são máquinas automáticas que se autorreproduzem. Dentro delas e buscando exercer influência sobre elas, estão os atores. Estes têm capacidade e poder de se organizar e mobilizar forças sob o império das instituições, mas também sob o reino de sua vontade. **Atores e instituições interagem nos processos das políticas públicas.** A atuação sobre as políticas exige **atores públicos**, com funções públicas e mobilizadoras dos recursos dessas funções. Nesse campo, a burocracia governamental e os políticos são elementos indispensáveis de análise. Estes são fortemente influenciados pelo ciclo eleitoral e seus cálculos o envolvem, na maioria das vezes; aquela é especializada e seus recursos chave envolvem autoridade e informação.

Mas também existem **atores privados**, que podem influenciar políticas públicas. Aqui se destacam empresários e trabalhadores e suas organizações de interesse (sindicatos e associações). Mas não é só isso: ainda que em menor escala, organizações civis como ONG’s também podem pretender influenciar decisões sobre políticas por todo o ciclo. A importância dos atores

precisa incluir dois elementos menos citados, mas igualmente importantes. É o caso da **mídia**, que pretende ser capaz de discutir, mas também de pautar, a agenda e a própria execução de políticas. E também, em um mundo com maior multilateralidade, pode ocorrer a presença de **agências internacionais**, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário, o Banco Interamericano e outras instituições semelhantes. Todos esses atores sempre devem ter sua influência observada sem exageros. Por exemplo, dificilmente algum desses órgãos impõem reformas sem filtros institucionais e atores locais; a história e as coalizões locais interpenetram os processos de mudança.

Resumindo, as várias dimensões analíticas obrigam relacionar atores e instituições por diferentes “fases” das políticas públicas. Além disso, que esses atores agem em torno da política com base em recursos de poder e que as instituições e suas regras limitam, interferem e operam com variados atores. O recurso ao ciclo de políticas (as “fases”) é um mecanismo que pode ser, ao mesmo tempo, descritivo e analítico.

O quadro a seguir resume o papel de atores e instituições, quem e quais são (ainda que de forma não exaustiva) e quais as questões que precisam ser respondidas:

Quadro 2. Elementos de análise: instituições e atores:

	Tipo	Onde agem	Podem influenciar principalmente na	Atores e Instituições	Cabe analisar
Instituições	Governamentais	Ministérios, Secretarias e órgãos administrativos	Agenda (menos), formulação, implementação, monitoramento e avaliação.	Ator chave: burocracia	Como funcionam e se estruturam. Como influenciam Como dimensionar seu papel.
	Políticas	Parlamento e partidos	Agenda, formulação, decisão e implementação.	Atores chave: políticos	
	Jurídicas	Tribunais	Agenda, formulação, decisão e implementação.	Atores chave: juizes, ministério público	
	Privadas	Associações, sindicatos e ONG's	Agenda, formulação, decisão implementação e avaliação.	Atores-chave: Empresários, trabalhadores e militantes	

	Tipo	Onde agem	Podem influenciar principalmente na	Atores e Instituições	Cabe analisar
Atores	Públicos	Burocracia	Agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação.	Instituições relacionadas: secretarias, órgãos e ministérios	Quem são e como agem.
		Políticos	Agenda, formulação, decisão e implementação.	Instituições relacionadas: Parlamento e partidos	
	Privados	Empresários, trabalhadores e ONG's	Agenda, formulação, implementação e avaliação	Instituições relacionadas: associações, sindicatos e ONG's	Quais efetivamente influenciam e como. Quais efetivamente decidem e como.
	Mídia	Jornais, TV e Internet	Principalmente na agenda e secundariamente na formulação.	Instituições relacionadas: Empresas de comunicação públicas e privadas	Quais efetivamente atuam formulando/ implementando/ avaliando e como.
	Organismos internacionais	Organismos multilaterais	Agenda, formulação e avaliação (menos).	Instituições relacionadas: Banco Mundial FMI Banco Interamericano	

Fonte: Elaboração própria.

As seções a seguir exploram elementos a serem considerados em cada “fase” do ciclo.

2. A Agenda e sua formação (*agenda setting*)

A agenda (predominantemente mas não exclusivamente governamental) é uma “lista” de questões (*issues*) relevantes e conduzidas pelo poder constituído. Nem tudo vai para seu domínio. Para ganhar relevância, o problema a ser solucionado geralmente atende a algumas condições, a saber: o interesse do governo eleito e/ou sua capacidade para mobilizar ações e grupos externos; resulte de uma crise que demande solução mais imediata sem aumentar o problema; seja resultado do aproveitamento de uma janela de oportunidade (*window opportunity*), que pode ser derivada de uma crise, de uma situação dramática ou da abertura de espaço sobre um tema que antes não se apresentava.

Segundo Dye (2009), algumas perguntas são pertinentes: quem mobiliza, quem são os “empreendedores políticos”? O governo? Grupos externos? Quais? Qual é a origem? Isso porque a agenda precede os processos de construção das políticas, pois significam problemas percebidos como tal, estimulam o debate e podem provocar intervenção da autoridade pública. Um dado adicional importante é considerar o escopo do conflito: se amplo,

existe elevada controvérsia e há muita dependência da força e capacidade do governo e dos grupos para impor decisões; se baixa, atende aos problemas mais rotineiros de grande consenso.

Tudo isso significa que não é possível considerar na agenda todas as demandas. Conforme observa Rua (s/d), existem algumas que são recorrentes e, de certa forma, permanecem sempre “sobrevendo” a agenda. São atendidas parcialmente ou mal atendidas. Algumas são novas, surgem diante de novos problemas, que não haviam surgido antes. E existem os casos de “sobrecarga” de demandas (*demand overload*), onde as pressões se acumulam, a agenda cresce e não são encontradas soluções de continuidade. Seu resultado pode ser uma crise grave de governabilidade.

Outro aspecto importante é considerar como a agenda se manifesta, algo como um ponto de partida. Novamente Dye (2009) observa que é preciso considerar algumas possibilidades relevantes: *top/down* (de cima para baixo), *bottom/up* (de baixo para cima) e o papel da mídia. O caráter *top/down* da agenda é bastante conhecido, porque deriva, particularmente, da força do poder constituído. Seu oposto, de baixo para cima, decorre da pressão de grupos organizados ou de indivíduos fortes e influentes. Aparece, ainda, o papel da imprensa, oferecendo temas de debate e buscando influenciá-lo a partir dos *mass media*, muitas vezes representando setores da sociedade interessados em interferir no debate público¹. Finalmente, ainda que mais raro, podem existir agentes externos, multilaterais, interessados em interferir no debate.

É evidente, por outro lado, que o mundo real das políticas é mais complexo: uma agenda não precisa obrigatoriamente ser formada do topo ou a partir de baixo, ou somente pela imprensa. Ainda que seja mais comum o modelo *top/down*, a mescla de origens pode se aplicar.

1 Ainda que não seja este o lugar para este debate, na literatura a perspectiva *bottom/up* é associada ao elitismo (teoria das elites e das classes), enquanto a *top/down* vincula-se ao pluralismo (organização de variados grupos de pressão). (essa nota de rodapé está na página errada)

Quadro 3. Agenda: elementos a considerar

Demandas/Problemas	Origem	Perguntas
Recorrentes? Novos? Sobrecarga de demandas? Combinação de elementos anteriores?	<i>Top/Down</i>	Governo? Como agiu? Qual orientação valorativa?
	<i>Bottom/Up</i>	Grupos? Quais? Como? Indivíduos? Quais? Como? Quais valores defendem?
	<i>Mass Media</i>	Qual veículo? Qual empresa? Como agiu? Quais valores oferecem?
	Agentes externos (agências multilaterais/outras)	Qual? Como? Quais valores oferecem?

Fonte: Elaboração própria, baseado em Dye (2009) e Rua (s/d).

3. Formulação e Decisão

Uma vez que a questão consagrou-se como problema público, agora trata-se de considerar as alternativas e formular soluções. Evidentemente, existem diferentes arenas de formulação. Apenas para ilustrar, a **burocracia estatal** (pelas agências, secretarias, ministérios) é um ator importantíssimo nessa fase, não apenas porque tem interesses que lhe são característicos, mas também porque representa um filtro importante para as propostas externas. Nesse momento, o próprio governo pode recorrer a **estudos externos** contratados (como universidades, centros de pesquisa e consultorias privadas), o que representa uma interação às vezes cooperativa, às vezes conflituosa com a própria burocracia. Eles representam uma influência externa que pode ser relevante. Contudo, não é possível ignorar a repercussão política das ações, os próprios **atores políticos** podem ser consultados ou mesmo alterar uma formulação original ao longo do processo decisório.

Parece complexo? Fica ainda um pouco pior. Se sairmos do âmbito do setor público, **grupos de interesse** podem se organizar para pressionar o desenho da política – trabalhadores, empresários, ONG's, trazendo valores e perspectivas para dentro do processo. Também é o caso dos think tanks, a expressão em inglês (sem tradução realmente precisa) que designa um corpo de *experts* que oferecem ideias e consultoria para a solução dos problemas. Geralmente, estão organizados em institutos de reputação internacional, instituições de pesquisa ou consultorias profissionais, advogando capacidade para solucionar questões públicas. Certamente que os *experts* podem advogar em defesa de grupos de interesse e/ou defendendo posições ideológicas.

É visível a complexidade do processo de formulação. Um bom estudo preliminar facilita em muito a futura implementação, mas nem sempre ele é realizado. Com tantos atores e instituições envolvidos, é difícil impor um modelo, particularmente em se tratando de um regime democrático onde **conflitos são canalizados para as instituições e não sendo resolvidos por debate, acordos e coalizões, expressos no processo decisório.**

É na formulação em que aparecem mais claramente as preferências dos atores (sua solução “ótima” para o problema) e seus interesses, onde também podem surgir conflitos decorrentes desses mesmos interesses. É um passo essencial da análise. Aqui, trata-se de conhecer o processo e o conteúdo da “futura” ação a ser implementada. Cada ator opera com determinado recurso de poder: sua influência, a capacidade de influir no funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos e nível de organização.

De maneira geral, a formulação é a transformação de um problema em alternativas de solução, conduzidas por diferentes estratégias e levando em conta o processo decisório sobre as alternativas apresentadas. Envolvem ele-

mentos como estudos técnicos, conflitos, previsão, coordenação, construção de coalizões, propaganda, negociação e jogos políticos. Não podem desconsiderar os constrangimentos inerentes à vida pública, os impedimentos reais – restrições financeiras, políticas de acesso à informação, do meio ambiente, das próprias leis e regras. Por isso, decidir reflete a capacidade dos formuladores em compreender o processo, suas restrições e os mecanismos de produção de alternativas. Sendo assim, como já deve ter ficado claro, o processo de formulação/desenho de políticas públicas **nunca é meramente técnico**: é também político, refletindo valores e estratégias de quem dele participa.

Decidir entre alternativas depende dos constrangimentos, da capacidade dos atores, do formato das instituições, mas também da estratégia prática adotada por quem dele participa. Ao final, a decisão representa escolhas orientadas conforme o processo, produzindo um desenho determinado, com leis e decretos, instruções normativas e normas operacionais. Mas, **não existe garantia de vínculo direto entre a decisão tomada e o sucesso na aplicação, com o atendimento das demandas**. É sempre mais complexo que isso, dados, particularmente, os problemas no processo de implementação.

O processo de formulação também pode ser considerado como *top/down*, *bottom/up* ou mais tecnocrática e insulada (com parentesco *top/down*). Mas, e o processo em si?

O modelo proposto por Simon (1945) crê ser possível conhecer o problema a fundo para a tomada de decisões; os *decision makers* estabelecem quais os valores a serem maximizados e quais as alternativas se apresentam, sendo a escolha feita considerando a mais ampla análise de cada uma e suas consequências. Claro que essa perspectiva destaca-se pela quase ausência das influências políticas e pode assumir características tecnocráticas, sem contar que tem a ilusão do controle das informações técnicas, da “informação perfeita”.

Lindblom (1959) propôs um método “confuso”, segundo suas próprias palavras. Acreditando na complexidade e na dificuldade das alternativas, propõe que os problemas sejam resolvidos de forma gradual – incremental –, introduzindo mudanças mais lentas, sem grandes rupturas e sem estabelecer objetivos a serem perseguidos de forma definitiva. Isso significa comparar alternativas e estimar quais apresentam melhores resultados, estabelecendo parâmetros de negociação em torno das mais “efetivas”. O resultado é mais negociado e envolve, direta e indiretamente, as capacidades dos atores, mas também pode ser muito lento e conservador.

Etzioni (1967) propõe um método de “busca mista” (*mixed scanning*), uma terceira abordagem, no qual o fundamental é que os *decision makers* estejam voltados para verificar as possibilidades para a decisão, sem se deter fortemente em cada uma delas, como no modelo de Simon. São consideradas

decisões a longo prazo e definidos os rumos a tomar para atingir as “decisões estruturadoras”; a partir delas, adota-se um método incremental, no qual são consideradas várias alternativas de forma detalhada. É um método de duas etapas – definição de alternativas com eixo estruturante e detalhamento das ações a partir da estruturação. Seu resultado pode parecer interessante, mas guarda parentesco com uma racionalidade estruturante *a priori*, negociando a seguir.

Por aqui, não se avança muito. Portanto, de volta à análise de motivações e opções dos autores. Desde 1957, Dhal enfatizava o papel dos **conflitos abertos** entre os atores em torno do poder; nesse caso, caberia analisar esses conflitos de valores, de perspectivas e compreender as decisões daí decorrentes. Poucos anos depois, Bachrach & Baratz (1962) enfatizaram a segunda fase do poder, aquele onde o conflito não é aberto, mas **encoberto**. O que significa na prática? Limitar o alcance da decisão, reforçando valores estabelecidos e práticas institucionais do interesse de um dos atores. Isso significa uma “não tomada de decisão”, quando valores dominantes operam para evitar que determinados problemas venham para a agenda e, portanto, não possam sofrer formulação de políticas. Assim, não basta estudar as decisões, como defendia Dhal, mas também olhar para a não decisão, que reflete a preferência de algum(ns) ator(es). São preservados determinados interesses, impedindo a formulação de determinadas soluções.

Se existe decisão (produto da disputa dos atores) e não decisão (encobrir conflitos) existe, também, a situação de conflito **latente**. Essa é a perspectiva de Steve Lukes (1974). Aqui, o conflito não é aberto, nem encoberto, mas latente, porque o poder é utilizado para manipular interesses e preferências e aumentar o poder de um sobre outro, com a estratégia de impedir que conflitos abertos e/ou encobertos surjam. Isso impediria que desacordos fortes se transformassem em disputa, o que poderia provocar pressões para a solução de problemas. Aqui, o tema nem implica não decisão (se afastando de Bachrach e Baratz), mas, antes, impede simplesmente que algo apareça como problema, tornando-o latente.

Difícil, mas fascinante como mecanismo político. Não é perceptível como o processo de elaboração é formado por meandros, por idas e vindas? Processos ativos conduzidos por pessoas reais, com expectativas e interesses. Por isso é que, na formulação e decisão, atores se mobilizam. Mas como compreender seu comportamento? Há duas formas que são igualmente insatisfatórias interpretativamente: primeiro, a centralidade na racionalidade objetiva, quase “pura”; um problema com sua “melhor” solução racional. Estranho e improvável, pois supõe a informação perfeita, sem déficit. A segunda apresenta centralidade organizacional, as organizações do governo operando com relativa autonomia, solucionando problemas pelas rotinas e procedimentos próprios. Improvável: não existem organizações neutras nem autônomas

dessa forma. A política fica fora do alcance interpretativo em um ambiente permanentemente trespassado por ela.

Por isso, propõe-se uma terceira forma analítica. Os atores que operam no cenário das políticas realizam, buscam atender seus interesses; portanto, é preciso compreender quais são esses interesses. Eles participam dos “jogos” da política, negociam, calculam. Atores coletivos podem agir ou não em benefício de suas coletividades, bem como atores institucionais que agem sem identidade imediata à instituição a qual pertence. Assim, **embora elas importem na análise**, a centralidade não são as rotinas organizacionais, as propostas técnicas ou a competência; cabe considerar o poder, a capacidade e a negociação dos atores nesses ambientes. É do seu resultado que as alternativas são escolhidas, onde os problemas encontram um leito para sua solução. Nesse jogo, ocorre cooperação ou união entre elas, produzindo um *mix* determinado. Segundo Rua (op.cit, p.12), podem surgir situações específicas para consideração:

- (a) ocorre a cooperação universal porque todos os atores são solidários; ou seja, todos acreditam que ganham com uma solução;
- (b) não ocorre nenhuma cooperação, porque cada um quer levar vantagem em tudo;
- (c) alguns atores não cooperam e tiram vantagem do fato de todos os outros atores estarem cooperando;
- (d) alguns atores cooperam enquanto todos os outros só buscam suas vantagens individuais.

É nesse contexto complexo e difícil que as decisões surgem.

Quadro 4. Questões a serem consideradas na formulação e na decisão sobre política públicas:

A formulação/desenho			
Atores e instituições envolvidos	Burocracia Atores técnicos externos Atores políticos Grupos de interesse <i>Think tanks</i>	Ministérios/secretarias/etc. Universidades/Centros Pesq. Partidos, Parlamento Associações, Sindicatos, ONG's Consultores e várias instituições	Identificar preferências e interesses. Quem são? Como agem? Como se posicionam? Qual sua contribuição?
Constrangimentos principais	Econômicos Políticos Acesso à informação Meio ambiente legais	Limites e fontes para financiamento. Recursos de poder dos atores e capacidade de veto. Informações restritas. As condições para implantação. Os códigos e decisões judiciais.	Quais são? Como limitam as possibilidades?

A formulação/desenho			
Caráter técnico - analítico	O conteúdo geral do desenho	Leis, normas. Definição tempo – quando? Quais características? Que atores mobilizar? Estágios de implementação Monitoramento e avaliação	Quais as alternativa(s) utilizada(s)? Quais os objetivos? Qual a finalidade? Para quem? Com qual financiamento? Com que alcance?
O processo decisório			
Estratégias de origem	<i>Top/Down</i> <i>Bottom/Up</i>	–	Mais insulada? Mais aberta? Quem lidera? Por quais atores? A partir de quais instituições?
Com que tipo e grau de conflito sobre as questões?			
Nível do conflito	Abertos Encobertos Latentes	Tomar decisão e quais, com valores em disputa. Não tomar decisões. Impedir solução.	Analisar as decisões explicitamente tomadas. Limitar o alcance da decisão, reforçando valores. Impedir que o problema surja forte na agenda.
Ação dos atores, características e resultados			
Atores	Cálculo Estratégia Negociação	Tem diferentes capacidades de ação e intervenção. Diferentes recursos de poder. Diferentes competências.	Interação por cooperação entre eles. Interação por não cooperação. Poucos não cooperam, mas tiram vantagem da cooperação de alguns. Poucos cooperam, outros querem vantagens individuais.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Rua (2006), Dhal (1957), Bachrach & Baratz (1962) e Lukes (1974).

4. Implementação

Implementação: o teste da realidade, o lugar da ação. Por que parece tão difícil? Primeiro, porque depende de muitas variáveis, do gestor adequado ao desenho bem formulado, dos atores engajarem-se aos objetivos e metas. Segundo, porque é a hora de verificar o quanto a política é crível, como ela vai se rotinizar e também porque ela precisa passar no teste dos usuários finais, os beneficiários de determinada ação.

Como observou Arretche (2001), a implementação é um campo de incertezas. Há muitos níveis de governo, federativos, a autonomia regional, os níveis de capacitação dos gestores e as próprias condições locais.

Uma dificuldade típica é a “distância” ou o fato de, muitas vezes, a política ser elaborada “fora”, onde quem está na ponta do sistema precisa ser induzido a implantar algo que não foi por ele formulado. Por isso, é importante considerar estruturas de incentivos (diferenciais de ganho monetário? De status?) para quem atua implementando. Na prática, quem “faz” a política são os implementadores.

Tal como antes, podem ser criados dois cenários de análise. Um, o já conhecido *top/down*, relativamente comum e originário da burocracia, dos mecanismos e instâncias criados “por cima” para serem implementados. Aqui os objetivos estão definidos *ex ante* e operam como pertencentes a instâncias “de fora”, muitas delas oriundas dos próprios formuladores de políticas. Nesse caso, o principal problema envolve o que é esperado por quem “determina” e a realidade local: o choque entre o “centro” e o “local”.

As condições para que o modelo *top/down* obtenha sucesso são muito variadas e envolvem situações quase ideais. Por isso, claro que nem todas são satisfeitas, o que mostra a complexidade do processo e como surgem as dificuldades. É o caso das condições locais e externas, que não deveriam impor muitas restrições a quem implementa. O tempo e os recursos devem estar disponíveis, o que, como é sabido, nem sempre é fácil. Imagina-se que eles devem também estar presentes para diferentes fases da implementação.

Mas ainda não é só. Se existem recursos e tempo necessário, é preciso uma competente agência de implementação, de preferência uma mais independente. Se existem várias agências, elas precisam trabalhar coordenadas e com regras claras, o que nem sempre é fácil. Como quase sempre há agência(s) local(is) de implementação, é preciso que exista um conhecimento muito forte sobre os objetivos e metas do programa (ou do projeto), indicando, fase a fase, quais as tarefas que deverão ser cumpridas por quem participa de um programa, por exemplo.

Quando o enfoque vem “por cima”, é preciso que ocorram, também, duas condições de comunicação: a primeira é a coordenação vertical entre quem “ordena” e quem implementa “por baixo”; a outra é a horizontalidade entre os próprios implementadores que operam as ações no dia a dia. O programa, via de regra, distribui competência no nível local entre atores diferentes. O resultado prático desse ponto – seja em sua dimensão vertical, seja na horizontal – é que exista obediência à autoridade propositora, evitando uma autonomia tal que desrespeite as regras do próprio programa. Finalmente, devem existir órgãos de controle e monitoramento vindos de cima, sendo comum a liberação de recursos, por exemplo, apenas mediante etapas cumpridas.

Resumindo, se existem objetivos claros, se as metas estão definidas, se os resultados podem ser verificados e os problemas de implementação também, a análise *top/down* ganha relevância. Entretanto, se ocorre forte interação entre formulação e interação e *interfaces* nas quais atores locais têm forte poder de intervenção, existe um enfoque analítico *bottom/up* disponível. Sua preocupação é traduzida na análise das redes de atores e decisões no ambiente de implementação, reduzindo o impacto das decisões “por cima” na análise (hierarquia, objetivos pré-definidos, causa e efeito etc.). Uma vez que o processo de formulação apresenta controle imperfeito, além de conflituoso, ele afeta a implementação. Por isso, é preciso considerar o processo

de formulação e como ele se relaciona com o contexto e com as organizações responsáveis pela implementação.

A lógica analítica *bottom/up* é formulada a partir das restrições oriundas da perspectiva oposta. Assim, são ofertadas decisões que produzem conflitos, que não enviam recursos e que dificultam a relação entre as várias organizações, tornando, assim, a análise *top/down* limitada. Por sua vez, propõe a existência de um *continuum* entre formulação e implementação, tornando mais difusa a fronteira entre ambas. Há um processo interativo de negociação operando entre quem coloca a política em ação e quem por ela é afetado. Assim, e esta é a mensagem principal, a implementação precisa da intencionalidade proposta por cima, ou seja, por quem detém o poder.

Esse é o reino da interatividade, uma vez que situações não previstas na formulação – e é possível considerar que invariavelmente elas deverão surgir – são relevantes. Isso **exige que decisões sejam tomadas na implementação**, conflitos que serão resolvidos nessa fase. São as decisões cotidianas que envolvem negociação. Por isso, os implementadores são os agentes ideais para tomar decisões e, em certo nível, formular a política. Aqui se manifesta todo um campo de análise que considera o poder discricionário do implementador, do agente do cotidiano, o “burocrata no nível da rua” (*street level bureaucrats*) que atua no processo. O resultado prático é que a **implementação não pode ser vista como um processo separado da formulação**.

Independente da perspectiva – “por cima” ou “por baixo” – podemos analisar, em conjunto e/ou em separado, questões organizacionais (considerando os tipos de organização e como funcionam), o processo em si de implementação (suas fases e etapas envolvendo diferentes aspectos), os conflitos manifestos e latentes (considerando as estratégias dos atores envolvidos) e a dimensão política (como se estruturam parâmetros de poder nas e entre as organizações envolvidas, bem como suas relações com o poder político local, regional e/ou federal).

Para encerrar este tópico, cabe observar que existem muitas dificuldades na implementação, seja por um processo que envolve incertezas, seja porque existem políticas muito complexas. Existem situações que claramente podem ser previstas. A lista abaixo não pretende ser exaustiva, ela pode e deve ser completada, mas representa um bom esforço sobre problemas gerais de implementação:

- 1) Excesso de centralização e controle “pelo alto”, por insulamento, levando a baixos índices de compromisso no nível “da rua”. Um dos efeitos práticos é que o gestor não conhece realmente a política e sente-se, muitas vezes, excluído como sujeito ativo.
- 2) Eventualmente, diretrizes originais não chegam ao alvo, ou seja, a política é apresentada como pronta e as pessoas envolvidas não sabem exatamente porque estão fazendo aquilo. Essa falha pode ser por ex-

cesso tecnocrático e/ou por falhas de comunicação. Quem implanta precisa conhecer porque faz determinadas coisas e não outras.

- 3) Relação deficiente com o público alvo, tratando-o como depositário da política e não como sujeito ativo para seu sucesso. Regra recorrente, acredita-se que as pessoas não precisam saber como é ou como funciona o programa.
- 4) Falta, pura e simples, de conhecimento do programa como um todo e suas partes particulares. Pode ser por incompetência do gestor, por desinteresse ou por decisão própria em desconhecer o programa (inércia).
- 5) O *hall* do inferno: Articulação entre os problemas 2, 3 e 4.
- 6) Falta de capacitação de gestores é um problema recorrente. Capacitação envolve muitas ações: a própria formação, a atualização sobre determinado campo e treinamento específico. Isso afeta a capacidade para decidir e cumprir tarefas.
- 7) Charivari organizacional: não há uma clara delimitação de competências, aumenta-se o grau de conflito. Pode também estar baseado em uma relação assimétrica entre os níveis: o órgão A define para B, que reclama de A, que apela a C, que retorna a B, tudo para prevalecer a vontade de A e um descontentamento difuso ou aberto.
- 8) Seleção deficiente de público e inadequação de instrumentos de divulgação. Por exemplo, o programa pretende ser amplo, mas a divulgação é restrita em todas ou em alguma de suas fases.
- 9) Falta de recursos por atraso, inadequação ou falta de informação do organismo gestor para o controle do programa.
- 10) Inadequação de instrumentos para efetivação do programa. Pode faltar, por exemplo, infraestrutura para realizar ações (energia, água etc.). Em nenhuma parte do programa está previsto recurso financeiro para tal. Chegam os computadores, mas falta energia.
- 11) Óbvia incapacidade de monitorar, por falta de instrumentos, de capacitação ou de ambos.
- 12) A dimensão da política local: desejo de controle sobre o programa e/ou suas dimensões (como um cadastro, por exemplo), influência sobre ações públicas do programa e interferência no cotidiano. Essa é uma dimensão que precisa ser tratada na análise. Trata-se do velho problema de Laswell: quem manda, como e por que. Nunca, mas nunca, desprezar esse ponto.

Quadro 5. Dimensões analíticas para o processo de implementação

Atores envolvidos	Gestores e burocratas Políticos Atores privados Judiciário	Quem são? Com que competência? Como são selecionados? Quem são? Interferem no dia a dia do programa? Quem são? (se for o caso) Atua? (se for o caso)	Questão chave: Como atuam?
Instituições Envolvidas	Agências Organismos criados Judiciário	Qual(is) agência (s) implementam? Quais as competências?	Questão chave: Como operam/funcionam?
Níveis envolvidos	Federal Estadual Municipal	Quais são?	Questões chave: Quais as competências? Como interagem?
Dimensões a observar	Cumprimento de etapas/tempo de aplicação. Níveis de competência gerencial dos gestores. Financiamento das instituições implementadoras. Adequação dos recursos físicos e financeiros. Aplicação das regras/leis/normas. Como é selecionado o público-alvo. Como opera a publicização do programa (divulgação/circulação). Como é acompanhado. Relações com poder político local.		Questão chave a responder: adequação ao desenho e dificuldades de implementação.
Origem analítica	<i>Top/Down</i>	Origem na burocracia. objetivos <i>ex ante</i> . Poucas restrições locais. Tempo e recursos disponibilizados, inclusive a cada fase prevista. Claro reconhecimento sobre a agência implementadora e coordenação entre elas, quando existe mais de uma. Implementação local com absoluto conhecimento das metas e objetivos. Condições de obediência de cima para baixo satisfeitas.	Se existem objetivos claros, Se as metas estão definidas, se os resultados podem ser verificados e os problemas de implementação também, essa análise se aplica mais facilmente.
	<i>Bottom/Up</i>	Forte interação formulação/implementação. Processos de negociação inter-atores. Análise de rede de atores e decisões no ambiente de implementação. Opera pelas dificuldades de implementação, pelos conflitos, ausência de recursos etc. Situações não previstas na formulação e que exigem decisão “por baixo”. <i>Street level bureaucrats</i> .	Se existem conflitos e questões abertas na implementação, se há poder discricionário “por baixo”, se exige-se negociação inter-atores no processos, essa análise melhor se aplica.

Fonte: Elaboração própria.

5. Monitoramento e Avaliação

Esta será uma seção mais curta, até porque o universo de acompanhamento e avaliação exige mais descrições técnicas, modelos e perspectivas, fugindo do escopo deste texto.

Por que monitorar? A resposta mais simples e verdadeira é: porque se deve acompanhar a implementação para verificar o cumprimento das ordenações e corrigir erros. Por que avaliar? Novamente, a resposta mais direta

é: porque o investimento público realizado em uma política deve ser verificado quanto ao atendimento de suas metas, objetivos, alcance, eficiência, eficácia e efetividade.

Em ambos os casos, o mais efetivo é que monitoramento e avaliação, inclusive com seus instrumentos, estejam previstos e considerados no desenho da política (ou do programa ou do projeto). Como indicação, seria desejável que a avaliação não seja conduzida pela gestão encarregada de implementação ou por um corpo técnico “interno” ao processo. Seria muito mais interessante tê-la conduzida por “fora”, por organismo ou agência que não implementa. Claro, sem ingenuidade, é preciso considerar que equipes de avaliação também operam com preferências e interesses. Por isso, é muito importante que o desenho da avaliação não seja produzido no momento e entregue aos próprios avaliadores *ex post*, mas já contenha indicadores claros a conferir e caminhos a considerar. Isso limita, mas não garante, claro, a independência pura do avaliador, que de resto é inexistente.

Considerando a avaliação uma etapa essencial para o próprio sucesso das políticas, é lá onde os resultados esperados e impactos desejados são verificados. Outro dado relevante é que os resultados efetivos são bastante independentes, e podem ser diferentes, dos elementos inicialmente previstos. Políticas podem produzir elementos largamente conhecidos em sociologia – os efeitos não esperados, um resultado em outra direção não prevista;. Desenhada para suprir determinada carência, efeitos agregados podem produzir outro problema. Nesse sentido, teríamos um “efeito perverso” não esperado. O contrário também pode ocorrer, mas os efeitos perversos regularmente exigem intervenções no desenho e na implementação.

É também ali que a linha entre formulação e implementação se completa, “embola” ou se rompe e também onde se verifica a relação entre essas duas fases. Isso produz dois resultados – ou confirma o andamento do desenho original, verificando sua “força”, ou induz mudanças tanto no desenho quanto na implantação. Uma boa avaliação de políticas é *policy oriented*, ou seja, permite corrigir o andamento do processo. Aponta mudanças e indica novas ações.

Apenas para efeito de conhecimento do leitor, está indicado abaixo um quadro elaborado a partir de texto de Sônia Draibe (2001), com dimensões e indicadores para avaliação. Trata-se de uma boa referência para conhecimento e um bom ponto de partida para acompanhar a questão.

Quadro 6. Dimensões e Indicadores de Avaliação de Programas:

Metas	Físicas	Proporção de meta atingida público-alvo: cobertura/focalização.	-
	Financeiras	Metas realizadas x metas previstas.	-
Eficiência	Recursos x prazos	Análise custo/benefício.	-
Eficácia	Verificar sistemas de implementação	Sistema gerencial/decisório.	Competência gerencial. Capacidade de implementar decisões. Grau de descentralização/descentralização.
		Sistemas de divulgação/informação.	Qualidade da informação prestada, canais e fluxo.
		Processo seletivo de agentes e beneficiários.	Publicização e competitividade. Qualidade da aferição de mérito. Adequação entre selecionados e objetivos do programa.
		Capacitação de agentes e beneficiários.	Competência de monitores. Duração e qualidade dos cursos.
		Sistemas lógico-operacionais.	Suficiência de recursos, prazos e fluxos. Qualidade infraestrutura. Material de apoio.
		Avaliação e monitoramento interno da política/ programa.	Regularidade, abrangência e identificação dos objetivos.
Efetividade	Impactos	Variações. Mudanças na realidade.	Taxas crescimento do fenômeno. Intensidade da mudança.
	Efeitos	Efetividade social (capacidade do programa em afetar o capital social, em especial a rede de parcerias que facilitam sua execução).	Avaliação dos usuários. Envolvimento da sociedade civil. Grau de adesão dos beneficiários. Satisfação dos agentes. Indução para novas atividades.
		Efetividade Institucional (impactos sobre organizações e instituições envolvidas na implementação).	Grau de indução a mudanças e Inovações. Capacidade da instituição “aprender” (aprendizagem institucional). Rotinização de processos. Capacidade em transferir metodologia.

Fonte: DRAIBE, 2001, p. 38.

6. A título de breve conclusão

Após acompanhar essa linhas, talvez o leitor tenha adquirido a sensação de que este campo de estudo é um *puzzle* e também um “novelo de lã”: quando se começa a soltá-lo, pontas vão aparecendo e precisam ser comentadas. O recurso utilizado de um quadro ao fim de cada seção teve a finalidade de organizar informações e servir como um guia para o aprendiz de analista.

O conhecimento da complexidade não deve ser visto como um obstáculo intransponível. Antes, a leitura deve proporcionar o contrário: ser encarada como facilitadora. Certamente que um bom analista tem forte consistência teórico- metodológica, o que não se adquire em curto prazo. Vale neste momento fazer uma breve observação sobre o conjunto de autores citados e as diversas possibilidades que se abrem sobre o tema. Outro dado

importante é a experiência com pesquisa e a própria experiência profissional. A primeira tem raiz tanto na consistência teórico-metodológica quanto na dedicação em atuar considerando problemas reais nas políticas (e/ou projetos/ programas). Outra questão é a experiência profissional.

Esta não é, automaticamente, a melhor das credenciais. Ter experiência é desejável desde que exista uma genuína vontade em compará-la com o rigor teórico-metodológico e a capacidade para confrontá-la com a realidade. Nunca é demais lembrar que o analista também tem comportamento de ator, carregando vivência para dentro do que faz. Uma análise ingênua – mas também “orientada” pelos valores deste ator – tenderia quase a absolutizar sua experiência na análise, impedindo uma visão clara do real. O maior valor da experiência, e que deve ser conduzida para a análise, é vê-la como parte do real, mas sem confundi-la com a própria realidade. Nem sempre isso é fácil.

Finalmente, este texto também desejou incentivar uma série de leituras e indicar um meio mais fácil para atravessar a rede de estradas no tema de análise de políticas. Ele deve ser encarado como facilitador. A tarefa de analista é aprender a realidade e dispor de ferramentas adequadas para sua tarefa. Um aspecto ainda em aberto, que o texto não oferece espaço para explorar, são os instrumentos de pesquisa variados para algumas fases. Estes vão de instrumental quantitativo, como *surveys* e levantamentos de opinião, dados agregados, ferramentas diagnósticas, até arquivos, técnicas qualitativas de entrevista e ações de intervenção. Essa é uma tarefa formativa de mais longo prazo.

Mas o objetivo central deste escrito atingiu: estabelecer marcos, sinalizações, indicar perguntas e apontar dimensões de análise. Ele teve a meta de “abrir a caixa” e mostrar seu interior. Exercícios posteriores devem ser considerados pelos próprios leitores.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M.C. & CARVALHO, MC (orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas Públicas*. São Paulo: IEE – PUC SP, 2001, p. 44-53.

BACHRACH, P. & BARATZ, M. S. Two faces of power. In: *American Political Science Review*, 1962, 56.

DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. New York: Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 2009.

DHAL, Robert. The Concept of Power, In: *Behavioral Science*, 2:3, July 1957.

DRAIBE, Sonia. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C. & CARVALHO, M.C.

(orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas Públicas*. São Paulo: IEE – PUC SP, 2001, p. 13-42.

EASTON, David (Org.). *Modalidades de Análise Política*, Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

ETIZIONI, A. Mixed Scanning: A Third Approach to Decision-Making, *Public Administration Review*, n. 27, 1967.

EVANS, P. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1995.

HAM, C. e HILL, M. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Brighton, Sussex, Wheatsheaf Books, 1985.

KINGDON J.W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little Brown & Co, 1984.

LASWELL, H.D., KAPLAN A. *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1950.

LASWELL H. *Politics: Who gets what when and how?* New York: Peter Smith, 1990.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. In: *World Politics*, v. XVI, n. 4, p. 677-715.

LUKES, Steve. *Power: a radical view*. London: Macmillan, 1974.

LINDBLOM, Charles. The science of “muddling through”, in “*Public Administration Review*”, v. 19, n. 1, 1959, p. 79 – 88,.

MARCH, J. & OLSEN, J. *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Nova York: Free Press, 1989.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, v.94, n.2, jun 2000, p.251-267.

PRESSMAN, J. & WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: Univ. California Press, 1973.

REGONINI GLORIA. *Capire le politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino, 2001.

ROSSI, P.H., LIPSEY M.W, FREEMAN H.E. *Evaluation: A systematic approach*, Los Angeles: Sage Publications, Inc, 2004.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos (s/d)*. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF> . Acesso em: 12 jul. 2011.

SABATIER P.A. (ed.). *Theories of The Policy Process*, Westview Press, 1999.

SKOCPOL. T. , IKENBERRY, J. The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective. In: *Comparative Social Research*, 6, 1983, p. 87-148.

SIMON, H.A. *Administrative Behaviour*, Glencoe, Ill.: Free Press, 1945.

SOUZA, Celina. In: Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura, In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, , p. 20-45

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 1999, p. 369-404.

WEISS, C.H. *Evaluation – Methods for studying programs and policies*, New York: Prentice Hall, Inc, 1998.

WILDAVSKY, A. *Implementation*, Berkeley: University of California Press, 1973.