

Resumo

O presente artigo tem como objetivo apresentar e discutir teorias para análise de políticas públicas produzidas no contexto dos Estados Unidos, desde o surgimento do campo, nos anos 1950, até o presente. Para tanto consideramos dois momentos históricos: uma primeira fase, imediatamente posterior ao surgimento do campo e que se caracteriza por análises fundamentadas no cientificismo e no caráter estritamente técnico da área; e uma segunda fase, iniciada nos anos 1990, marcada por abordagens que rompem com as orientações teórico-metodológicas dominantes ao destacarem o papel das ideias, redes, comunidades e subsistemas, atores, interesses e instituições. Especial destaque é conferido às abordagens sintéticas: o modelo de Múltiplos Fluxos, modelo de Equilíbrio Pontuado e abordagem das Coalizões de Defesa. Outras abordagens recentes e promissoras para a investigação em políticas públicas também são apresentadas, como a abordagem Institucional, abordagens de Difusão e Inovação, teorias voltadas ao Desenho e Feedback de políticas públicas.

Palavras-Chave: políticas públicas; análise de políticas públicas; processo de políticas públicas; teorias de políticas públicas

Abstract

This paper aims to present and discuss public policy theories produced in the United States, since the beginning of the field, in the 1950s, until the present moment. To do so, we highlight two historical phases: the first one, following the emergence of the public policy field, characterized by scientificism and technicism; and the second one, which began in the 1990s and break with dominant theoretical and methodological traditions, favoring concepts like ideas, networks, policy communities, subsystem, actors, interests and institutions. Special emphasis is assured to Multiple Streams Model, Punctuated equilibrium Model and Advocacy Coalition Framework. Other recent and promising theoretical approaches like Institutional Analysis, Innovation and Diffusion approaches, Policy Design, Policy Feedback Approaches are also presented in the article.

Key words: public policy; policy analysis; policy process; public policy theories

Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas: Abordagens Estadunidenses*

Ana Cláudia Capella - Universidade Estadual Paulista

Felipe Gonçalves - Universidade Estadual Paulista

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo apresentar e discutir teorias para análise de políticas públicas produzidas no contexto dos Estados Unidos. O campo de estudos sobre políticas públicas tem início no interior da Ciência Política estadunidense, nos anos 1950, e partir de então diversos autores contribuíram significativamente para a definição do campo, de seus métodos de investigação e técnicas de pesquisa. De forma geral, entende-se que a política pública é “tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972, p. 02), ou seja, o campo das políticas públicas tem como objeto privilegiado as decisões tomadas pelos governos de fazer algo (ou não fazer algo) a respeito de problemas públicos. Sendo assim, a análise de políticas públicas envolve a investigação sobre os *processos* envolvidos no fazer governamental que, desde os anos 1960, com as contribuições de autores como Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton, configura-se como “uma perspectiva alternativa para o estudo das Constituições, das assembleias legislativas, dos grupos de interesse e da administração pública” (PARSONS, 2007, p. 55). Dessa forma, ao lidar com o fazer governamental, os estudos em políticas públicas propõem uma abordagem diferenciada para o estudo da atividade governamental, não apenas focada na dimensão formal-legal (típica dos estudos originados no campo das ciências jurídicas, por exemplo), ou nas questões relacionadas às disputas entre grupos e da desigualdade no acesso desses ao sistema político, ou das especificidades das instituições políticas (características de estudos desenvolvidos no campo da ciência política), ou ainda nas relações entre os distintos tipos de recursos organizacionais e na busca da eficiência na gestão desses recursos (ênfase característica dos estudos no campo da administração pública). Os estudos em políticas públicas inovam ao colocar em primeiro plano o processo envolvido nesse fazer governamental. Como sintetizou Sabatier:

O processo de produção de políticas públicas inclui a maneira pela qual os problemas são conceituados e levados ao governo para solução; instituições governamentais formulam alternativas e selecionam soluções políticas; e essas soluções são implementadas, avaliadas e revisadas (SABATIER, 1999, p. 03).

* Esse artigo resulta de uma versão modificada e expandida da apresentação realizada no III Encontro Nacional de Políticas Públicas (ENPP), na EACH-USP, em mesa redonda intitulada “Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas”, realizada em abril de 2018.

Ao focalizar o processo, o campo de estudos em políticas públicas permite contemplar, simultaneamente, os distintos elementos que tomam parte na produção das políticas: normas, atores, relações de poder, instituições, recursos organizacionais, considerados em seus respectivos contextos:

A pesquisa sobre o processo de produção de políticas públicas [*policy process*] pode ser definida como o estudo das interações, ao longo do tempo, entre políticas públicas e seus atores, eventos e contextos, bem como os resultados da política pública ou das políticas públicas. Os atores no processo de políticas podem ser indivíduos ou coletivos, de grupos até países, alguns dos quais procuram ativamente influenciar a política e as políticas públicas numa determinada questão. Os eventos são incidentes antecipados ou imprevistos que vão desde eleições até descobertas científicas, dilemas e crises sociais crônicas e agudas que podem resultar de uma política pública ou de oportunidades para atingir objetivos políticos relacionados às políticas públicas. O contexto de uma política pública se relaciona com suas condições socioeconômicas, cultura, infraestrutura, condições biofísicas e instituições, como as regras constitucionais que estruturam um sistema de governo. - ou consequências a longo prazo ou impactos das políticas públicas sobre uma sociedade, que para interagir com o processo de política. Os resultados se referem às consequências ou impactos de políticas públicas sobre uma sociedade, em curto ou longo prazo, que obviamente continua interagindo com o processo político (WEIBLE, 2014, p. 05)¹.

Uma diferenciação fundamental é proposta por Parsons (2007, p. 90), que considera o campo em duas dimensões: a) análise *do processo* de políticas públicas e b) análise *para o processo* de políticas. A análise *do processo* está relacionada ao conteúdo das políticas, podendo envolver a investigação de uma política em particular, a forma como ela se desenvolveu, sua relação com outras políticas, seu impacto sobre o problema, seu desempenho junto à sociedade, entre outros aspectos. Já a análise *para o processo* está vinculada à geração de informações sobre as políticas com o objetivo de subsidiar o *policymaker* em duas decisões. Nesse caso, o estudo pode ter duas características: ser produzido pelo próprio governo (ou fora dele) para auxiliar na avaliação das ações ou na elaboração de alternativas para o desenho ou implementação de políticas; ou envolver a investigação e elaboração de argumentos para influenciar a agenda de políticas públicas, dentro e fora do governo. Assim, a análise de políticas públicas como ser pensada como o estudo de diversos elementos que fazem parte do processo de políticas públicas para a produção de conhecimento *sobre* esse próprio processo ou *para* subsidiar a formulação de políticas. Como consequência, as análises produzidas no campo das políticas públicas terão diferentes objetivos: há estudos que objetivam influir no processo (análise *para o processo*) ou tomá-lo em perspectiva crítica (análise *sobre o processo*). Essa diferenciação é perceptível nas orientações teórico-analíticas disponíveis na literatura internacional para a investigação de políticas. Há abordagens relacionadas às mais distintas técnicas para racionalização da tomada de decisão ou para o aumento da eficiência de processos de implementação, além de técnicas específicas de mensuração de desempenho, monitoramento e avaliação, por exemplo. Essas abordagens geralmente recorrem a técnicas do campo da economia, matemática e estatística e buscam produzir conhecimento *para o processo*. E há, da mesma forma, diversas abordagens voltadas à produção de conhecimento *sobre o processo* de produção de políticas, objeto central do presente artigo. Nosso objetivo é precisamente apresentar e discutir as principais teorias para análise de políticas públicas voltadas para o conhecimento *sobre o processo*, sobretudo considerando o contexto da produção teórica originada nos Estados Unidos, país onde o campo se inicia, nos anos 1950, e que desde então tem acumulado conhecimento relevante sobre o tema.

1 Tradução nossa.

Para tanto, o artigo está estruturado em três seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira, retomamos as teorias produzidas desde o surgimento do campo, nos anos 1950, até os anos 1960, período caracterizado pela análise *para* o processo de produção de políticas, desenvolvida em um momento histórico de intensa demanda governamental por conhecimento especializado e habilidades especificamente relacionadas ao manejo das políticas públicas. Os limites dessas teorias ficam claros com o surgimento, nos anos 1990, das chamadas “abordagens sintéticas”, mais voltados à produção de conhecimento *sobre* o processo, porém com potencial para contribuições junto aos *policymakers*. Essas abordagens, exploradas na segunda seção, constituem o “estado da arte” dos estudos em políticas públicas hoje. Na terceira seção, procuramos apresentar de forma breve mais algumas abordagens consideradas promissoras para a pesquisa sobre políticas públicas. Esperamos, assim, oferecer ao leitor uma visão panorâmica das principais teorias do campo de políticas públicas, conhecimento essencial para a condução de investigações sobre a atividade governamental.

1. TEORIAS SOBRE O PROCESSO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A ERA DA ANÁLISE (ANOS 1960-1980)

Estudiosos do campo de estudos e pesquisas em políticas públicas apontam para o surgimento da área nos anos 1950, nos Estados Unidos, mais especificamente nos escritos de Harold Lasswell. O autor dedicou-se à proposta de construção de um campo de conhecimento projetado especificamente para o desenvolvimento de pesquisas e métodos de enfrentamento dos problemas governamentais: as *policy sciences* (LASSWELL, 1951). Tal campo também seria caracterizado por uma perspectiva essencialmente multidisciplinar, apoiando-se em disciplinas consideradas úteis para o enfrentamento dos problemas governamentais. Outra característica das *policy sciences* consistia no esforço acadêmico destinado ao desenvolvimento de métodos e teorias envolvendo análises rigorosas, baseadas em métodos quantitativos e capazes tanto de viabilizar a investigação sobre as relações governamentais quanto de projetar soluções para os problemas públicos diagnosticados na realidade empírica. Por fim, o campo das *policy sciences* pretendia-se orientado para valores democráticos. As *policy sciences* seriam, assim, uma ciência social voltada para a produção de conhecimento direcionado à resolução de problemas governamentais por meio da *expertise* de técnicos treinados em métodos de análise e solução de problemas. Tais indivíduos poderiam identificar problemas concretos na sociedade, mantendo a neutralidade técnica em suas decisões e ações, facilitando o trabalho de políticos e administradores públicos.

Diversos autores debruçaram-se sobre o histórico do campo de políticas públicas, considerando principalmente os desenvolvimentos produzidos no contexto dos Estados Unidos desde os anos 1950 (DELEON, 1988; DRYZEK, 1993; SCHÖN & REIN, 1994; DUNN, 1994; SMITH; LARIMER, 2009). De forma geral, os autores organizam o estudo sistemático de políticas públicas em dois momentos. O primeiro período, imediatamente posterior ao surgimento do campo, é caracterizado pela ideia de análise de políticas públicas como engenharia social, uma abordagem marcadamente tecnocrática que se desenvolve em uma fase de intensa demanda governamental por conhecimento especializado e habilidades especificamente relacionadas ao manejo das políticas pública, paralelamente à expansão de organizações voltadas à pesquisa aplicada (*think tanks*), que também demandavam profissionais especializados. Por outro lado, é uma fase de intensa oferta em termos das necessidades de gabinetes políticos e agências burocráticas por analistas de políticas para o desenvolvimento de ações relacionadas às suas habilidades. Assim, tanto a demanda – ou seja, a exigência crescente por habilidades em análise de políticas – quanto a oferta – entendida como um conjunto particular de condições existentes para a aplicação dessas habilidades – foram elementos centrais no desenvolvimento do campo nos Estados Unidos (DELEON, 1988; 2008). Essa relação é particularmente

intensificada em alguns períodos, como por exemplo na II Guerra Mundial e no pós guerra (anos 1940-1950), quando as ciências sociais tiveram papel importante no desenvolvimento de análises focadas na resolução de problemas públicos, ou no contexto da Guerra à Pobreza (anos 1960), programa baseado em uma combinação de programas sociais que contou com ampla participação de cientistas sociais no desenvolvimento de técnicas estatísticas para a realização de diagnósticos de problemas e de programas de combate à pobreza. Também a Guerra do Vietnã (anos 1960-1970) e a crise energética (anos 1970) são eventos que fizeram avançar os esforços analíticos das políticas públicas, combinando oferta e demanda desse conhecimento (DELEON, 1988; 2008).

De forma geral, este período - chamado de “guinada analítica” (*analycentric turn*) (DUNN, 1994), “movimento analítico” (SCHÖN & REIN, 1994), “projeto racionalista” (STONE, 1997) ou ainda “período clássico” (JOHN, 2013) - foi caracterizado pelo predomínio da técnica e fundamentado na crença de que qualquer problema público poderia ser resolvido por meio de uma análise minuciosa, compreendendo a decomposição de problemas em suas menores unidades. Essa crença foi alimentada pela rápida expansão e pela crescente influência de organizações de pesquisa (os *think tanks*) que fomentaram o emprego de técnicas de análise junto a órgãos governamentais e também junto à comunidade acadêmica. A perspectiva técnica, no entanto, restringe (ou mesmo ignora) os aspectos políticos, sociais e administrativos das políticas públicas, desconsiderando a enorme complexidade dos problemas públicos. Nessa abordagem, a política é entendida em termos puramente tecnocráticos: uma política pública é uma solução para um problema específico e bem delineado; problemas públicos são entendidos como “fatos sociais” passíveis de diagnóstico produzido com base em técnicas e métodos específicos; a análise a ser produzida tem como objetivo central a eficiência, mediante a identificação do curso de ação mais que represente o melhor custo-benefício para a resolução de um dado problema. A análise de políticas públicas pertenceria ao domínio de *experts*, tecnocratas, consultores especializados e demais profissionais capazes de oferecer soluções sem se envolverem com o mundo da política.

O resultado do desenvolvimento das *policy sciences* sob essa perspectiva é bastante desanimador (DELEON, 1988, 2008; DRYZEK, 1993; SCHÖN & REIN, 1994; DUNN, 1994). DRYZEK (1993) retoma os argumentos de DELEON (1988) e sintetiza o pessimismo compartilhado por diversos autores com o campo da análise de políticas públicas predominante nessa primeira fase:

“Desses eventos, apenas a II Guerra Mundial representa algo diferente de um desastre – e isso porque a análise, nesse conflito, foi limitada à modelagem matemática do movimento de pessoas e materiais. A Guerra à Pobreza expôs a lamentável inadequação tanto dos modelos causais, propostos pelos sociólogos, sobre os determinantes da pobreza, quanto dos prováveis impactos das medidas políticas para o alívio da pobreza. A Guerra do Vietnã mostrou que metodologias sofisticadas, trazidas pelos melhores e mais brilhantes analistas, poderiam pavimentar o caminho para o desastre se os pressupostos embutidos nos modelos (por exemplo, sobre a capacidade dos norte-vietnamitas em absorver o sofrimento) estivessem errados, ou se fatores chave fossem omitidos, ou se os dados fossem ficções ou falsificações. E as respostas à crise energética mostrou que modelos elaborados podem fornecer, na melhor das hipóteses, substitutos simbólicos para a ação e, na pior das hipóteses, camuflagem para premissas ideológicas. Em cada caso, analistas de políticas públicas tecnicamente sofisticados foram cúmplices no desastre da política pública.” (Dryzek, 1993, p. 215)².

2 Tradução nossa.

Se as primeiras décadas dos estudos sistemáticos sobre políticas públicas foram caracterizadas pela “guinada analítica”, com resultados bastante insatisfatórios, o segundo momento dos estudos no campo têm início nos anos 1990 e são associados à emergência de conceitos e abordagens críticas ao objetivismo, racionalismo, ao modelo sequencial-linear de análise de políticas públicas predominantes nas perspectivas da primeira fase. Nesse período, diversos autores apresentaram críticas a essa abordagem, questionando a objetividade do analista de políticas públicas, o cientificismo da área e o caráter estritamente técnico da análise de política. Dryzek (1993), por exemplo, sintetiza tais críticas à análise de políticas públicas em dois pontos principais. O primeiro relaciona-se a uma forma específica de entender a ciência, marcada pelo objetivismo presente nas perspectivas desenvolvidas por positivistas. Nessa concepção da ciência, assume-se a existência de um conjunto de regras e procedimentos universalmente válidos para o estabelecimento de relações causais. Segundo o autor, “O positivismo, na análise de políticas públicas, pode ser caracterizado como a crença de que as intervenções devem estar baseadas em leis causais sobre a sociedade e verificadas por observações empíricas neutras” (DRYZEK, 1993, p. 218). A lógica das políticas públicas, no entanto, não segue tais parâmetros, uma vez que não há leis gerais aplicáveis a fenômenos sociais. Além disso, longe de serem claros e indiscutíveis, os objetivos de uma política são sempre ambíguos e mal definidos, passíveis de questionamento, uma vez que os valores que os suportam são distintos, múltiplos e conflituosos. Outro aspecto a considerar é a possibilidade de que ações distintas daquelas originalmente intencionadas na formulação sejam realizadas ao longo da execução de uma política. Ou seja, a distância entre um objetivo definido e aquilo que efetivamente é realizado pode subverter a premissa positivista de causas e efeitos. O segundo ponto identificado por Dryzek (1993) nas críticas ao modelo da análise de políticas relaciona-se a uma perspectiva particular de compreensão do comportamento humano: a racionalidade instrumental - ou, nos termos empregados por Dunn (1994), a “guinada analítica”. Técnicas difundidas na análise de políticas públicas, como análises de custo-benefício, análises decisórias, modelagem de sistemas, programação linear, orçamento-programa, entre outras, procuram estabelecer padrões normativos para as decisões em políticas públicas. Tais técnicas, aponta o autor, prescrevem cursos de ação baseados em seus próprios métodos, e não em relações causais observáveis empiricamente, contribuindo apenas para ratificar as conclusões do analista e não para testar hipóteses causais. Além disso, e talvez um dos maiores problemas na aplicação dessas ferramentas à análise de políticas públicas, é o fato de que questões e decisões, fundamentalmente políticas, são obscurecidas pelo viés da técnica. As conclusões das análises dependem das alternativas selecionadas, sobre as quais pesam os valores dos analistas durante o processo de escolha.

Para Majone (1989), o modelo positivista e racionalista de análise de políticas públicas predominante nesse período resulta do encontro de duas formas distintas de pensar. A primeira delas é o decisionismo, um modelo fortemente tecnocrático baseado na perspectiva do ator racional desenvolvido, originalmente, na economia, e com grande influência sobre as ciências sociais. O decisionismo apresenta a análise de políticas públicas como uma atividade essencialmente técnica, aproximando-se da crítica à racionalidade instrumental de Dryzek. Nessa perspectiva, poucos atores políticos são encarregados de produzir as políticas por meio de escolhas processadas de forma racional. Tal lógica de decisão influenciou os estudos sobre administração desde o final da década de 1930, sobretudo nas pesquisas relacionadas às operações industriais e militares. Nos anos 1950, a perspectiva decisionista foi incorporada ao campo nascente de políticas públicas, no qual caberia ao analista a aplicação métodos científicos de forma a maximizar os resultados das políticas. Para o autor, naquele momento, as situações investigadas pelos pesquisadores encaixavam-se bem no método de decisão racional, pois envolviam poucos participantes familiarizados com as questões, numa estrutura de comando bem definida. Porém, nas décadas seguintes, o contexto da produção de políticas foi substancialmente alterado, seja pela natureza dos problemas ou pelas mudanças nas características organizacionais e políticas nos quais os analistas de políticas operavam. A análise de políticas, antes restrita a um grupo

pequeno de especialistas, passa a direcionar-se a uma audiência mais ampla, para a qual as questões técnicas relacionadas à eficiência deixam de ser entendidos como os únicos balizadores das decisões em políticas públicas. A segunda crítica de Majone (1989) direciona-se ao modelo político de tomada de decisão, caracterizado pela noção de que o desenvolvimento de uma política é determinado pela configuração dos interesses dominantes. Nessa perspectiva, atores como parlamentares, burocratas e grupos de interesses ligados a diferentes setores de atividade econômica, conduziram o processo de produção de políticas e as decisões tomadas refletiriam seus interesses. No entanto, o autor mostra que mesmo quando um ator persegue seus próprios interesses, ele precisa, num sistema político regido pela discussão, justificar suas escolhas numa política, apelando para aspectos técnicos, intelectuais, ou mesmo para a opinião pública. Assim, o modelo político, centrado tão somente nos interesses dos atores, desconsidera o processamento paralelo de debate e argumentação que acompanha todas as fases de uma política. Os atores interessados em uma política procuram coletar evidências empíricas e as organizam de forma a garantir maiores chances de convencimento, na busca por apoio às suas propostas. Indivíduos e grupos envolvidos numa política apoiam-se em análises técnicas para desafiar as propostas de seus oponentes e constroem argumentações que apelam a valores e crenças, bem como aos interesses de outros grupos, de forma a construir suporte para suas propostas. Desta forma, não apenas os interesses dos atores importam para a análise de uma política, mas também o processo de argumentação, persuasão e construção de evidências, uma vez que, como lembra o autor as “políticas públicas são feitas de linguagem” (MAJONE, 1989, p. 01).

O campo das políticas públicas enfrentou, portanto, enormes dificuldades teórico-metodológicas que levaram os estudiosos a repensar suas bases analíticas, sobretudo a partir dos anos 1990. Tem início, assim, uma intensa busca por “melhores teorias” (SABATIER, 1999), capazes de romper com a simplificação da análise do processo de produção de políticas baseada na noção de ciclo (ou de estágios) racionalmente ordenados e, assim, fazer avançar a compreensão do complexo processo de produção de políticas públicas (DELEON, 1999). Parte desse esforço pode ser percebido a “guinada argumentativa” (*argumentative turn*) (FISCHER; FORESTER, 1993), um movimento de clara mudança na orientação teórico-metodológica dos autores e que insere-se um debate epistemológico mais amplo, presente em diferentes áreas das ciências sociais, desde meados da década de 1980. Tal perspectiva enfatiza o papel das ideias e é central nas abordagens pós-positivistas - também chamadas pós-modernas, pós-empiricistas ou pós-estruturalistas, abordagem ideacional, entre outras denominações. Além das ideias, os estudos produzidos a partir dos anos 1990 buscam articular outros conceitos, até então ausentes nas perspectivas teóricas que embasaram os estudos no campo de políticas públicas, como a questão das redes, comunidades e subsistemas; a articulação dos atores, seus interesses e ideias; o papel das instituições. Esses elementos, combinados, originaram as chamadas “abordagens sintéticas”, que serão apresentadas na próxima seção.

2. TEORIAS SOBRE O PROCESSO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AS ABORDAGENS SINTÉTICAS (ANOS 1990 - ...)

Buscando compreender os caminhos nos quais a teoria de políticas públicas percorreu no período mais recente, e considerando o desenvolvimento intelectual do campo na perspectiva estadunidense, John (1998) identifica elementos comuns a diferentes abordagens teóricas desenvolvidas a partir dos anos 1990. Tais abordagens combinam e integram elementos oriundos de perspectivas teóricas diferentes, mobilizando conceitos distintos para produzir explicações capazes de considerar a complexidade contemporânea da produção de políticas públicas. Para John (1998, p. 155), as abordagens sintéticas “refletem uma preocupação dos estudos contemporâneos em políticas públicas de serem multi-teóricos, em parte como uma reação contra a dominação de uma abordagem única (...). As abordagens únicas a que o autor se refere são: teorias

centradas nas instituições; perspectivas baseadas no modelo de ator racional; concepções baseadas na dinâmica de grupos e de redes (*policy networks*); explicações centradas nas ideias (JOHN, 1998). John considera tais abordagens univariadas, no sentido de que concentram a explicação sobre as políticas públicas apenas em alguns elementos centrais, desconsiderando outros: “Não é possível dizer que apenas as instituições importam, ou que fenômenos sociais e políticos podem ser reduzidos a fatores econômicos” (JOHN, 1998, 176). Para o autor, o processo de produção de políticas é extremamente complexo e só pode ser adequadamente examinado considerando simultaneamente diferentes variáveis:

“A visão dos cientistas sociais contemporâneos é que não existe um princípio geral que governe a vida social ou política. Em vez disso, os cientistas sociais precisam entender a complexidade, a variação e a mutabilidade do mundo empírico, que é constituído por ideias conflitantes” (JOHN, 1998, 176).

John aponta três exemplos de modelos teóricos bem-sucedidos na integração de diferentes perspectivas: o modelo de Múltiplos Fluxos, proposto por John Kingdon (2003); o modelo de Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993); e o modelo das Coalizões de Defesa, de Paul Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Esses três modelos - os “principais trabalhos em estudos de políticas públicas nos Estados Unidos” (JOHN, 2013, 04) - tem sido largamente aplicados em diferentes contextos políticos e bem-sucedidos do ponto de vista das explicações que conseguiram produzir ao longo do tempo, sendo multi-teóricos e combinando diferentes variáveis de forma sintética. Ambos compartilham características, como o afastamento da visão clássica do campo, baseada na visão técnica e racional das políticas, bem como da perspectiva sequencial, ordenada e linear da produção de políticas. A complexidade da produção de políticas é examinada por meio da combinação de diversos fatores: instituições, interesses, redes de relacionamento entre atores, ideias, estruturas socioeconômicas, entre outras.

O Modelo de Múltiplos Fluxos foi originalmente proposto por Kingdon em 1984, como um modelo destinado a explicar a fase pré-decisória das políticas públicas, envolvendo os momentos de definição da agenda e formulação. Hoje, porém, entende-se que o modelo é aplicável a todo o processo de produção de políticas (ZAHARIADIS, 2003; 2014). O modelo concebe a atividade governamental como o resultado de três fluxos relativamente independentes: problemas; soluções ou alternativas; e política. As mudanças na agenda resultam do processo de convergência desses três fluxos, em momentos críticos em que janelas de oportunidade favorecem a mudança. Tais janelas são operadas pelos empreendedores de políticas, indivíduos (ou grupos) que desempenham papel fundamental no modelo conectando soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas. O modelo teórico proposto por Kingdon procura explicar como esses elementos estruturais - ideias, ação individual, dinâmica de redes e comunidades de políticas, elementos do sistema político e econômico - se combinam, afetando o processo de produção de políticas³.

Desenvolvido para analisar o sistema político dos Estados Unidos, o Modelo de Múltiplos Fluxos foi testado em outros contextos políticos e institucionais com sucesso (ZAHARIADIS, 2003; 2014). Jones *et.all.* (2016, p. 21-22) identificaram sessenta e cinco países analisados por meio do modelo, sendo a Europa o continente com maior quantitativo de publicações, seguido pela América do Norte, Ásia, África e América do Sul. Investigando a aplicabilidade do modelo em sistemas políticos diversos da realidade estadunidense, Cairney (2012) conclui pela viabilidade da generalização do modelo do Kingdon a diferentes realidades devido a

3 Para uma análise mais detalhada sobre o modelo, consultar Capella, 2007.

seu pressuposto básico: a caracterização dos governos como anarquias organizadas. O autor defende que o modelo de Kingdon é relevante para a investigação de processos de formulação de políticas em diversos países, uma vez que a produção de políticas, nesses diferentes contextos, é caracterizada pelos elementos presentes nas anarquias organizadas: ambiguidade; competição por atenção; processo de seleção de informações imperfeito; restrições de tempo para a tomada da decisão; afastamento da racionalidade compreensiva, ou seja, de formas lineares e sequenciais de tomada de decisão. Em relação ao recorte de pesquisa e áreas setoriais analisadas por meio do modelo, levantamento realizado por Zahariadis (2014) registra tanto a multiplicidade de áreas quanto a aplicação em diferentes níveis de governo. Originalmente, Kingdon (2003) investigou políticas nas áreas de saúde e transportes no plano federal. Estudos mais recentes têm aplicado o modelo tanto para pesquisas sobre o nível local quanto no âmbito supranacional (ZAHARIADIS, 2014; 2016; CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016). Em termos das áreas setoriais analisadas, o estudo de Jones *et.al.* (2016, p.21) identifica estudos voltados à investigação de políticas como defesa, política externa, política ambiental, educação, saúde, segurança e gestão de crise, transporte, comércio, políticas de bem-estar, agricultura, artes, diversidade, trabalho, tecnologia dentre outras. Assim, o modelo “é uma lente sobre o processo de políticas públicas útil em estudos de caso único, ou comparações ao longo do tempo, países, questões, níveis governamentais e áreas setoriais” (ZAHARIADIS, 2014, p. 44).

O Modelo de Múltiplos Fluxos pode ser caracterizado como uma abordagem sintética ao promover uma visão integrada entre ideias, atores e interesses. O modelo reserva às ideias papel central – na verdade tem como propósito principal explicar como ideias se materializam em políticas públicas, ou seja, explicar uma ideia “cujo tempo chegou” (KINGDON, 2003). Por outro lado, Kingdon não nega a importância do auto-interesse. O empreendedor, por exemplo, é um ator que pode atuar na defesa de uma política por diversos motivos, inclusive em função de seus próprios interesses. O modelo, portanto, não apresenta uma visão dicotômica entre ideias e interesses, mas consegue compatibilizar ambas as variáveis na explicação sobre mudanças na agenda. Os empreendedores podem ser movidos tanto pela defesa de uma ideia (um viés ideológico, por exemplo), quanto pela perseguição de seus próprios interesses, visando benefícios concretos (CAPELLA, 2016). Outra forma de integração entre diferentes perspectivas pode ser encontrada na relação que Kingdon estabelece entre ação individual e instituições. O modelo mobiliza as duas lógicas simultaneamente, ao invés de considerá-las excludentes. Como esclarece Zahariadis (2014, 45-46):

O Modelo de Múltiplos Fluxos concorda com a noção de que as instituições tornam as coisas possíveis, mas as pessoas fazem as coisas acontecerem. O modelo aponta para a importância dos empreendedores de políticas públicas e da cognição e da emoção humanas como as bases da manipulação política. Além disso, as instituições importam (...), mas sua importância é moderada consideravelmente por indivíduos, tempo e contexto.

O segundo modelo identificado por John (1998; 2013) como exemplo de abordagem sintética é o Modelo de Equilíbrio Pontuado. O modelo foi concebido inicialmente como uma explicação sobre o processo de formação da agenda nos Estados Unidos (BAUMGARTNER; JONES, 1993), tendo evoluído para uma teoria geral sobre o processamento de informações no processo de produção de políticas públicas (JONES; BAUMGARTNER; 2005; 2015). Em *Agendas and Instability in American Politics*, os autores defendem que a mudança na agenda ocorre quando a percepção sobre uma política é alterada, mobilizando atores previamente afastados do processo decisório. Essas percepções são construídas a partir de entendimentos compartilhados sobre uma determinada questão. Quando um conjunto de entendimentos se torna dominante,

alguns atores ganham a habilidade de controlar a e a forma como os problemas públicos são percebidos e debatidos, definindo a “imagem da política”. Paralelamente, esses atores buscam definir arranjos institucionais capazes de manter o processo decisório limitado, restringindo o acesso dos demais atores portadores de percepções divergentes ou concorrentes. Cria-se, assim, um “monopólio de políticas”, estrutura responsável pela manutenção da estabilidade na produção de políticas públicas e restrição de novas questões à agenda governamental. Enquanto uma imagem permanecer estável, tem-se a prevalência de mudanças lentas, graduais e incrementais, configurando uma situação de equilíbrio na produção das políticas públicas. No entanto, em alguns momentos, novos atores conseguem acesso aos “monopólios”, criando instabilidade e a oportunidade de mudança na agenda. Isso acontece, segundo os autores, por causa de mudanças na forma como uma questão é compreendida, ou seja, por meio de alterações na “imagem” de uma política. Mudanças na percepção das questões, acontecimentos que focalizem atenção do governo, alterações na opinião pública, por exemplo, podem contribuir para a alteração na “imagem” de uma política, permitindo o acesso de diferentes grupos ao processo decisório e, desta forma, favorecendo o acesso de questão na agenda governamental. Quando uma questão ascende à agenda, o “monopólio” deixa de existir e o sistema torna-se propenso à mudança, já que a atenção dos líderes governamentais e do público pode levar à introdução de novas ideias e de novos atores. As novas ideias e instituições tendem a permanecer ao longo do tempo (*policy legacy*), criando um novo estado de equilíbrio no sistema político que, após um período, tende a voltar à estabilidade⁴.

O Modelo de Equilíbrio Pontuado foi desenvolvido para explicar tanto processos de mudança quanto de estabilidade no contexto do sistema político estadunidense, considerando casos específicos, passíveis de serem caracterizados como monopólios de políticas (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Os desenvolvimentos teóricos mais recentes ampliam as proposições originais do Modelo de Equilíbrio Pontuado, fazendo avançar as explicações para mudanças em políticas públicas considerando o sistema político como um todo (não apenas para casos específicos) e em diferentes contextos nacionais (para além dos Estados Unidos) (JONES; BAUMGARTNER, 2005; 2015). Esse é, em linhas gerais, o principal argumento da “tese geral sobre a pontuação” (*general punctuation thesis*)⁵ abordagem teórica que norteia diversos estudos que buscam identificar as mudanças na agenda, em torno de diferentes políticas públicas, durante longos períodos de tempo e em diferentes sistemas políticos (BAUMGARTNER; JONES, 2012). Esses estudos procuram mostrar como novas ideias, novos entendimentos sobre as questões e problemas são aceitos (ou não) em diferentes contextos nacionais. (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2011; BAUMGARTNER; JONES; MORTENSEN, 2014)⁶.

Em levantamento recente sobre as pesquisas baseadas nas proposições teóricas do Equilíbrio Pontuado, Baumgartner, Jones e Mortensen (2014) destacam três resultados relevantes. Em primeiro lugar, tomando como base uma pesquisa bibliográfica conduzida em periódicos, verificou-se uma utilização crescente do modelo por diversos autores ao longo do tempo, principalmente a partir de 2006. Em segundo lugar, os autores observaram um aumento no número de estudos de caso produzidos nos Estados Unidos ao longo do tempo, mas um expressivo aumento em estudos de caso conduzidos em outros contextos nacionais. Por fim, a pesquisa revelou que a maior parte das publicações consiste em estudos empíricos, resultado diretamente relacionado a expansão dos estudos observada por volta de 2006. Para os autores,

4 Para uma visão mais ampla sobre o modelo, consultar Capella, 2007.

5 Os autores também denominam esse processo de “dinâmica disruptiva” (*disruptive dynamics*) na segunda edição de *Agendas e Instability in American Politics*, publicado em 2009.

6 Para uma análise sobre os desdobramentos do Modelo do Equilíbrio Pontuado e da Teoria Geral da Pontuação e da dinâmica das políticas públicas, consultar Capella e Brasil, 2015.

“O aumento do número de publicações em torno de 2006 coincide com o desenvolvimento de uma rede de pesquisadores em mais de uma dúzia de países, criando a infraestrutura de pesquisa para testar teorias de equilíbrio de muitos tipos e se engajar em várias formas de análises da dinâmica do processo de políticas ao longo do tempo.” (BAUMGARTNER, JONES e MORTENSEN, 2014, 87).

As proposições presentes no modelo do Equilíbrio Pontuado integram diferentes abordagens, sintetizando conceitos e perspectivas de diversas maneiras. Um exemplo é a integração entre duas correntes teóricas aparentemente distintas: os estudos baseados na noção de subsistemas e comunidades de políticas (*subsystem e policy communities*) e os estudos baseados na formação da agenda (*policy agenda-setting*). Os estudos relacionados aos subsistemas são construídos sobre o pressuposto do incrementalismo, resultante de um estilo de tomada de decisão em as mudanças são lentas e limitadas. Também baseiam-se na ideia de *feedback* negativo, ou seja, mudanças graduais resultantes da estratégia de grupos que detém vantagem política e agem deliberadamente no sentido de limitar mudanças que possam ameaçá-los frente a outro grupos. Essas duas visões sobre o processo de mudança resultam em um entendimento conservador sobre o sistema político, uma vez que não esperam mudanças rápidas ou dramáticas. Na literatura sobre agenda, por outro lado, as mudanças são entendidas como eventos intensos e rápidos, derivados de eventos focais, crises e outras ocorrências que promovem rupturas com a ordem estabelecida. Desde o início, o modelo de Equilíbrio Pontuado é apresentado como uma abordagem que sintetiza explicações sobre mudanças lentas e incrementais, ao mesmo tempo em que procura dar conta também de mudanças rápidas para explicar o processo das políticas públicas (BAUMGARTNER e JONES, 1993, 10).

Por fim, a terceira abordagem sintética indicada por John (1998; 2013) é o modelo das Coalizões de Defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). O modelo toma o subsistema de políticas - grupo de pessoas ou organizações que interagem durante determinado espaço temporal, de forma regular, para influenciar uma política - como unidade de análise. Fazem parte do subsistema atores de todos os níveis de governo, além de outros atores externos à estrutura governamental, como jornalistas, pesquisadores e analistas de políticas, entre outros. Dentro desses subsistemas, os atores podem formar coalizões de defesa (geralmente estão presentes entre duas e quatro coalizões em cada subsistema). Cada coalizão é caracterizada pelo compartilhamento de um sistema de crenças que podem assumir três dimensões. Num plano mais geral e abstrato, estão as crenças profundas, que incluem valores ontológicos e normativos, sendo este tipo de crença altamente resistente à mudança. Abaixo destas estão as crenças relacionadas à política pública, um conjunto de ideias um pouco menos rígidas que as primeiras, e que representam as percepções comuns sobre o subsistema e os valores compartilhados sobre a política de interesse. Mudanças nessas crenças representam as maiores mudanças que podem impactar uma política. Finalmente, o terceiro sistema de crenças envolve questões mais específicas, relacionadas à visão do problema e à relevância de determinados fatores causais, bem como o desenho das instituições, a avaliação do desempenho dos atores e alocações orçamentárias. Alterações neste grupo de crenças secundárias representam mudanças de menor escala.

O modelo das Coalizões de Defesa procura explicar a produção de políticas públicas por meio da investigação das coalizões em competição dentro de um subsistema. Como resultado da dinâmica de interação entre as coalizões, os subsistemas produzem políticas públicas, gerando mudanças nas condições externas e alterando as expectativas e crenças sobre as consequências daquelas políticas. Esta dinâmica

altera também a própria ação das coalizões, num processo que, por meio da percepção de adequação das decisões governamentais, dos impactos produzidos, e de novas informações, gera um aprendizado constante (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). O modelo foi aplicado em diversos estudos principalmente sobre política ambiental, mas também em áreas como saúde, educação, defesa, energia, regulação de telecomunicações, infraestrutura, políticas sociais entre outras. Em levantamento recente Jenkins-Smith *et. all* (2014) observaram a aplicação empírica do modelo nos cinco continentes, em artigos publicados em periódicos, livros e capítulos de livros.

A abordagem das Coalizões de Defesa integra a perspectiva de redes, por meio do conceito de subsistema, e a dinâmica das ideias, compreendidas como crenças – mais gerais ou mais específicas⁷. Crenças profundas tendem a ser estáveis, enquanto crenças específicas sobre as políticas mudam em função do aprendizado dos atores nas coalizões. John (1998; 2013) ressalta que além da relação entre redes e ideias, o modelo também promove uma síntese de outros elementos do sistema político, como a dimensão sócio-econômica, para explicar a mudança nas ideias e preferências dos formuladores de políticas.

Os três modelos teóricos que compõem as abordagens sintéticas representam hoje as abordagens dominantes nos estudos sobre políticas públicas. Embora tenham sido desenvolvidos no contexto do sistema político dos Estados Unidos, todos os modelos têm sido empregados com sucesso para explicar a produção de políticas públicas em diferentes países, inclusive no Brasil⁸. John nota com certa preocupação, porém, que há poucos avanços teóricos desde a proposição desses modelos, o que pode indicar que o campo de estudos sobre a produção de políticas públicas não está avançando:

“Dada a rapidez com que certas áreas da ciência política estão se movendo, essa relativa estase não é algo com o qual podemos estar satisfeitos. (...). Existe o perigo dos estudos de políticas públicas ficarem presos em um conjunto particular de conceitos. (...). Existe falta de engajamento por parte de estudiosos de políticas públicas com debates em ciência política, e outros na ciência política não se envolvem com o trabalho desenvolvido atualmente em políticas públicas” (John, 2013, 24-25).

Considerando que as abordagens sintéticas rompem com a tradição clássica da análise de políticas e que são bem-sucedidas em capturar a complexidade do processo de produção de políticas públicas, cabe indagar: além dessas perspectivas, quais outras alternativas teórico-metodológicas estão à disposição do pesquisador? A próxima seção tem como objetivo apresentar, de forma panorâmica, algumas teorias que tem obtido relativo destaque na literatura internacional.

3. OUTRAS ABORDAGENS

Além das abordagens sintéticas, apresentadas na seção anterior, a literatura dos Estados Unidos vem contribuindo significativamente com teorias, modelos e abordagens para a análise de políticas públicas. Nessa seção, apresentaremos três dessas abordagens, selecionadas a partir de seu aparecimento mais recente em manuais e livros sobre a temática. São elas: a abordagem institucional IAD - Institutional Analysis and

7 A respeito da relação entre o modelo das Coalizões de Defesa e a dimensão das ideias, ver o artigo de Carla Tomazini que integra essa edição especial.

8 Especificamente sobre a aplicação dessas teorias no Brasil, consultar o artigo de Telma Menicucci que compõe esse dossiê.

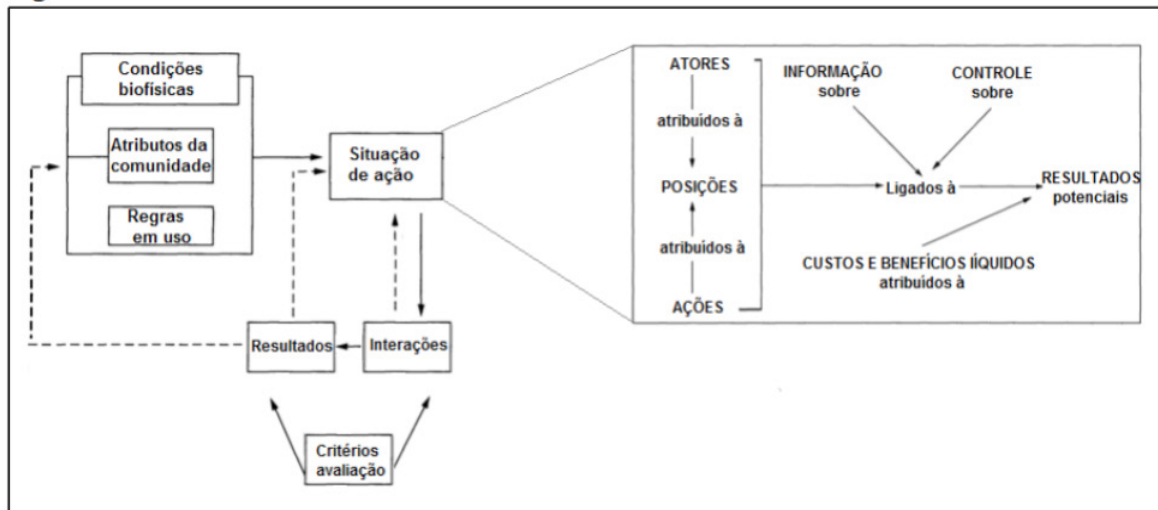
Development, elaborado por Elinor Ostrom; a abordagem de Difusão e Inovação de Políticas – *Innovation and Diffusion approaches*, e as teorias mais recentes voltadas ao Desenho, Feedback e Redes de políticas públicas - Policy Design, Feedback, Network and Narrative Policy Framework. (Sabatier, 1999; Sabatier and Weible, 2014, 2018; Peters, 2015; Peters and Zittoun, 2016)

A abordagem do IAD foi inicialmente desenvolvida no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 por Elinor e Vicent Ostrom, com um olhar analítico voltado às questões de governança e do uso de bens comuns nos Estados Unidos, com foco nos estados da Califórnia e de Indiana. A aplicação do modelo de análise institucional, sobretudo em políticas de recursos de uso comum, cujos temas que envolvem a irrigação, uso de recursos hídricos, coletas, recursos florestais, preservação de biodiversidade, organizações e cooperativa, estabelece relações diretas e interdisciplinares, sobretudo entre questões da ciência política, da administração pública, com forte atuação em teorias da organização e da gestão. (Ostrom, 2007, p. 46)

“Embasado por uma análise institucional em recursos de propriedade comum, o IAD-Framework caracterizou-se como um mapa conceitual capaz de descrever, analisar e prever comportamentos que superem ou não o dilema da ação coletiva, contribuindo para compreender caminhos que levem à superexploração e subexploração de recursos comuns. A tentativa desse Framework de enfrentar dilemas complexos relacionados à escassez de recursos, por meio de análises centradas em regras, características biofísicas do recurso e em atributos relacionados à comunidade, o torna extremamente interessante para as pesquisas em recursos comuns, mas também para pesquisas em políticas públicas em geral como mudanças climáticas, sistema global pesqueiro e alimentar, habitação, saúde, segurança pública, mobilidade urbana, dentre outras”. (Capelari, Araújo, Calmon, 2017)

Três são os elementos centrais na composição e compreensão desse framework. O primeiro deles refere-se à própria ação e aos elementos e interesses internos. Nesse elemento central estão inseridos os atores, os grupos sociais e políticos que agem sobre alguma política. Não apenas atores, mas culturas, organizações, desenhos, interações, informações e todo o tipo de troca que tenha como objetivo um resultado, uma solução. (Ostrom, 2005). O segundo elemento proposto por Elinor Ostrom insere na lógica de seu modelo a existência de elementos e de fatores externos que se relacionem de forma direta com a ação. Aqui estão colocadas uma série de informações relevantes ao próprio cenário, como as características físicas, biológicas e sociais de espaços de atuação, as tecnologias disponíveis, as capacidades, recursos humanos, condições e características a serem consideradas, tais como o tamanho, densidade, homogeneidade do que se está sendo estudado, como um ecossistema, ou mesmo uma metrópole e as formas de relacionamento e de regras culturais e sociais presentes em seus atores. Por fim, há ainda um terceiro elemento central no modelo que refere-se aos resultados, aos indicadores resultante e ao reingresso na ação. De acordo com os autores, o feedback da tomada de decisão, os resultados, são relevantes para continuidades e descontinuidades no processo de tomada de decisão. Eles podem apontar para proximidades de valores, ou, pelo contrário, pluralidade e desconformidades com relação aos resultados obtidos. Os indicadores produzidos são necessários para reavaliações e fortalecimento de ações. Abaixo segue a mais representativa figura do modelo de IAD elaborada por Ostrom.

Figura 1: Institutional Analysis and Development



Fonte: Adaptado de Ostrom, 2005.

De forma muito reduzida, a abordagem Institutional Analysis and Development tem como proposta apresentar uma forma generalista para aprofundar e difundir os estudos sobre a ação coletiva, por meio da estruturação de um modelo que considere tanto o cenário estático de ação, seus atores e interesses, mas, sobretudo, que compreenda a ação em movimento, em sua dinâmica de interações entre os atores, as regras, as capacidades e as características, destacando, também, a importância dos feedbacks, e dos resultados gerados nessas interações.

Outra abordagem que vem ganhando adeptos e sendo bastante utilizada na literatura estadunidense desde meados dos anos 2000 é a literatura de inovação e difusão de políticas públicas. Essa abordagem busca entender de que forma e por qual razão, governos adotam novas políticas públicas. Ou seja, de que forma ocorre a inovação em políticas públicas? Como surgem novos programas, novos planos e ações governamentais? A explicação de autores como Berry e Berry (2016), conhecida como sendo o modelo de Inovação e Difusão de políticas, diz que há basicamente duas razões para governos adotarem novas políticas públicas: a primeira delas refere-se a determinações internas. Determinações internas são entendidas pela atuação dos próprios legisladores e executores (policymakers em geral) que inovam com a proposição de novas políticas econômicas, sociais, alterando suas características vigentes e produzindo impactos em diversos setores. No entanto, dizer que toda mudança em política no mundo contemporâneo e globalizado é o resultado único e exclusivo das competências internas de governos locais significa desconsiderar todo o trânsito e troca de informações e de ação ao redor do globo. Resgatando J. Walker, que já chamava a atenção para esse fenômeno no início dos anos 1970 ao produzir estudos sobre inovação de políticas que se relacionavam com a adoção e adaptação de políticas de cidades e estados vizinhos, a segunda explicação para a mudança e inovação de políticas está vinculada a difusão de políticas, ou seja, a capacidade de governos em absorver e adaptar inovações produzidas em outros locais.

Baseado nessas duas possibilidades, inovação e difusão, uma rede de estudos sobre essa temática foi estruturada com a finalidade de estabelecer critérios metodológicos, como a definição de variáveis, para a construção de um modelo explicativo e, por vezes de caráter prescritivo, em determinados casos, capaz de avaliar potencialidades e limites da difusão de inovações em políticas públicas. A literatura especializada tem evoluído de forma constante e apresentado uma série de questões de pesquisas importantes. Central em estudos de difusão é entender, inicialmente, o que causa a adoção de um novo programa por outros governos e, a

partir desse questionamento, entender por que alguns governos adotam determinadas políticas públicas enquanto outros governos não adotam. Por que certas inovações de políticas se disseminam? O que explica a velocidade do processo de difusão? Por que e como ocorre a disseminação de novos desenhos institucionais entre países, estados ou municípios? Com o fortalecimento metodológico, os estudos começaram a construir bancos de dados e definir variáveis explicativas que podem apontar para maior ou menor probabilidade na adoção de inovações. Indicadores como a proximidade geográfica, as características na configuração social e econômica, compatibilidades ideológicas, vinculações partidárias e coligações ou a frequência nas interações são apontadas como indicadores importantes para entender inovação e difusão.

Policy Design e Policy Feedback são, por fim, as últimas abordagens a serem tratadas por este artigo. A primeira abordagem, do Policy design envolve, sobretudo, o estudo de ferramentas, condicionalidades, amarrações e estruturas selecionadas na concepção de políticas públicas na tentativa intencional por parte dos governos alcançarem metas e determinarem ações pretendidas de seu público-alvo. O estudo do desenho de políticas foca nessas ferramentas, suas vantagens e desvantagens e busca uma melhor compreensão do melhor desenho a ser adotado nos processos em torno de seleção e implantação de políticas. O centro dos estudos de policy design está em entender quais ferramentas e mecanismos disponíveis são melhores, em cada situação, em cada tipo de política, para que determinado público seja direcionado a tomar uma decisão que o governo entende como sendo a melhor e que ele não tomaria por conta própria. Por exemplo: Qual o melhor desenho de política para combater gastos do sistema de saúde e para diminuir o número de mortes em acidentes em auto-estradas? Como fazer com que os motoristas não dirijam embriagados ou os obriguem a usarem o cinto de segurança? O leque de ações governamentais nesse caso é amplo e a ação combinada de informação, de divulgação de campanhas, unida a legislações de multa, de penalidades e até de suspensão de carteira de habilitação são algumas das ferramentas e estratégias utilizadas para tentar amenizar tal problema. Para cada problema dado, o desenho da solução é extremamente importante. É o desenho da política que define quem é o público alvo. Quem está dentro e fora da cobertura. Quais ferramentas são as mais adequadas, isoladas ou combinadas. Essa abordagem dentro dos estudos de análise de política de políticas públicas, ainda que venha crescendo apenas recentemente, se estende desde os primeiros trabalhos em estudos de política pública em torno da identificação de ferramentas políticas e da classificação de tipos de instrumentos nos anos 1960 e início dos anos 1970 e segue até estudos atuais que buscam formular efetivamente alternativas políticas eficazes e adequadas ao contexto, dados os legados históricos específicos e as realidades políticas em que a seleção e a implementação da política ocorrem, como o uso de nudges e outros artifícios para maior alcance e efetividade das políticas públicas.

Relacionada com a questão de instrumentos de políticas advinda dos estudos sobre o Policy Design, o modelo de Policy feedback faz uma contestação sobre a relação entre política pública e a política, no sentido mais amplo de sistema político. Muito embora a literatura tradicional da ciência política muitas vezes veja a política pública como o resultado de processos políticos, a abordagem de policy feedback entende que as políticas públicas existentes e as novas que podem surgir, também são caracterizadas como insumos (inputs) no processo de formulação de políticas, não apenas o resultado (outcomes). As políticas públicas formatam um status quo, definem dinâmicas sociais e são capazes de reformular fundamentalmente o ambiente político e, portanto, os resultados políticos subsequentes de maneira dinâmica e cíclica. Políticas públicas, por meio de seus projetos, programas e planos afetam uma variedade de atores no sistema político, incluindo tanto a sociedade civil, como as elites políticas, como políticos eleitos, burocratas, agências e grupos de interesse. Nas últimas décadas, o policy feedback emergiu como um conceito popular na análise de políticas públicas, referindo-se às várias maneiras pelas quais “novas políticas públicas criam uma nova política” (Pierson, 1993; Béland, 2010; Campbell, 2012). Os analistas de policy feedback buscaram

compreender como as políticas públicas, uma vez adotadas, reestruturam e reconfiguram a política de maneiras que moldam e, em particular, limitam os processos políticos subsequentes. Theda Skocpol (1992) é, sem sombra de dúvidas a autora mais importante para os estudos desse modelo de análise ao reposicionar os pontos de partida, assim como o ponto final, na análise de políticas públicas. A autora questiona que, assim como o sistema político é capaz de ditar o ritmo, o tipo e a produção de políticas públicas, as políticas públicas também criam jogo políticas, novas formas de relações de atuação e negociação entre os atores. Criam, no limite, novos atores que outrora não participavam da política.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como principal objetivo, fazer um breve resgate dos modelos e teorias de análises de políticas públicas produzidos nos estados unidos ao longo das últimas décadas. O crescimento da comunidade em torno do campo de políticas públicas no cenário estadunidense mostrou não apenas uma ampliação no número de produções acadêmicas, mas também gerou uma diversidade de focos de análises, de modelos, teorias e abordagens para seus estudos. Das policy sciences como subárea da Ciência Política entre os anos 70 e 80, passando pelo reconhecimento e importância desse campo do conhecimento com os modelos sintéticos de Kingdon, Baumgartner e Jones e Sabatier e Weible, entre os anos 80 e 90, os anos 2000 apresentaram e continuam apresentando um caleidoscópio de possibilidades para a análise de políticas públicas.

Para esse artigo, optamos por apresentar apenas algumas dessas abordagens teóricas que vêm ganhando a atenção da comunidade internacional, cientes de que existem inúmeros outros modelos analíticos de grande importância. Exemplo desse crescimento e diversificação, grandes manuais e livros de compilados, como *Theories of the Policy Process*, já na sua quarta edição, vem apontando para o surgimento de novas abordagens ao passo que deixa algumas outras de fora ao longo de suas edições. Presente em todas as edições, as abordagens sintéticas parecem ter enraizado na literatura, o que não significa que eles permaneçam imutáveis. Mesmo após quatro edições, e um horizonte temporal de dezenove anos entre a primeira e a última publicação, os textos que tratam dos Múltiplos Fluxos, Equilíbrio Pontuado e Coalizões de Defesa não permanecem os mesmos. Eles são atualizados com novas informações, novos limites e novas descobertas sobre suas aplicações em distintas políticas setoriais em diversos países.

No que se refere as outras abordagens, mais recentes, é importante mencionar, além daquelas já citadas nesse texto, a abordagem Narrativa - Narrative Policy Framework – abordagens de políticas públicas em perspectiva comparada, abordagens discursivas e da argumentação, além de aprofundamentos sobre o policy design voltados para o papel das nudges e das policy tools. Há um cenário promissor, uma agenda intensa e de rápidas atualizações no que se refere a análise de políticas públicas. Por fim, vale ressaltar que essa condição de expansão e de destaque ocorre não apenas nos estados unidos. A repercussão internacional desses modelos de análise tem chamado a atenção de toda a comunidade, garantindo um capítulo próprio na última edição do *Theories of the Policy Process* tratando exclusivamente do uso desses modelos em diversos países que não os Estados Unidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D., (1993), *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.
- _____. (2012), “From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Processing”, *Policy Studies Journal*, vol. 40, no. 1: pp. 01-20.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D., MORTENSENS, Peter B., (2014), “Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking”, in Sabatier, P.A.; Weible, C. (eds.), *Theories of the Policy Process*, 3rd. ed., Boulder, CO, Westview Press.
- CAIRNEY, Paul. (2012), *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. New York, Palgrave Macmillan.
- _____. (2013), “Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?”, *The Policy Studies Journal*: vol. 41, no. 1: pp. 01-21.
- CAIRNEY, Paul; ZAHARIADIS, Nikolaos. (2016). “Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes”, in Zahariadis, N. (org.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham, UK/Northampton/MA-USA, Edward Elgar.
- CAPELLA, Ana C. N. (2007), “Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas”, in Hochman, G., Arretche, M.; Marques, E. (orgs.), *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, FIOCRUZ.
- _____. (2015), “Análise de Políticas Públicas: Da técnica às ideias”. *Revista Agenda Política*: vol.3, nº2 (julho/dezembro), pp 239-258.
- _____. (2016), “Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças”. *Cadernos EBAPE.BR*. v. 14, Edição Especial, Rio de Janeiro: pp. 486-505.
- CAPELLA, Ana C.N.; BRASIL, Felipe G; (2015). “A Trajetória dos Estudos sobre a Agenda de Políticas Públicas”. *Teoria&Pesquisa*, vol. 24, n. 2, pp. 04-17.
- DeLEON, Peter. (1998). *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*. New York, Russel Sage.
- _____. (1999). “The Stages Approach to the Policy Process: What has it done? Where is it going?”, in Sabatier, P.A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Oxford, Westview Press.
- _____. (2008). “The Historical Roots of the Field”, in Moran, M; Rein, M.; Goodin, R.E. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs/NJ, Prentice-Hall, 1972.
- DRYZEK, John S. (1993), “Policy Analysis and Planning: from Science to Arguments”, in Fischer, E.; Forester, J. (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham,NC, Duke University Press.

- DUNN, William. N. (1994), *Public Policy Analysis*. New Jersey, Prentice-Hall.
- FISHER, Frank; FORESTER, John. (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London, Duke University Press.
- JENKINS-SMITH, Hank C.; NOHRSTEDT, Daniel; WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (2014), "The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research", in Weible, C. M.; Sabatier, P. A. (eds.), *Theories of the Policy Process*, Boulder-CO, Westview Press.
- JOHN, Peter. (1998), *Analysing Public Policy*. London, Cassell.
- _____. (2003), "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: using evolutionary theory to explain policy change?", *The Policy Studies Journal*: vol 31, no. 4: pp. 481-498.
- _____. (2013), "New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered". Trabalho apresentado no *International Conference on Public Policy*. Grenoble, june 2013. Disponível em http://archives.ippapublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_84_1_peter_john.pdf [acesso em 12/04/2018].
- JONES, Bryan D. e BAUMGARTNER, Frank R.; (2005), *The Politics of Attention: How government prioritizes problems*. Chicago, University of Chicago Press.
- _____. (2015), *The Politics of Information: Problem definition and the course of public policy in America*. Chicago, University of Chicago Press.
- JONES, Michael D. *et all.* (2016), "A river runs through it: a multiple streams meta-review". *Policy Studies Journal*, v. 44, n. 1, pp. 13–36.
- KINGDON, John (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2a. ed. New York, Harper Collins.
- LASSWELL, Harold D. (1951). "The Policy Orientation". In Lerner, D. e Lasswell, H. (orgs.), *The Policy Sciences*. Stanford, Stanford University Press.
- MAJONE, Giandomenico (1989), *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven/ London: Yale University Press.
- PARSONS, Wayne. (2007). *Políticas Públicas: Uma introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, FLACSO.
- PETERS, Guy B. e ZITTOUNS, Philippe (2016), *Contemporary Approaches to Public Policy*. London, Palgrave Macmillan.
- SABATIER, Paul A. (1999), "The Need for Better Theories", in Sabatier, P.A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Oxford, Westview Press.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C., (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Oxford, Westview Press.
- SCHÖN, Donald A.; REIN, Martin (1994), *Frame Reflection*. New York, Basic Books.

- SMITH, K. B.; LARIMER, Christopher W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Boulder-CO, Westview Press.
- STONE, Deborah. (1997), *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York, W.W. Norton & Company.
- WEIBLE, Christopher M. (2014) “Introducing the Scope and Focus of Policy Process research and Theory”. In Weible, C. M.; Sabatier, P. A. (eds.), *Theories of the Policy Process*, Boulder-CO, Westview Press.
- WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (eds.), (2014). *Theories of the Policy Process*, Boulder-CO, Westview Press.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. (2003); *Ambiguity & Choice in Public Policy*. Washington, DC, Gerorgetown University Press.
- _____. (2014). “Ambiguity and Multiple Streams”, in Sabatier, P.A.; Weible, C. (eds.), *Theories of the Policy Process*, 3rd. ed., Boulder, CO, Westview Press.