

---

# **POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE CONCEITUAL E REFLEXÕES REFERENTES À PRÁTICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL\***

**Klaus Frey\*\***

## **Resumo**

Neste trabalho são discutidos alguns conceitos básicos da análise de políticas públicas, destacam-se as contribuições das abordagens do 'neo-institucionalismo' e da 'análise de estilos políticos' para o campo de investigação da ciência política. Analisando-se as implicações dessa abordagem para a realidade político-administrativa de países em desenvolvimento, particularmente do Brasil, caracterizados por democracias não consolidadas,

---

*\* Trata-se de uma revisão e ampliação do segundo capítulo da minha tese de doutorado (Frey, 1997) sobre as políticas ambientais dos municípios de Santos e Curitiba. Agradeço aos colegas do Departamento de Ciências Sociais e do Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas (NIPP) da UFSC pelos comentários feitos nos seminários realizados sobre este trabalho e, particularmente, a Luci Ribeiro Frey e Cláudio Gonçalves Couto por suas importantes observações.*

*\*\* Professor do mestrado em Administração da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Konstanz, Alemanha.*

---

o texto conclui que as peculiaridades socioeconômicas e as políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores institucionais e processuais específicos, mas é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento.

---

## 1 Introdução

**E**ste trabalho tem por objetivo incitar uma discussão teórico-metodológica acerca da análise de políticas públicas no Brasil. Discute-se alguns conceitos básicos da análise de políticas públicas assim como as contribuições das abordagens do “neo-institucionalismo” e da “análise de estilos políticos” para esse campo de investigação que de fato, nas últimas décadas, mais ganhou espaço e importância dentro das ciências política e administrativa. Finalmente, discute-se as implicações dessas abordagens, que surgiram nos países desenvolvidos como regimes democráticos estáveis e consolidados, para a prática da análise de políticas públicas no contexto político-administrativo de países em desenvolvimento como o Brasil, caracterizados como democracias delegativas [O’Donnell, 1991] ou regimes neopatrimoniais [Eisenstadt, 1974], cujas características mais relevantes para o tema aqui discutido são as instituições democráticas frágeis e a coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais.

Na ciência política, costuma-se distinguir três abordagens de acordo com os problemas de investigação levantados. Em primeiro lugar, podemos salientar o questionamento clássico da ciência política que se refere ao sistema político como tal e pergunta pela ordem política certa ou verdadeira: o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade foram as preocupações primordiais dos teóricos clássicos Platão e Aristóteles.<sup>1</sup> Em segundo lugar, temos o questionamento *político*, propriamente dito, que se refere à análise das forças políticas cruciais no processo decisório. E, finalmente, as investigações podem ser voltadas aos resultados que um dado sistema político vem produzindo. Nesse caso, o interesse primordial consiste na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos.

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, Leal (1997, cap. I).

O último dos questionamentos mencionados diz respeito à análise de campos específicos de políticas públicas como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais. Entretanto, o interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. Visando à explanação das “leis e princípios próprios das *políticas específicas*”, a abordagem da ‘policy analysis’ pretende analisar “a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política” com o “arcabouço dos questionamentos ‘tradicionais’ da ciência política” [Windhoff-Héritier, 1987, p. 7].

Nos Estados Unidos, essa vertente de pesquisa da ciência política começou a se instituir já no início dos anos 50, sob o rótulo de ‘policy science’,<sup>2</sup> ao passo que na Europa, particularmente na Alemanha, a preocupação com determinados campos de políticas só toma força a partir do início dos anos 70, quando com a ascensão da socialdemocracia o planejamento e as políticas setoriais foram estendidos significativamente.<sup>3</sup> Já no Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados só recentemente. Nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.<sup>4</sup> Deve-se atentar para o fato de que programas ou políticas setoriais foram examinados com respeito a seus efeitos e que

---

<sup>2</sup> Ver a coletânea de Lerner/Lasswell (1951), em que se encontra pela primeira vez uma caracterização resumida da policy science referente aos conteúdos de pesquisa, aos métodos aplicados e à influência das outras disciplinas de pesquisa. Compare a definição de Laswell (1951): “We can think of the policy sciences as the disciplines concerned with explaining the policy-making and policy-executing process, and with locating data and providing interpretations which are relevant to the policy problems of a given period” (p.14). Sobre o desenvolvimento dos estudos de implementação nos Estados Unidos, ver Perez (1998).

<sup>3</sup> Em relação ao desenvolvimento da ‘policy analysis’ na Alemanha, ver sobretudo Prittwitz (1994), Schubert (1991) e Windhoff-Héritier (1987).

<sup>4</sup> Referente à política ambiental brasileira, ver Guimarães (1991), referente à política ambiental no estado de São Paulo, Ferreira (1990a, 1992); e referente à política ambiental municipal, Ferreira (1996). Uma análise abrangente da temática da política social na bibliografia brasileira encontra-se em Vianna (1989).

---

esses estudos foram antes de mais nada de natureza descritiva com “graus de complexidade analítica e metodológica bastante distintos”. Predominam “microabordagens contextualizadas, porém dissociadas dos macroprocessos ou ainda restritas a um único ‘approach’ e limitadas no tempo” [Perez, 1998, p.70]. Normalmente, tais estudos carecem de um embasamento teórico que deve ser considerado um pressuposto para que se possa chegar a um maior grau de generalização dos resultados adquiridos.

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

Na verdade, a falta de teorização é uma crítica comumente direcionada à ‘policy analysis’. Porém, a falta de teoria é explicável, se levarmos em consideração o interesse de conhecimento próprio da ‘policy analysis’, que é, a saber, a empiria e a prática política.<sup>5</sup> Enquanto alguns dos críticos até chegam a contestar a “cientificidade” da ‘policy analysis’ pela falta de teorização,<sup>6</sup> para Wollmann, ao contrário, a ‘policy analysis’ contém “o potencial analítico de superar uma abordagem isolada que dá prioridade ou à dimensão institucional (‘polity’) ou à dimensão político-processual, ao deixar confluir a dimensão material de política (isto é, fins, impactos, etc.) com as dimensões institucional e político-processual” [Wollmann, 1985, p. 74].

No que diz respeito à ‘policy analysis’ nos países em desenvolvimento, é preciso levar em consideração o fato de que o instrumento analítico-conceitual (deficitário) foi elaborado nos países industrializados e, portanto, é ajustado às particularidades das democracias mais consolidadas do Ocidente. Defendo a tese de que as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de ‘polity’ e ‘politics’, mas que é preciso uma adaptação do conjunto

---

<sup>5</sup> Ver Lobo (1998, p. 82), que salienta o mérito de estudos mais localizados, uma vez que esses permitem um aprofundamento maior de questões específicas.

<sup>6</sup> Um posicionamento particularmente crítico que contesta o caráter científico da ‘policy analysis’ encontra-se em Paris/Reynold: “On the other hand, policy studies are regarded by many ‘political scientists’, economists, and sociologists as second-best-research. The concern is, in part, that these studies most often use imperfect, incomplete data in order to meet the time constraints of public policy making processes. More importantly, the field of inquiry is too broad and varied to fit within a single theoretical framework or set of methodologies. policy inquiry is not considered a science” (Paris/Reynold, 1983, p. IX).

de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento.

A fim de fundamentar essa tese, pretendo, depois da apresentação dos conceitos básicos da abordagem analítica da ‘policy analysis’ na seção seguinte, caracterizar as idéias centrais do “neo-institucionalismo” e da “análise de estilos políticos”, duas vertentes da ciência política que ganharam relevância para a análise de políticas públicas em consequência das críticas conduzidas contra a ‘policy analysis’ tradicional. Finalmente, será tematizada a necessidade de integração dessas três abordagens de pesquisa no que concerne a adaptação da ‘policy analysis’ às particularidades das democracias não-consolidadas.

## 1 ‘Policy analysis’

A seguir, serão apresentados alguns conceitos da ‘policy analysis’: ‘policy’, ‘politics’ e ‘polity’, ‘policy network’, ‘policy arena’ e ‘policy cycle’, os quais são considerados de fundamental importância tanto para a compreensão de políticas públicas quanto para a estruturação de um processo de pesquisa, que vise à realização de estudos de caso.

### ‘Policy’ – ‘politics’ – ‘polity’

De acordo com os mencionados questionamentos da ciência política, a literatura sobre ‘policy analysis’ diferencia três dimensões da política.<sup>7</sup> Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de ‘polity’ para – denominar as instituições políticas, ‘politics’ para os processos políticos e, por fim, ‘policy’ para os conteúdos da política:

- a dimensão institucional ‘polity’ se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que

<sup>7</sup> Ver a respeito Windhoff-Héritier (1987), Jann (1994, p. 308s), Schubert (1991, p. 26) e Prittwitz (1994, p. 11 ss).

---

diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;

- a dimensão material ‘policy’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Essa diferenciação teórica de aspectos peculiares da política fornece categorias que podem se evidenciar proveitosas na estruturação de projetos de pesquisa. Todavia, não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente. Segundo Schubert, “a ordem política concreta forma o quadro, dentro do qual se efetiva a política material por meio de estratégias políticas de conflito e de consenso” (1991, p. 26). Dessa maneira, a prática comum da ‘policy analysis’ de distinguir entre variáveis dependentes e independentes [Naßmacher, 1991, p. 218], tendo por finalidade a redução de complexidade, pode-se mostrar embaraçosa e inadequada para boa parte dos casos empíricos. Isto é particularmente óbvio nos casos de políticas setoriais novas e fortemente conflituosas, como bem ilustra o caso da política ambiental. É inquestionável que o “descobrimento” da proteção ambiental como uma política setorial peculiar levou a transformações significativas dos arranjos institucionais em todos os níveis de ação estatal. Por outro lado, em consequência da tematização da questão ambiental, novos atores políticos (associações ambientais, institutos de pesquisa ambiental, repartições públicas encarregadas com a preservação ambiental) entraram em cena, transformando e reestruturando o processo político.<sup>8</sup>

Portanto, no que diz respeito à criação de hipóteses norteadoras para estudos de caso, não é possível e não se justifica uma dedução meramente “teórica” – ‘a priori’ – das variáveis de análise que devem ser consideradas. São indispensáveis “representações modelares sobre possíveis concatenações explicativas” [Knoepfel, 1987, p. 77] que podem ser obtidas por meio de estudos empíricos preliminares em cada campo de política. No caso de políticas setoriais, consolidadas com estruturas de decisão relativamente es-

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

---

<sup>8</sup> Ver o caso da Alemanha: Frey (1990, p. 26 s) e Hartkopf/Bohne (1983, p. 122 f).

táveis pode até ser legítimo considerar o fator “instituições” como variável independente. Mas se esse não for o caso, ou seja, se os estudos empíricos preliminares mostram uma dinâmica expressiva das estruturas institucionais, deve-se partir do pressuposto da existência de uma dependência, pelo menos parcial, entre as políticas a serem examinadas e a variável institucional.

No que diz respeito à prática cotidiana do pesquisador ou analista de políticas públicas, não se deve negligenciar o fato de que as próprias circunstâncias referentes aos interesses do solicitante da pesquisa e às constelações das forças políticas, mas também às limitações no tocante aos recursos disponíveis (tanto humanos e financeiros quanto de tempo), costumam influenciar o processo de formulação do projeto de pesquisa. Frequentemente, sobretudo no âmbito de consultorias para governos, o pesquisador se confronta com várias restrições, vendo-se obrigado a considerar as dimensões ‘polity’ e ‘politics’ como variáveis independentes; fato esse que até se justifica em face dos interesses e exigências particulares colocadas por governos, cujo interesse primordial é o aperfeiçoamento de programas ou projetos concretos no menor tempo possível. Nesse caso, o pesquisador parte de estruturas políticas e condições de poder dadas e, a partir daí, desenvolve um programa de ação política otimizado (dentro do qual ele até pode propor algumas mudanças das estruturas políticas e dos padrões processuais).

No entanto, se o interesse do estudo visa a conhecer as concatenações de efeito *reais* entre as três dimensões, o pressuposto de variáveis independentes parece ao todo discutível<sup>9</sup>, par-

<sup>9</sup> Compare a distinção feita por Elmore entre ‘forward mapping’ e ‘backward mapping’ no contexto da pesquisa de implementação. O consultor de políticas públicas costuma-se valer do ‘forward mapping’, o que pressupõe que ele como formulador das políticas define em conjunto com a liderança administrativa as políticas e as responsabilidades, equacionando possíveis interferências na implementação das políticas. Isso, por sua vez, pressupõe a capacidade por parte dos gestores das políticas públicas de controlar o processo político-administrativo durante a fase da implementação. O cientista político, ao contrário, interessado na análise posterior dos “déficits de implementação”, costuma enfocar os pontos críticos de interseção das ações políticas, administrativas e privadas – características da abordagem de ‘backward mapping’ – a fim de chegar a um melhor entendimento das dinâmicas do processo político-administrativo [ver Vianna, 1996, p. 25].

---

ticularmente diante do desafio de considerar a dimensão temporal das políticas públicas.<sup>10</sup> A pergunta pelo grau de influência das estruturas políticas ('polity') e dos processos de negociação política ('politics') sobre o resultado material concreto ('policy') – uma orientação característica da 'policy analysis' – parte, no meu entender, do pressuposto de concatenações de efeitos lineares. Tal conjectura contradiz a experiência empírica da existência de inter-relações entre as três dimensões da política, especialmente entre as dimensões 'policy' e 'politics'. Ainda que seja imaginável que o arcabouço institucional, que por sua vez condiciona os processos políticos, possa se manter estável durante um período bastante longo (daí poderíamos concluir uma independência relativa da variável 'polity' para essa concreta situação empírica),<sup>11</sup> é difícil imaginar uma tal independência para as dimensões 'politics' e 'policy'. As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados.

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

A suposição de Lowi (1972, p. 299) de que 'policies' *determine* 'politics' pode até ser válida para um campo específico de política ou um 'policy issue', sob condições particulares, mas de forma alguma serve como *lei* global. O exame da vida de certas políticas setoriais, sobretudo as de caráter mais dinâmico e polêmico, não deixa dúvidas referentes à interdependência entre os processos e os resultados das políticas. A evolução histórica da política ambiental, por exemplo, mostra de forma nítida como ambas dimensões têm se influenciado de forma recíproca e permanente. As constelações

---

<sup>10</sup> Ver a respeito Couto (1998) que chama atenção para a importância dos diferentes tempos na análise dos processos da transição política e econômica no Brasil pós-constituente, mostrando inclusive as consequências desse processo dinâmico para a transformação da agenda governamental.

<sup>11</sup> Deve-se levar em conta que os estudos tradicionais, em geral de caráter quantitativo, apenas costumam (e podem) considerar a estrutura institucional mais superficial. No caso de estudos comparativos sobre programas políticos de sistemas de governo presidenciais e sistemas parlamentaristas [ver Naßmacher 1991, p. 168], costuma-se excluir possíveis modificações institucionais nos níveis inferiores ao governo ou ao parlamento (por exemplo, a criação de órgãos de coordenação na administração), apesar de esses fatores se mostrarem eventualmente mais relevantes para os resultados das políticas do que o fator "sistema de governo".

de atores, as condições de interesse em cada situação e as orientações valorativas – elementos que podem ser considerados condicionantes do grau de conflito reinante nos processos políticos – sofreram modificações significativas à medida que se agravaram os problemas ambientais e se consolidou esse novo campo da política. O incremento da “consciência ambiental” reforçou os conflitos entre os interesses econômicos e “ecológicos”. Da mesma maneira como a dimensão material dos problemas ambientais tem conduzido à cristalização de constelações específicas de interesse, os programas ambientais concretos, por sua vez elaborados por agentes planejadores, devem ser considerados o resultado de um processo político, intermediado por estruturas institucionais, que reflete constelações específicas de interesse. Um plano de zoneamento ambiental que prevê a transformação de zonas industriais ou rurais em zonas de proteção ambiental, sem dúvida alguma, provoca resistência por parte dos interesses econômicos afetados, o que representa uma modificação das condições de ‘politics’. Eventualmente, tais interesses econômicos conseguem exercer uma pressão bastante forte dentro do sistema político-administrativo, de modo que essas novas condições de ‘politics’ podem levar à revisão do plano original.

Além disso, vale lembrar que todos esses fatores condicionantes das políticas públicas são sujeitos a alterações ao longo do tempo. A consciência ambiental, por exemplo, tem aumentado significativamente na Europa após o acidente nuclear de Chernobyl, promovendo condições altamente favoráveis à implementação de políticas ambientais mais substanciais. Atualmente, porém, com os problemas socioeconômicos – particularmente referentes ao desemprego – agravados, o tema ambiental parece ter caído em esquecimento e saído das agendas governamentais no mundo inteiro.

Os estudos tradicionais sobre políticas públicas – baseados em métodos quantitativos – freqüentemente são forçados a se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas. No entanto, se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos – os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores –, então a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de forma mais in-

---

tensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos. Com esse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas.

Diante dessa reorientação aqui proposta, as categorias de 'policy networks', 'policy arena' e 'policy cycle' ganham relevância para a 'policy analysis'. Apresentamos a seguir essas categorias.

### **'Policy networks'**

Conforme uma definição de Heclo, entende-se por um 'policy network' as "interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada 'policy' "[Heclo, 1978, p. 102]. Segundo Miller, trata-se no caso de 'policy networks' de redes de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que se mostram menos formais e delineadas do que relações sociais institucionalizadas, nas quais é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais. Todavia, essas redes sociais evidenciam-se suficientemente regulares, para que possa surgir confiança entre seus integrantes e se estabelecer opiniões e valores comuns [Miller, 1994, p. 379].

Essas 'policy networks' ganham importância nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos nas democracias modernas, ao passo que os processos e procedimentos formais e prescritos pelas constituições perdem a influência sobre a determinação real dos conteúdos [Schubert, 1991, p. 36]. As redes de atores, que se formam em torno de políticas específicas, podem ser consideradas como tipos antagônicos ao tipo institucional da "hierarquia". As características particulares das 'policy networks' são uma estrutura horizontal de competências, uma densidade comunicativa bastante alta e, inter-relacionado com isso, um controle mútuo comparativamente intenso [Prittwitz, 1994, p.93]. Prittwitz assinala que as barreiras de acesso às 'policy networks' são relativamente baixas, se comparadas aos sistemas corporativistas de negociação (idem, p. 94). Porém, em alguns campos da política, como por exemplo na política monetária ou na política de defesa nacional, o número dos

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

envolvidos tende a ser pequeno e as barreiras de acesso tendem a ser altas. Windhoff-Héritier fala de 'policy networks' excludentes e fechadas. Nesses casos, as relações entre os poucos envolvidos tendem a ser intensas, rotineiras e freqüentemente institucionalizadas [Windhoff-Héritier, 1987, p. 45]. "Redes de atores que não se constituem em torno de uma política setorial como um todo (por exemplo, a política de saúde, de educação ou de meio ambiente), mas apenas com algumas questões mais estreitamente delimitadas (por exemplo, um projeto de reciclagem de lixo, ou a criação e implementação de uma zona de proteção ambiental), são chamadas de 'issue networks' ['idem', p. 46 e Miller, 1994, p. 379].

Para a análise de políticas públicas, as 'policy networks' ou 'issue networks' são de grande importância, sobretudo enquanto fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida político-administrativa. Foi observado, no caso da realidade política das democracias mais consolidadas, que os membros de tais 'policy networks' costumam rivalizar-se, mas acabam criando laços internos de solidariedade, o que lhes possibilita se defender e agir contra os outros 'policy networks' considerados concorrentes.

"Os fatos de os membros de diversas instituições políticas e administrativas se movimentarem dentro da esfera de interesse de uma área de 'policy', reduzirem o seu controle recíproco e se solidarizarem conduziram a um estarcimento e a um fechamento recíproco de 'policy networks'" [Windhoff-Héritier, 1987, p. 47].

Com efeito, observa-se com freqüência que "as fronteiras e delimitações entre as burocracias estatais, os políticos e os grupos de interesse envolvidos na definição das políticas se desfazem" [Schubert, 1991, p.36]. Na luta pelos escassos recursos financeiros surgem relações de cumplicidade setorial, tendo como objetivo comum a obtenção de um montante – o maior possível – de recursos para a *sua* respectiva área política. Na atual conjuntura brasileira, caracterizada pela necessidade de um ajuste fiscal, essas disputas entre as várias pastas e 'policy networks' pelos recursos, assim como entre essas pastas, a "equipe econômica" e a presidência tornam-se particularmente acirradas, deixando transparecer uma certa incapacidade de ação e, logo, comprometendo a governabilidade

---

do sistema político. Essa conseqüente debilitação da capacidade de conduzir reformas detectadas como indispensáveis não se restringe, todavia, ao âmbito do poder executivo, mas se reproduz no processo legislativo, em que freqüentemente observa-se a “sobreposição das lealdades partidárias e organizacionais por ‘policy’ lealdades” [Windhoff-Héritier, 1987, p. 47]. Particularmente, no que tange à implementação de reformas que visam a reduzir gastos sociais e investimentos públicos – isto é, políticas de caráter redistributivo –<sup>12</sup> as quais por sua natureza implicam custos político-eleitorais significativos, observa-se um potencial significativo de obstrução, assim como “fortes resistências da parte de grupos de interesses e burocracias constituídos em torno dos programas existentes e pelo apoio popular a determinados programas” [Figueiredo/Limongi, 1998, p. 65].

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

### **‘Policy arena’**

A concepção da ‘policy arena’ foi originalmente introduzida no debate científico por Lowi (1972).<sup>13</sup> Ela parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. Os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político. O modelo da ‘policy arena’ refere-se portanto aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.

Essas quatro formas de política podem também ser caracterizadas, no tocante à forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e, finalmente, no que tange ao modo da resolução de conflitos políticos.

*1. Políticas distributivas* são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos

---

<sup>12</sup> Ver a respeito a seção seguinte sobre as diversas ‘policy arenas’.

<sup>13</sup> Ver Schubert (1991, p.37s) e Windhoff-Héritier (1987, p.47ss).

– pelo menos diretamente percebíveis – para outros grupos. Essas ‘policy arenas’ são caracterizadas por “consenso e indiferença amigável” [Windhoff-Héritier, 1987, p. 48]. Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios.

2. *Políticas redistributivas*, ao contrário, são orientadas para o conflito. O objetivo é “o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade” [Windhoff-Héritier, 1987, p. 49]. O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos.

3. *Políticas regulatórias* trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas.

4. *Políticas constitutivas* (‘constituent policy’) [Lowi, 1972] ou *políticas estruturadoras* – Beck fala de “políticas modificadoras de regras” [Beck, 1993, p. 17] – determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

A política estruturadora diz respeito à própria esfera da política e suas instituições condicionantes (‘polity’) – refere-se à criação e modelação de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos. A distinção entre política estruturadora e política sócio-regulatória é particularmente importante em relação aos efeitos nos processos de conflito e de consenso, os quais são de peculiar interesse para a ‘policy analysis’. Enquanto políticas sócio-

---

regulatórias versam sobre questões morais e vêm sendo discutidas de forma bastante controversa dentro da sociedade, as políticas estruturadoras ou constitutivas costumam provocar muito menos impacto na esfera pública. Embora essas políticas possam implicar conseqüências poderosas para o processo político, em geral costuma-se discutir e decidir sobre modificações do sistema político apenas dentro do próprio sistema político-administrativo. Raramente essas discussões se tornam fatos políticos envolvendo setores mais amplos da sociedade. O interesse da opinião pública é sempre mais dirigido aos conteúdos da política e bem menos aos aspectos processuais e estruturais.<sup>14</sup>

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

Em contraposição a Schubert, que fala de “políticas *mantenedoras* de sistema”, parece-me mais conveniente o conceito de “políticas *estruturadoras* de sistema”, por esse termo expressar mais claramente que esse tipo de política não visa apenas à mera manutenção ou conservação do sistema existente, mas que políticas orientadas pela estrutura podem também ter por objetivo ‘the maintenance and design and renewal of social-political institutions’ [Kooiman, 2000, p. 158], isto é, a modificação ou transformação do sistema político atual. Uma tal compreensão *dinâmica* da política estruturadora está na base das concepções do *Institution Building* e do *Institutional Development*, estratégias desenvolvidas e enfaticamente defendidas pelas agências internacionais de desenvolvimento para aumentar a governabilidade e a eficiência da ‘development administration’ nos países do Terceiro Mundo.<sup>15</sup>

Sem querer aprofundar as dificuldades de classificar os processos políticos empiricamente observáveis no quadro das concepções do ‘policy network’ e da ‘policy arena’, e sem querer discutir em pormenores a multiplicidade das arenas políticas que podem ser encontradas empiricamente, é mister ressaltar a suposição básica da

---

<sup>14</sup> Ver o exemplo do plebiscito sobre o sistema de governo no Brasil, em 1994, que, apesar das campanhas realizadas com muito empenho e com altos recursos financeiros, não conseguiu despertar um interesse maior na população e na mídia.

<sup>15</sup> Ver Goldsmith (1992), que analisa as concepções do *Institution Building*, do *Institution Development*, da *Institutional Sustainability* e a *New Institutional Theory* referentes às suas contribuições para as políticas de desenvolvimento nos países do Terceiro Mundo.

---

abordagem, segundo a qual “existe uma inter-relação entre a percepção de uma ‘policy’ por parte das pessoas afetadas e a estrutura da arena política”. Esse fato, por sua vez, se baseia no pressuposto “de que as pessoas afetadas associam custos ou benefícios às respectivas medidas” [Windhoff-Héritier, 1987, p. 54].

Outras vertentes de pesquisa política como o neo-institucionalismo ou a análise de estilos políticos, os quais apresentarei mais adiante, objetam contra essa abordagem explicativa de que nem sempre os atores políticos dispõem de preferências e interesses claramente definidos, e que deveriam ser levados em consideração outros fatores que exercem influência no comportamento decisório.

### **‘Policy cycle’**

Mais um elemento importante da abordagem da ‘policy analysis’ é o chamado ‘policy cycle’. Devido ao fato de que as redes e as *arenas* das políticas setoriais podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas, é de fundamental importância ter-se em conta o caráter dinâmico ou a “complexidade temporal” [Couto, 1998, p. 54] dos processos político-administrativos. Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o ‘policy cycle’ acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.

As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. Do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente. Proponho distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

---

No que tange à fase da *percepção e definição de problemas*, o que interessa ao analista de políticas públicas é a questão como em um número infinito de possíveis campos de ação política, alguns 'policy issues' vêm se mostrando apropriados para um tratamento político e conseqüentemente acabam gerando um 'policy cycle'. Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Freqüentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar. Windhoff-Héritier salienta que problemas do ponto de vista analítico só se transformam em problemas de 'policy' a partir do momento em que adquirem relevância de ação do ponto de vista político e administrativo: "Somente a convicção de que um problema social precisa ser dominado política e administrativamente o transforma em um problema de 'policy'" [Windhoff-Héritier, 1987, p. 68]. Além do mais, é importante considerar a maneira como os problemas foram definidos, sendo isso posteriormente de fundamental importância para a proposição de soluções na fase da elaboração dos programas [Kelly/Palumbo, 1992, p. 651].

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

Mas somente na fase do 'agenda setting' se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação. Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na *arena* política. Isso não exige necessariamente uma "tematização pública" dos projetos [Prittwitz, 1994, p. 58], mas pelo menos é conveniente o envolvimento dos relevantes atores políticos.<sup>16</sup>

Na fase de *elaboração de programas e de decisão*, é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos

---

<sup>16</sup> *Em relação à caracterização de diversas agendas políticas, das condições de êxito de 'policy issues' específicos e das estratégias políticas no quadro do 'agenda-setting', ver Windhoff-Héritier (1987: 69ss).*

---

de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um “programa de compromisso” negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões “verdadeiras”, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político.

A *implementação de políticas* pode ser considerada aquela fase do ‘policy cycle’ “cuja encomenda de ação é estipulada na fase precedente à formulação das políticas e a qual, por sua vez, produz do mesmo modo determinados resultados e impactos de ‘policy’ [Windhoff-Héritier, 1987, p. 86]. O interesse da ‘policy analysis’ nesta fase se refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação. No que tange à análise dos processos de implementação, podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, tem-se em vista, antes de mais nada, o conteúdo dos programas e planos. Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais “déficits de implementação”. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do “como” e da explicação do “porquê”.

“De maneira indutiva e empírica descreve-se o que acontece, quais atores atuam com quais motivos e com quais resultados” (idem, p. 87).

Na fase da *avaliação de políticas e da correção de ação* (‘evaluation’), apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir conseqüências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percep-

---

ção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, o que Prittwitz denominou como “aprendizagem política” [Prittwitz, 1994, p. 60 s].

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

Segundo a concepção do modelo de ‘policy cycle’, o processo de resolução de um problema político consiste de uma seqüência de passos. Mas, na prática, os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa seqüência. Isso vale especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é alimentada por reações mútuas dos atores envolvidos: ‘in fact policy making is actually complicated and interactive’ [Kelly/Palumbo, 1992, p. 651]. Processos de aprendizagem política e administrativa encontram-se de fato em todas as fases do ciclo político, ou seja, o controle de impacto não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas pode – ou até deve – acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política. Vale assinalar que o modelo heurístico do ‘policy cycle’ é um “tipo puro” idealizador do processo político, na prática dificilmente este se dá de pleno acordo com o modelo. Porém, o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos, mas sublinha o seu caráter enquanto instrumento de análise. O ‘policy cycle’ nos fornece o quadro de referência para a análise processual. Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos – mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro – pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Portanto, o modelo do ‘policy cycle’ nos possibilita a integração das distintas abordagens avaliativas mencionadas por Arretche (1998) (avaliação política, análise de políticas públicas e avaliação de políticas públicas) dentro de um modelo de referência de caráter processual. Cada uma dessas abordagens avaliativas pode ser considerada parte integral do ‘policy cycle’. Ver também importante trabalho de Vianna (1996) sobre os diversos modelos explicativos das várias fases das políticas públicas.

“However, the policy cycle is meant as an analytical device highlighting the various points at which critical policy decisions are made rather than as a description of an actual process for all policies” [Kelly/Palumbo, 1992, p.651f].

## 2 Neo-institucionalismo

O desleixo ou menosprezo com os elementos estruturais de política pela ‘policy analysis’ tradicional deve-se, em nosso entender, a sua tradição em atribuir, na análise de processos políticos, aos conteúdos da política uma importância maior do que às condições institucionais. Por outro lado, deve ter contribuído a esse desleixo o caráter tradicionalmente quantitativo dos estudos de políticas públicas, assim como o fato de que boa parte dos estudos que contribuíram para o desenvolvimento teórico dessa vertente recente da ciência política têm sido realizados em países com sistemas políticos institucionalmente estáveis.

Porém, se nos dedicamos à análise de sistemas políticos em transformação e com instituições não consolidadas, como é o caso dos países da América Latina, do leste da Europa ou, de forma geral, dos países em desenvolvimento, aumenta a tentação de atribuir ao fator “instituições estáveis ou frágeis” importância primordial para explicar o êxito ou o fracasso das políticas adotadas. A essa avaliação corresponde a crença, bastante difundida entre cientistas, políticos e administradores, de que mediante um “desenho institucional” [Prittwitz, 1994, p. 239], isto é, mediante “políticas estruturadoras de sistema” seria possível “pôr ordem no caos” que – como costuma-se alegar – caracteriza os sistemas político-administrativos nos países em desenvolvimento. Essa expectativa está na base das abordagens do Institution Building e do Institutional Development já mencionadas, e tem influenciado a discussão sobre desenvolvimento no atual governo de Fernando Henrique Cardoso.<sup>18</sup> Boa parte das abordagens teórico-institucionais salienta a função estabilizadora de

<sup>18</sup> Sendo assim, o governo Cardoso considera a prioridade as reformas constitucionais e a reengenharia institucional [Cardoso, 1995, p. 18], tentando limitar, por outro lado, a ação do Estado nas políticas de oferta de bens e prestação de serviços: “Espera-se que maior eficiência das políticas possa ser obtida a partir da criação de regras do jogo que incentivem a competição,

---

instituições para sistemas político-administrativos. As teorias institucionais como a de Parsons atribuem às instituições um significado estratégico e uma função relacional, regulatória e cultural<sup>19</sup>, uma vez que as instituições ordenam as redes de relações sociais, regulam a distribuição de gratificações e posições sociais pela definição de metas e da determinação e destinação de recursos, e finalmente, sendo elas intermediadas por valores, representam a índole espiritual da sociedade como um todo. Essa posição que considera instituições principalmente positivas por garantirem a estabilidade de sistemas (o que no caso de Schelsky assume até um caráter de um modelo geral de progresso)<sup>20</sup>, no meu entender, deve ser revista e relativizada.

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

É mister lembrar que instituições servem não apenas para a satisfação de necessidades humanas e para a estruturação de interações sociais, mas ao mesmo tempo “determinam posições de poder, eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual” [Waschkuhn, 1994, p. 188 f]. A institucionalização implica, portanto, custos graves, porque ela não representa somente a exclusão de muitas vozes, mas também o pesadelo da burocratização e das contrariedades que essa acarreta consigo [O’Donnell, 1991, p. 30]. Instituições não são somente um reflexo de necessidades individuais ou sociais. Instituições políticas são padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por

---

*eqüidade, universalismo e concomitante diminuição de comportamentos predatórios e ‘rent seeking’” [Melo, 1998, p. 26].*

<sup>19</sup> Ver Waschkuhn (1994, p.190).

<sup>20</sup> O modelo de Schelsky parte do pressuposto “de que necessidades básicas vitais, condicionadas biologicamente, se efetivam em instituições primárias que criam, a partir de si mesmas, novas necessidades posteriores, as quais novamente vêm se efetivando em instituições de nível superior” [Waschkuhn, 1994, p. 190]. Essa representação se baseia “em uma idéia formalizada de progresso que interpreta o desenvolvimento de necessidades e instituições superiores, em princípio, como progresso temporal e histórico; instabilidades, ao contrário, são um retrocesso histórico do desenvolvimento cultural e vice-versa” [Schelsky, 1970, p. 20].

---

eles aprovados. Logo, são produto de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais [Prittwitz, 1994, p. 239].

É esse o ponto de partida do neo-institucionalismo que tematiza os pressupostos político-institucionais dos processos de decisão política. Entretanto, o neo-institucionalismo não desenvolve uma “macroteoria de instituições políticas” – como pretendem Parsons ou Luhmann com sua teoria dos sistemas – mas salienta apenas a importância do fator institucional para a explicação de acontecimentos políticos concretos. O neo-institucionalismo remete não somente às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou de um excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas. De acordo com March/Olson (1995, p. 7), a perspectiva institucional é criada em torno de idéias de identidades e de concepções do comportamento apropriado, contrapondo-se à perspectiva de troca que é constituída em torno de idéias de formação de coalizões e de uma troca voluntária entre atores políticos impulsionados pelo interesse próprio.

“As a result, a theory that treats intentional, calculative action as the basis for understanding human behavior is incomplete if it does not attend to the ways in which identities and institutions are constituted, sustained, and interpreted” [March/Olsen, 1994, p. 250].<sup>21</sup>

Portanto, o neo-institucionalismo entende por instituições não apenas “instituições reconhecidas, sobretudo publicamente, como também constituições estatais” [Prittwitz, 1994, p.78], mas defende uma compreensão mais ampla do conceito de instituição:

“The core notion is that life is organized by sets of shared meanings and practices that come to be taken as given for a long time. Intentional, calculative actions of individuals and collectivities are embedded in these shared meanings and practices, which can be called identities and institutions” [March/Olsen, 1994, p. 250].

---

<sup>21</sup> Ver também March/Olson (1995, p. 27).

---

Isso significa que os atores políticos e sociais agem não somente de acordo com os seus interesses pessoais. Também as suas identidades, ora enquanto cidadão, político, servidor público, ora enquanto engenheiro, médico, sindicalista ou chefe de família, influenciam o seu comportamento nos processos de decisão política.<sup>22</sup> Regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias “apropriadas”:

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

“Rule-driven behavior... is based more on a logic of appropriateness and codes of conduct than on anticipation of uncertain consequences and calculation of expected values” (idem, p. 253).

O neo-institucionalismo parte do pressuposto “de que as possibilidades da escolha estratégica são determinadas de forma decisiva pelas estruturas político-institucionais, inclusive a capacidade dos atores políticos de modificar essas estruturas de acordo com suas estratégias, por exemplo, por meio de institucionalização, desinstitucionalização, atribuição de funções etc.” [Naßmacher, 1991, p. 206] (o que equivale ao tipo de política estruturadora de sistema, anteriormente apresentado). Sendo assim, o neo-institucionalismo não pretende oferecer apenas uma perspectiva (adicional) de explicação do comportamento político, mas, além disso, reivindica e se considera em condições de contribuir para estratégias de configuração de políticas mediante estudos científicos.<sup>23</sup> Isso vale, por exemplo, para a concepção institucional de ‘democratic governance’ (governança democrática) de March/Olsen

---

<sup>22</sup> É função dessas identidades variadas que, por um lado, o “ethos’ de mercado individualista” [Owens 1997, p. 263] não nos fornece uma explicação satisfatória para os processos decisórios na política ambiental e que, por outro lado, uma análise de custo-benefício – que se baseia no critério da “disposição de pagar” como medida de valor ambiental – é insuficiente como base de decisão na política ambiental. Uma vez que temos valores diferentes como consumidores e cidadãos, o interesse próprio ou egoísta não necessariamente tem que se impor, e o dilema do prisioneiro ou a “tragédia dos bens comuns” [Hardin, 1977] não necessariamente tem de se efetivar; ver Owens (1997, p 263s).

<sup>23</sup> Do mesmo modo, Scharpf alega que a abordagem institucional da pesquisa política tem dar bons resultados na explicação ou do comportamento político ou dos conteúdos da política, se ela quer ir além de uma mera descrição fenomenológica [Scharpf, 1985, p. 166].

[1995 e 1994], segundo a qual também o modelar e delinear da vida social e política é tarefa de um governo democrático:

“Democratic governance is more than the management of efficient political coalition building and exchange. It also involves influencing the processes by which the constraints on political exchange are established. The processes by which actors, identities, meaning, resources, rights, and rules are created and changed is not exogenous to governance but central to it” [March/Olsen, 1994, p. 264].

O neo-institucionalismo difere do institucionalismo tradicional pelo fato de que ele “*não* explica *tudo* por meio das instituições. É possível que haja situações nas quais os processos políticos são pouco consolidados e é difícil explicar os acontecimentos pelo fator institucional, e, se isso for possível, o resultado é condicionado só de forma subsidiária pelas instituições” [Beyme, 1992, p. 76]. Beyme chama a atenção para as trocas permanentes de regimes nos países do Terceiro Mundo, as quais não, ou apenas de forma restrita, podem ser explicadas por meio das condições institucionais.<sup>24</sup> Conseqüentemente, a força explicativa do fator institucional é um tanto maior “quanto mais consolidado o processo político e quanto mais fragmentadas as instituições” (‘ibidem’). Levando em conta esses limites dos fatores institucionais para a compreensão da dinâmica complexa de regimes políticos, impõe-se como componente explicativo adicional o fator “estilo de comportamento político”, esse, por sua vez, é condicionado pela cultura político-administrativa predominante nas instituições. Esse aspecto entra em primeiro plano sobretudo na abordagem da “análise de estilo político” – uma vertente de pesquisa que surgiu, de forma semelhante ao neo-institucionalismo, como conseqüência das limitações da ‘policy analysis’ tradicional.

<sup>24</sup> Ver, por exemplo, Nohlen (1994, p. 15ss), que se vale dos mais variados elementos para explicar as freqüentes trocas de regimes na América Latina, como o “pensamento hierárquico-patriarcal”, as estruturas sociais hierárquicas, o desenvolvimento deficiente da estrutura social, variáveis externas como a política externa dos Estados Unidos e o sistema econômico mundial, mas também fatores institucionais como o presidencialismo latino-americano.

---

### 3. Análise de estilos políticos

A crítica ao pressuposto da ‘policy analysis’ tradicional, de que os processos políticos seriam determinados principalmente pelos conteúdos da política, não contribuiu apenas para o fortalecimento de abordagens institucionalistas, ressaltando a importância de instituições estáveis e consolidadas (‘polity’) para o êxito de políticas públicas; ao mesmo tempo, levou ao surgimento de uma vertente de pesquisa que pode ser designada como “análise de estilos políticos” e que vem-se dedicando mais ao aspecto do “como” da política (‘politics’), frisando fatores culturais, padrões de comportamento político e inclusive atitudes de atores políticos singulares como essenciais para compreender melhor o processo político, que, por sua vez – eis um pressuposto central dessa abordagem –, repercute na qualidade dos programas e projetos políticos elaborados e implementados.

É importante nesse contexto a distinção entre padrões de política e de comportamento que ou são peculiares de certos atores ou transcendem suas ações individuais. Enquanto no primeiro caso estamos nos referindo aos padrões de comportamento de indivíduos ou de atores corporativos, de unidades administrativas singulares, de partidos ou associações em contextos e situações específicos, no segundo caso, tem-se em vista o concurso de padrões de comportamento político como, por exemplo, o clientelismo, o paternalismo ou a corrupção. Trata-se de elementos característicos de certos sistemas políticos, que são decorrentes da interação e do inter-relacionamento permanentes de atores e grupos de atores, e cujos impactos e efeitos podem ser detectados no âmbito da implementação de políticas públicas, enriquecendo correspondentes estudos qualitativos. Nesses casos, o interesse de estudos pode ser direcionado para a análise do estilo político que predomina dentro de um sistema político-administrativo, ou para os processos de negociação entre governo e sociedade civil. Esses padrões de caráter mais geral, presentes em todas as modalidades de ação política, representam condições que delimitam o comportamento dos atores individuais, estando estes, por sua vez, reproduzindo permanentemente esses padrões de comportamento nas suas ações cotidianas.

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

Sociedades instáveis que se encontram em um processo de transformação, em geral, são caracterizadas por tensões entre os padrões individuais de comportamento e aqueles que transcendem as ações individuais. Devido a mudanças em relação aos valores sociais, interesses e objetivos de ação, surgem atores, particularmente em tempos de rupturas sociais e políticas, que se empenham a favor de modificações dos estilos de comportamento político.<sup>25</sup> Esse fenômeno se torna mais evidente no caso de alguns atores terem conseguido “institucionalizar” novos estilos de comportamento mediante novos procedimentos e arranjos. Um exemplo disso é o surgimento de novos canais de participação (conselhos populares, orçamento participativo, foros de debate etc.) na política municipal brasileira, esses por sua vez são o resultado, pelo menos em parte, da pressão político-social exercida pelos movimentos sociais e pela sociedade civil em geral.

Essa dinâmica política demonstra o condicionamento de estilos políticos pelas representações de valores, pelas idéias, sentimentos e pelas orientações e atitudes predominantes na sociedade, o que comumente é subsumido sob o conceito da “cultura política”.<sup>26</sup> A pesquisa tradicional sobre cultura política<sup>27</sup> costuma analisar a cultura política no contexto de nações específicas o que se manifesta na definição de Almond:

“A political culture is a particular distribution in a particular nation of people having similar or different political attitudes, values, feelings, informations and skills” [Almond, 1974, p. 50].

<sup>25</sup> Ver Prittwitz (1994, p. 31); exemplo disso é o surgimento maciço dos movimentos sociais durante a “abertura” política no final do regime militar no Brasil.

<sup>26</sup> Ver a definição de cultura política segundo Pye: “Political culture is a set of attitudes, beliefs and sentiments which give order and meaning to a political process and which provide the underlying assumptions and rules that govern behavior in the political system. It encompasses both the political ideals and the operating norms of a policy. Political culture is thus the manifestation in aggregate form of the psychological and subjective dimensions of politics” [Pye, 1968, p. 218].

<sup>27</sup> Ver a discussão da teoria da cultura política em Rennó Jr. (1997).

---

Por vezes, observa-se também tentativas de destacar elementos particulares da cultura política para uma região cultural, supostamente mais homogênea como, por exemplo, a América Latina.<sup>28</sup> A comparação entre culturas políticas é um dos elementos centrais dessa vertente de pesquisa.<sup>29</sup> Almond e Verba (1963), por exemplo, têm apresentado, em seus estudos sobre 'civic culture', três tipos ideais de cultura política, os quais correspondem a diferentes fases de modernização do desenvolvimento de sociedades: na cultura "paroquial" não existe ainda uma visão política sistêmica; na "cultura de súditos", a população desempenha um papel passivo e se mostra apenas interessada nos resultados da política; enquanto na "cultura de participação" ela interfere de forma ativa nos acontecimentos políticos. A pesquisa de cultura política toma a 'civic culture' como medida de referência, na qual são medidas todas as culturas do mundo. Esse modelo da cultura cívica, da qual a cultura política anglo-saxã mais se aproxima, corresponde a um caminho intermediário entre culturas políticas participativas e apáticas. Na base dessa abordagem, se encontra a "tese de uma certa apatia salutar" [Beyme, 1992, p. 168]:

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

"Within the civic culture, then, the individual is not necessarily the rational, active citizen. His pattern of activity is more mixed and tempered. In this way he can combine some measure of competence, involvement, and activity with passivity and noninvolvement" [Almond/Verba, 1963, p. 487].

Os defensores da 'civic culture' reivindicam pois uma mistura saudável das virtudes passividade, consciência de tradições e indiferença política por parte das massas, em concurso com as qualidades ativas das elites políticas, por essa mistura ser profícua para a conservação

---

<sup>28</sup> Ver referência à cultura política da América Latina na coletânea de Thesing (1994). Particularmente interpretações culturalistas da política latino-americana costumam considerar, de modo fortemente determinista, a herança cultural autoritária e hierárquica da América Latina como sendo responsável pelas dificuldades da consolidação da democracia liberal [Diamond, 1994, p. 9].

<sup>29</sup> Segundo Fenner (1991, p. 516), "ponto de partida, finalidade e objetivo da pesquisa de cultura política tem que ser a comparação, a comparação intersistêmica".

da democracia [Fenner, 1991, p. 512]. A pesquisa da cultura política tem por objetivo não apenas a obtenção de conhecimento sobre culturas singulares. Ao avaliar as culturas políticas em relação as suas características que contribuem para a estabilidade democrática, a abordagem contém um forte componente prático e normativo. Porém, como o próprio Almond, um dos principais articuladores da teoria tradicional de cultura política, admite em um trabalho mais recente, é evidente que a cultura política não *determina* a estrutura política, mas “that causality worked both ways, that attitudes influenced structure and behavior, and that structure and performance in turn influenced attitudes” [Almond, 1990, p. 144].

Do mesmo modo, no meu entender, a cultura política não determina a performance governamental e o estilo político. Se fosse assim, não seria compreensível a variedade de estilos políticos, por exemplo, nos governos estaduais ou municipais, que podemos observar na realidade política e que condiciona também as realizações materiais das políticas públicas concretas. Isso significa que estilos específicos de política são influenciados por uma variedade de fatores como as tradições nacionais e regionais, as estruturas políticas, o grau de desenvolvimento econômico,<sup>30</sup> as ideologias, o “treinamento cívico” [Rennó Jr., 1997, p. 240] e a própria experiência da prática política, etc. Portanto, a abordagem da cultura política dificilmente pode nos fornecer explicações satisfatórias e definitivas dos estilos políticos. Porém, a discussão acerca da cultura política chama a nossa atenção para a variedade de elementos que devem ser considerados na avaliação de estilos políticos.

Do ângulo da ‘policy analysis’, a pesquisa sobre a cultura política nos fornece subsídios e elementos valiosos para a análise do significado da “dimensão subjetiva” no que tange às três dimensões da vida política: o sistema político, o processo político e os ‘outputs’ das políticas setoriais e das decisões do sistema político [Diamond, 1994, p. 8]. A mesma preocupação com essa dimensão subjetiva evidencia a abordagem de “análise de estilos políticos”, pretendendo tornar

<sup>30</sup> O grau de desenvolvimento econômico é tradicionalmente detectado como variável decisiva para o processo de consolidação democrática; ver Diamond (1994, p. 1).

---

esse fator – considerado crucial para o processo de implementação de políticas públicas – mais operacional para a ‘policy analysis’. Sob a abordagem de “análise de estilos políticos”, entende-se portanto “o exame de estruturas de decisão em relação a políticas setoriais, contanto que essas se encontrem inseridas em elementos político-estruturais formais e informais e se refiram a valores, regras e padrões de ação (tanto individuais como referentes à sociedade como um todo) que são norteadores de comportamento” [Naßmacher, 1991, p. 192].

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

Podemos distinguir dois objetivos principais da análise de estilos políticos. Em primeiro lugar, trata-se de investigar possíveis fatores que podem ter levado à consolidação de um certo estilo de política empiricamente observado; nesse caso o estilo político é considerado uma *variável dependente*, por exemplo, das estruturas sociais e econômicas, da composição étnica da população, das estruturas tradicionais dos sistemas partidário e associativo, das condições institucionais em geral e da importância atribuída aos subsistemas dentro do sistema global [Naßmacher, 1991, p. 190]. Todos esses fatores podem ter uma importância na concretização de estilos de conduta política. Em segundo lugar, o estilo político pode ser considerado uma *variável independente*. Nesse caso, coloca-se em primeiro plano a questão de como programas – o resultado material de processos de decisão – podem ser influenciados por estilos políticos concretos. É possível pensar na implementação de um projeto ou programa político específico, por exemplo um projeto de reciclagem de lixo ou um programa de geração de emprego, ora realizado por um governo de caráter mais participacionista, fundamentando o processo de implementação em uma ampla participação da sociedade, ora realizada por um governo de caráter mais tecnocrata, apostando primordialmente no conhecimento técnico da administração e impondo o projeto de cima para baixo e conforme critérios exclusivamente técnicos.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Foram essas as características dos governos de Santos e de Curitiba que foram objeto da minha tese de doutorado; ver Frey (1995 e 1996).

#### **4 Neo-institucionalismo e Análise de Políticas Públicas – Abordagens Complementares**

Uma confrontação entre a abordagem de “análise de estilos políticos” e o neo-institucionalismo, não obstante a divergência nos seus pressupostos básicos, deixa transparecer uma certa afinidade entre as duas propostas, em face da experiência empírica que aponta para uma condicionalidade mútua entre as duas dimensões ‘politics’ e ‘polity’. Pelo menos parece evidente que um estilo democrático e cooperativo de condução combina melhor ou exclusivamente com um arcabouço institucional organizado de forma democrática, enquanto, por outro lado, um estilo autoritário de condução deve ter mais chances de êxito no quadro de uma estrutura organizacional hierárquica (porém não é excluída a possibilidade do exercício de um estilo autoritário de condução sob condições institucionais democráticas). A estreita afinidade entre as duas abordagens analíticas se torna mais nítida se colocado em consideração o conceito ampliado de instituição empregado por alguns representantes do neo-institucionalismo. Equiparando as representações e práticas compartilhadas (‘shared meanings and practices’) com identidades e instituições, March e Olsen (1994 e 1995) avançam significativamente no campo da análise de estilos políticos, uma vez que o objeto de investigação da análise de estilos políticos é justamente a questão se e até que ponto sociedades desenvolvem padrões específicos e duradouros de ação para lidar com seus problemas e para regular seus conflitos [Naßmacher, 1991, p. 189; 1994, p. 314].

O conceito de instituições me parece aplicado de forma demasiadamente extensa em March/Olsen. No que concerne a sua delimitação deve-se, a meu ver, restringir o uso do conceito de instituições apenas a organizações e procedimentos. A idéia fundamental da abordagem institucional consiste justamente na possibilidade de influenciar processos políticos e, conseqüentemente, os conteúdos da política por meio da “institucionalização” de padrões de ação e de processos de negociação no contexto de organizações e procedimentos. Esse objetivo torna explícita a necessidade de diferenciar entre padrões de comportamento existentes ou pretendidos, por um lado; e as próprias instituições, por outro. Estas são o resultado de negociações entre os atores políticos (portanto, denominadas de “arranjos institucionais”), em que se fundamenta a sua

---

qualidade peculiar. No entanto, isso não significa que é imprescindível a transformação de tais procedimentos e mecanismos de negociação em leis ou regulamentos administrativos, mas pelo menos esses mecanismos têm que ser reconhecidos, ainda que seja somente de forma tácita. Beyme, portanto, manifesta dúvidas se o conceito de “neo-institucionalismo” seria apropriado para boa parte dos projetos de pesquisa que figuram sob esse rótulo, visto que freqüentemente “não existe uma compreensão totalmente institucionalista de política” [Beyme, 1992, p. 76]. Além do mais, costuma-se incluir como relevantes variáveis explicativas o comportamento de massa e de elite. Apesar dessas objeções de caráter mais “metodológico”, o mérito da contribuição de March/Olsen, a meu ver, está em ter chamado a atenção para o fato de que uma política orientada pelas estruturas não pode se satisfazer em influenciar as estruturas institucionais formais, mas que a política (inclusive as políticas setoriais) não pode e não deve deixar de influenciar as identidades e os padrões de comportamento, por exemplo, por meio dos instrumentos da propaganda e da educação.

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

Também existem pontos de entrecruzamento do objeto de investigação da análise de estilos políticos e da análise de instituições. Ao examinar os padrões de comportamento político, a análise de estilos políticos tem que levar em consideração não apenas hábitos, costumes, rituais, estilos de comportamento e padrões de rotina política, mas também formas institucionalizadas de comportamento político. Dado que tais padrões de comportamento podem ser considerados, até um certo grau, independentes de constelações de interesses e de exigências materiais do agir público, eles formam um elemento estrutural autônomo do processo político [Prittwitz, 1994, p. 30]. Finalizando essa parte sobre as abordagens teóricas, podemos constatar a insuficiência tanto das abordagens puramente institucionalistas, ao supor que uma mera reengenharia institucional já poderia colocar os regimes políticos nas trilhas sólidas da modernização democrática, como também das abordagens culturalistas ou voluntaristas, ao supor que a mobilização de novas forças sociais e políticas ou a aplicação de novas estratégias políticas dispensariam reformas institucionais mais profundas. Em suma, observa-se um grande potencial de reaproximação entre as duas abordagens no quadro da ‘policy analysis’.

## 5 A 'Policy Analysis' no Contexto da Realidade Brasileira

A concepção da 'policy analysis' parece, em princípio, apropriada para a análise de políticas públicas no contexto da realidade brasileira, porém é imprescindível, no meu entender, uma adaptação da abordagem às particularidades da situação política e institucional do País, além de mostrar as próprias limitações da proposta em questão.<sup>32</sup>

Tendo mostrado na parte teórico-conceitual as limitações de uma 'policy analysis' que se limita a uma análise dos conteúdos das políticas ('policy'), creio poder ter evidenciado a importância da consideração tanto da dimensão institucional ('polity') como da dimensão processual ('politics') para a análise de políticas públicas. A fim de poder fazer justiça à complexidade de nosso objeto de análise, segue disso a desejável complementaridade de neo-institucionalismo e análise de estilos políticos, assim como a necessária integração das duas abordagens no quadro da 'policy analysis', o que por sua vez deve garantir a representação da dimensão temporal dos processos políticos. Essa necessária reorientação da 'policy analysis' me parece ainda mais premente no caso brasileiro como pretendo mostrar a seguir.

A 'policy analysis' tradicional pressupõe, na verdade, que a variável "sistema político", isto é, a estrutura institucional do sistema político-administrativo, deve ser constante e conhecida nas suas características e princípios básicos. Como bem lembra Couto, em um estudo sobre o processo de reforma do Estado no contexto da transição democrática no Brasil, "torna-se difícil *aplicar* ao processo político transicional os mesmos modelos de análise utilizados para a compreensão de estruturas já consolidadas" [Couto, 1998, p. 55]. Além disso, a realização de estudos sobre a dimensão material de políticas públicas pressupõe um conhecimento geral dos processos

<sup>32</sup> Sendo que as seguintes reflexões tenham surgido por ocasião da elaboração da minha tese de doutorado sobre a política ambiental municipal no Brasil [Frey, 1997], recorrerei na seguinte discussão a exemplos e observações referentes às políticas municipais e ambientais mais especificamente.

---

de resolução de problemas, porque só no caso de um conhecimento suficiente tanto das instituições quanto dos processos político-administrativos é que estes podem servir como quadro de referência para a análise de cada campo de política.

Os estudos de políticas públicas enfocam basicamente casos empíricos e seus resultados têm, portanto, pelo menos em um primeiro momento, apenas validade situacional. Corre-se pois o risco de considerar padrões de ação e estruturas observados e detectados nos estudos empíricos, os quais de fato estão presentes só conjuntamente, como características inerentes de um certo sistema político-administrativo ('ibidem'). Todavia, vale mencionar que, à medida que cresce o número de estudos específicos realizados nos vários campos de política, aumenta não apenas o conhecimento referente às políticas específicas, mas também o conhecimento teórico referente às inter-relações entre estruturas e processos do sistema político-administrativo por um lado e os conteúdos da política estatal por outro. Levando-se em conta por meio do ciclo político a dinâmica temporal dos diversos processos, abrem-se acima de tudo possibilidades para uma compreensão mais consistente de processos transicionais de caráter dinâmico.

“A análise de políticas públicas não dispõe de uma teoria uniforme. No entanto, com a combinação moderna de métodos e um foco novo e peculiar, ela está contribuindo permanentemente para a formação teórica, que também modifica nosso conhecimento sobre a política processual tradicional” [Beyme, 1985, p. 23 s].

Tomamos como exemplo a política municipal no Brasil, vemos-nos defrontados com vários problemas peculiares. Primeiro, temos que levar em conta que o conhecimento científico no tocante ao quadro de referência, ou seja, no tocante à configuração dos arranjos institucionais e das características dos processos políticos municipais, é bastante limitado. Existem, de forma geral, relativamente poucos estudos científicos sobre a política municipal, o que vale tanto para as condições institucionais quanto para os processos políticos de decisão e de planejamento.

Segundo, é preciso considerar a ampla autonomia dos municípios tanto em questões financeiras e administrativas como políticas. O direito de poder outorgar a sua própria constituição local, concedido

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

aos municípios com a Constituição de 1988, é sintomático dessa abrangente autonomia organizacional que acarreta uma variedade muito grande de arranjos institucionais nas Constituições municipais e nas respectivas leis complementares. Apesar de as regras fundamentais que regem a relação entre executivo e legislativo não divergirem muito na prática, a realização de tais estudos de políticas públicas é dificultada pela multiplicidade institucional no que diz respeito à configuração concreta da relação entre executivo e legislativo, às variadas formas de negociação nos municípios e acima de tudo no que concerne aos múltiplos regulamentos referentes à inserção da comunidade local no processo político. O “caráter fluido” das estruturas institucionais que, conforme Couto (1988, p. 55), caracteriza o sistema político brasileiro é, portanto, ainda mais evidente nos níveis estadual e, sobretudo, municipal, em que podemos observar uma verdadeira efervescência de experimentação democrática.

Um terceiro elemento dificultando análises de políticas públicas tem a ver com as habituais modificações no que tange ao espectro de forças políticas atuantes na *arena* política municipal. Em decorrência do processo de transição democrática, o País está vivenciando, em relação às estruturas institucionais e aos processos políticos, um período extremamente dinâmico e agitado de sua história. Não obstante a grande inércia ideológica das oligarquias conservadoras tradicionais do País ante o processo de democratização, as constelações das forças políticas sofreram transformações significativas devido ao surgimento acentuado de grupos interessados na modernização e democratização do Estado e da sociedade. Permanentemente, surgem novas forças e atores políticos – pensa-se, por exemplo, no crescimento contínuo e desordenado dos movimentos sociais e associações de moradores – no palco político, enquanto outros perdem ao mesmo tempo suas margens de ação e sua influência ou se retiram totalmente dos acontecimentos políticos.<sup>33</sup> Nem o arcabouço institucional e a rede dos relevantes atores políticos nem os padrões de conduta político-administrativa chegaram a

<sup>33</sup> *Alain Touraine remete-se ao “movimentismo” brasileiro, respectivamente, ao ‘movimentismo’ nos países de língua espanhola. Estes países, segundo Touraine, são caracterizados por um número elevado de atores e movimentos, os quais, na prática, se evidenciam extremamente fracos e dispõem de um grau reduzido de consciência e de organização; ver Touraine (1989, p. 334).*

---

se consolidar sob as novas condições democráticas. Além do mais, tem contribuído para essa instabilidade generalizada – o quarto elemento a ser considerado – a falta de consolidação e consumação da “determinação político-ideológica” tanto da população, do eleitorado, como também dos políticos e até mesmo dos partidos. Sem querer discutir nesse momento mais detalhadamente as respectivas causas,<sup>34</sup> é preciso assinalar as dificuldades que essa falta de consolidação traz para a prática da ‘policy analysis’.

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

Em contraposição aos países institucional e politicamente consolidados, os governos brasileiros devem ser considerados bem menos resultado da orientação ideológico-programática da população ou dos partidos do que uma consequência de constelações pessoais peculiares. O carisma do candidato como político singular pesa bem mais do que a orientação programática de seu partido. Além do mais, a política na América Latina é – segundo Touraine (1989, p. 177) – “menos problema de interesse do que de paixão”. Está implícita nesta afirmação a premissa de que os cidadãos não costumam organizar-se em torno de interesses específicos – desde Tocqueville um dos elementos fundamentais para preservar a liberdade política na democracia de massa – mas que eles deixam se levar pelas paixões e emoções instantâneas. Decorrem dessa inclinação mudanças, muitas vezes repentinas e radicais, dos rumos políticos nos governos tanto nacionais, estaduais como municipais, que se manifestam não apenas na descontinuidade político-administrativa na transição de um governo para o outro [Lobo, 1998, p. 82], mas que ocorrem inclusive no decorrer de gestões. Trata-se de um fenômeno que se opõe à consolidação de formas mais nítidas e confiáveis dos processos de negociação política (o que, por outro lado, significa que as chances para a realização e imposição de reformas políticas mais radicais são, em princípio, propícias, porque os arranjos institucionais e os processos de negociação entre

---

<sup>34</sup> Vale mencionar neste contexto que não se trata apenas de um problema de falta de consolidação democrática, mas que pode ser alegada uma multiplicidade de razões e possíveis explicações para essa insuficiente determinação político-ideológica, como, por exemplo, educação defeituosa, influência da mídia, predomínio de outras lógicas de política (clientelismo, paternalismo, nepotismo etc.), cultura e sistema político.

executivo, legislativo e sociedade civil são pouco formalizados, institucionalizados e consolidados).

Essas reviravoltas políticas radicais, tão comuns na política brasileira, em geral, dizem respeito não apenas à definição das prioridades técnicas e materiais, mas freqüentemente também às formas de cooperação e de participação como também à maneira de colaboração e de regulação de conflitos entre executivo, legislativo e sociedade civil. Contudo, a multiplicidade, “volatilidade” e inconstância dos arranjos institucionais, dos processos políticos e dos posicionamentos e atitudes ideológicos, enfim, essa “fluidez generalizada” dificulta chegar a afirmações de caráter teórico com um maior grau de generalização.

No Brasil como em outras recentes democracias, onde as estruturas e processos são sujeitos a uma dinâmica peculiar e a uma transformação contínua, o pesquisador pode se valer apenas de forma muito restrita de estudos primários preexistentes. Além disso, ele corre o risco de ter que enfrentar mudanças significativas até durante o próprio processo de pesquisa. Essas mudanças podem ocorrer não somente em relação à política material, objeto primordial de sua investigação, mas também às instituições políticas e ao ‘policy network’, ou seja, a rede dos atores políticos que determinam o processo político pode repentinamente mudar durante a realização do projeto de pesquisa. Particularmente no que diz respeito à política municipal, estudos de políticas públicas exigem a realização de levantamentos primários sobre as dimensões ‘politics’ e ‘polity’ nos municípios escolhidos, indo dessa maneira além da dimensão material das políticas setoriais.

Um estudo de políticas públicas que, na sua análise e avaliação, quer fazer justiça – pelo menos aproximadamente – à realidade empírica, dificilmente, pode, no caso da existência de déficits de informação, deixar de dirigir uma parte dos esforços de pesquisa para esses levantamentos primários, ainda que isso possa significar – por consequência das limitações de capacidades e recursos disponíveis – cortes nas pretensões referentes à profundidade das investigações sobre a dimensão ‘policy’. Só desta maneira é possível, no meu entender, corresponder à pretensão de analisar as interdependências

---

recíprocas entre as instituições políticas, os processos políticos e os conteúdos concretos das políticas [Scharpf, 1985, p. 165]. Faz-se necessário um certo grau de deslocamento do foco dos estudos da parte dos programas, planos e resultados materiais para os pontos de interseção entre estes por um lado e os processos e instituições por outro, dependendo a necessária intensidade do grau de deslocamento do próprio grau de fluidez que caracteriza estes pontos de interseção. Devem ser, portanto, as próprias características empíricas básicas, a serem levantadas por estudos empíricos preliminares, as condicionantes primordiais para a configuração final do ‘design’ de pesquisa. Impõe-se com isso a questão de como pesar essas três dimensões na realização de estudos de políticas públicas. No meu entender, essa questão não pode ser respondida de forma definitiva e na base de uma reflexão meramente teórica, mas depende sobretudo das condicionantes empíricas concretas. Porém, as particularidades institucionais e culturais de cada tipo de sociedade podem nos proporcionar elementos para uma correspondente adaptação da abordagem da ‘policy analysis’.

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

Apesar de Scharpf partir da premissa “que nenhuma das três abordagens explicativas pode, de forma isolada, compreender a realidade política satisfatoriamente”, ele atribui à abordagem institucional uma “importância proeminente” por ela estar relacionada, ao mesmo tempo, com as perspectivas de ‘policy’ e de ‘polity’ e pela “suposição de que estruturas institucionais (‘polity’) pudessem ter influência em ambas (perspectivas)” [Scharpf, 1985, p. 165]. Eu, em contrapartida, parto da hipótese de que esta suposta “importância proeminente” da abordagem institucional perde sua força explicativa em relação a abordagens processualistas em sociedades com um grau menor de institucionalização e de consolidação das práticas de negociação. A constelação das forças sociais e políticas, ou seja, o exercício de poder pelas elites políticas e econômicas, parece, no caso brasileiro, determinar de forma bem mais decisiva os rumos do País do que quaisquer arranjos, independentemente do quão institucionalizados estes sejam. Parece-me pertinente neste contexto lembrar de Tocqueville e de sua análise da democracia na América, onde ele contrapõe o desenrolar dos acontecimentos políticos em tempos democráticos à vida política nos tempos aristocráticos, chegando à conclusão de que nos tempos de aristocracia – no Brasil de hoje

talvez seja mais indicado falar em tempos de oligarquia – as influências particulares e as ações dos indivíduos teriam uma influência relativamente maior sobre os acontecimentos políticos, enquanto nos tempos de democracia seriam os fatos e estruturas gerais os elementos decisivos da vida política.<sup>35</sup>

Além do grau da consolidação democrática deve-se levar em conta outros fatores, sobretudo a cultura política e administrativa, que são responsáveis pela configuração específica das estruturas, dos processos e funções de cada sociedade. Desta forma, a 'policy analysis' na Alemanha, por exemplo, atua em um ambiente político-administrativo que é caracterizado pela "perseverança de tradições institucionais" [Beyme, 1985, p. 12]. O arcabouço institucional acabou sobrevivendo, na sua essência, sem grandes modificações inclusive durante o período do nacionalsocialismo. Em contraposição a essa continuidade das instituições fundamentais na tradição alemã, as mudanças constitucionais no Brasil levam regularmente a rupturas e transformações radicais das estruturas político-administrativas. Um exemplo disso são as significativas mudanças da nova Constituição de 1988. Por outro lado, fica curioso que essas mudanças "radicais" dos arranjos institucionais formais dificilmente tenham conduzido a efeitos de maior relevância no que diz respeito aos padrões de comportamento político e às realizações materiais concretas.

A concepção das *democracias delegativas* de O'Donnell (1991) pode nos fornecer indícios para uma explicação plausível dessa aparente contradição. O'Donnell designa democracias não consolidadas e não institucionalizadas, que apesar disso podem ter um caráter persistente, de democracias delegativas. Essa categoria de democracia, na qual, segundo ele, o Brasil se insere, é caracterizada pela fraqueza e reduzida densidade de suas instituições, nas quais a influência sobre

---

<sup>35</sup> De acordo com Tocqueville, os historiadores dos tempos democráticos não apenas negariam aos indivíduos o poder de mudar o destino da história, mas acima de tudo "tiram aos próprios povos a faculdade de modificar a sua própria sorte e os submetem ora a uma providência inflexível, ora a uma espécie de cega fatalidade" [Tocqueville, 1977, p. 377].

---

as decisões políticas fica reservada a uma elite classista. A influência nos processos de decisão política e na implementação das políticas é normalmente exercida de forma direta e não de forma “agregada”, intermediada por partidos e associações. Observa-se portanto, de acordo com o raciocínio de Tocqueville, uma maior influência da ação particular dos indivíduos. Porém, em face da disseminação “irresistível” do ideário democrático, por um lado, e à fragilidade e precariedade das novas instituições democráticas, por outro, encontramos várias instituições não-formalizadas que desempenham a função de sustentáculos do poder oligárquico e exercem influência decisiva nos processos político-administrativos; O’Donnell menciona sobretudo o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção [O’Donnell, 1991, p. 30]. O agir estatal e administrativo se baseia em formas clientelistas de interação, visa mais o caso individual e não soluções coletivas. A política efetiva não vem sendo produzida e implementada, ou só em proporções limitadas, dentro das instituições e de acordo com os procedimentos formalmente previstos na Constituição ou nas leis orgânicas dos municípios, e segue só de forma restrita os padrões de política aspirados teoricamente com os respectivos arranjos institucionais e procedimentais.

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

No que concerne à análise de políticas públicas, isso significa que teremos que levar em consideração não apenas a tendência a uma crescente fragmentação e setorialização do processo político e a correspondente formação de ‘policy networks’ e ‘policy arenas’, mas acima de tudo a interferência de padrões peculiares de comportamento político como o clientelismo, o populismo ou o patrimonialismo que eventualmente exercem uma influência maior na definição das políticas públicas do que as instituições formais; ou, colocado de outra maneira, estes vícios políticos desconfiguram e descaracterizam os arranjos institucionais formais. Isto significa para a ‘policy analysis’ no contexto brasileiro, levando em conta a situação política e social específica do País, que é preciso analisar as instituições no sentido de saber se elas realmente exercem um papel importante e decisivo nos processos de formação de vontade e de decisão, e se não, quais conseqüências isto acarreta para o processo político em geral [O’Donnell, 1991, p. 27].

Se partimos da suposição de uma grande influência dos estilos ou dos padrões políticos sobre os processos de formação de vontade e de decisão – o que os estudos sobre a cultura política latino-americana e brasileira parecem indicar –,<sup>36</sup> impõe-se a necessidade de questionar essa dimensão de ‘politics’ sobretudo no que diz respeito aos efeitos recíprocos com a estrutura institucional: a dimensão de ‘polity’. Com a inclusão da “avaliação de formas de comportamento político (‘estilos políticos, tradições administrativas’, ‘padrões culturalmente influenciados de percepção e de ação’), relacionada a campos específicos de ação” [Hesse, 1985, p. 59] e – ligado a isso – com o “abandono da compreensão em boa parte das vezes estática de instituições” abrem-se, segundo Hesse, “caminhos para uma pesquisa político-científica, mais em concordância com a realidade de processos complexos de interação” (‘ibidem’).

O que significa isso para as modalidades de configuração do ‘design’ de pesquisa? Em primeiro lugar, é importante salientar que a exigência da adaptação da abordagem metodológica à situação empírica concreta não exclui a possibilidade de chegar a um maior grau de generalização referente a sociedades concretas. Concepções teóricas, baseadas em observações empíricas, como a da democracia delegativa por exemplo, podem nos proporcionar pontos de referência para obter princípios norteadores gerais para estudos empíricos, que podem sensibilizar-nos no que concerne a possíveis elementos cruciais para uma melhor compreensão dos processos políticos e que, logo, devem ser levados em conta na configuração dos projetos de pesquisa. É preciso salientar, porém, que este procedimento não torna desnecessário uma adaptação mais detalhada às características peculiares do estudo de caso em questão na base de estudos empíricos preliminares.

Suponhamos que aspectos político-culturais influenciem de forma significativa a configuração dos estilos políticos, empiricamente observados, não dispendo por outro lado, devido a razões técnicas e metodológicas, de possibilidades para averiguar mediante ‘surveys’

<sup>36</sup> Ver a respeito, por exemplo, Fanger (1994).

---

as orientações, representações de valores e interpretações de forma sistemática,<sup>37</sup> temos que nos contentar com a análise dos padrões de comportamento político empiricamente observáveis, os quais, por sua vez – como é indicado lembrar – são cunhados pelos valores, opiniões e orientações predominantes na sociedade. Visto que o estilo político é sujeito a mudanças em cada fase do processo político, é aconselhável questionar o estilo político na sua dimensão processual, valendo-se do ‘policy cycle’ como quadro referencial.

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

Levando em conta a instabilidade e fluidez das estruturas institucionais e dos padrões político-administrativos de países em desenvolvimento, caracterizados por democracias do tipo “delegativo”, como é o caso do Brasil, podemos concluir que nesses países, mais ainda do que em democracias consolidadas, a ‘policy analysis’ deve focar os fatores condicionantes das políticas públicas – ‘polity’ e ‘politics’ – dando ênfase na sua dimensão processual, a fim de poder fazer justiça à realidade empírica bastante complexa e em constante transformação. A integração de elementos da análise de estilos políticos e do neo-institucionalismo no quadro da ‘policy analysis’ parece pois imprescindível, se quisermos compreender a complexidade e a dinâmica dos campos de investigação em questão.

Essa necessidade de uma reorientação da análise de políticas públicas, aqui exposta a partir de uma análise da realidade brasileira, está de acordo com a tendência do neo-institucionalismo de dirigir a sua atenção não apenas para as instituições em si, mas também para os próprios atores políticos. O neo-institucionalismo busca contribuir para o aumento da capacidade dos atores políticos de compreender o funcionamento das instituições políticas e, desta maneira, saber conduzi-las de forma mais eficiente. A criação e suporte de uma cultura de direito, de identidades, preferências e recursos, assim como de um sistema de significados e de compreensão da história ganham destaque, justamente por serem considerados fundamentais para o bom funcionamento das instituições formais [March/Simon, 1995, p. 28].

---

<sup>37</sup> Ver Fanger (1994, p. 105s) que salienta que na América Latina as datas-base existentes, construídas a partir de ‘surveys’ de opinião, são muito dispersas e mal comparáveis.

Na verdade, a fluidez institucional deixou de ser apenas uma característica das democracias não consolidadas, mas torna-se cada vez mais uma realidade nos países supostamente consolidados. A extensa literatura sobre o tema de 'governance' é resultado do crescente enfraquecimento das instituições estatais e evidencia transformações significativas no tocante aos processos político-administrativos nas democracias modernas. As novas redes de governança, nas quais as comunidades, as associações da sociedade e as empresas privadas desempenham papel cada vez mais decisivo, desafiam não apenas os governos e a maneira de governar, mas exigem também uma reorientação do pesquisador de políticas públicas. Visto que o processo de governança é multifacetado, a ciência deve levar em conta o concurso destas várias facetas que, por sua vez, são resultado de uma interação cada vez mais dinâmica entre elementos institucionais, processuais e os conteúdos das políticas. As sugestões de Rhodes (2000, p. 85) de uma "etnografia política" de redes sociopolíticas que implica microanálises de "contextos do cotidiano" ou de Linder/Peters de estudos de políticas públicas do tipo 'bottom-up',<sup>38</sup> que dão maior ênfase nas condições e contextos específicos, na multiplicidade de fatores e no subjetivismo, mostram possíveis caminhos para a análise de políticas públicas num contexto de fluidez institucional que não quer abrir mão de considerar as complexas inter-relações entre 'polity', 'politics' e 'policy'. A desistência da busca pela objetividade – esta uma característica inerente dos estudos 'top-down' da tradição norte-americana – representa uma concessão necessária a uma realidade institucional caracterizada pela crescente diversidade, complexidade e dinâmica.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Ver Perez (1998, p. 69).

<sup>39</sup> Ver Kooiman (2000).

---

## Referências Bibliográficas

ALMOND, Gabriel A. *Comparative politics Today – a World View*. Boston e Toronto, 1974.

\_\_\_\_\_. The Study of Political Culture. In: G.A. Almond: *A Divided Discipline: schools and sects in political science*. New York: Sage, 1990.

ALMOND, G.A. e VERBA, S. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

ARRETCHE, Marta T.S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: Elizabeth Melo Rico (org.): *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 29-39.

BECK, Ulrich. *Die Erfindung des Politischen*. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993.

BERG-SCHLOSSER, Dirk. Politische Kultur. In: Wolfgang M. Mickel (org.): *Handlexikon zur Politikwissenschaft*. Série da Bundeszentrale für Politische Bildung, v. 238. Bonn: Ehrenwirth, 1986, p. 385-388.

BEYME, Klaus von. Policy Analysis und Traditionelle Politikwissenschaft. In: Hans-Hermann Hartwich (org.): *policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1985, p.7-29.

BEYME, Klaus von. *Die Politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1992.

CARDOSO, Fernando Henrique. Brasilien: Land der Zukunft. In: Rafael Sevilla e Darcy Ribeiro (orgs.): *Brasilien: Land der Zukunft?* Horlemann: Unkel/Rhein, 1995, p.15-26.

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

---

CARVALHO, Maria d.C.B.d. Avaliação Participativa – uma escolha metodológica. In: Elizabeth Melo Rico (org.): *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p.87-94.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A Longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. In: *DADOS. Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v.41, n.1, p.51-86.1998.

DIAMOND, Larry. Introduction: political culture and democracy. In: Larry Diamond (org.): *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder/London: Lynne Rienner Publ. 1994, p.1-27.

EISENSTADT, S.N. Modelos de Modernização e Desenvolvimento: com possível aplicação à América Latina. In: Cândido Mendes (org.): *Crise e Mudança Social*. Rio de Janeiro: Eldorado Tijuca, 1974, p.1-41.

FANGER, Ulrich. Demokratisierung und Systemstabilität in Lateinamerika. In: Heinrich Oberreuter e Heribert Weiland (orgs.): *Demokratie und Partizipation in Entwicklungsländern. Politische Hintergrundanalysen zur Entwicklungszusammenarbeit*. Paderborn: Schöningh, 1994, p.81-102.

FENNER, Christian. Politische Kultur. In: Dieter Nohlen (org.): *Wörterbuch Staat und Politik. Bundeszentrale für Politische Bildung*. Piper: München, 1991, p.510-517.

FERREIRA, Leila da Costa. *Estado e Ambiente*. A política ambiental no estado de São Paulo. Primeira Versão, n.10. Campinas: IFCH/Unicamp, 1990.

\_\_\_\_\_. *Os Atores e as Instituições na Definição da Política Ambiental no Estado de São Paulo*. Trabalho apresentado no XVI encontro anual da ANPOCS, GT Ecologia, Política e Sociedade. Caxambu-MG, 1992. mimeo

---

FERREIRA, Leila da Costa. A Busca de Alternativas de Sustentabilidade no Poder Local. In: Leila da Costa Ferreira e Eduardo Viola (orgs.): *Incertezas de Sustentabilidade na Globalização*. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1996, p. 133-160.

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. Reforma da Previdência e Instituições Políticas. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n.51, 1998, p.63-90.

FREY, Klaus. *Umweltinformationssysteme. Strategien und Konflikte bei der Einführung kommunaler Umweltinformationssysteme in die kommunalpolitische Praxis am Beispiel der Städte Bielefeld, Düsseldorf, Wiesbaden und Würzburg. Innenpolitik in Theorie und Praxis, Bd.21. München: Minerva, 1990.*

\_\_\_\_\_. Crise do Estado e Gestão Municipal: a política ambiental em Santos e Curitiba. In: *Revista de Ciências Humanas*, v.13, n. 17/18, 2/1996, p.165-191, 1995.

\_\_\_\_\_. Crise do Estado e Estilos de Gestão Municipal. In: *Lua Nova*, n. 37, p.107-138, 1996.

\_\_\_\_\_. *Demokratie und Umweltschutz in Brasilien: Strategien nachhaltiger Entwicklung in Santos und Curitiba. Studien zur internationalen Umweltpunkt*, v.8. Münster: LIT, 1997.

GOLDSMITH, Arthur A. Institutions and Planned Socioeconomic Change: four approaches. *Public Administration Review*, v.52, n.6, p.582-587, 1992.

GUIMARÃES, Roberto P. *The Eco politics of Development in the Third World: politics e environment in Brazil*. Boulder/London: Lynne Rienner, 1991.

HARDIN, Garret. The Tragedy of the Commons. In: Garret Hardin e John Baden (orgs.): *Managing the Commons*. San Francisco: Freeman, 1977, p.1243-1248.

- 
- HARTKOPF, G. e BOHNE, E. *Umweltpolitik. Grundlagen, Analysen und Perspektiven*. v. 1. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983.
- HECLO, Hugh. Issue Networks and the Executive Establishment. In: Anthony King (Hrsg.): *The New American Political System*. Washington D.C., 1978, p.87-124.
- HESSE, Joachim Jens. Policy-Forschung zwischen Anpassung und Eigenständigkeit. Wider die "Methoden" der sozialwissenschaftlichen Staats- und Verwaltungsforschung. In: Hans-Hermann Hartwich (org.): *policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, p. 30-68, 1985.
- JANN, Werner. Politikfeldanalyse. In: Jürgen Kriz et. al. (orgs.): *Politikwissenschaftliche Methoden*. Lexikon der Politik (org. por Dieter Nohlen), v. 2, München: Beck, 1994, p. 308-314.
- KELLY, Rita Mae e PALUMBO, Dennis. Theories for Policy Making. In: Mary Hawkesworth e Maurice Kogan (orgs.): *Encyclopedia of Government and Politics*. v.II, London and New York, 1992, p.643-655.
- KNOEPFEL, Peter. Probleme (international) *Vergleichender Politikanalysen*. In: Rainer Koch (org.): *Verwaltungsforschung in Perspektive – Ein Colloquium zur Methode, zum Konzept und zum Transfer*. Baden-Baden: Nomos, 1987. p. 56-77.
- KOOIMAN, Jan. Societal Governance: levels, modes, and orders of social-political interaction. In: Jon Pierre (org.): *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 138-164.
- LASSWELL, Harold D. The Policy Orientation. In: Daniel Lerner e Harold D. Lasswell (orgs.): *The Policy Sciencies*. Stanford: Stanford University Press, 1951, p.3-15.

---

LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LERNER, Daniel e LASSWELL, Harold D. (orgs.). *The policy sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LOBO, Thereza. Avaliação de Processos e Impactos em Programas Sociais: algumas questões para reflexão. In: Elizabeth Melo Rico (org.): *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p.75-84.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. In: *Public Administration Review*, v.32, n. 4, p. 298-310, 1992.

MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. Institutional Perspectives on Governance. In: Hans-Ulrich Derlien et. al. (orgs.). *Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz*, Baden-Baden: Nomos, 1994.

\_\_\_\_\_. *Democratic Governance*. New York: Free Press, 1995.

MELO, Marcus André. As Sete Vidas da Agenda Pública Brasileira. In: Elizabeth Melo Rico (org.): *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p.11-28.

MILLER, Hugh T. Post-Progressive Public Administration: lessons from policy networks. In: *Public Administration Review*, v.54, n. 4, p.378-386, 1994.

NABMACHER, Hiltrud. *Vergleichende Politikforschung: Eine Einführung in Probleme und Methoden*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1991.

\_\_\_\_\_. Politikstilanalyse. In: Jürgen Kriz et. al. (orgs.): *Politikwissenschaftliche Methoden. Lexikon der Politik* (org. por Dieter Nohlen), v. 2. Munique: Beck, 1994, p. 314-316.

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

- 
- NOHLEN, Dieter. Lateinamerika Zwischen Diktatur und Demokratie. In: Detlef Junker, Dieter Nohlen e Hartmut Sangmeister (orgs.): *Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts*. München: Beck, 1994, p.12-26.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? In: *Novos Estudos*. n.31, São Paulo: CEBRAP, 1991, p. 25-40.
- OWENS, Susan. Sustentabilidade e Política Ambiental: cinco questões fundamentais. In: David Miliband (org.): *Reinventando a Esquerda*. São Paulo: Ed. da UNESP, 1997, p. 259-269.
- PARIS, David C.; REYNOLDS, James F. *The Logic of Policy Inquiry*. New York/London, 1983.
- PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do Processo de Implementação: algumas questões metodológicas. In: Elizabeth Melo Rico (org.): *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p.65-73.
- PRITTWITZ, Volker von. *Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich, 1994.
- PYE, L.W. Political Culture. In: D.L. Sills (org.): *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York, 1968.
- RENNÓ Jr., Lúcio R. Revisitando a Corrente Dominante da Teoria da Cultura Política. In: *Pós. Revista Brasiliense de Pós-Graduação em Ciências Sociais*. Ano I, v.I, n 1, p.235-271, 1997.
- RHODES, R.A.W. Governance and Public Administration. In: Jon Pierre (org.): *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 54-90.
- SCHARPF, Fritz W. Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus. In: Hans-Hermann Hartwich (org.): *policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1985, p. 164-170.

---

SCHELSKY, Helmut. Zur Soziologischen Theorie der Institution. In: Helmut Schelsky (org.): *Zur Theorie der Institution*. Düsseldorf: Bertelsmann, 1970, p. 9-26.

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
UM DEBATE  
CONCEITUAL E  
REFLEXÕES  
REFERENTES À PRÁTICA  
DA ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO BRASIL

SCHUBERT, Klaus. *Politikfeldanalyse*: Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich, 1991.

THESING, Josef (org.): Politische Kultur in Lateinamerika. Série *Internationale Zusammenarbeit* da Fundação Konrad-Adenauer, v.22, Mainz: V.Hase & Koehler, 1994.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Belo Horizonte/São Paulo: Ed. Itatiaia/ Ed. da Universidade de São Paulo, 1977.

TOURAINÉ, Alain. *Palavra e Sangue. Política e Sociedade na América Latina*. São Paulo: Trajetória Cultural, UNICAMP, 1989.

VIANNA, Maria L.T.W. A Emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira. In: *BIB*, n. 28. Rio de Janeiro, 1989, p.3-41.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. In: *Revista de Administração Pública*, v.30, n.2, Rio de Janeiro, 1996, p.5-43.

WASCHKUHN, Arno. Institutionentheoretische Ansätze. In: Jürgen Kriz et. al. (orgs.): *Politikwissenschaftliche Methoden. Lexikon der Politik* (org. por Dieter Nohlen), v. 2. Munique: Beck, 1994, p.188-195.

WINDHOFF-Héritier, Adrienne. *policy-Analyse*: eine Einführung. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

WOLLMANN, Helmut. Policy-Forschung – *ein Kernbereich der Politikwissenschaft*. Was denn sonst? In: Hans-Hermann Hartwich (org.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1985.

