

RESENHA

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Carla Rosane da Silva Mota¹

A obra de Michael Howlett, M. Ramesh e Anthony Perl foi traduzida para o português por Francisco G. Heidemann e publicada no Brasil pela Elsevier em 2013. A tradução foi realizada a partir da terceira edição, publicada originalmente em inglês com o título *Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems*, em 2009. Esta terceira edição é uma versão atualizada, na qual foram acrescentados novos estudos na área das políticas públicas.

O livro consiste em um apanhado de teorias, conceitos, abordagens e modelos analíticos que contribuem para a compreensão e a análise das políticas públicas. Ele está organizado em três partes, onde cada uma delas conta com uma série de capítulos e cada capítulo contém diversos subitens, além da indicação de questões para estudo, de maneira que os assuntos são abordados de forma clara, objetiva e pedagógica.

Alguns elementos centrais perpassam toda a obra. O principal deles é a percepção de que as políticas públicas são constituídas por três dimensões: os atores envolvidos, as instituições e as ideias. Deste modo, as políticas públicas são compreendidas como subsistemas politico-administrativos, ou seja, cada área ou setor das políticas públicas conta com um conjunto articulado de atores, instituições e ideias próprio, constituindo-se, desta forma, como parte de um sistema político e econômico mais amplo.

¹ Mestranda em Ciência Política (UFPEL). Graduada em Ciências Sociais (UFPEL).

A primeira seção do livro, intitulada “Metodologia, teoria e contexto na pesquisa de política pública”, é composta por três capítulos. No capítulo 1, “Introdução: por que estudar política pública?”, os autores resgatam os principais conceitos de políticas públicas. Para tanto, citam Thomas Dye, para o qual políticas públicas são “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6), e William Jenkins, que compreende políticas públicas como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los” (JENKINS, 1978 apud idem, p. 8).

No capítulo 2, “Abordagens teóricas para compreender as políticas públicas”, os autores trazem algumas abordagens multiníveis (micro/macro) e multidisciplinares para a análise de políticas públicas, as quais se diferenciam pela unidade de análise adotada (indivíduo, coletividade ou estruturas), a saber: *Public Choice* (teoria da escolha pública), onde a unidade de análise é o indivíduo (micronível) e sua base está na teoria da escolha racional; Análise de Classe, cuja unidade de análise é a coletividade e sua base está na teoria Marxista; Pluralismo, também calcada na coletividade e é a abordagem predominante entre os norte-americanos; Corporativismo, que igualmente tem a coletividade como unidade de análise e é uma abordagem que se desenvolveu principalmente na Europa; Neoinstitucionalismo, baseada nas estruturas (nível macro) e na influência que as instituições políticas, econômicas e sociais têm sobre o comportamento dos atores; e Estatismo, onde a unidade de análise são as estruturas formais do Estado (nível macro) e se constitui em uma abordagem que resgata a centralidade do papel do Estado no processo das políticas públicas. A abordagem Estatista irá permear o restante deste livro.

No capítulo 3, “O Contexto da política pública”, os autores buscam discutir o contexto político e econômico que envolve as políticas públicas, a fim de demonstrar a maneira como as instituições são organizadas internamente e em relação umas às outras (tanto no que diz respeito às normas, regras e procedimentos, como também preocupações éticas e ideológicas) e como isso afeta o comportamento dos atores políticos. Neste sentido, os autores apontam que a maioria das sociedades modernas está organizada a partir de duas metainstituições, o Capitalismo e a Democracia, as quais orientam as estruturas nas quais se desenvolvem as políticas públicas. Além disso, os autores destacam que há diferenças entre as estruturas políticas (no âmbito das metainstituições) e

que estas organizam de formas diferentes o processo de tomada de decisões e de elaboração das políticas públicas, como por exemplo: a existência de um Estado Unitário ou Federativo, e a de um Sistema Parlamentarista ou Presidencialista.

Logo, é feita uma descrição dos conjuntos de atores que compõem o processo político (também no âmbito das metainstituições), dentre eles são destacados: os políticos eleitos do executivo e do legislativo; o público, que atua como eleitor; a burocracia; os partidos políticos; os grupos de interesse e de pressão; a comunicação de massa (mídia); os *experts* e consultores acadêmicos e o sistema internacional, ou seja, os regimes e acordos internacionais que afetam a formulação de políticas públicas nacionais. Por fim, os autores trazem a noção dos subsistemas político-administrativos, os quais representam os setores ou as áreas específicas dentro do universo das políticas públicas. Estas áreas específicas agregam atores, instituições e ideias específicas, e estão localizados dentro de um sistema político e econômico mais amplo, ou seja, dentro do Estado Democrático Capitalista-liberal.

Na segunda parte do livro, intitulada “Os Cinco estágios do ciclo político-administrativo”, os autores dedicam-se a detalhar o modelo de análise conhecido como “Ciclo Político”, no qual as políticas públicas são compostas por diversas fases/estágios, de modo a facilitar o processo de compreensão e de análise. Estes estágios podem ser analisados de forma isolada ou inter-relacionada. O modelo permite lançar um olhar para os atores, as instituições e as ideias. Desta forma, esta parte do livro é dividida em cinco capítulos (do 4º ao 8º), em que cada um deles versa sobre um estágio.

Assim, o capítulo 4, “Montagem de agenda”, trata do primeiro estágio do ciclo político-administrativo, que diz respeito, em termos gerais, à maneira como os problemas surgem como objeto da ação governamental, ou seja, quando esses problemas passam do status de privado para o status de público. Os autores resgatam dois modelos de análise para a montagem de agenda, que articulam os atores, as ideias e as instituições. O primeiro é o “funil de causalidade”, desenvolvido por Anthony King (1973), Richard Hofferbert (1974) e Richard Simeon (1976). Trata-se de um modelo de formação de agenda que busca apreender as relações entre as condições sociais, institucionais, políticas, econômicas e de ideias presentes no processo de montagem de agenda. O segundo modelo de formação de agenda é o de “ciclos de visibilidade dos problemas”, seu precursor foi Anthony Downs (1972) ao argumentar que a montagem da agenda seguia um padrão semelhante ao “ciclo de notícias” da

mídia de massa. Neste sentido, os problemas sujeitos ao ciclo de visibilidade tendem a receber maior atenção por parte dos governos. Peters e Hogwood (1985) acrescentaram ao modelo outros dois ciclos que influenciam a montagem da agenda: o ciclo de “crise” (no qual, eventos externos ou exógenos, como guerras ou crise de energia, podem iniciar um processo de construção de problema) e o ciclo “político” (no qual, o início de um problema tem origem em uma liderança política).

Além disso, os autores discutem a “janela de oportunidades”, modelo elaborado por Kingdon (1984). Estas janelas se abrem e se fecham com base na interação entre os atores políticos, as instituições e a articulação das ideias na forma de propostas de soluções. Kingdon argumenta que existem três conjuntos de variáveis que influenciam a abertura dessas janelas de oportunidades (e, conseqüentemente, influenciam a entrada de um tema na agenda formal), que são chamados de “fluxos”. O primeiro é o “fluxo de problemas”, que se refere à percepção do problema enquanto uma questão pública, o qual pode acontecer a partir de eventos inesperados (como crises) ou *feedbacks* proporcionados pelos programas já existentes. O segundo é o “fluxo da política pública”, que consiste no momento em que analistas e *experts* examinam os problemas e propõem soluções. O terceiro é o “fluxo político”, composto por fatores como o sentimento nacional (propensão nacional), mandados dos políticos, campanhas etc. A convergência desses fluxos possibilita a abertura de uma janela de oportunidade e, nesse momento, a atuação dos “empreendedores políticos” é determinante, uma vez que correspondem aos atores políticos dispostos a aproveitar a oportunidade para inserir determinado tema na agenda formal.

O capítulo 5, “Formulação de políticas: instrumentos e design”, trata do segundo estágio do ciclo político-administrativo, o qual se refere ao processo de criação de soluções para os problemas anteriormente identificados como públicos. Neste momento se inclui a identificação das limitações técnicas e políticas, bem como as restrições da capacidade administrativa e financeira para a efetiva ação do Estado, reconhecendo o que é viável ou inviável. Além de pensar “o que fazer” com relação aos problemas levantados no primeiro estágio, é necessário pensar também em “como fazer”, ou seja, nos instrumentos (ou ferramentas políticas) necessários para a implementação da política.

Nesse sentido, Chirstopher Hood (1986) desenvolveu o modelo denominado de “modelo NATO”, onde se tem quatro categorias gerais que contemplam a variedade de ferramentas usadas pelo governo de acordo com seus

principais recursos. As categorias são: “nodalidade”, que reúne os instrumentos de informação como campanhas públicas, persuasão, *benchmarking* e indicadores de desempenho; “autoridade”, que abarca os instrumentos legais, como regulação de comando e controle (regras, padrões, licenças, proibições, leis e ordens executivas), regulação delegada ou autorregulação e comitês consultivos; “tesouro”, que engloba os instrumentos relacionados ao dinheiro, como subsídios, incentivos fiscais e empréstimos, desincentivos financeiros e taxas de uso; e “organização”, que abrange os instrumentos relacionados às organizações formais à disposição dos governos, como empresas públicas, organizações voluntárias, criação de mercados e parcerias público-privadas.

O capítulo 6, “Tomada de decisão política”, trata do terceiro estágio do ciclo político-administrativo, o qual consiste no momento em que uma, mais de uma ou nenhuma das opções levantadas no estágio anterior são aprovadas oficialmente. De acordo com Gary Brewer e Peter DeLeon (1983) este é o estágio mais evidentemente político. A decisão tomada pode alterar ou manter o *status quo* político, nesse sentido existem três categorias de escolhas: as positivas, que alteram o *status quo*; as negativas, onde se tem uma opção deliberada por manter o *status quo*; e as não-escolhas ou não-decisões, nas quais não há uma decisão deliberada, mantendo-se o *status quo*.

Foram dois os primeiros modelos que procuram compreender, conceituar e analisar o processo de tomada de decisão: o racionalismo e o incrementalismo. O modelo racional foi o primeiro a surgir, e defendia que a tomada de decisão era uma busca por soluções maximizadoras para problemas complexos. Esse processo se assemelha ao comportamento de mercado, onde tanto os compradores como os vendedores tentam tirar o máximo de “utilidade”, minimizando custos e maximizando benefícios, este modelo previa uma série de atividades sequenciais a serem empreendidas pelos tomadores de decisão. Na década de 1950, Simon (1955; 1957) argumentou que existiam diversos obstáculos a esta forma de racionalidade “pura”, como a limitação de informações e de conhecimentos e a impossibilidade de prever as consequências. Desse modo, introduziu a esta abordagem a noção de racionalidade “limitada”. Com base na noção de racionalidade limitada, Lindblom e seus colegas formularam no final da década de 1950 e início da década de 1960 o modelo incremental, o qual compreendia a tomada de decisão como um processo menos técnico e mais político, incluindo no processo de análise das tomadas de decisões os processos inerentemente políticos como a barganha e concessões mútuas.

O capítulo 7, “Implementação de políticas”, trata do quarto estágio do ciclo político-administrativo, o qual se refere ao momento em que se coloca a decisão em prática. A administração da política e o provimento de serviços é realizada pelos servidores públicos dos ministérios ou departamentos, podendo envolver também órgãos não-governamentais ou semigovernamentais, como as empresas estatais, corporações, organizações sem fins lucrativos e parcerias público-privadas.

Os estudos sobre este estágio podem ser divididos em três gerações: a primeira surge na década de 1970 e é constituída por análises que procuram demonstrar se as políticas públicas estão sendo executadas conforme os termos previstos; a segunda geração data da década de 1980 e corresponde aos estudos que procuram compreender os fatores que influenciam a implementação das políticas públicas, podendo ser realizados a partir de dois focos de análises: “*top-down*” (iniciam com as decisões do governo, examinando o quanto dessas decisões os administradores de fato executam e procuram verificar quais os fatores subjacentes a efetivação da implementação) e “*bottom-up*” (iniciam pela outra extremidade, enfatizando a atuação dos implementadores de balcão ou de “linha de frente”, aqueles atores que de fato colocam a ação em prática); e a terceira geração, que surge na década de 1990 e se concentra nas ferramentas e nos instrumentos políticos. Os modelos de análise mais recentes dentro da terceira geração são: a teoria dos jogos (um dos métodos utilizados para determinar como a discricção comportamental influencia a implementação) e a teoria do agente principal (que argumenta que a discricção administrativa é afetada pelos contextos social, político e tecnológico em constante transformação durante o processo de implementação da política).

O capítulo 8, “Avaliação das políticas: *policy-making* como aprendizagem”, trata do quinto e último estágio do ciclo político-administrativo, que se refere ao processo de avaliar se, de fato, uma política está funcionando na prática, envolvendo os meios que são empregados e os objetivos que são atendidos. Deste modo, após uma avaliação, o problema político pode ser totalmente repensado, podendo o ciclo voltar à montagem de agenda ou a outro estágio. A reconceituação do problema pode gerar mudanças secundárias ou reformas profundas, incluindo a descontinuidade da política.

Há duas formas básicas de avaliação, derivadas dos modelos racional e incremental, respectivamente: a primeira é a abordagem “positiva”, foi desenvolvida por David Nachmias (1979), e define esse processo como o exame

sistemático e empírico objetivo a respeito dos efeitos que os programas e as políticas públicas têm sobre seu público-alvo, em termos de eficiência e eficácia; a segunda é a abordagem “pospositiva” e encara o processo de avaliação como uma atividade inerentemente política, embora contenha um componente técnico. Além disso, esta perspectiva argumenta que diferentes avaliadores realizarão diferentes avaliações, não havendo uma forma única e correta de realizar esse processo.

Na tentativa de combinar ambas as abordagens, tem-se a avaliação de políticas como *policy learning* (aprendizado político), a qual agrega a ideia que os maiores benefícios do processo de avaliação podem não ser propriamente os resultados em termos de sucesso ou de insucesso de uma política, mas da dinâmica educacional que se estabelece entre os *policy makers* e outros atores.

A terceira parte do livro, intitulada “Dinâmicas políticas de longo prazo”, é composta por apenas um capítulo, o 9º, “Padrões de mudança política”, no qual os autores abordam os padrões gerais de desenvolvimento e de mudança de uma política pública. Os autores colocam que existem dois tipos de padrões de mudanças. A primeira é concebida como normal, envolve intervenções relativamente pequenas em programas já estabelecidos, de modo que elas são incrementais e não afetam os paradigmas políticos vigentes. Estabelece-se, portanto, uma continuidade na política. A segunda é denominada de atípica, pois é mais substancial e se refere a mudanças nos conjuntos básicos de ideias, instituições, interesses e processos políticos. A descontinuação de uma política é uma dessas transformações, podendo também ocorrer mudanças profundas no rumo de uma política. Porém, esses casos são difíceis e raros. Alguns estudiosos apontam que as mudanças normais e atípicas estão interligadas, constituindo-se num padrão dominante de mudança política, este padrão pode ser chamado de “equilíbrio pontuado”, no qual longos períodos de estabilidade política são interligados por raros períodos de mudança substancial.

Como se vê, o livro corresponde a um apanhado de teorias, de abordagens e de modelos analíticos que buscam facilitar a compreensão das dinâmicas e dos processos das políticas públicas. A presente resenha buscou descrever os principais elementos abordados pelos autores nesta obra, de modo a elucidar o caráter complexo do processo de análise das políticas públicas. A seguir, finalizar-se-á com algumas impressões particulares.

A obra de Howlett, Ramesh e Perl é bastante completa e pode servir como um manual para os iniciantes na área de análise de políticas públicas. Os autores

cumprem com os objetivos propostos, na medida em que apresentam de forma clara e pedagógica uma sistematização dos estudos existentes sobre os processos que envolvem as políticas públicas e, mais especificamente, as dinâmicas que perpassam o longo caminho de análise das mesmas. Trata-se de um conjunto de informações relevantes tanto para os estudiosos e analistas das políticas públicas, como para os *policy makers*. A riqueza nos detalhes e nas especificações, bem como na profundidade com que os temas são abordados, transforma a obra em uma importante referência na área.

Texto enviado em: 20/06/2015
Aceito em: 01/07/2015