



Autor: Leonardo F. Amalfi Lima  
Nome da obra: Janela  
Dimensões: 10x14cm  
Técnica: Giz pastel e lápis de cor

# A POLÍTICA E AS ETAPAS DO PROCESSO POLÍTICO

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.3172405032>

Jefferson Amaral<sup>4</sup>

Graziela Breitenbauch de Moura<sup>5</sup>

## Introdução

A função desempenhada pelo Estado, durante os séculos XVIII e XIX, tinha como principal objetivo a segurança pública e a defesa externa. À medida que o desenvolvimento econômico ocorreu, intensas e complexas mudanças de caráter social, político e tecnológico surgiram, provocando reflexões sobre o papel do Estado (GRZYBOVSKI; HAHN, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2017).

Um crescente processo de ajuste social e, por conseguinte, uma capacidade de organização política da sociedade foram geradas fazendo com que os regimes políticos autocráticos dessem lugar a regimes democráticos. Consequência disso foi a expansão da democracia e as diversificações das responsabilidades do Estado ao afirmar que a “ação estatal deve estar focada no bem-estar público” (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 36).

Bresser-Pereira (2017, p. 164) explica que “o Estado é a principal e mais abrangente instituição que a sociedade utiliza para definir e buscar o interesse público ou, em outras palavras, para promover seus objetivos políticos”. E para esse mister, cria, organiza e mantém os serviços públicos como saúde, educação, eletrificação, telecomunicação, segurança nacional interna e externa, habitação, entre outros (AGUIAR, 2004).

Carvalho Filho (2015, p. 11) ao refletir sobre a administração pública, sugere que a definição do verbo administrar “indica gerir, zelar, enfim uma ação dinâmica de supervisão”, enquanto o “adjetivo pública pode significar não só algo ligado ao Poder Público, como também à coletividade ou ao público em geral”. Em linhas gerais, a Administração Pública representa uma ferramenta fundamental para a concretização dos objetivos do Estado, visto que consiste em um conjunto de órgãos e entidades que se responsabilizam por essa tarefa (ALEXANDRINO; PAULO, 2018).

Meirelles (2011, p. 65) acrescenta, numa visão global, que a “administração é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”, fazendo-se presente no cotidiano dos indivíduos, pois desde que haja convívio humano, em qualquer espaço, é de vital importância que ocorram atos de gestão para que sua organização se efetive. Logo, se apresenta como um instrumento de extrema importância para gerir a sociedade (CHAVES; ALBUQUERQUE, 2019).

A par disso, feito o recorte teórico, tem-se que a expressão política pública, a exemplo de outras relacionadas a ela, como governo, estado e administração pública, é empregada de várias formas e em contextos diversos (QUEIROZ, 2012, p. 96), que acaba por confluir “na mais conhecida e sucinta definição proposta por Dye (2017) como o

4 Mestre no Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). E-mail: jffamaral@gmail.com

5 Docente no Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Doutora em Administração e Turismo (UNIVALI). E-mail: grazi1@univali.br

que o governo escolhe fazer ou não. Ou seja, para atingir resultados em diversas áreas e promover o bem-estar da sociedade, os governos se utilizam das políticas públicas.

Nessa planura, este capítulo aborda sobre a política pública como um processo e um resultado, envolvendo conteúdos, instrumentos e aspectos institucionais. A política pública, como um empreendimento do Estado, possui atributos de legitimidade social, de permanência e organização jurídica (BUCCI, 2006). O capítulo apresenta um modelo de processo que ajuda a entender e compreender as atividades que envolvem a elaboração de políticas. É significativo refletirmos a política na identificação de problemas, na definição da agenda, na formulação de propostas, na legitimação, na implementação e na avaliação das políticas.

## **As Políticas Públicas: definições, atores, ciclo, agenda e formulação**

Ao discorrer sobre a origem e a ontologia das políticas públicas, Souza (2006) o faz sob duas perspectivas: a primeira, de origem europeia, é caracterizada pelo estudo das políticas públicas voltadas em analisar o papel do Estado e suas instituições, notadamente o governo. A segunda, enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica, é representada pela perspectiva teórica e focada na ação dos governos.

O viés metodológico norte americano regeu-se pela criação e consolidação dos estudos em políticas públicas em democracias estáveis. Teve como pressuposto analítico o que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser “formulado cientificamente” e “analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 22).

Ainda, a partir do pressuposto analítico, a disciplina de políticas públicas nos Estados Unidos da América (EUA) abriu um terceiro caminho trilhado pela ciência política. No primeiro, céticos da natureza humana, dedicaram-se a compreender as instituições políticas e as regras institucionais para limitar o poder e as paixões humanas. O segundo preocupava-se em entender o caráter associativo das organizações locais e as leis que poderiam promover o bom governo. Já o terceiro caminho aberto foi o da consolidação, uma subcategoria das políticas públicas que se preocupou em entender como e por que os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2006, p. 22).

Wöhlke (2016) afirma que este último caminho consolidou o debate de políticas públicas, notadamente por representar não só a expansão do modelo de Estado Liberal, mas o contexto da busca da racionalização da burocracia estatal.

Na esfera governamental, segundo Souza (2006), a Guerra Fria foi a precursora da introdução da política pública como ferramenta das decisões, além da valorização da tecnocracia para enfrentar suas consequências, ou seja, “o analista de políticas públicas deveria atuar como conselheiro, aquele que ajudaria o tomador de decisão, no Executivo, a formular a política” (FARAH, 2016, p. 5).

Parsons (2007) ressalta que, no campo de análise de política, estavam em construção métodos que subsidiassem os governos na identificação e na resolução de ‘problemas’ desenvolvendo políticas orientadas por teorias e ideias advindas do conhecimento científico, visando prever e controlar as ações e intervenções do Estado.

A partir dos anos 1980, a análise de políticas públicas passou a “incorporar outras abordagens derivadas da contribuição dos envolvidos com a prática, com formação em diversas áreas – engenharia, sociologia, serviço social entre outras” (FARAH, 2016, p. 6).

Defende-se, então, a aplicação de métodos científicos às decisões do governo em todas as áreas de intervenção (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 4), “inclusive para a política social” (SOUZA, 2006, p. 23).

## Definições

A política pública é um conjunto de decisões levadas a efeito por um ou mais gestores políticos, nas quais identificam-se objetivos e meios capazes de efetivá-los. É a efetiva capacidade que o ente tem para implementá-la, fator de importância singular para escolher este ou aquele modelo de ação governamental (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8).

Secchi (2013, p. 01) define a política pública como uma linha mestra de ação que visa um objetivo para enfrentar um problema público entendido como coletivamente relevante, determinando a direção que se deve tomar.

O estudo das políticas públicas deve ir além de possibilitar apenas a compreensão das políticas governamentais mas, sobretudo, o saber por que o governo faz, para quem faz, quais as consequências dessas políticas, e quais impactos provocam nos cidadãos e na sociedade.

Uma política pública envolve o poder estatal com objetivo de buscar o bem-estar social utilizando recursos que possam levar ações governamentais para resolver de forma eficaz um problema público (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 36).

A política pública está vinculada à ação do Estado que, muitas vezes, ocorre a disputa de interesse e/ou embate ideológico. A ação envolve iniciativas, investimentos, prioridades e grupos atingidos em uma determinada área ou setor. A política pública é uma trama complexa de processos constituídos pela concatenação de conteúdo, atores, contextos e efeitos.

As políticas públicas são formas de aplicação das regras constitucionais. A partir do momento que os valores são constitucionalizados, o desafio passa a encontrar mecanismos para sua efetiva concretização (LENZA, 2016). Destarte, as políticas públicas, como instrumentos dos direitos fundamentais, trazem legitimidade aos direitos sociais dos cidadãos, funcionando como um mecanismo de gestão pública. Ressalte-se que, mesmo ausentes formalmente do texto da Constituição, certos direitos podem ser assegurados com base em princípios (COUTO; LIMA, 2016).

Francisco Fonseca caracteriza as políticas públicas como:

[...] um processo de decisão política que se materializa em objetivos com resultados esperáveis, normalmente vinculados à transformação de uma realidade, com vetores distintos, e que envolvem: a) técnicos estatais e não governamentais, burocratas e políticos (tomadores de decisão); b) atores distintos (com ‘recursos de poder’ assimétricos), cenários e conjunturas (por vezes voláteis); c) capacidade e viabilidade de o Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos; d) mecanismos de mensuração dos resultados (FONSECA, 2013, p. 405).

Na política pública há uma diversidade de atores e interesses envolvidos, além das intenções do governo, a dinâmica do mercado, as demandas da sociedade civil e as relações internacionais.

## Atores da Política Pública

Para que as políticas públicas transformem uma sociedade é preciso um conjunto de atores com capacidade para diagnosticar e analisar a realidade social e propor mudanças.

As políticas públicas podem surgir de ações do mercado e da sociedade civil sendo fundamental a participação de atores em todos os momentos do desenvolvimento, desde a elaboração até sua avaliação (SECCHI, 2013; MACEDO *ET AL.*, 2016). Envolve habilidades para gerenciar complexidades em cenários de incertezas e turbulência (RODRIGUES, 2011).

Os atores são grupos que integram o sistema político, apresentando reivindicações ou executando ações que serão transformadas em políticas públicas.

Secchi (2013) enfatiza que os atores são indivíduos ou instituições que influenciam os processos de políticas públicas: governamentais - aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou atuando de forma permanente como os servidores públicos; e os não governamentais - aqueles oriundos da sociedade civil (grupos de interesses, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas, organizações do terceiro setor, organismos internacionais, pesquisadores, especialistas, associações de classe e outros).

O Quadro 01 ilustra os atores envolvidos nas políticas públicas:

Quadro 01 - Atores envolvidos nas políticas públicas

Atores	Descrição
Atores fundamentais	Políticos e alta equipe administrativa, presidente, governadores, prefeitos, ministros, secretários, senadores, deputados e vereadores
Partidos políticos	Tanto os de situação quanto os de oposição
Equipes de governo	Pessoas nomeadas para integrar equipes que assessoram os políticos
Corpo técnico	Burocracia, constituída por funcionários de carreira
Juízes	Poder Judiciário
Mídias	Veículos de comunicação de massa (jornais, rádios, TVs, internet)
Empresas	Corporações transnacionais, pequenas e médias empresas
Sindicatos e associações profissionais	Organizações sindicais e de representação profissional
Organizações do terceiro setor	ONG's, entidades filantrópicas, fundações
Atores do conhecimento	Escritórios de assessoramento legislativo, institutos vinculados a partidos políticos, organismos internacionais, centros de pesquisa
Grupos de pressão	Conjunto de indivíduos que procuram defender seus interesses com órgãos de governo
Movimentos sociais	Movimentos de curta duração com objetivos bem determinados

Associações comunitárias	Sociedade de amigos de bairros, associações representativas de comunidades territoriais específicas (quilombolas, caiçaras, ribeirinhos etc.)
--------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Dias; Matos (2012, p. 44).

A política pública diz respeito à mobilização político-administrativa em articular e alocar recursos para a solução de problemas coletivos. A junção de esforços para viabilizar e propiciar o enfrentamento de problemas é coletivo revelando a importância do engajamento de vários grupos.

Queiroz (2012) afirma que, a formação de políticas públicas é vista como um jogo social entre os atores que interagem em situações formais e informais. Assim, os papéis e funções dos atores formais estão claramente previstos na Constituição. Por outro lado, os chamados atores informais não têm papel ou função formal no processo, porém, podem se mostrar como agentes poderosos ou mesmo determinantes nos processos de formação e definição das políticas públicas ao fazerem valer o seu poder de convencimento e/ou de pressão política sobre os decisores.

## O Ciclo das Políticas Públicas

No Pós-Segunda Guerra, os estudos e teorias voltadas à formulação e análise de políticas públicas foram intensificados, tendo como principal foco dotar o processo decisório de efetividade, ou seja, a tomada de decisão, a formulação e a implantação de políticas públicas, de modo a reduzir os riscos e ampliar as certezas das decisões dos governos.

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 13) asseveram que o precursor que subsidiou a consolidação teórica deste campo de análise e do enfoque das fases foi Harold Lasswell (1971) e que partir do seu trabalho muitos outros analistas da política desenvolveram seus estudos trazendo contribuições e sugerindo novos modelos, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas fazedoras de políticas; dos atores participantes do processo de fazer políticas, das inter-relações entre agências e atores; e das variáveis que influenciam o processo (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

O Quadro 02 aponta as principais características de alguns destes modelos, trazendo questões relativas ao funcionamento da máquina estatal:

Quadro 02 - As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de política

Estudos	Fases definidas
Simon, H. A. – Administrative Behaviour, 1947	Inteligência, Desenho, Escolha.
Lasswell, H.D. – The Policy Orientation, 1951	Informação, Promoção, Prescrição, Invocação, Aplicação, Término e Avaliação.
Mack, R – Planning and Uncertainty, 1971	Reconhecimento do problema, Formulação de alternativas, Decisão, Efetivação, Correção/Ajuste.

Rose, R. – Comparing public policy, 1973	Reconhecimento público das necessidades existentes, Como os temas são colocados na agenda, Como as demandas avançam, Como o governo se envolve no processo decisório, Recursos e constrangimentos, Decisões políticas, O que determina as escolhas de governo, A escolha no contexto, Implementação, Resultados, Avaliação da política e Feedback.
Brewer, G.– The policy sciences emerge, 1974	Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação e Término.
Jenkins, W. – Policy Analysis: a political and organizational perspective, 1978	Iniciação, Informação, Consideração, Decisão, Implementação, Avaliação e Término
Hogwood, B. W. and Gunn, L. A. – Policy analysis for the Real World, 1984	Definição do tema, Filtro de temas, Definição de temas, Prognóstico, Definição de objetivos e prioridades, Análise de opções, Implementação da política, monitoramento e controle, Avaliação e revisão, Manutenção da política, Sucessão e Término.
Howlett e Ramesh - Studying Public Policy, 1993	Montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Fonte: Baptista e Rezende, 2011.

Souza (2006) ressalta a relevância do desenvolvimento de modelos explicativos para entender como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercute na vida dos cidadãos. Uma das possibilidades analíticas seria considerar o ciclo da política pública ou suas fases como um exercício para melhor compreendê-las. Essa tipologia de análise verifica a política pública como um ciclo formado por estágios constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. No modelo sequencial, as políticas públicas são tomadas como resultado de um processo que se desenvolve por etapas, um fluxo contínuo de decisões e procedimentos num ciclo que se retroalimenta.

O ciclo das políticas públicas também pode ser entendido como um processo de elaboração de políticas públicas. Rodrigues (2011, p. 50) destaca, “para que o programa/política saia do papel, é preciso interpretar o ambiente para planejar/organizar as ações, decidir sobre os benefícios/serviços que se pretende implementar, e de onde serão extraídos os recursos” em sua implementação.

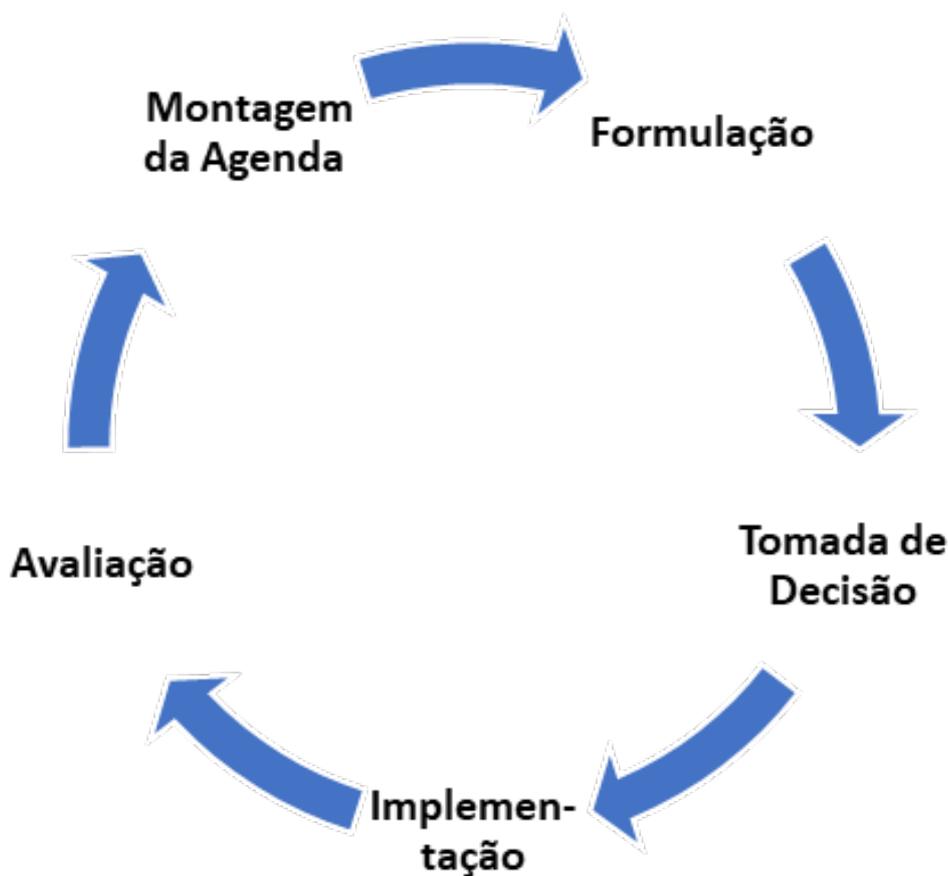
De uma maneira geral, as políticas públicas têm um ciclo que compreende desde a sua inclusão na demanda na arena pública, passando pelo planejamento e pela execução, até o processo de avaliação e reformulação de novas demandas identificadas (BARREIRA, 2000). Importante destacar que o ciclo não pode ser entendido de forma linear e simples ou considerar suas fases como rígidas etapas sequenciais, posto que é formado por complexas redes de inúmeros atores que dão sustentação à política adotada, pois “deve-se ressaltar que se trata de um processo que nunca termina, transforma-se em um ciclo que se realimenta constante e sistematicamente” (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 36).

Sendo assim, mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem caracte-

rísticas específicas. Frey (2000, p. 26) destaca que o *policy cycle* parte do pressuposto de que o agir público para a resolução de problemas é dividido em momentos parciais que correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo que podem ser investigados no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e as práticas administrativas que se encontrem tipicamente em cada fase.

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013) o ciclo político administrativo da política pública é baseado em cinco estágios: 1) montagem da agenda; 2) a formulação; 3) tomada de decisão; 4) implementação; e, 5) avaliação, conforme se verifica na Figura 01:

Figura 01 – Ciclo das Políticas Públicas.



Fonte: adaptado de Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Secchi (2013, p. 43) defende que o ciclo raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública e que as fases geralmente se apresentam misturadas e as sequências se alternam. O mesmo raciocínio é compartilhado por Fonseca (2013, p. 405), no entendimento de que a lógica do ciclo de política pública “pode ser invocada para fins mais pedagógicos do que propriamente reais, uma vez que a realidade é mais complexa do que faz supor as etapas, como também mais confusa”.

O modelo do ciclo permite explorar e investigar o processo das políticas públicas por redução de sua complexidade, vale dizer, a desagregação em etapas torna todo o processo melhor compreensível, posto que ele é “inacabado e se reconstrói devido às mudanças induzidas pelo efeito de *feedback* das próprias políticas públicas ou por alterações do contexto ou da relação entre os atores e instituições envolvidas” (ARAÚ-

JO; RODRIGUES, 2017, p. 19).

A ideia de ciclo da política talvez seja a perspectiva mais corrente e compartilhada nos estudos atuais de política, com grande parte dos estudos fazendo uma análise por momentos ou fases do processo político. Apesar das críticas ao modelo (caráter funcionalista, racional e que tenta manter o controle sobre o processo político), este persiste no debate acadêmico como referência (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 142).

## **Agenda**

É praticamente impossível para os atores políticos concentrarem suas atenções e atenderem a todos os problemas existentes em uma sociedade, dada a abundância de problemas em face da escassez de recursos para solucioná-los.

Diante disso, é necessário que se estabeleçam quais questões serão tratadas, assim, o processo de definição da lista de principais problemas da sociedade é chamado de Formação da Agenda. Essa fase inicial é “o primeiro, e talvez o mais crítico, dos estágios do ciclo de uma política pública, se refere à maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 103).

A montagem da agenda materializa um processo “que ocorre como resultado das pressões e tensões que os governos sofrem em função da industrialização e da modernização econômica” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 105).

Souza (2006) ressalta que há uma grande rotatividade de problemas entrando e saindo da agenda, ganhando e perdendo relevância e o que determina esta rotatividade é a limitação de recursos, a falta de pressão da sociedade, além da falta de vontade política para resolver um problema.

Assim, é possível afirmar que “a montagem da agenda parte da constatação de um determinado problema, a conotação pública deste problema e a sua entrada na pauta das preocupações do Governo” (WÖHLKE, 2016, p. 65). Mas afinal, “por que alguns problemas aparecem na agenda governamental como objetos de ação e outros não?” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 103). Delimitar esta escolha não é simples, pois o problema além de despertar o interesse dos atores necessita olhar do Estado (WÖHLKE, 2016).

Secchi (2013, p. 46) cita a agenda política, descrevendo-a como “o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe merecedor de intervenção pública”, apresentando três classificações: agenda política ou sistêmica; agenda formal ou institucional; e, agenda da mídia. A agenda política é caracterizada por um conjunto de problemas que a comunidade política entende como merecedor de uma intervenção pública. A agenda formal é formada por problemas que o governo já decidiu enfrentar. E, por fim, a agenda da mídia que se refere aos problemas que recebem atenção dos meios de comunicação e tem o poder de influenciar fortemente as demais agendas. Secchi (2013) reconhece três condições para que um problema ingresse na agenda política: atenção (atores devem considerar que é necessária uma intervenção na situação apresentada); resolutividade (ações devem ser consideradas necessárias e factíveis); e, competência (o problema deve tocar responsabilidade pública).

## **Formulação**

Uma vez que os atores responsáveis pela solução de um problema público definem quais assuntos farão parte da agenda política, torna-se necessário a formulação das alternativas para tais soluções.

A formulação da política pública é caracterizada pelas discussões necessárias para lidar com o problema que já está em pauta. É o momento em que se estabelece uma 'fórmula', quando se ordenam alternativas, em que se prescreve 'o como', 'o quando', 'o porquê' e se exprime os resultados que se espera da política. É o momento no qual se estabelece como o 'assunto' escolhido será abordado e como será solucionado (CAVALCANTI, 2007, p. 178).

Para Secchi (2013, p. 48), a formulação de políticas ou formulação de alternativas, "é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos".

De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 123), "a formulação da política pública refere-se ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público".

Assim, três fases ocorrem nessa etapa: a primeira seria a fase da apreciação, caracterizada pela análise situacional por meio de relatórios, dados estatísticos, depoimentos de especialistas e informações das partes interessadas.

A segunda fase seria a do diálogo. Nela se realizam reuniões, consultas e audiências públicas. Durante estas deliberações, a troca de informações interfere sensivelmente nos efeitos da participação entre os gestores públicos e os atores não governamentais, oportunidade em que as várias propostas aparecem e começam a ser esboçadas em forma de planos, programas, projetos ou ações avançando para sua ratificação no estágio seguinte.

A terceira fase seria da consolidação. Após os temas sobre as opções políticas serem debatidos e das divergências firmadas, são elaboradas recomendações e propostas a serem apresentadas, ainda que sumariamente, aos atores políticos envolvidos. Há a oportunidade de ampliação ou não dos mecanismos de participação para legitimar as propostas e propiciar sua ratificação futura da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 124-126).

Saravia e Ferrarezi (2006, p. 33) acrescentam que após essas três fases, o estágio de formulação se consolida com a apresentação dos instrumentos da política pública.

## **A tomada de decisão e a implementação**

A terceira etapa do ciclo consiste na tomada de decisão, o momento em que é feita a escolha pela adoção de uma política pública. Esta fase representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções, os objetivos e os métodos de enfrentamento de um problema são explicitados. Nesse momento ocorre a determinação do curso de ação que irá tomar.

Wöhlke (2016) afirma que esta fase é a mais crítica, pois é decisiva para o sucesso ou o fracasso de determinada ação do governo, haja vista é construída ao longo de todo o processo do ciclo.

Ressaltam-se dois modelos adotados nesse processo: o racionalismo, que pri-

ma pela técnica; e o incrementalismo, mais influenciado às assertivas políticas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 161-170). Depois de formulada a política, inicia-se a sua implementação por meio dos órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados para tal.

O processo de implementação pode ser entendido como a fase da ação da política pública, ou seja, constitui a aplicação da política pela máquina burocrática de governo: transformar intenções políticas em ações concretas. Wölke (2016, p. 72) afirma que “esta fase pressupõe que uma vez delimitada a política pública, com a decisão tomada, com os recursos disponíveis e com o desenho institucional elaborado, de modo lógico, os insumos transformam-se em ações”.

Para Roncaratti (2008, p. 38), a implementação de uma política pública consiste em planejar, estruturar a máquina pública e provisionar todos os insumos necessários à execução. Esta fase é regularmente influenciada por problemas de implementação e por aspectos sociais, econômicos, políticos, etc.

Souza (2006) destaca que a implementação é a política sendo colocada em prática. Os estudos relacionados à implementação devem fornecer informações a respeito dos problemas que a atividade enfrenta.

Outra forma de caracterizar a fase da implementação é apresentada por Secchi (2013, p. 55): “aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”. Para o autor, a implementação é um complexo conjunto de elementos políticos que podem não ser concretizados da maneira planejada. Além disso, ele lembra que o momento da implementação de funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, é colocado à prova.

A implementação é o momento em que são realizadas as ações planejadas com objetivo de cumprir as decisões já tomadas. Desta maneira, um problema público que entra para a agenda política, são formuladas várias opções para resolvê-lo. O governo pode estabelecer os objetivos políticos e decidir por um curso de ação, cabendo a ele colocar a decisão em prática. O esforço, o conhecimento e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ações compreendem o estágio de implementação do ciclo político (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179).

Decidir o momento para implementação de uma política pública exige muito dos atores políticos, pois é fundamental identificar a janela de oportunidade para que se tenha sucesso. Nessa dinâmica, pode-se detectar uma diversidade de interesses, envolvendo diferentes atores. Assim, o processo de elaboração de uma política pública é permeado por questões políticas que ultrapassam a esfera puramente técnica.

É de se salientar que nem todas as políticas definidas são realmente implementadas. E mesmo as que são implementadas podem alcançar resultados diferentes daqueles que foram originalmente idealizados. Isso ocorre porque muitas coisas falham entre o momento da formulação e aquele em que são produzidos os resultados, além do que, nesta fase, há constante falta de recursos, podendo comprometer a sua implementação.

A literatura indica dois modelos centrais de implementação: *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *bottom-up* (de baixo para cima). No primeiro caso, a hierarquia institucional é importante, uma vez que as decisões são tomadas pelos superiores, sendo que os subordinados são meros executores. Este modelo diferencia o mundo da política do universo administrativo. Em sentido contrário, o segundo modelo é mais pragmático, à medida que torna relevante não só o público-alvo, mas também a sinergia entre os indivíduos e as estruturas governamentais envolvidos na implementação

da política pública. É caracterizado pela influência e organização dos implementadores sobre as prospecções de cenário, objetivos e estratégias da política pública, obtendo maior discricionariedade sobre o processo (WÖHLKE, 2016, p. 73).

Portanto, por meio dos estudos da implementação que é possível entender a dinâmica que tornam intenções em ações concretas. Não se pode esquecer que as dimensões *politics* (o processo político - os movimentos, explícitos ou não, que levam os atores envolvidos em uma política pública específica ao conflito, ao consenso, à coalizão e à cisão) e *polity* (ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo) da política pública estão presentes também no ato concreto de implementar, e não somente no momento de formulação (construção da agenda, tomada de decisão ou elaboração de alternativas) (CAVALCANTI, 2007; CHRISPINO, 2016).

## Avaliação

Com a fase da avaliação se chega ao quinto e último estágio do modelo do ciclo, o que viabiliza a assimilação de todos os dados evidenciados pela análise e deliberação a respeito dos problemas identificados em todo o percurso constitutivo das políticas.

Para Cavalcanti (2007, p. 232), cada momento é visualizado como um elo de uma cadeia, sem a qual os demais dificilmente podem ser adequadamente realizados. Desta forma, o momento de avaliação é entendido não apenas como um prolongamento dos que o antecedem. Eles se constituem numa condição para que a avaliação seja possível.

A avaliação, segundo Roncaratti (2008, p. 42), é definida como: “o exame objetivo, sistemático empírico dos efeitos da política pública sobre suas metas em termos de objetivos que pretendiam alcançar”.

Wöhlke (2016) entende que a avaliação pretende examinar empiricamente a validade do modelo de determinada política e sua relação causal entre o problema e a solução posposta. Consequentemente, busca saber se a teoria da ação em que se baseia a política tem fundamento com a aplicação da política realizada.

Para Secchi (2013, p. 63) a avaliação da política pública pode ser conceituada como a fase da política na qual “o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou”.

Dye (2017) esclarece que na avaliação é que ocorre o conhecimento sobre as consequências da política, o impacto da política, o que compreende todos os seus efeitos em condições reais. Ele destaca com bom humor: “nós não podemos ficar satisfeitos com medir quantas vezes um pássaro agita suas asas; nós temos que saber quão distante o pássaro voou”.

Klaus Frey (2000, p. 226) destaca que a avaliação deve ocorrer em vários momentos do ciclo de políticas e não somente no término da implantação. No mesmo sentido, o pensamento de Wöhlke (2016) ressalta ao entender que a avaliação não se limita a um único estágio do ciclo, mas que em todas as fases ou estágios de qualquer política é possível estabelecer processos avaliativos - antes (*ex ante*), durante (*in itinere*) ou depois (*ex post*).

A par disso, é possível inferir que a fase da avaliação é o momento de julga-

mento da validade das propostas, cujo objetivo é aferir a execução da política pública quanto ao desempenho das ações implementadas e dos resultados obtidos, de forma a possibilitar a confirmação da política, correção da implementação ou o seu cancelamento.

O processo de avaliação de políticas é executado tanto por funcionários públicos e agentes políticos, quanto pelos membros não governamentais de subsistemas políticos, a exemplo dos institutos de pesquisa e outros grupos de interesses (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 206).

Roncaratti (2008, p. 43) elenca quatro razões para a ocorrência da avaliação: pode ser utilizada para fundamentar uma justificativa ou satisfação perante a sociedade; satisfazer exigências institucionais, que exigem a análise da política pública; serve como elemento fundamentador de uma decisão estratégica da política pública; e para possibilitar o aprendizado por parte dos gestores, que saberão os impactos da política pública implementada.

## Considerações finais

Este capítulo evidencia as políticas públicas nas ações do governo que fazem dela a política pública, enquanto área de conhecimento e de disciplina. O estudo da política analisa o governo à luz das questões públicas. Importante é pensar a política (*policy*) como um conjunto de decisões que alocam valor para atender à coletividade.

As políticas públicas são diretrizes, princípios, metas que direcionam a atividade do Estado em prol do bem-estar de uma população. Estudamos que o ciclo de políticas públicas apresenta etapas que permitem que o analista de políticas públicas identifique e compreenda as forças atuantes, a rede de política envolvida e as práticas. É significativo ter as etapas bem definidas pelo processo ser dinâmico e de aprendizado.

Estudar e buscar resolver problemas concretos em política pública nas mais diversas áreas do conhecimento, interpretar as causas e as consequências da ação do governo com foco ao processo de formulação da política são caminhos que devem ser percorridos na análise de políticas. Assim, a ciência na elaboração de políticas apresenta suas relações e subsídios que podem oferecer uma apreciação dos resultados.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, A. G. Direito Financeiro: A Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. Direito Administrativo Descomplicado. 26ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2018.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análises das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, No. 83, 2017, p. 11-35. 10.7458/SPP2017839969

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, Rubem Araujo; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. *Caminhos para análise das Políticas de Saúde*. Rio de Janeiro, 2011, p. 138-172. [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4447979/mod\\_resource/content/1/ANALISE%20POLITICAS%201%20E%20LIVRO%20IMS.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4447979/mod_resource/content/1/ANALISE%20POLITICAS%201%20E%20LIVRO%20IMS.pdf)

- BARREIRA, M. C. R. N. Avaliação participativa de programas sociais. São Paulo: Veras; Lisboa: CPIHTS, 2000.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, Estado-Nação e Formas de intermediação política. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, Vol. 100, p. 155-185, 2017. <https://doi.org/10.1590/0102-155185/100>
- BUCCI, M. P. D. (Org.) Políticas Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CARVALHO FILHO, J. S. Manual de Direito Administrativo. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- CAVALCANTI, P. A. Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional. Tese Doutorado em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2007.
- CHAVES, F. D. P.; ALBUQUERQUE, Í. P. R. Conceitos sobre administração pública e suas contribuições para a sociedade. Caderno de Administração, Vol. 13 No. 1, p. 93-104, 2019. <https://revistas.pucsp.br/index.php/caadm/article/view/43713>
- CHRISPINO, A. Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. 256p.
- COUTO. C. G.; LIMA, G. M. R. Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa? Dados, Rio de Janeiro, Vol. 59 No. 4, p. 1055-1089, 2016. <https://doi.org/10.1590/001152582016107>
- DIAS, R.; MATOS, F. Princípios, Propósitos e Processos. São Paulo: Atlas, 2012.
- DYE, T. R. Understanding public policy. 17 ed. Boston: Pearson Education, 2017.
- FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. Revista de Administração Pública, Vol. 50 No. 6, p. 959-979, 2016. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>
- FONSECA, Fr. Dimensões críticas das políticas públicas. Caderno EBAPE.BR, Rio de Janeiro, Vol 11 No. 3, p. 402-418, 2013. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512013000300006>
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, Vol. 21, p. 211-259, jun. 2000. [www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89)
- GRZYBOVSKI, D.; HAHN; T. G. Educação Fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. Revista de Administração Pública - RAP, Vol. 40 No. 5, p. 841-864, Rio de Janeiro, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000500005>.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LENZA, P. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MACEDO, A. S. *et al.* O papel dos atores na formulação de implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, Vol. 14, Edição Especial, Artigo 10, p. 593-618, 2016. <https://doi.org/10.1590/1679-395117188>

- MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- PARSONS, W. Políticas públicas: uma introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO, Sede Académica de México, 2007.
- QUEIROZ, R. B. Formação e Gestão de Políticas Públicas. (Série Gestão Pública). Curitiba: InterSaberes, 2012.
- RODRIGUES, M. M. A. Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha, 2011. (Coleção Folha Explica).
- RONCARATTI, L. S. Caderno de Políticas Públicas. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2008.
- SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). Políticas públicas. v.1. Brasília: Enap, 2006.
- SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, Vol. 8 No. 16, p. 20-45, 2006. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- VÁZQUEZ, D.; DELAPLACE, D. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um Campo em Construção. Revista Internacional de Direitos Humanos, Vol. 8 No. 14, p. 34-65, 2011. <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur14-port-completa.pdf>
- WÖHLKE, R. A análise de políticas públicas: o papel das instituições participativas na efetividade da política municipal de assistência social de Florianópolis no período de 2011 a 2015. 160f. Orientação: Prof. Drª Ligia Helena Hahn Lückmann. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis - SC, 2016.