

CAPÍTULO 5

A IDEIA DE CICLO NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Tatiana Wargas de Faria Baptista
Mônica de Rezende*

Você provavelmente já ouviu os termos formulação, implementação ou avaliação de políticas em estudos de políticas públicas. Também já deve ter percebido que grande parte destes estudos se dedica a compreender um determinado momento da política, como por exemplo, o momento de elaboração de uma política ou o momento de execução de uma proposta. Na literatura de análise de políticas tais momentos passaram a ser denominados como estágios ou fases da política.

Mas, como é feita a delimitação dessas fases? Quem as delimitou? Para que serve esta demarcação? O que significa exatamente fazer um estudo sobre uma fase da política? O que se quer saber com este tipo de estudo?

Um caminho a explorar, para que possamos compreender as potencialidades e os limites deste enfoque para a análise das políticas de saúde é entender um pouco mais a construção histórica da divisão do processo político em etapas. Ou seja, quando, por que e com que argumentos

se delimitou uma proposta de análise das políticas a partir de fases do processo político. Assim, no texto que segue resgatamos alguns dos elementos de formação deste enfoque sem a preocupação de esgotar o debate, mas com o objetivo de subsidiar uma reflexão primeira sobre sua configuração.

A preocupação com a explicação do processo político e a identificação de fases distintas neste processo surgiu praticamente de forma paralela ao desenvolvimento do próprio campo de análise da política, entre os séculos XIX e XX, num contexto de busca de racionalização do Estado e da política pública. Afirmava-se um modelo de ciência pautado na identificação e estudo das leis da natureza, tendo como referência a pesquisa nas áreas da biologia, química e física. É com esta base que se inicia a discussão em torno de métodos para o estudo das políticas sociais e da 'administração pública', visando identificar, também neste âmbito, leis que pudessem prever comportamentos sociais, identificar problemas e antecipar políticas.

O que estava em construção no campo da análise política era a conformação de métodos de análise que subsidiassem os governos na identificação e resolução de seus 'problemas' desenvolvendo políticas orientadas por teorias e ideias advindas do conhecimento científico, visando prever e controlar as ações e intervenções políticas. (PARSONS, 1995)

No pós-segunda guerra os estudos nesta linha argumentativa intensificaram-se, especialmente nos EUA e Inglaterra, tendo como principal foco dotar o processo decisório de efetividade, ou seja, reduzir os riscos e ampliar as certezas na tomada de decisões dos governos. Assim, a ideia era conhecer as demandas da sociedade e o processo político na formação e execução das políticas para possibilitar decisões acertadas. Foi neste contexto

que teve início a construção do enfoque da política em fases ou estágios, ressaltando os diferentes momentos de formulação e desenvolvimento de uma política pública.

Muitos analistas reconhecem que um dos primeiros autores que subsidiou a consolidação teórica deste campo de análise e do enfoque das fases foi Harold Lasswell, um cientista social que iniciou nos anos 1930/40 uma abordagem que unificava áreas de conhecimento (sociologia, psicologia, administração, ciência política e outras) para estudar os problemas públicos e a política. Também é possível reconhecer a contribuição do trabalho de Herbert A. Simon, publicado em 1947, no qual aplica sua teoria sobre escolha humana e tomada de decisões administrativas para especificar os problemas organizacionais, definindo três distintas fases neste processo: inteligência, desenho e escolha.

Em 1951, em livro coeditado com Daniel Lerner – *The Policy Sciences*¹ – Lasswell propôs uma simplificação e divisão do processo de construção e desenvolvimento da política pública em sete estágios, circunscritos ao âmbito governamental, a saber: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação².

Tal proposta entendia a construção das políticas governamentais a partir de uma lógica simples e linear e passou por várias críticas. Uma delas, interna ao campo da análise política em desenvolvimento, mas que também pode ser atribuída à própria concepção de política adotada no âmbito governamental, foi manter a análise restrita a este âmbito, como se toda a política pública se constituísse dentro dos limites do aparelho estatal. (PARSONS, 1995)

¹ Lasswell, H.D. The Policy Orientation. In: LERNER, D. LASSWELL, H.D. (eds) *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

² Para uma descrição de cada estágio proposto por Lasswell ver também Brewer, 1974.

Ainda nos anos 1950, Charles Lindblom, outro importante precursor no campo da análise de política, foi um crítico agudo do modelo proposto por Lasswell, acusando-o de demasiadamente ‘racional’, rejeitando a ideia de pensar a política como se esta fosse um processo meramente administrativo e funcional, dividido em ‘etapas’ estanques. Lindblom questionou a utilidade deste modelo e propôs uma análise que levasse em consideração o poder e a interação entre as fases. Com isso, destacou que *o processo político e decisório é um processo interativo e complexo, sem início ou fim.* (LINDBLUM, 1959)

Em 1974, novas críticas foram feitas ao modelo proposto por Lasswell, desta vez por Gary Brewer (1974), que alertava para o fato de que as políticas não possuíam um ciclo definido ou linear, ocorrendo modificações em seu curso. Brewer introduziu a noção de política pública como um ciclo contínuo e propôs uma nova fase neste ciclo, prévia ao debate governamental, que denominou de fase de reconhecimento do problema. Assim, decompôs o processo decisório em seis etapas – invenção, estimativa, seleção, implementação, avaliação e término – e incrementou o modelo de análise proposto por Lasswell, sem romper com a lógica de análise que se estabelecia.

Assim como Brewer, muitos outros analistas da política partiram das etapas propostas por Lasswell para desenvolver seus estudos, trazendo contribuições e sugerindo novos modelos. O quadro 1 aponta as principais características de alguns destes modelos, trazendo questões relativas ao funcionamento da máquina estatal (o que o governo faz). O ponto de partida para estes modelos foi a identificação das características das agências públicas “fazedoras da política”; dos atores participantes desse processo de “fazer” políticas; das interações entre agências e atores; e das variáveis externas que influenciam esse processo³. (VIANA, 1997)

³ Viana (1997) ressalta que é uma preocupação desse campo teórico

Os estudos de situações concretas fundamentavam as críticas aos modelos anteriores e ressaltavam a importância de se reconhecer um padrão distinto na construção e implementação das políticas, indicando prevalecer a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos; mostrando que em cada fase, apesar de suas particularidades, ocorriam novas decisões políticas. Buscava-se, então, ressaltar que o ciclo da política era um processo com inúmeros momentos de reformulação e não ‘um mecanismo operativo perfeito’. Mas, a ideia de fases e de um ciclo na política ainda se mantinha, não havendo teoria ou modelo que questionasse este modo de entendimento.

Quadro 1 – As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de política.

(continuação)

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

– explicitada às vezes de forma direta por alguns autores – apreender, com base nesses estudos empíricos sobre políticas públicas (isto é, sobre o que o governo faz), um maior conhecimento a respeito das características mais gerais dos sistemas políticos e das relações que se estabelecem entre políticas públicas e política, de um lado, e entre governo e sociedade, de outro.

Quadro 1 – As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de política.

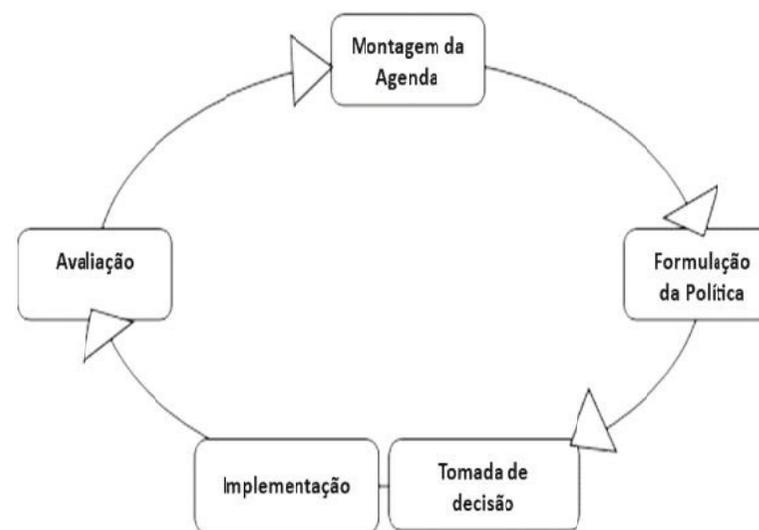
(conclusão)

Estudos	Fases definidas
R Rose – 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.
G Brewer – The policy sciences emerge, 1974	Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação e Término.
W Jenkins – Policy Analysis: a political and organizational perspective, 1978	Iniciação, Informação, Consideração, Decisão, Implementação, Avaliação e Término.
BW Hogwood and LA Gunn – Policy analysis for the Real World, 1984	Definição de temas, 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: Elaborado pelas autoras.

Nos anos 1990, Howlett e Ramesh condensaram as fases do processo da política pública em cinco etapas, apresentando o que denominaram *'Improved model'*: (1) montagem da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação. Neste modelo, prevalece a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada, para enfim ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política. Esta é a ideia de ciclo da política que até os dias atuais é bastante divulgada e trabalhada nos estudos de política, representada na Figura 1.

Figura 1 – O Ciclo da Política segundo Howlett e Ramesh



Fonte: Adaptado de Howlett e Ramesh (1995).

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.

Mas quais são as vantagens e desvantagens da análise da política por fases?

Talvez a principal contribuição da ideia do ciclo da política seja a possibilidade de percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o processo político.

Já as desvantagens estão por conta da inevitável fragmentação que a ideia de fases provoca em qualquer análise a ser empreendida. Por mais que haja um cuidado do analista em não isolar uma fase e seus efeitos, há sempre o risco de tratá-la de forma estanque. Além disto, a aplicação deste(s) modelo(s) carrega consigo o perigo de se imaginar que a política se comporta de forma previsível. Imagina que é possível fazer um estudo das políticas que seja neutro ou que abstraia totalmente das disputas e intenções dos analistas. Ou seja, há dificuldade de se discutir as implicações políticas na afirmação deste ou daquele modelo. No entanto, esta é uma questão que se apresenta para todo o campo de análise da política e não apenas para o uso específico deste modelo.

Voltaremos a estas questões mais adiante. Neste momento parece-nos importante aprofundar um pouco mais na noção de ciclo e fases da política a partir dos

principais conceitos e características presentes em cada fase, o que pode ajudar na reflexão sobre os limites e possibilidades deste referencial.

Percorrendo as fases da política⁴

Reconhecimento de um problema/montagem da agenda

Na perspectiva do ciclo, o primeiro passo no desenvolvimento de uma política é o de **reconhecimento de um problema** (também denominado ‘montagem da agenda’ no modelo de Howlett e Ramesh) como de relevância pública. Assim, os problemas constituem o ponto de partida para a geração de uma política pública. Mas que problemas são reconhecidos pelos governantes como relevantes? Como se dá este processo de reconhecimento?

Foi com estas perguntas que Kingdon (1984) propôs um estudo [**BOX 1 – O ESTUDO DE KINGDON**] sobre duas políticas públicas (saúde e transportes) desenvolvidas nos EUA, buscando compreender como alguns temas relativos a estas áreas passaram a integrar a agenda política governamental e como foram geradas as alternativas para a tomada de decisão. Ressalte-se que toda sua preocupação estava voltada para a política governamental e a decisão neste âmbito. Suas perguntas resumiam-se em saber quando e de que forma um problema entrava ou não na agenda decisória de um governante.

Kingdon percebeu, com sua pesquisa, que os problemas se apresentavam de forma distinta e ganhavam

⁴ Neste texto adotaremos a denominação das fases sintetizadas por Howlett e Ramesh (1995), com a contribuição de outros autores e seus modelos no diálogo com a ideia de ciclo.

diferentemente a atenção do governo. Assim, denominou AGENDA a lista de assuntos e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Destacou também que o processo de mudança da agenda se altera à medida que os cenários políticos se modificam e diferenciou três tipos de agenda no processo político, visando ressaltar os diferentes *status* dos problemas no âmbito de uma política de governo:

- a *agenda sistêmica ou não-governamental* – corresponde à lista de assuntos e problemas do país, colocados na sociedade, que por algum motivo não despertaram a atenção do governo e dos formuladores de política naquele momento e que ficaram aguardando oportunidade e disputando espaço para entrar na agenda governamental;

- a *agenda institucional ou governamental* – inclui os problemas que obtêm a atenção do governo, mas ainda não se apresentam na mesa de decisão;

- a *agenda decisória ou política* – corresponde à lista de problemas que estão sendo considerados e que serão trabalhados nos processos decisórios.

Com essa diferenciação, Kingdon visou contribuir para uma melhor compreensão acerca dos elementos presentes no momento de decisão de uma política. Porém, o estudo não se resumiu a identificar as agendas em debate, mas como uma agenda se constituía. O autor concluiu que a entrada de novos problemas na agenda decisória não é produzida por um processo necessariamente incremental⁵, mas resultado de uma combinação de fluxos

⁵ O processo incremental produz mudanças graduais nas políticas, em pequenos passos. Refere-se a pequenos ajustes, marginais, que vão sendo realizados sem gasto excessivo de tempo para definir os objetivos das ações e com maior controle sobre as alterações produzidas. No entanto, para Kingdon, são as características dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas que podem

independentes que atravessam as estruturas de decisão – o fluxo de problemas (*problem stream*), o fluxo de soluções e alternativas (*policy stream*) e o fluxo da política (*politics stream*). Com isso, destacou que os formuladores de políticas não conseguem atuar em todos os problemas o tempo todo e que apenas alguns temas são capazes de atrair a atenção dos formuladores e entrar na agenda decisória, produzindo muitas vezes mudanças abruptas, a partir da produção de uma combinação inédita⁶.

Os três fluxos são caracterizados pelo autor da seguinte forma:

- *Fluxo de problemas* – remete às condições sociais e à forma como cada condição desperta a necessidade de ação. Problemas podem ser percebidos a partir de indicadores (por ex: taxas de mortalidade), de eventos, crises e símbolos (por ex: desastres, acontecimentos), ou no *feedback* de ações governamentais (por ex: no acompanhamento de atividades implementadas, retorno de metas e outros). Um problema, quando identificado por dados quantitativos, por crises, ou pelo retorno de ações governamentais, assume grande importância no debate de formulação de políticas, contribuindo para a construção de argumentos em favor de uma política que busque resolver

responder melhor pelos tipos de processos e, conseqüentemente, pela forma como os problemas são selecionados. Ele se utiliza da teoria das organizações (compreensiva, racional e incrementalismo) e de um modelo em particular (de James March e Johan Olson, intitulado “*garbage can model of organizational choice*” traduzido como “*modelo da lata de lixo*”) para entender as instituições do Executivo. Para o autor, preferências problemáticas, tecnologias não claramente especificadas e participação fluida são características das instituições do Executivo, sendo o resultado final de suas atividades função de um *mix* de fluxos entre problemas e soluções, a partir de participantes limitados com recursos específicos. (VIANA, 1996; CAPELLA, 2006)

⁶ Em razão da compreensão de diferentes fluxos atuando no processo de formulação de políticas, Kingdon nomeou seu modelo de ‘*multiple streams*’ (‘múltiplos fluxos’).

tais questões. Ainda assim, a evidência dos problemas não é capaz de isoladamente influenciar a tomada de decisão, exigindo uma articulação com os demais fluxos.

- *Fluxo de alternativas e soluções* – são propostas rotineiramente elaboradas por especialistas, funcionários públicos, grupos de interesse, entre outros. Estes diferentes grupos mobilizam comunidades de políticas que se envolvem com determinados temas e aguardam o surgimento de oportunidades para propor soluções para os problemas. As alternativas e soluções estão disponíveis e quando surgem os problemas passam por um processo competitivo de seleção⁷, para a efetiva consideração no processo decisório das políticas.

[Os participantes do processo decisório - Kingdon destaca atores governamentais e não-governamentais como participantes do processo decisório. Os atores governamentais são membros do próprio *staff* da administração (Presidente, Executivo e membros nomeados para exercer cargos públicos comissionados), parlamentares, funcionários do Congresso e integrantes do funcionalismo de carreira. Os atores não-governamentais são grupos de pressão ou de interesse, acadêmicos, pesquisadores e consultores, mídia, partidos políticos e opinião pública. Estes dois grupos são ainda subdivididos em atores visíveis e invisíveis. Os atores visíveis são aqueles que diretamente atuam na formação da agenda – o Presidente, os parlamentares, os partidos, a mídia – e que têm poder suficiente para

⁷ Compõem os critérios para ampliar as chances de uma alternativa/solução ser considerada no processo decisório: viabilidade técnica, valores compatíveis com aqueles dos membros da comunidade política, e capacidade de antecipar constrangimentos que a proposta irá enfrentar.

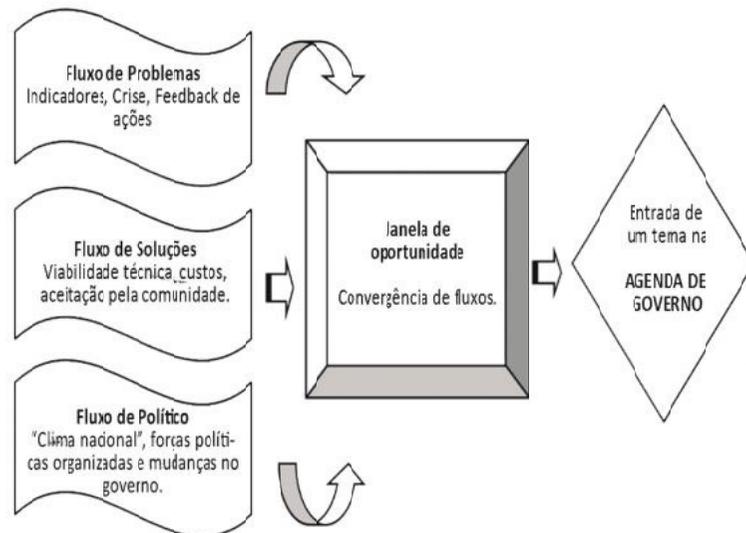
estabelecer agendas governamentais; e os atores invisíveis aqueles que operam de forma indireta no processo político – os acadêmicos, os funcionários do Executivo e do Congresso –, atuando mais na produção de indicadores e nas alternativas de políticas. A ideia central é de que alguns atores são influentes na formulação da agenda governamental propriamente dita, e outros exercem maior influência na definição de alternativas de políticas. Com isso, o autor frisou que a formulação de políticas públicas está longe de representar um processo racional, onde os formuladores listam os problemas a serem enfrentados para que sejam elaboradas propostas ideais de solução. Em outra direção, mostrou que envolve uma convergência de fluxos e atuação de atores com recursos específicos de poder, além de momentos oportunos para sua proposição.]

- *Fluxo político* – dimensão da política ‘propriamente dita’, na qual as coalizões são construídas a partir de barganhas e negociações. Neste fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental: o “clima” ou “humor” nacional (por ex: um momento político favorável a mudanças dado o carisma de um governante ou a conjuntura política, econômica e social); as forças políticas organizadas (grupos de pressão); e mudanças no interior do próprio governo.

Para Kingdon, cada um destes fluxos tem vida própria e segue seu caminho de forma relativamente independente, como o fluxo ou a corrente de um rio. Porém, em alguns momentos, estes fluxos convergem criando ‘janelas de oportunidade’ (*policy windows*), possibilitando a formação de políticas públicas ou mudanças nas políticas existentes.

Ou seja, uma janela de oportunidade apresenta um conjunto de condições favoráveis a alterações nas agendas governamental e de decisão e à entrada de novos temas nestas agendas (Figura 2).

Figura 2: Os três fluxos do processo decisório e a entrada de temas na agenda de governo



Fonte: Elaborado a partir de Kingdon (1984).

Destaca-se, aqui, o papel dos empreendedores de política (*policy entrepreneurs*) que, conforme o autor, são indivíduos que advogam por propostas de políticas e que estão dispostos a investir seus recursos (tempo, energia, reputação e diversas vezes até dinheiro) para promover determinada posição em troca de retornos futuros. Quando as janelas se abrem, os empreendedores de política encontram a oportunidade de atrair a atenção para aqueles

problemas com os quais estão envolvidos e apresentar propostas de soluções [BOX 2 - Políticas públicas: como se formam as agendas? Uma discussão a partir da formulação da política de vigilância alimentar e nutricional para os povos indígenas em 2004].

É importante considerar que, para Kingdon (1984), os defensores de uma ação política mantêm seus problemas e propostas de soluções “à mão”, esperando que essas oportunidades ocorram, tendo em vista que a ‘janela de oportunidades’, quando se abre, tem caráter provisório e não se mantém aberta por muito tempo. *A oportunidade de mudança na agenda cessa quando um dos fluxos desarticula-se com relação aos demais*, resume Capella. (2006, p. 30)

Ao construir essa ideia e esses conceitos, Kingdon (1984) oferta para o campo da análise de políticas alguns recursos metodológicos que podem auxiliar na compreensão dos elementos presentes no processo de desenvolvimento de uma política. Fornece também recursos para auxiliar na compreensão de que a exclusão de assuntos da agenda governamental pode ocorrer, dentre outros motivos, em função de uma base de apoio insuficiente para manutenção do assunto na agenda; por políticas mal formuladas; por uma política governamental elaborada deliberadamente para o enfraquecimento e extinção daquele problema; e da alteração da natureza do problema.

[Alguns exemplos de como a análise de fluxos no processo decisório ajuda a compreender determinadas políticas:

Uma situação de crise – A crise da atenção à saúde no município do Rio de Janeiro no ano de 2005 tornou-se problema dos governos municipal, estadual e federal, exigindo a definição de uma política pública imediata para a reversão do quadro de calamidade instalado. Foram acessadas

diferentes soluções, o que desencadeou a retomada da gestão de hospitais federais que estavam sob gestão municipal. Nesse caso, o fluxo de problemas foi o disparador da articulação entre os distintos fluxos. Porém, pode-se considerar que já existiam condições na política que favoreciam a adoção de tal solução.

Uma situação advinda da ação política de grupos de interesse – A definição da lei que tornou obrigatória a distribuição gratuita de medicamentos para a Aids no Brasil, em 1996, se deu mediante forte articulação do movimento social da Aids com os legisladores, sociedade civil, governo, organizações internacionais, indústria de medicamentos e outros. A janela de oportunidades para essa política envolveu diferentes atores, visíveis e invisíveis. Os indicadores de saúde sobre os números da Aids no Brasil e no mundo, as alternativas de política apresentadas pelos técnicos e movimento social convergiram num cenário político favorável a apresentação e aprovação da lei.

Uma situação de oportunidade mediante o “clima político” – A desigualdade social no Brasil referida especialmente à população negra encontrou no âmbito do Governo Lula (2003) uma situação de oportunidade para a definição de políticas públicas compensatórias, como a definição de quotas nas universidades públicas e a priorização de políticas para as comunidades de origem quilombola. Caracteriza-se como um bom exemplo de uma política que já encontrava eco no fluxo de problemas e alternativas há alguns anos, permitindo que possamos reconhecer o fluxo da política como o disparador da abertura da janela de oportunidades.]

Fomulação da política e tomada de decisão

Seguindo a perspectiva do ciclo da política, o passo seguinte à entrada do problema na agenda governamental é a **formulação da política**, ou seja, o momento no qual, dentro do governo, se formulam soluções e alternativas para o problema, podendo ser entendido como o momento de diálogo entre intenções e ações.

Para os analistas, somente após a fase de formulação estão dadas as condições para a **tomada de decisão**, que abarca o processo de escolha pelo governo de uma solução específica ou uma combinação de soluções, em um dado curso de ação ou não ação. Assim, na fase de tomada de decisão desenham-se as metas a serem atingidas, os recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da intervenção.

Neste modelo de análise, as fases formulação e tomada de decisão ganham relevância, pois nelas se definem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento de uma ação. É quando se explicitam as escolhas políticas de uma autoridade, em qualquer nível em que esta autoridade esteja localizada.

Algumas questões orientam a análise destas fases (ver quadro 3):

- Como as alternativas políticas foram formuladas?
- Como determinada proposição foi escolhida entre as demais alternativas?
- Quem participou do processo de formulação e decisão das políticas?

Contudo, os analistas de política advertem que embora se possa buscar entender as escolhas políticas dos formuladores e autoridades, elas estão inseridas numa

cultura política e social e em condições socioeconômicas que interferem nas decisões. Assim, ressaltam que dificilmente todas as decisões relevantes podem ser tomadas durante estas fases, isso porque muitas decisões envolvem conflitos, negociações e compromissos com interesses antagônicos. Além disso, indicam que existem regras institucionais que limitam o raio de ação de quem toma as decisões, mobilizando instâncias hierárquicas governamentais diferenciadas dentro de um Estado que possui formas específicas de funcionamento. Por isso, para esses analistas muitas decisões só podem ser tomadas quando todos os fatos estão à disposição dos implementadores, visto que muitas vezes há falta de informação sobre os processos envolvidos.

Em síntese, os analistas reconhecem que no processo de formulação e decisão ainda há conhecimento limitado sobre o impacto efetivo das novas medidas propostas, o que explicaria muitas decisões serem adiadas para a fase seguinte da política, a fase de implementação. Este também tem sido um problema indicado nas análises para o próprio desenvolvimento de muitas políticas: a pouca materialidade e a falta de elementos concretos no processo de formulação e decisão.

Implementação da política

Dando continuidade ao ciclo da política, segue-se a fase de **implementação**, definida como o momento de colocar uma determinada solução em prática. Esta fase envolve uma série de sistemas ou atividades da administração pública: o sistema gerencial e decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política, os sistemas logísticos e operacionais (recursos materiais, financeiros), dentre outros.

Para alguns analistas a implementação é a fase administrativa da política, onde todo o controle está nas mãos dos “formuladores”, situados no topo das organizações. Esta forma de compreender a implementação ficou conhecida como enfoque *top-down*, porque define a existência de uma organização central que assume o controle dos fatores políticos, organizacionais e técnicos e a divisão de responsabilidades.

Nesta visão, entende-se que é possível identificar o que é necessário para atingir as metas de uma política, utilizando-se de técnicas tradicionais de administração. A partir desta perspectiva, o estudo de implementação busca responder o porquê de certas políticas serem bem sucedidas (bem implementadas) e outras não, considerando como definição de implementação um processo em que ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores.

Esta concepção faculta ao gestor a possibilidade de considerar insucessos (em especial, a não consecução de objetivos e metas) como desvios de rota cometidos por aqueles que, localmente, não foram capazes de executar a política da maneira exata como foi estabelecida. Embute, portanto, uma divisão do trabalho na qual os que estão no nível central de poder detêm o monopólio da elaboração e da implantação das políticas, restando aos que estão na ‘ponta dos serviços’ a colocação em prática do que foi pensado por aqueles que estão no comando da política. Consequência direta deste processo: os bônus pelos acertos são capitalizados, sobretudo, pelos gestores, enquanto os ônus dos erros são distribuídos entre os executores e os setores da sociedade que sofrem por não terem seus problemas superados.

A crítica a esta visão constituiu outro enfoque para a análise da fase de implementação, denominado *bottom-*

up. Neste enfoque, pressupõe-se que a política não se define no topo da pirâmide da administração, mas no nível concreto de sua execução. Parte da análise das redes de decisões que se estabelecem no enfrentamento entre os diversos atores quando da implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas pré-existentes. Parte também da ideia de que existe sempre um controle imperfeito em todo o processo de elaboração da política, o que condiciona o momento da implementação. Assim, a implementação é entendida como o resultado de um processo interativo através do qual uma política, que se mantém em formulação durante um tempo considerável, se relaciona com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação. Este enfoque alerta para o fato de que certas decisões que idealmente pertencem ao terreno da formulação só são efetivamente tomadas durante a implementação, porque se supõe que determinadas opiniões conflitivas não podem ser resolvidas durante o momento da tomada de decisão.

Estudos posteriores fizeram críticas tanto ao enfoque *top-down* quanto ao *bottom-up*, demandando enfoques multicausais que envolvessem questões estratégicas, ‘política’, múltiplos atores e interesses. Hoje convivem diferentes enfoques como opções de análise nos estudos de implementação, visando abarcar a quantidade de questões que se apresentam no momento de implementação e que muitas vezes colocam em xeque a própria política definida. Vários exemplos podem ser indicados, mas talvez o mais evidente seja a situação de uma lei aprovada e que nunca é implementada.

Admite-se na literatura que, nesta fase, uma proposta política pode se modificar ou se alterar no seu argumento principal; que novas negociações podem ser processadas e, por consequência, novas decisões e formulações podem

ser apresentadas, reiniciando, por vezes, o ciclo da política. Tais mudanças se apresentam como desafios para a análise dos processos de implementação e têm pressionado por mudanças nos enfoques de análise utilizados.

[Implementação] - A implementação é encarada no campo da análise de políticas como um jogo em que uma autoridade central procura induzir agentes implementadores a colocar em prática objetivos e estratégias que lhe são estranhas. Mas, a resposta (aceitação, neutralidade ou rejeição) dos agentes implementadores depende de muitos fatores, tais como: o entrosamento entre formuladores e implementadores, a compreensão da política, o conhecimento de cada fase do processo e da quantidade de mudança envolvida com a nova política. De todos os fatores, este último apresenta-se como o mais crítico, porque determina os graus de consenso ou conflito em torno das metas e objetivos de uma política, e quanto maior a mudança, menor o consenso. No Brasil, encontramos bons exemplos de duas questões controversas na política de saúde recente. Primeiro caso: mesmo autorizado o procedimento de mudança de sexo, tal prática encontrou forte resistência no legislativo, com argumentos de que é um procedimento caro e o recurso da saúde deve ser investido em outras prioridades. Foi uma questão que teve pouca publicidade e não envolveu grandes mudanças políticas e/ou culturais. Segundo caso: a descriminalização do aborto. Questão amplamente debatida em diversos meios, com forte indícios “técnicos” da necessidade de descriminalização, não obteve consenso devido à demanda

importante por transformação cultural. Não encontrou, ainda, uma janela de oportunidade. Ou seja, o primeiro caso refere-se a uma lei que não se implementa na prática, sofrendo resistências de diversos grupos, enquanto no segundo caso não se alcança consenso para a definição de uma lei, sendo esta uma prática presente na sociedade. Assim, o desafio é reconhecer a implementação como algo que não necessariamente se atrela a questões da política oficial, mas a aspectos políticos, culturais e sociais que permeiam as práticas.]

Dada a complexidade de elementos que convergem na fase de implementação, esta é vista pelos analistas da política como um momento crucial no ciclo da política, que traz importantes contribuições para a análise de políticas. E é no aprofundamento desta fase que alguns estudos começam a indicar a necessidade de se buscar entender o processo político de forma mais dinâmica e interativa.

Há ampla literatura acadêmica discutindo a implementação num esforço de estabelecer as relações entre as ações propostas e as ações implementadas, os sucessos e fracassos dos governos em cada situação. Só para citar alguns estudos nesta linha: Pressman e Wildavsky (1973); Bardach (1977); Elmore (1979); Sabatier e Mazmanian (1980); Ham e Hill (1984); Hogwood e Gunn (1984); e Lindblom (1984).

Cabe aqui destacar o estudo de Hogwood e Gunn (1984), no qual o momento de implementação está diretamente relacionado à fase de formulação da política, onde há uma tendência de se constituir pactos políticos abrangentes, sem uma especificação da política a ser implementada, ou dos pré-requisitos que a sustentam. Os autores argumentam que se o resultado da negociação

no momento de formulação de uma política é o desenho de uma política ruim, com um diagnóstico impreciso e inconsistente da realidade política e institucional, a chance de implementação dessa política é pequena. Portanto, se a política é “boa”, mas a perspectiva de execução é ruim, pela falta de capacidade técnica ou falta de recursos, também existirão problemas na implementação. Consideram, também, que uma política está sujeita a fatores externos diversos, que não estão necessariamente associados ao momento de formulação da política e que dificultam sua implementação. Por exemplo, o azar no momento de colocar em prática uma ação (fator má sorte).

Com isso, os autores ressaltam que o momento de implementação é de intensa negociação, em que é possível identificar onde se sustentam os pactos estabelecidos. Se o momento de formulação é um momento de grandes consensos, onde tudo é possível, é no momento da implementação que se vê a real potencialidade de uma política, quem são os atores que a apoiam, o que cada um dos grupos disputa, e seus interesses. Estabelecem-se novos pactos, agora com novos atores, muitas vezes não participantes do pacto inicial de formulação, como os que são responsáveis pela prestação direta de serviços e que, no momento de implementação, tornam-se os principais agentes de transformação da política. Inicia-se um novo processo decisório, uma nova formulação da política, agora voltada para a sua aplicabilidade mais imediata e já não mais sujeita a intervenções ampliadas dos grupos sociais que sustentaram a proposta previamente aprovada.

Neste enfoque, importa saber por que a implementação gera tantas possibilidades de mudança na política inicialmente desenhada. Hogwood e Gunn (1984) apresentam pelo menos três razões: 1) o baixo compromisso dos políticos com o momento de implementação, aceitando

que a eles cabe o ônus da formulação, do qual prestam contas; 2) uma divisão institucionalizada entre aqueles que formulam e os que implementam uma política, sendo estes últimos capazes de identificar os pontos-chave da operacionalização (conhecimento técnico); 3) a própria complexidade do processo, que demanda um conhecimento sólido e prévio das múltiplas variáveis que influem no processo político e que, por mais controladas que sejam, apresentam também um comportamento independente, não linear.

Nesse sentido, as questões que se apresentam nos estudos que visam analisar o momento de implementação de uma política compreendem (ver quadro 3):

- A formulação da política apresenta objetivos, metas e direção clara?
- Os recursos necessários para sua implementação foram considerados no momento da formulação/implementação?
- O processo de construção da estratégia de implementação é claro? Em especial quanto à divisão de atribuições e atividades? Exige mudança organizacional?
- Os atores envolvidos na implementação estão de acordo e compreendem a política traçada?

Cabe também destacar que os estudos de implementação estão bastante bem inseridos na lógica de subsidiar e orientar os governos no momento de formulação de suas políticas e na tomada de decisão, o que é uma forma de entender e divulgar a produção de conhecimento. Outros estudos podem se voltar mais a explicar as razões e motivos que mobilizam governos na orientação de suas políticas.

Avaliação de políticas

A última fase do ciclo da política é a **avaliação**, que tem sido amplamente debatida na literatura pelas distintas concepções atribuídas à própria ideia de avaliação, bem como pelos diversos caminhos metodológicos traçados, em função daquilo que está sendo avaliado e dos objetivos que se pretende alcançar.

Embora a avaliação seja apontada no ciclo da política como uma fase específica, ela tem sido utilizada, dentro dos modelos que adotam esta perspectiva, como um instrumento voltado para subsidiar a tomada de decisões nos mais variados momentos que ocorrem ao longo das diversas fases do ciclo. Desta forma, não se restringe à avaliação de resultados da política e nem à etapa final do processo.

Isso torna relevante destacar e compreender algumas características das avaliações que definem sua classificação e implicam distintas abordagens avaliativas, com diferentes instrumentos, recursos e tempos de operação.

Antes de classificar os tipos de avaliações, porém, convém diferenciar a avaliação normativa da pesquisa avaliativa. Considera-se que a avaliação pode ser resultado direto da aplicação de critérios e normas bem definidos ou ser elaborada a partir de um procedimento científico, caracterizando-se como uma pesquisa. Neste último caso, para Contandriopoulos et al. (1997), são analisadas também a pertinência, os fundamentos teóricos e as relações existentes entre a intervenção e o contexto no qual ela se situa.

Neste sentido, Aguilar e Ander-Egg (1994) definem avaliação como uma forma de pesquisa social aplicada: sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados

e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor de diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação e execução) ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão.

O momento do ciclo da política ao qual a avaliação se remete é um elemento determinante dos diferentes tipos de avaliação, nas diversas classificações existentes. Uma das tipologias utilizadas é a distinção entre avaliações *ex-ante* e *ex-post*.

As “avaliações *ex-ante*” consistem no levantamento das necessidades e estudos de factibilidade que irão orientar a formulação e a tomada de decisões para uma política. Denominadas por Draibe (2001) como “avaliações-diagnóstico”, atendem a um ou dois dos seguintes objetivos:

- produzir orientações, parâmetros e indicadores que se incorporem ao projeto, melhorando seu desenho e suas estratégias metodológicas e de implementação;
- fixar um ponto de partida que permita comparações futuras (linha de base ou tempo zero).

As “avaliações *ex-post*” são aquelas que ocorrem concomitantemente ou após a implementação da política e se distinguem, quanto à natureza, em “avaliação de processo” e “avaliação de resultados”.

As “avaliações de processo” buscam, mormente, identificar os atores estratégicos a serem mobilizados, a estratégia de implementação e os subprocessos e estágios pelos quais se desenvolve a implementação. De acordo com Draibe (2001, p. 30),

buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento

das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados.

Classificadas por Barros Silva et al. (1999) como avaliações com “foco no funcionamento”, são consideradas aquelas que voltam-se para entender o modo específico de tal funcionamento; analisar suas etapas, mecanismos de operação, processos e conexões causais.

Nas “avaliações de resultados”, busca-se saber se os programas cumpriram seus objetivos; o quanto cumpriram e com que qualidade.

Barros Silva et al. (1999), dividem as avaliações com “foco nos resultados” em três tipos: estudos de resultados antecipados (aqueles que os formuladores dos programas esperam atingir com sua implementação); de resultados não-antecipados; e a análise de impacto, que permite entender se o programa realmente produz os benefícios que se espera para os beneficiários, e em que intervalo de tempo.

Por outro lado, Draibe (2001) chama atenção para o uso pouco preciso da noção de resultados e diferencia os tipos de resultados (no sentido amplo da palavra), que podem ser avaliados simultaneamente:

Desempenho ou resultados (no sentido estrito da palavra) – refere-se aos ‘produtos’ do programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de ‘produção’ (p.ex.: número de pessoas vacinadas);

Impactos – são as alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocadas (p.ex.: variação da taxa de incidência da doença relacionada a tal vacina);

Efeitos – dizem respeito a outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e

institucional no qual se realizou (p.ex.: melhora do nível de informação em saúde da população).

Outra forma de classificação é proposta por Arretche (2001), que distingue três modalidades de avaliação: “avaliação política”, “análise de políticas públicas” e “avaliação de políticas públicas”.

A “avaliação política” é compreendida como a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política esclarecendo as razões que a tornam preferível a qualquer outra. Pode ressaltar tanto o caráter político do processo decisório que implicou a adoção de uma determinada política quanto os valores e critérios políticos nela identificáveis. Examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e seus resultados prováveis. O que tem em comum com a avaliação *ex-ante* é que prescinde do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise.

A “análise de políticas públicas” visa realizar o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos do programa, que podem ser formulados e implementados de diversos modos. Busca reconstituir suas características de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível, dando sentido e entendimento às ambiguidades, incoerências e incertezas presentes em todos os momentos e estágios da ação pública. Aproxima-se da avaliação de processos à medida que permite identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação, sem preocupar-se diretamente com os resultados. Ainda que possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, não almeja atribuir uma relação de causalidade entre o programa e um resultado.

A atribuição desta relação de causalidade é o objetivo da terceira modalidade de avaliação classificada como “avaliação de políticas públicas”. Sua particularidade consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer tal relação, ou ainda estabelecer que na ausência deste programa não haveria o resultado mencionado. Desta forma, é óbvia a ligação dessa modalidade com a chamada avaliação de resultados.

Nessa relação entre processos e resultados surge outra classificação para os estudos avaliativos: “avaliação de eficácia”, “avaliação de eficiência” e “avaliação de efetividade”.

A “avaliação de eficácia” se apoia no conceito de programa eficaz: aquele no qual os processos e sistemas de implementação são adequados para produzir seus resultados em menor tempo e com mais alta qualidade. Neste tipo de avaliação examinam-se os processos e sistemas de implementação, com vistas a identificar os fatores facilitadores de resultados em quantidades e qualidades máximas e em períodos mais curtos; buscam-se, também, os obstáculos ao alcance destes resultados. A medida de eficácia na consecução dos resultados almejados é dada pelo predomínio dos fatores facilitadores. (DRAIBE, 2001)

Arretche (2001), ao apontar a avaliação de eficácia como aquela que relaciona diretamente objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa com seus resultados, afirma que este tipo de avaliação pode ser feita, por exemplo, entre as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente utilizados. Em ambos os casos, aponta como maior dificuldade para este tipo de avaliação, a obtenção e a confiabilidade das informações obtidas.

A “avaliação de eficiência” investiga a relação entre o esforço empregado na implementação do programa (pensado enquanto custo) e os resultados alcançados (no sentido amplo da palavra). O questionamento típico para este tipo de avaliação é se as atividades ou processos se organizam tecnicamente, da maneira mais apropriada; se operam com os menores custos para a produção máxima dos resultados esperados e no menor tempo possível. (DRAIBE, 2001)

A “avaliação da efetividade” refere-se à relação entre ‘objetivos e metas’ e ‘impactos e efeitos’. Desta forma, a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que se realizam as alterações (impactos e efeitos) que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide. (DRAIBE, 2001)

Outra classificação encontrada é a que faz a diferenciação entre avaliação somativa ou formativa, e que está relacionada às funções que a avaliação deve cumprir.

A avaliação formativa visa fornecer informações para adequar e superar aspectos problemáticos da política durante a fase de implementação. Tem a função de gerar *feedback* para aqueles que estão diretamente ligados aos processos desta etapa, com o propósito de possibilitar correções. Em contrapartida, a avaliação somativa trabalha com dados relativos aos resultados. Busca a análise e produção de informações que têm como interesse subsidiar decisões relativas à continuidade do programa, seu encerramento, sua ampliação e mesmo sua adoção por outros gestores ou em outros momentos, fundamentando-se na especificação de até que ponto os objetivos propostos foram atingidos.

O entrelaçamento e a dependência entre estes dois tipos de avaliações, no entanto, é apontado por diversos autores. Por um lado, destaca-se que as avaliações somativas

necessitam de informações sobre a formação e o processo de implementação e, neste sentido, dependem de informações de natureza formativa. Por outro lado, quando se opta pela continuidade de uma política após um estudo de avaliação somativa, os resultados deste estudo podem ser utilizados, mais adiante, para uma avaliação formativa. Além disso, em políticas amplas, a avaliação somativa de um componente da política pode desempenhar função formativa no processo de implementação da política como um todo.

A relação entre as diversas classificações explicitadas acima e as diferentes fases do ciclo da política estão assinaladas no Quadro 2. Este tipo de análise facilita a compreensão do estudo de avaliação a ser desenvolvido e a escolha dos métodos e técnicas a serem utilizadas.

Quadro 2 - Relação entre classificações de avaliação existentes e o ciclo da política.

(continuação)

Ciclo da política			
Classificações	Formação/ Formulação	Implementação	Avaliação final (Resultados gerados)
Avaliação <i>ex-ante</i>	X		
Avaliação <i>ex-post</i>		X	X
Avaliação de processo	X	X	
Avaliação de resultados			X
Avaliação Política	X		

Quadro 2 - Relação entre classificações de avaliação existentes e o ciclo da política.

(conclusão)

Ciclo da política			
Classificações	Formação/ Formulação	Implementação	Avaliação final (Resultados gerados)
Análise de Políticas Públicas		X	
Avaliação de Políticas Públicas			X
Formativa		X	
Somativa			X

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Contudo, é importante destacar que o tipo de avaliação é determinado pelos objetivos e questões colocadas em relação às políticas. Eis aqui alguns exemplos de perguntas disparadoras de estudos de avaliação, que completam o Quadro 3:

- A ação política implementada trouxe mudanças positivas ou negativas para as condições prévias das populações? Qual ou quais impactos gerados?
 - As ações previstas foram realizadas?
 - As metas definidas foram alcançadas? Os instrumentos e recursos previstos foram empregados?
 - As ações propostas utilizam os diferentes recursos com eficiência?

Quadro 3 – As fases das políticas e as questões que se apresentam na análise de cada fase.

(continuação)

Fases da Política	Questões pertinentes na análise de cada fase
Reconhecimento do problema - montagem da agenda	<ul style="list-style-type: none"> • Como os temas ganharam atenção dos governos? • Que problemas foram reconhecidos pelos governantes como relevantes? • Como as alternativas para estes temas foram geradas? • Como a agenda governamental se constituiu? • Por que e quando uma ideia emergiu?
Formulação da política	<ul style="list-style-type: none"> • Como as alternativas políticas foram formuladas? • Como determinada proposição foi escolhida entre outras alternativas? • Quem participou do processo de formulação e decisão das políticas?
Tomada de decisão	
Implementação	<ul style="list-style-type: none"> • A formulação da política apresenta objetivos, metas e direção clara? • Os recursos necessários para sua implementação foram considerados no momento da formulação/ implementação? • O processo de construção da estratégia de implementação é claro? Em especial quanto à divisão de atribuições e atividades? Exige mudança organizacional? • Os atores que estão envolvidos na implementação estão de acordo e compreendem a política traçada?

Quadro 3 – As fases das políticas e as questões que se apresentam na análise de cada fase.

(conclusão)

Fases da Política	Questões pertinentes na análise de cada fase
Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • A ação política implementada trouxe mudanças positivas ou negativas para as condições prévias das populações? Qual(is) os impactos gerados? • As ações previstas foram realizadas? • As metas definidas foram alcançadas? Os instrumentos e recursos previstos foram empregados? • As ações propostas utilizam os diferentes recursos com eficiência?

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Algumas considerações sobre a proposta de análise de políticas na perspectiva do ciclo

Nesta revisão, é possível perceber uma trajetória de crítica e maturação do campo de análise das políticas desde sua formação. Há amplo debate entre os pesquisadores na busca de referenciais e modelos que possam explicar a complexa situação de construção das políticas, mas também fica explícito que não há um único modelo de análise proposto, sendo consenso apenas a ideia de que a política segue um curso que envolve problemas, escolhas, decisões, ações, controle e retorno.

O esforço de delimitação das fases da política tem sido constantemente colocado em questão, pois, como resume Parsons, “nenhuma definição de análise de política e nenhuma teoria ou modelo consegue capturar ou explicar

a complexidade existente no que Easton denominou ‘web of decisions’, que consiste uma política pública”. (1995, p. XVII) Esta parece ser a orientação que vigora no momento atual.

Contudo, e de forma contraditória, a ideia de ciclo e o estudo das fases ainda buscam, muitas vezes, atender a pretensão do campo de análise de políticas de explicar para prescrever/propor ações no campo da gestão e administração públicas. Trata-se de uma abordagem analítica que visa ampliar o conhecimento da ação dos governos e potencializar os “fazedores da política” no sentido de melhorar a qualidade das políticas públicas. Há nesta abordagem, portanto, uma valorização do conhecimento técnico (que se respalda num dado modelo de ciência) como algo que pode e deve se sobrepor aos processos de negociação na construção de uma política.

Este nos parece um ponto importante a ser debatido, especialmente porque ao adotarmos uma visão de conhecimento que busca potencializar o que cada sujeito carrega consigo e que traz como contribuição para o debate no âmbito da política, potencializando a troca e negociação entre as partes, não consideramos existir um conhecimento melhor ou superior que se afirme frente aos demais. Ou seja, ao atribuir à análise das fases a pretensão de entender e direcionar os rumos da política poder-se-ia incorrer no erro de não se perceber o jogo de poder e disputa que perpassa toda e qualquer política e de se atribuir ao analista o papel de detentor de uma verdade e de orientador da boa política.

Nesse sentido, a delimitação das fases pode ser um fator crítico limitador da análise, especialmente se não há uma compreensão da forma como cada contexto constitui sua política e dos arranjos e processos políticos de disputa em cada âmbito. Um exemplo que talvez ajude

a explicitar o limite desta abordagem é quando se propõe um estudo de implementação sem considerar que mesmo na implementação há formulação, ou quando se imagina que, para que se possa estudar uma determinada fase, tenha que se abarcar todo o conjunto de questões que se apresentam naquele momento da política, sem atentar para as questões que estão presentes no campo em análise, adotando-se um modelo de análise *a priori*, um 'deve ser' da política que irá se repetir em todos os contextos.

No caso brasileiro, a configuração de um sistema político federativo traz ainda algumas complicações a mais em análises desta natureza. Como falar de implementação de políticas nacionais quando estados e municípios exercem ou são chamados a exercer sua autonomia local? O que precisa ser considerado nas trajetórias dos diferentes âmbitos institucionais da política de saúde para a análise das políticas em curso?

Por todas estas questões, a ideia de um ciclo da política com fases delimitadas parece funcionar muito mais como um artifício para o controle e definição de políticas que subsidiem a tomada de decisão do que para análises críticas dos processos políticos em curso. Na perspectiva crítica do processo político, importa saber em que contextos se inserem as políticas (as especificidades) e o arranjo que se constitui em cada caso, de modo a possibilitar análises que reflitam o debate político em questão e que não são simples reproduções de modelos políticos racionais e universais.

Assim, ainda que no campo de análise de políticas a ideia de ciclo e fases sirva como um recurso metodológico é preciso atentar para o uso que se fará deste recurso, que pode em última medida prejudicar a análise proposta.

Referências

AGUILAR, J.M.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

ARRETCHE, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (org) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

BARADACH, E. **The implementation game: what happens after a bill becomes a law**. Cambridge, Mass, 1977.

BARROS SILVA, P.L. et al. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**. Relatório final do Programa de apoio à gestão social no Brasil. Campinas, NEPP, 1999.

BREWER, G. The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. **Policy Sciences**, v.5, p. 239-244, 1974.

CAPELLA, A.C.N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, n. 61, p. 25-52, 2006.

CONTANDRIOPOULOS, A.P. et al. A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, Z.M.A. **Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implementação de programas**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997. p.29-47.

DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. de (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo : IEE/PUC-SP, 2001. p.13-42.

ELMORE, R. F. Backward Mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94, n.4, p. 601-616, 1979-1980.

HAM, C.; HILL, M.J. **The policy process in the modern capitalist state**. New York: St.Martin's Press, 1984.

HOGWOOD, B; GUNN, L. **Policy Analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOWLETT, M; RAMESH, M. **Studying Public Policy**. Canadá: Oxford University Press, 1995.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public choices**. Boston: Little Brown, 1984.

LASSWELL, H.D. The Policy Orientation. In: LERNER, D. LASSWELL, H.D. (eds) **The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LINDBLOM, C.E. **The Policy-Making Process**. 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice- Hall, 1984.

_____. The Science of 'Muddling Through'. **Public Administration Review**, v. 19, p.79–88, 1959.

PARSONS, D.W. **Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, 1995.

PRESSMAN J.L; WILDAVSKY A.B. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. Berkeley: University of California Press, 1973.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The implementation of public policy: a framework of analysis. **Policy Studies Journal**, v. 8, p. 538–560, 1980.

SIMON, H.A. **Administrative Behaviour: a study of decision-making processes in administrative organizations**. New York, Simon e Schuster Inc, 1947.

VIANA, A.L.A. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

_____. Enfoques metodológicos em políticas públicas: novos referenciais para estudos sobre políticas. In: CANESQUI, A.M. **Ciências Sociais e Saúde**. São Paulo: Hucitec, 1997.

Leituras recomendadas:

ARRETCHE, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (org) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

CAPELLA, A.C.N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, n. 61, p. 25-52, 2006.

VIANA, A.L.A. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

_____. Enfoques metodológicos em políticas públicas: novos referenciais para estudos sobre políticas. In: CANESQUI, A.M. **Ciências Sociais e Saúde**. São Paulo: Hucitec, 1997.