

## MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A PERSPECTIVA DA TEORIA DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

Isabela Cardoso de Matos Pinto<sup>1</sup>

**RESUMO:** *O artigo sistematiza os aspectos teórico-conceituais, a partir de uma revisão dos enfoques e modelos utilizados para compreender e explicar o processo decisório no âmbito das políticas públicas. Especificamente, analisa como tais políticas são formuladas pelos governos e como são definidas as responsabilidades por sua implementação nos diversos níveis de governo, tomando como eixo a contribuição de Kingdon (1995), acerca da definição da agenda.*

**Palavras chave:** Ciclo da política pública; Agenda; Processo decisório.

### INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o processo de reorientação das políticas públicas do Estado Brasileiro tem se pautado no direcionamento geral conferido à reforma do Estado. No caso das políticas sociais, trata-se da redefinição da sua “missão” e das formas de gestão das organizações públicas responsáveis pela produção direta de serviços.

As dificuldades na implementação de novas práticas na área da gestão governamental têm estimulado o surgimento de questionamentos acerca dos fatores que influenciam o processo de decisão, formulação e implementação das políticas públicas. Nesse sentido, alguns estudos têm gerado uma série de modelos explicativos do processo de decisão, elaboração, implementação e avaliação das ações governamentais.

Este trabalho mapeia como o tema vem sendo tratado na literatura, os aspectos teórico-conceituais, no qual se faz uma revisão dos enfoques utilizados para explicar e compreender o processo decisório no âmbito das políticas públicas, como elas são formuladas pelo Estado e como são definidas as responsabilidades pela implementação dessas políticas nos diversos níveis de governo.

Tomaremos como foco o momento de construção da agenda da política pública, especificamente o processo de tomada de decisão. Nesse sentido, identificamos a pertinência de eleger o modelo elaborado por John W. Kingdon para a compreensão dos elementos que compõem esse processo. O modelo teórico-metodológico formulado por Kingdon permite a análise dos momentos de “pré – decisão” e de “decisão”, isto é, a seleção dos problemas e a escolha das alternativas de políticas que se constituem em objeto do processo decisório.

### O PROCESSO DE REFORMAS À LUZ DA TEORIA DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

A incorporação de problemas na agenda das políticas públicas, ponto de partida para a elaboração de propostas de ação governamental, envolve uma série de etapas que se inicia com o “acatamento” de um assunto pelo governo, podendo-se identificar a forma como ele chega ao debate público (COSTA e MELO, 1998), capturando a atenção dos elaboradores da política

---

<sup>1</sup> Doutora em Administração Pública (UFBA), mestre em Saúde Coletiva (UFBA), Assistente Social (UCSal)

(determinação da agenda), gerando opções de política. Em seguida, torna-se necessário a legitimação do processo, momento no qual se busca apoio político dos atores envolvidos com a política pública para obtenção da aprovação nos órgãos competentes. Finalmente, implementa-se a política formulada.

Nas últimas décadas, foram desenvolvidos vários modelos para ajudar a compreender o processo decisório das políticas públicas. Algumas teorias foram formuladas para tentar explicar questões como, tomada de decisão, formulação e implementação de políticas, podendo-se destacar a teoria da escolha racional, o incrementalismo, a análise de sistemas, o ciclo da política pública, política da burocracia, “coalização de defesa” e a teoria da escolha pública (KELLY e PALUMBO, 1992, SOUZA e CARVALHO, 1999).

Uma revisão preliminar da literatura sobre “policy analysis” permite a identificação de três dimensões da política pública: a dimensão institucional (*polity*) que se refere à organização do sistema político, delimitada pelos sistemas legal e jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; a dimensão processual (*politics*) que se refere ao processo político, frequentemente conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição dos custos e benefícios de uma dada política pública; a dimensão material (*policy*), que se refere aos conteúdos concretos que envolvem a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000).

Basicamente de origem norte-americana, os estudos sobre *policy analysis* e *policy making* buscam entender e analisar o funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas “fazedoras de políticas”, dos atores participantes desse processo, dos mecanismos, critérios e estilos decisórios utilizados e das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores) com variáveis externas que influenciam esse processo.

Entre essas contribuições teóricas, está a da *policy cycle*, ou ciclo de políticas públicas, que tenta explicar a interação entre intenções e ações, ao tempo em que busca desvendar a relação entre o ambiente social, político e econômico, de um lado, e o governo, de outro. As ações no campo da política pública e os saberes técnicos a ela associados definem-se a partir de inúmeras decisões que são tomadas e que estão permeadas por paradoxos (STONES, 1988). Essas ações partem de um conjunto de pressupostos que determinam a atribuição de responsabilidades, a seleção dos assuntos relevantes, as alternativas a serem adotadas, a avaliação de necessidades e a determinação do público-alvo (FISHER e FORESTER, 1993).

A literatura do ciclo de política tem adquirido progressiva importância nos estudos sobre a elaboração da política pública. Vários trabalhos mencionados por Vianna (1996) indicam a evolução dos estágios de desenvolvimento dessas políticas (KINGDON, 1984; VAN DER GRAAF & VAN DIJK, 1985; SCHNEIDER, 1971; ANDERSON, 1975) e apontam fases ou etapas que compõem este processo: a) determinação da agenda, na qual a dinâmica da definição do problema é questão essencial para a compreensão da política pública; b) formulação e legitimação da política (seleção de proposta, construção de apoio político, formalização em lei); c) implementação de políticas (operacionalização da política em planos, programas e projetos no âmbito da burocracia pública e sua execução); d) avaliação de políticas (relato dos resultados alcançados com a implementação das propostas e programas de governo, avaliação dos impactos dos programas e sugestão de mudanças).

De acordo com a teoria do ciclo da política pública, o caminho seguido por uma política pública começa com a elaboração de uma agenda, na qual interesses e propostas são colocados na “mesa” de negociações, definindo-se preferências que são adaptadas ao projeto político governamental, seguido das etapas de formulação de propostas, escolha de alternativa e implementação das políticas. As explicações acerca da incorporação de determinado item na

agenda do governo estão baseadas nas perspectivas pluralista ou elitista. Na primeira perspectiva, pluralista, os itens da agenda provêm de fora do governo e de uma série de grupos de interesse, sendo que as questões podem alcançar a agenda através da mobilização de grupos relevantes. Na segunda, elitista, a explicação privilegia o entendimento de que há um tipo de estabelecimento fechado dentro da determinação da agenda pelo governo, que opera através da difusão de idéias nos círculos profissionais e entre as elites que decidem ou influenciam a política pública (LUKES, 1976).

Na perspectiva da teoria do ciclo da política pública, alguns autores focalizam a análise do **processo decisório**, tomando como ponto de partida a compreensão de que este envolve sempre duas questões: onde surge a demanda e quem participa do processo de definição da agenda. Nesse sentido, alguns aspectos devem ser analisados: um assunto ou tema para atingir o *status* de agenda precisa ser alvo de atenções e envolve a interação de uma série de elementos complexos que influenciam a decisão, formulação e implementação das políticas públicas. Uma das estratégias importantes é a “política de definição de problemas” (ROCHEFORT e COBB, 1994), envolvendo a participação do Estado, dos grupos organizados e da mídia no processo de emergência e caracterização dos assuntos públicos.

Outros pesquisadores da área de política pública deram o nome de “**definição do problema**” ao processo de caracterização de questões na arena governamental, que envolve duas perspectivas: política (organizar a retórica mais freqüentemente empregada pelos definidores do problema) e elaboração de política (analisar os cenários pelos quais as definições são construídas ou destruídas). A definição de problemas ocorre, portanto, dentro de um determinado contexto de organização das instituições públicas, envolvendo regras que condicionam o papel das elites e dos grupos de interesse (FUKS, 1997) e abarca uma série de componentes importantes para a compreensão da dinâmica que envolve, de um lado, a definição de um assunto público e, de outro lado, a formação de políticas públicas. (BUMGARTNER e JONES (1994).

Todos esses autores (ROCHEFORT & COBB, 1995; BAUMGARTNER & JONES, 1995) ressaltam a vertente da discussão que enfatiza a dimensão propriamente *política* do processo de definição do problema. Consideram, portanto, que os políticos têm interesses que levam a definições particularmente favorecidas, sendo que as escolhas de política pública são sempre afirmações de valores que resultam na competição de diferentes perspectivas.

Assim, por essa teoria, a **definição do problema** que será objeto de intervenção do governo é produto de intensa negociação entre grupos interessados, permeada pela razão (análise informada para a decisão) e pelo conflito (condução do processo decisório). Nesse processo, algumas questões orientam o processo de incorporação dos itens da agenda governamental. Nesse sentido, o modelo desenvolvido por Kingdon (1995), cuja estrutura teórica está centrada nos processos de pré-decisão e nos processos de tomada de decisão da política pública, enfoca a progressão de uma questão da agenda sistêmica difusa para a agenda governamental e finalmente para o estágio de decisão. Neste processo, as influências que levam a escolhas da política são determinadas por duas categorias de fatores: os participantes ativos (governamentais e não governamentais) e os processos pelos quais os itens da agenda e as alternativas ganham proeminência.

## ESTRUTURA TEÓRICA DESENVOLVIDA PELO KINGDON

O autor toma emprestado da ciência política um modelo processual de tomada de decisão e desenvolve o modelo de correntes múltiplas (*multiple streams*) de determinação de agenda e especificação de alternativa. O modelo “correntes múltiplas” desenvolvido pelo autor é uma

variação do modelo “lata de lixo”<sup>2</sup> (*garbage can*) de March e Olsen (1989) aplicado aos processos de políticas públicas, que considera as organizações como “anarquias organizadas” caracterizadas por preferências problemáticas, tecnologia obscura e participação fluida e instável. Ou seja, as preferências não são definidas com clareza pelos atores, assim como os objetivos a serem perseguidos. A ação geralmente é facilitada pela indefinição, “*a organização é uma livre coleção de idéias ao invés de uma estrutura coerente; ela identifica preferências através da ação mais do que age com base nas preferências*” (KINGDON, 1984:85). Tecnicamente, operam por tentativa e erro, através de experiência e enfrentamento das crises. Os participantes entram e saem, ou seja, atores oscilam no decorrer do processo decisório. A participação é fluida, mudando de acordo com a decisão tomada. Tanto o legislativo como o executivo são pouco transparentes na realização de suas ações e vários atores não governamentais interferem na tomada de decisão.

Essa falta de transparência constitui-se em mecanismo estratégico para garantir o encaminhamento das alternativas definidas como prioritárias por aqueles que tomam a decisão final. O aspecto a ser ressaltado aqui é o efeito da ligação de vários fatores, ocorrendo, simultaneamente, como parte de um processo de natureza política ou “politicamente mediado”, ou seja, atores ideologicamente constituídos e institucionalmente marcados por relações que se configuram em atos políticos, com formas de poder organizadas, cristalizadas, mantenedoras das relações instituídas ou tendentes à mudança nestas relações.

A concepção de agenda trazida pelo autor (KINGDON, 1995) parte da existência de uma lista de assuntos ou problemas aos quais representantes governamentais e pessoas externas ao governo, associadas a esses representantes, estão colocando séria atenção em qualquer tempo determinado. Os itens que são destacados para uma ação imediata entram na agenda de decisão e determinam procedimentos e especificação de alternativas.

Afetam esse processo duas categorias de fatores: **os participantes ativos** (governamentais e não governamentais) e **os processos** pelos quais os itens da agenda ganham proeminência. Esses processos incluem o entendimento de três “correntes” (streams) – o problema, as alternativas de políticas e o processo político - que fluem através do sistema e que podem provocar uma mudança na política de acordo com a combinação entre elas. Estas correntes se desenvolvem segundo suas próprias dinâmicas e regras e de forma relativamente independentes uma das outras. Mas em situações críticas, as três “correntes” podem se unir através de uma convergência catalisada por uma ação empreendedora.

No modelo desenvolvido por Kingdon, as correntes são independentes, cada uma tem vida própria e se move sem a dependência da outra, envolvendo atores diferentes em cada uma delas. O resultado da união dessas três correntes, momento em que elas se juntam, constitui uma oportunidade para uma idéia ser introduzida na agenda governamental.

A complexidade que envolve a agenda de decisão requer, portanto, o entendimento das estratégias utilizadas para a identificação do problema, o debate em torno da construção de alternativas e os atores envolvidos no processo. Isso exige entender o caminho percorrido por uma idéia, o que envolve a análise dos processos de discussão sobre o assunto, os discursos, as audiências e proposições de projetos de lei, assim como a interferência dos resultados das eleições, das mudanças no governo, da pressão de grupos de interesse, das oscilações do sentimento nacional, da opinião pública e da mídia.

Nesse sentido, o momento crítico que explica a proeminência de um item na agenda não é a sua fonte, mas o clima do governo e a receptividade da idéia, aliados à combinação de atores envolvidos na decisão, elaboração e implementação de uma política pública. A chave, portanto,

---

<sup>2</sup> Ver March e Olsen (1989)

para entender a mudança de política pública não está na origem da idéia, mas no entendimento do processo de crescimento dessa idéia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria do ciclo da política pública identifica no processo de construção da agenda governamental, três correntes, que se combinam e entrecruzam: a corrente do problema, a corrente das alternativas de política e a corrente política. Assim o efeito da conexão de vários fatores favorecem a determinação da agenda e o entendimento das características do processo político em cada um dos momentos nos quais se desenvolve, quais sejam, o momento da pré decisão e de decisão propriamente dita.

Por outro lado, contemplar a decomposição desse processo nas três correntes assinaladas – Problema, Alternativas e Corrente política – facilita a análise da dinâmica dos vários atores, revelando a abertura ou não de “janelas de oportunidade” para a incorporação de um item na agenda pública.

## REFERÊNCIAS

COSTA, Nilson R. e MELO, Marcos André C. (1998). Reforma do Estado e as mudanças organizacionais no setor Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro v. 3, n. 1, p. 52-67.

FREY, Klaus (2000). Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, n. 21, junho.

FISHER, Frank e FORESTER, John (1993). **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. Durham: Duke University Press.

PINTO, Isabela C.M (2004) Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das Organizações Sociais de Saúde na Bahia. Tese de doutorado. NPGA/UFBA

KELLY, Rita M. e PALUMBO, Dennis (1992). Theories for Policy Making. In: HAWKESWORTH, Mary e KOCH, Maurice (Orgs). **Encyclopedia of Government and Politics**. London and New York, v. II, p. 643-655.

KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives and Public Policies**. United States of America: Addison-Wesley Longman.

ROCHEFORT, David e COBB, Roger (1995). Problem Definition: Perspective”. In: ROCHEFORT, David e COBB, Roger W. (Orgs). **The Politics of Problem Definition Shaping The Policy Agenda**. Lawrence: University Press of Kansas.

SOUZA, Celina e CARVALHO, Inaiá (1999). Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**.48, p.187-212.

STONE, Deborah. A. (1988). **Policy, Paradox and Political Reason**. Glenview: Scott Foresman.