

Um diálogo conceitual sobre Políticas Públicas: revisão de literatura

Daniel Braz de Araújoⁱ 

Governo do Estado do Amapá, Macapá, AP, Brasil

Laércio Mendonça Góesⁱⁱ 

Secretaria do Estado da Educação do Amapá, Macapá, AP, Brasil

Manoel Maria Ferreira Miranda Juniorⁱⁱⁱ 

Serviço Social do Transporte, Macapá, AP, Brasil

1

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o conceito de políticas públicas de forma estruturada, para permitir sua compreensão sistêmica a partir do Estado da Questão (EQ), elaborado no recorte temporal compreendido entre 2006 e 2020, nas publicações em periódicos qualificados. Trata-se de pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa, tendo como foco abrangente a categoria política pública. Para subsidiar o diálogo conceitual abordou-se como a literatura revisada trata o conceito de políticas públicas, suas especificidades e perspectivas enquanto campo de conhecimento científico alcançando suas distintas categorias, tipologias e dimensões essenciais, o que permitiu delimitar o alcance do EQ e a construção do objeto investigado. Constatou-se o dissenso entre os pesquisadores quanto a parte conceitual e constitutiva da temática. Assim, conclui-se, que as políticas públicas se apresentam como mecanismos estratégicos, orientadores da relação entre o ente público e a sociedade, sobretudo, na dinâmica estabelecida em seus subsistemas que inclusive impactam seus resultados.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Conceito. Revisão de Literatura. Estado da Questão.

A Conceptual Dialogue on Public Policy: literature review

Abstract

The aim of this article is to analyze the concept of public policies in a structured, way to allow its systemic understanding from the State of the Question, elaborated in qualified journals between 2006 and 2020. This is a bibliographical research with a qualitative approach, which focuses on the public policy category. To support the conceptual dialogue, it was discussed how the revised literature deals with the concept of public policy, its specificities and perspectives as a field of scientific knowledge, reaching its distinct categories, typologies and essential dimensions, which allowed delimiting the scope of the State of Question and the construction of the intended object of investigation. There was disagreement among researchers regarding the conceptual and constitutive part of the theme. Thus, it is concluded that public policies are presented as strategic mechanisms, guiding



the relationship between the public entity and society, above all, in the dynamics established in their subsystems that even impact their results.

Keywords: Public Policy. Concept. Literature Review. State of the Question.

1 Introdução

2

É notório observar que nas últimas décadas o campo de conhecimento intitulado políticas públicas, temática mestra desta pesquisa, tem sido ressignificado em suas reflexões, ocupando lugar de evidência na dinâmica de análise do desenvolvimento da própria sociedade e das instituições em suas inter-relações (SOUZA, 2003). Contudo, nota-se que em grande parte, esse destaque se apresenta com um enfoque negativo, ou seja, as dificuldades evidenciadas nos processos intrínsecos às políticas públicas se sobressaem em relação aos seus resultados concretos, criando por vezes percepções distorcidas quanto à qualidade destas. Inclusive, “[...] uma dessas questões estruturantes, e que afeta a qualidade do gasto público em geral, diz respeito ao contexto e a forma pela qual as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas” (TCU, 2014, p. 6), o que ratifica a necessidade de uma abordagem analítica visando sua revisão e compreensão sistêmica.

Ante os múltiplos desafios da contemporaneidade, eis que refletir sobre o objeto de estudo políticas públicas, implica assumir um compromisso que transcende as conjecturas teóricas ou mesmo prospecções empíricas. Trata-se, contudo, de uma ação que ratifica o engajamento dos pesquisadores como indutores de mudança de natureza política, cultural, econômica e social, principalmente, pelo potencial desse tipo de reflexão em transformar realidades, justamente pelo conhecimento revelado e suas correlações.

O construto científico políticas públicas, portanto, tem se destacado sobremaneira por sua importância social e relevância científica. E aí reside a justificativa essencial para a esta reflexão, sobretudo, por se tratar de um tema tão apontado na agenda acadêmica recente e afeto a questões estratégicas ao desenvolvimento da sociedade em geral, quer seja na área econômica ou na área social.





Desta feita, a presente obra apresenta-se na forma de estudo de revisão para elaboração do Estado da Questão, apoiada em pesquisa do tipo bibliográfica de abordagem qualitativa, sendo sua temporalidade compreendida entre o período de 2006 a 2020, em periódicos nacionais ou internacionais qualificados, neste caso disponíveis nas distintas Plataformas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e *Scientific Eletronic Library Online* (SciELO), tendo como foco de abordagem abrangente a base teórica atinente à categoria políticas públicas. No bojo desta delimitação temática propõe-se responder a seguinte indagação: como a literatura pesquisada trata o conceito de políticas públicas, suas especificidades e perspectivas enquanto campo de conhecimento científico?

Neste mister, o artigo proposto traz por título “Um diálogo conceitual sobre Políticas Públicas: Revisão de Literatura” – tendo como objetivo analisar o conceito de políticas públicas de forma estruturada para permitir sua compreensão sistêmica a partir do estado da questão elaborado.

Acredita-se, pois, que muito se tem publicado a respeito da temática políticas públicas, mas provavelmente não de forma tão estruturada, objetiva e de fácil compreensão quanto se propõe nesta obra, desde sua origem, passando pela conceituação até suas características vitais. Desse modo, espera-se no decurso desta pesquisa alcançar os pontos nodais alusivos ao fenômeno política públicas, mesmo que para isso se faça necessário recorrer, complementarmente, a outras literaturas clássicas ou contemporâneas, tudo visando a consecução do objetivo previamente definido para este artigo.

Para tanto, definiu-se o percurso metodológico da pesquisa que está organizado em quatro sessões: a primeira, abordará os aspectos ligados à origem do termo política pública e seu desenvolvimento histórico; a segunda sessão, versará sobre a conceituação da temática de acordo com o referencial teórico selecionado; já a terceira, contemplará os modelos de formulação, implementação e análise de políticas públicas, frisando suas especificidades e possibilidades de aplicação; e por fim, numa quarta e última sessão, apresentar-se-ão as considerações finais desta pesquisa.





2 Metodologia

4

A metodologia para a consecução do objetivo proposto para este artigo se apoiou em pesquisa do tipo bibliográfica acerca do objeto de estudo, a qual julgou-se importante para estruturação do arcabouço teórico necessário à compreensão da temática, inclusive, por meio de análises comparativas sob enfoque diferentes, que enxerguem potencialidades nas convergências e/ou contradições encontradas. Para tanto, utilizou-se o conceito abordado por Marconi e Lakatos (2010, p. 158), “[...] a pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema.”. Conceito este complementado por Gil (2002, p. 44) “[...] pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.”.

Trata-se, ainda, de pesquisa de abordagem qualitativa que busca a apreensão sistêmica do fenômeno estudado, neste bojo fundamentada de acordo com o entendimento de Gil (2002, p. 134) “[...] já nas pesquisas qualitativas, o conjunto inicial de categorias em geral é reexaminado e modificado sucessivamente, com vista em obter ideais mais abrangentes e significativos.”. Acrescenta-se a esta linha de raciocínio, o conceito explicitado por Minayo (2008, p. 57) “[...] método qualitativo é adequado aos estudos [...] das relações, das percepções e opiniões, ou seja, dos produtos das interpretações [...] da forma como constroem seus artefatos materiais e a si mesmos, sentem e pensam.”.

Doutro ponto, propõe-se um estudo de revisão do tipo Estado da Questão (EQ) acerca da temática. E no que tange ao desígnio dessa metodologia, Nóbrega-Therrien e Therrien (2004, p. 8-11) defendem que ela se desenvolve por intermédio de levantamento bibliográfico qualificado, podendo ser realizada em diversas fontes de pesquisas científicas com o objetivo de demarcar e caracterizar o objeto de pesquisa definido pelo pesquisador, cristalizando a abordagem inicial apresentada nas referências consultadas. E neste mister, para esses autores, inclusive, o estado da questão transcende as fronteiras



da mera revisão de literatura, sendo esta última apenas uma parte da outra, que passa a apresentar novas perspectivas em relação ao fenômeno de estudo.

A princípio, para a construção do EQ deste estudo, deliberou-se pela pesquisa de produções científicas disponíveis em duas plataformas distintas: a Periódicos da CAPES e a SciELO. A seleção dessas bases foi estabelecida em razão do acesso gratuito a conteúdos atualizados e com reconhecida qualidade, fato este evidenciado por suas tradicionais exigências o quanto mais criteriosas para submissão às suas bases de dados e sua notoriedade no meio acadêmico.

A pesquisa na base de dados da CAPES foi realizada no dia 29 de junho de 2021, utilizando-se dos descritores “políticas públicas” nos critérios de busca “no título - contém” *and* “revisão de literatura” com critérios de busca “no título - contém”, considerando a categoria do tipo de material “artigos” publicados no período delimitado entre “data inicial” ano de 2006 e “data final” ano de 2020. Obteve-se como resultado 8 produtos no Portal de Periódicos da CAPES, a saber:

Quadro 1 – Artigos da CAPES

Autor(es)	Título	Revista	Ano
CAVALCANTE, Pedro	Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura	Revista de Administração Pública	2011
CAVALCANTE, Pedro	Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura	Revista de Administração Pública	2011
PEREIRA, Mayane Carneiro Alves; SANTOS, Lúcia de Fátima da Silva; MOURA, Thais Norberta Bezerra; ALVES, Layane Carneiro Pereira; LANDIM, Maurício Batista Paes	Contribuições da socialização e das políticas públicas para a promoção do envelhecimento saudável: uma revisão de literatura	Revista Brasileira em Promoção da Saúde	2016
CAVALCANTE, Pedro	Policy decentralization under the new institutionalism approach: a literature review/Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura	Revista de Administração Pública	2011

SANTOS, Alessandra Fátima de Mattos; ASSIS, Mônica de.	Vulnerabilidade das idosas ao HIV/AIDS: despertar das políticas públicas e profissionais de saúde no contexto da atenção integral: revisão de literatura	Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia	2011
MOTA, Luís	Estudos de Implementação de Políticas Públicas: Uma Revisão de Literatura	Sociologia	2020
ANDRADE, Sandra dos Santos; MEYER, Dagmar Elisabeth Estermann; BARZOTTO, Carlos Eduardo	Transversalidade de Gênero em Políticas Públicas: Uma Revisão De Literatura	Revista Práxis	2019
MOTA, Luís	Estudos de Implementação de Políticas Públicas: Uma Revisão de Literatura	Sociologia	2020

Fonte: Autoria própria (2021).

Em seguida, passou-se a pesquisar referências na plataforma SciELO, a qual ocorreu também dia 29 de junho de 2021. Na ocasião, pesquisou-se os descritores “políticas públicas” “no título” *and* “revisão de literatura” com critérios de busca “no título”, coleções “todos”, sendo os periódicos delimitados pelo filtro “ano de publicação” entre 2006 e 2020. Desse modo, como se vê, manteve-se os mesmos descritores e recorte temporal utilizados da pesquisa na CAPES, principalmente para se ter uma coerência na elaboração do EQ, alcançando como resultado iguais 8 produtos, os quais seguem descritos conforme a seguir:

Quadro 2 – Artigos da SciELO

Autor(es)	Título	Revista	Ano
MOTA, Luís F.	Estudos de implementação de políticas públicas: uma revisão de literatura	Sociologia, Problemas e Práticas	2020
ALMEIDA, Lia de Azevedo; GOMES, Ricardo Corrêa	Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas	Cadernos EBAPE.BR	2018
CHIERRITO, Arruda Eduardo; ROSA, Ana L. Martins; PACCOLA, Edneia	Pro-Environmental Behavior And Recycling: Literature Review And Policy Considerations	Ambiente & Sociedade	2018



A. de Souza; MACUCH, Regiane da Silva; GROSSI Milani Rute			
CARREIRÃO, Yan de Souza	Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional	Opinião Pública	2015
CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves	Análise de Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura sobre o Papel dos Subsistemas, Comunidades e Redes	Novos estudos CEBRAP	2015
CAVALCANTE, Pedro	Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura	Revista de Administração Pública	2011
SANTOS, Alessandra Fátima de Mattos; ASSIS, Mônica de.	Vulnerabilidade das idosas ao HIV/AIDS: despertar das políticas públicas e profissionais de saúde no contexto da atenção integral: revisão de literatura	Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia	2011
SOUZA, Celina	Políticas públicas: uma revisão da literatura	Sociologias	2006

Fonte: Autoria própria (2021).

Após baixar e ler analiticamente os 16 artigos resultantes da pesquisa tanto na plataforma SciELO quanto na CAPES, adotando-se os seguintes critérios de seleção: a abordagem da referência está alinhada aos objetivos propostos ao presente artigo? A referência pesquisa foi publicada em revista nacional ou internacional qualificada? A referência está contida no recorte temporal estabelecido – preferencialmente referências com até 6 anos da data de publicação? A referência agrega valor à compreensão e ao encaminhamento do processo de produção científica, delimitando o alcance do EQ e permitindo a construção do objeto de investigação pretendido nesta pesquisa? E como critério de exclusão, o fato de a obra referência ter um viés de abordagem focado em temática específica, sem contemplar a conceituação ampla do objeto de pesquisa.

E dessa forma, chegou-se ao seletor grupo de três artigos, que comporão o quadro teórico da pesquisa “[...] constitui o universo de princípios, categorias e conceitos, formando sistematicamente um conjunto logicamente coerente, dentro do qual o trabalho do pesquisador se fundamenta e se desenvolve.” (SEVERINO, 2002, p. 162), a saber: “Estudos de Implementação de Políticas Públicas: uma revisão de literatura”, escrito por





Luís F. Mota; “Análise de Políticas Públicas: uma revisão de literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidade e redes”, dos autores Ana Cláudia N. Capella e Felipe Gomes Brasil; e “Políticas Públicas: uma revisão de literatura”, de Celina Souza, os quais estão devidamente qualificados no Quadro 1 e 2, respectivamente.

8 Em razão da finalização da etapa de seleção dos produtos julgados relevantes à apreciação do EQ, partiu-se para a análise de conteúdo visando a construção do conhecimento a partir das divergências e convergências identificadas na abordagem dos autores tidos como referência para esta pesquisa, superando incertezas e enriquecendo a leitura (BARDIN, 2009 p. 35). E corroborando com Bardin, tem-se Chizzotti (2006, p. 98), o qual assevera que “[...] o objetivo da análise de conteúdo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas.”. Acrescenta-se, ainda, que “[...] a análise e a interpretação estão contidas no mesmo movimento: o de olhar atentamente para os dados da pesquisa.” (MINAYO, 1999, p. 45). Tal análise de conteúdo apresenta o intento de subsidiar a etapa vindoura do estudo, isto é, a interpretação e discussão dos resultados visando ampliar o conhecimento a respeito da temática pesquisada e dar resposta à pergunta-problema deste estudo.

Com efeito, acompanhando a compulsoriedade alusiva à necessidade de se garantir uma avaliação ética nas pesquisas desenvolvidas na área das ciências sociais e humanas, conforme aponta Duarte (2015), ratifica-se nesta obra, o cuidado ético em respeitar as ideias originais dos autores pesquisados, citando-as de forma adequada à medida em que foram utilizadas para subsidiar as discussões estabelecidas.

3 Resultados e Discussão

O estudo das políticas públicas necessariamente requer uma visita ao que tem sido produzido sobre o tema, como forma de melhor compreender suas definições, singularidades e perspectivas enquanto campo de conhecimento científico, além dos fatores que são determinantes para sua formulação, implementação e avaliação, isto é, para o seu ciclo de desenvolvimento. Para tal, convém destacar que inicialmente será





abordado o texto do EQ que apresenta os aspectos conceituais introdutórios fundamentais à apreensão sistêmica e didática proposta, articulando-o a contribuições de autores referendados conforme alinhamento ao foco da temática, ora abordada.

Neste sentido, Souza (2006) defende que as origens do termo Política Pública enquanto área de conhecimento têm duas raízes. A primeira, oriunda dos Estados Unidos da América, a qual se deu numa perspectiva acadêmica “[...] sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre as ações dos governos.” (SOUZA, 2006, p. 22). A autora diz que a segunda, é procedente da Europa, inserida no debate mormente científico a partir de interpretações demandadas de reflexões inerentes às teorias, cujo foco era o papel do Estado e do governo como indutores de políticas públicas. Nota-se, aqui, diferentes matrizes quanto à concepção das políticas públicas, fator este que acompanhará a reflexão desta temática até o seu desfecho.

Esse imbróglgio anteriormente ensaiado por Souza (2006) encontra guarida noutros autores que também introduzem a compreensão da definição de políticas públicas:

“[...] a cada uma dessas questões que não encontram homogeneidade de entendimento entre os estudiosos de política pública damos o nome de “nó conceitual”, ou seja, divergências ainda não pacificadas na literatura. Vamos tratar de cada um desses questionamentos separadamente e justificar nossos posicionamentos em relação a eles.”. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020, p. 27).

Outro olhar importante neste introito é quanto aos teóricos de expressão destacados como “pais”, ou seja, os quatro fundadores do campo de conhecimento políticas públicas de acordo com Souza (2006, p. 24):

“**Laswell (1936)** introduz a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. [...] **Simon (1957)** introduz o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*) [...] por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc. [...] **Lindblom (1959; 1979)** questionou a ênfase do racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à





análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. [...] **Easton (1965)** contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. (Grifos nossos).

Oportunamente, na intenção explícita de responder de forma objetiva à demanda conceitual do termo políticas públicas, evidencia-se o quadro apresentado por Adão Oliveira (2010), o qual foi inspirado na obra original de Souza (2003), a qual faz parte deste EQ em sua versão revista e ampliada, publicada em 2006.

Quadro 3: Conceituação Complementar ao EQ

Autor	Definição de Políticas públicas	Ano da Obra
Mead	Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.	1995
Lynn	Conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.	1980
Peters	Soma das atividades dos governos que irão produzir efeitos específicos.	1986
Dye	O que o governo escolhe fazer ou não fazer.	1984
Laswell	Responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.	1958

Autor: OLIVEIRA (2010, p. 2).

A despeito da grande variedade de conceitos relacionados à política pública, Souza (2006) nos remete à análise da importância do desse campo de conhecimento, refletindo o cenário das últimas décadas, no qual surgiram modelos que delineiam as decisões, bem como a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. Nesta obra, Souza elenca os fatores que contribuíram para o ressurgimento do tema políticas públicas, entre os quais a implementação de políticas sob a égide de uma nova perspectiva de Estado baseada em restrição de gastos, alinhada às concepções de Estado contrárias à visão Keynesianas, ou seja, as políticas do Estado de bem estar social, sobrevivendo os Estados nacionais a adotar um orçamento mais equilibrado quanto





à equação receita e despesas, passando o Estado a implementar ações menos intervencionistas nas políticas sociais e também nas econômicas.

Para propiciar maior concretude conceptual, frisa-se que delimitando sua abrangência em termos de esfera de poder público, o próprio Governo Federal brasileiro, conforme redação constante do inciso V do art. 2º da Lei 13.971/2019, também ratificou sua concepção quanto ao objeto política pública definindo-a como “[...] conjunto de iniciativas governamentais organizadas em função de necessidades socioeconômicas, que contém instrumentos, finalidades e fontes de financiamento.” (BRASIL, 2019).

Desse modo, na busca de iniciar este diálogo epistemológico quanto ao fenômeno em comento e, conforme os autores até aqui abordados, tem-se revelada a ausência de uma percepção em comum, muito embora se observe aproximações, podendo isto ocorrer em função de sua abrangência, diversidade, pluralidade e complexidade, que pode inclusive ser caracterizada nas intenções, no montante de ações pragmáticas ou mesmo nas omissões resolutas das organizações públicas na sua atuação em prol dos interesses públicos e, principalmente, do bem-estar social.

Para avançar na discussão faz-se necessário refletir sobre os modelos de elaboração de políticas públicas a partir do norte apontado pelo EQ complementarmente enriquecido por pesquisadores que também discutem tal recorte da temática. E segundo Secchi (2012) o que se evidencia nessa linha de raciocínio é justamente o interesse em explicar a dinâmica de interpretação e exame de como cada variável e categoria analítica se apresenta, neste caso, segundo as definições estabelecidas pelos teóricos da questão.

Souza (2006) destaca em sua publicação a classificação em quatro grandes categorias de políticas públicas definida pelo cientista político americano Theodor J. Lewi (1964; 1972):

“Primeiro é o das **políticas distributivas**, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das **políticas regulatórias**, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das **políticas redistributivas**, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o





sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das **políticas constitutivas**, que lidam com procedimentos”. (SOUZA, 2006, p. 28 - Grifos nossos).

Corroborando ao EQ recorre-se, ainda, à Teixeira (2002) e Frey (2000), que também citam Theodor J. Lewi (1964; 1972) na tentativa de subsidiar a compreensão dos principais tipos de políticas públicas, seus campos de ação e organização, sendo que para “[...] cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.”. (SOUZA, 2006, p. 28).

Tem-se em conta, nesta análise do EQ, a abordagem de outros modelos de políticas públicas. Dentre eles, Souza (2006, p. 29) aborda o Incrementalismo, o qual percebe a temática em revisão como um processo, conceito este desenvolvido originalmente por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992), segundo os quais “[...] os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas.”, associando também a inexistência de alterações significantes nas iniciativas públicas, tendo esta visão perdido parte do poder explicativo em razão das mudanças observadas em diferentes países, como consequência do ajuste fiscal.

Outro aspecto que merece um olhar analítico são os problemas incrementais, que segundo Secchi et al. (2020, p. 102), “[...] são aqueles que, ao contrário, perdem espaço progressivamente na agenda. Exemplo disto é a melhoria do saneamento básico nas grandes cidades.”.

Frisa-se mais um modelo de política pública apresentado por Souza (2006, p.7) que é concernente ao modelo “*garbage can*” ou lata de lixo, articulado por Cohen, March e Olsen (1972), por meio do qual se tem enfatizado que “[...] as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções.”. A autora segue apresentando a perspectiva sociológica segundo a qual esta linha de abordagem evidencia o conceito de





agenda (agenda setting), asseverando que “[...] algumas vertentes do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política pública.” (SOUZA, 2006, p. 7).

No escopo desta reflexão, levando-se em consideração o diálogo indispensável para se compreender o EQ, Souza (2006, p. 7) discorre acerca do modelo denominado de coalizão de defesa (*advocacy colalition*), concebido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), para os quais “[...] a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis.”, os quais defendem a importância dentro do processo de elaboração de políticas públicas dos valores, ideais e de crenças.

Outro modelo explicativo no contexto de elaboração de políticas públicas presente no EQ, também trazido por Souza (2006), é o modelo do “equilíbrio interrompido” (*punctuated equilibrium*), proposto por Baumgartner e Jones (1993), com fundamentos nos conceitos de computação e biologia, estando associado à biologia à perspectiva de “equilíbrio interrompido”, e isto significa para Souza (2006, p.8) que “[...] a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores.”, derivado dos contributos de Simon, o entendimento da limitação do ser humano para processar informação. E por esta razão Souza (2006, p. 8) explica quanto ao processamento das questões afirmando “[...] daí por que as questões se processam paralelamente e não, de forma serial, isto é, uma de cada vez”, sendo fundamental a construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública (*policy image*), com papel preponderante da mídia.

Souza (2006) defende que um aspecto a se levar em consideração é o papel das instituições no ciclo de elaboração de políticas públicas, o que torna imperiosa discussão à luz do neoinstitucionalismo, e nesse sentido a teoria da escolha racional, que questiona dois mitos, ou seja, a premissa de que a ação coletiva advém de interesse individuais e essas, por sua vez, produzem bens coletivos.

Todavia, o protagonismo das instituições, é visto sob o enfoque do institucionalismo histórico e estruturalista, que segundo Souza (2006, p.10), “[...] contribuem para o debate sobre o papel das instituições na modelagem das preferências





dos decisores”, moldando as definições decorrentes da relevância do papel dos decisores para o processo de desenvolvimento da política pública em suas variadas inter-relações.

Deste ponto de observação, tem-se que o cálculo racional é levado em conta a percepção ampliada dos papéis, das ideias, regras e identidades. Neste mister, para Souza (2006, p. 10), “[...] o processo decisório sobre políticas públicas não resulta apenas de barganhas negociadas entre indivíduos.”. Tal argumentação divergente, é sustentada por compreender que há outras razões diferentes do auto interesse, por exemplo, aquelas ligadas a socialização por meio de demandas institucionais.

Fortalecendo este ponto da discussão contido no EQ, Mendes e Paiva (2017, p. 663), abordam o tema apresentando as teorias neoinstitucionalistas, denotando um claro apreço pelas instituições como mecanismo de explicação fenomenológica e desta forma adotam o chamado neoinstitucionalismo histórico como instrumento de compreensão da realidade, sendo oportuno mencionar as diferentes linhas teóricas do neoinstitucionalismo e de acordo com “Hall e Taylor chamaram essas correntes de institucionalismo da escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico.”.

Os teóricos da escolha racional segundo Hall e Taylor citado por Mendes e Paiva (2017) acreditam na importância das instituições e, isso impõe restrições ao comportamento auto interessado, resultando em decisões como consequência de um cálculo racional, no que tange às estratégias para o alcance do bem-estar social.

A partir da análise de Mendes e Paiva (2017, p 675) o neoinstitucionalismo sociológico “[...] adota como marco as organizações, num diálogo que realça os vínculos entre a sociologia e a ciência da gestão pública a partir de formulações da ciência política”, incluindo-se no conceito de instituições não só regras, os procedimentos e as normas formais, sendo inseridos também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem significação à ação humana.

O neoinstitucionalismo histórico tem como preocupação estudar as condições político-sociais a partir de análises empírico-comparativas de diversas políticas públicas. E de acordo com Mendes e Paiva (2017, p. 675), “[...] as principais instituições dessa





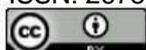
corrente situam-se entre a macropolítica e os microprocessos decisórios no interior do aparelho de Estado.”.

Nesta análise, percebe-se como importante aprofundar a discussão introduzida por Souza (2006, p. 29) quando esta apresenta a política pública como um processo cíclico e dinâmico, onde “[...] o ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.”. Seguindo este norte, nota-se um ponto de convergência da autora com Secchi et al (2020), que ao tratarem essa temática a observam de forma cíclica, definindo-a como o processo de elaboração (*policy-making process*) como “[...] um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.”.

Contudo, Secchi (2020) ao invés dos seis estágios de desenvolvimento do ciclo de políticas públicas outrora definidos por Souza (2006), ele propõe sete fases principais, a saber “1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção.”. (SECCHI, 2020, p. 96).

Identificada uma fase ou estágio do ciclo da política pública em comum aos dois autores, Souza (2006) e Secchi (2020), qual seja a Implementação, e com tanto destaque, compreende-se como cabível o aprofundamento desta à luz de outro pilar do EQ, o autor português Luís Mota (2020), que aborda a implementação como uma etapa das mais decisivas e complexas de todo o processo de políticas públicas, carecendo de uma atenção maior dos pesquisadores, sobretudo, por sua diversidade e sua relação direta com os impactos almejados para a política pública idealizada.

Neste contexto, Mota (2020) propõe ainda a apreensão de diferentes abordagens analíticas distintas que ligadas a estrutura administrativa da gestão pública e a tomada de decisão dos gestores, fato este que impede o desenvolvimento de um modelo de julgamento de políticas pública que goze de consenso entre os estudiosos da temática. Mota recorre a Sebatier (1986) para explicar as duas principais abordagens analíticas:





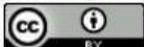
A abordagem *top-down* é particularmente adequada para analisar questões de eficácia de um programa único e quando se pretende obter uma visão do desempenho médio dos implementadores, ao passo que a abordagem *bottom-up* é mais adequada para analisar contextos de implementação com múltiplos atores e múltiplos programas e em que se pretende aferir a variação entre diferentes dinâmicas locais. (MOTA, 2020, p 147).

Observa-se, pois, que a preocupação de Mota (2020) em destacar a necessidade de trabalhar numa proposta de abordagem analítica mais transversal e processual, capaz de transitar nos variados setores da política pública contribuindo principalmente com a sua etapa de implementação.

Desta feita, abordando ainda o EQ, tem-se que entre os modelos de análise acerca da produção de políticas anteriormente abordados há, segundo Capella e Brasil (2015), uma categoria conceitual que tem ganho cada vez mais espaço na literatura especializada na temática, qual seja subsistemas, categoria está inicialmente desenvolvida, no contexto dos estudos da ciência política dos Estados Unidos, em meados dos anos 1950. Sendo assim, o estudo do processo de produção de políticas públicas aponta que é insuficiente analisar a estrutura da organização promotora da política pública, sendo importante considerar outras variantes externas.

E nesse sentido, constata-se diante da reflexão sobre o EQ que a literatura recente tem privilegiado a análise dos subsistemas, que tem recebido diferentes tratamentos teóricos no transcurso das últimas décadas, por ser parte integrante do grande sistema político, o que tem favorecido o surgimento de uma extensa bibliografia, sendo o conceito de subsistema de políticas objeto de intensa discussão teórica, principalmente de acordo com Capella e Brasil (2015, p.3) “[...] quando justaposto a conceitos relacionados, como os de comunidades de políticas (*policy communities*), redes de políticas públicas (*policy networks*) e redes temáticas (*issue networks*)”, podendo tais conceitos contribuir para a compreensão acerca dos processos de mudança em políticas públicas, destacando a atuação dos atores com suas ideias, seus conhecimentos e interesses.

Os subsistemas, sua dinâmica e o padrão de relacionamento dos atores participantes, já foram analisados por diversos autores, sendo que uma das primeiras





análises pode ser encontrada consoante Capella e Brasil (2015, p.3) no trabalho de Ernest Griffith (1939), por meio do que denominou *policy Whirlpools*, entendido como centros de atividades focalizados em questões específicas e posteriormente a ideia de “subgoverno” (*subgovernment*), que é definido como “[...] pequenos grupos de atores políticos, tanto governamentais como não governamentais, que se especializam em áreas temáticas específicas.”.

E para enfim definir a concepção de subsistema, Capella e Brasil (2015, p.3), recorrem ao primeiro autor a abordar propriamente o conceito, e desta forma, citam que J. Leiper Freeman (1955) compreende um subsistema como “[...] o padrão de interações entre o conjunto restrito de participantes envolvidos na tomada de decisões em uma área específica das políticas públicas.”, opondo-se à definição pluralista, o autor observa padrões de interação entre pessoas, entre as quais estão os grupos de interesse.

Para Capella e Brasil (2015) os subsistemas são lócus do processo de discussão de temas específicos, construção de problemas públicos e proposição de soluções, podendo os grupos de atores serem formados por servidores públicos, partes interessadas como, por exemplo, pesquisadores acadêmicos, bem como membros do Legislativo, representantes de governos locais, que estabelecem redes de relacionamento, com utilização de estratégias de persuasão e barganha, visando privilegiar seus interesses.

Outra categoria conceitual que merece destaque dentro do EQ é a dos “triângulos de ferro”, pautados em relações baseadas no intercâmbio de favores de mútuo interesse, sendo considerados três atores: grupos de interesse, parlamentares e burocratas, que controlariam o processo de produção de políticas, sendo o triângulo de ferro o propulsor da *policymaking*, com desconsideração da existência da luta de grupos de interesses difusos, com potencialização do papel de legisladores, burocratas, agências regulatórias, sendo capazes de influenciar a agenda do governo, tendo como principais críticas as elaboradas por Hecló, no final da década de 70, sendo citada no EQ por Capella e Brasil (2015, p. 4):





[...] o conceito de triângulo de ferro não é tanto errado quanto é desastrosamente incompleto. [...] Preocupados em tentar encontrar os poucos atores verdadeiramente poderosos, os observadores tendem a ignorar o poder e a influência que surgem por fora das configurações através das quais decisores políticos se movem e fazem acordos entre si. Olhando para os triângulos de controle restritos, tendemos a não ver as redes bastante abertas de pessoas que cada vez mais influenciam o governo. (HECLO, 1978, p.88).

18

Enquanto o triângulo de ferro envolve um grupo pequeno de participantes que são autônomos e relativamente estáveis, as *issue networks* “[...] envolveriam uma quantidade maior de participantes, que se relacionariam em diversos níveis de comprometimento e dependência.”. (CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 5).

Contudo, há outros desafios contemporâneos, e não menos importantes, na abordagem das políticas públicas, como os estudos das iniciativas governamentais em atendimento às minorias, conforme destaca Sartori, por exemplo, no tocante à temática de direitos humanos e diversidade sexual (SARTORI, 2021, p. 6).

Assim, pelo exposto, nota-se como fundamental a discussão evidenciada ante ao Estado da Questão elaborado, sobretudo, por entender que toda a dinâmica inerente ao fenômeno política pública e seu papel é central no processo de desenvolvimento das sociedades e das instituições.

4 Considerações finais

Este estudo propôs-se a responder a seguinte pergunta-problema: como a literatura pesquisada trata o conceito de políticas públicas, suas especificidades e perspectivas enquanto campo de conhecimento científico? E neste sentido, analisou-se o conceito de políticas públicas de forma estruturada para permitir sua compreensão sistêmica a partir do EQ elaborado.

Para tanto, buscou-se estabelecer uma contextualização histórica da temática desde a gênese do termo até seus principais fundadores, de modo a subsidiar o diálogo conceitual sobre as distintas categorias, tipologias, modelos e dimensões essenciais alusivas ao fenômeno políticas públicas enquanto área de conhecimento, o que permitiu





delimitar o alcance do EQ e a construção do objeto de investigação pretendido, contemplando sua diversidade e abrangência, além de outros fatores determinantes para a sua formulação, implementação e avaliação de resultados.

O estudo do EQ, ora evidenciado, revelou que em muitos casos não há consenso entre os pesquisadores quanto a parte conceitual e constitutiva das políticas públicas, o que permite a abertura para contrapontos relevantes, de tal modo a instigar novas reflexões teóricas.

Conclui-se, assim, com base no que foi discutido e ratificado, que as políticas públicas se apresentam como mecanismos estratégicos, orientadores da relação entre o ente público no exercício de suas atribuições políticas enquanto Estado e a sociedade, considerando neste bojo os diferentes níveis de decisão e atores envolvidos, sobretudo, na dinâmica constituída em seus subsistemas que impactam os segmentos sociais marginalizados, tudo no contexto de uma perspectiva processual que corrobore para a consecução de seus objetivos predefinidos, os quais em geral, apontam para caminhos que conduzem à inclusão social e ao desenvolvimento econômico, o que pode ser um dos maiores desafios das políticas públicas na contemporaneidade.

Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL. **Lei 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023 (PPA 2020-2023). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm . Acesso em: 13 mar. 2021.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos**. CEBRAP (101). jan.-abr. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/sbMLWs45nJHbxvVnqBHn6Dq/abstract/?lang=pt> . Acesso em: 29 mar. 2021.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.





DUARTE, L. F. D. A ética em pesquisa nas ciências humanas e o imperialismo bioético no Brasil. **Revista Brasileira de Sociologia** | Vol. 03, nº 05, jan./jun./2015. Disponível em: <file:///C:/Users/consu/Downloads/149-68-1-PB.pdf> . Acesso em: 16 mar. 2021.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158> . Acesso em: 13 mar. 2021.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projeto de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. De A. **Fundamentos De Metodologia Científica**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDES, G. PAIVA, P. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento - Pesquisa Qualitativa em Saúde**, São Paulo, Hucitec, 1999.

MINAYO, M. C. de S. **O Desafio do Conhecimento**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MOTA, L. F. Estudos de implementação de políticas públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologia, problemas e práticas**, nº 92, 2020. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/sociologiapp/article/view/11728> Acesso em: 20 mar. 2021.

OLIVEIRA, A. F. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. **Fronteiras da educação: desigualdades, tecnologia e política**, v. 1, 2010.

SARTORI, T. L. Políticas Públicas, Educação para os Direitos Humanos e Diversidade Sexual. **Revista Práticas Educativas, Memórias e Oralidades – Rev. Pemo**, Fortaleza, v. 3, e335484, 2021. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revpemo/article/view/5484/4699> Acesso em: 24 mar. 2021.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.





SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020. 2.467 kb; ePub.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 22 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, C. “Estado da Arte” da Área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias. **XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)** - GT: Políticas Públicas. Caxumbá/MG, 2003. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-27-encontro-2/gt-24/gt14-16/4232-csouza-estado-da/file> . Acesso em: 10 mar. 2021.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Ano 8º. nº 16, jul.-dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?lang=pt>. Acesso em: 29 mar. 2021.

TEIXEIRA, E. C. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. AATR, 2002. **AATR-BA**. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf . Acesso em: 14 mar. 2021

TERRIEN, J., & NÓBREGA-TERRIEN, S. “Os trabalhos científicos e o estado da questão: reflexões teórico-metodológicas”. **Estudos em avaliação educacional**, v.15, n.30, jul.-dez. 2004. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/2148> . Acesso em: 30 mar. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**/Tribunal de Contas da União – Brasília: TCU, 2014.

ⁱ Daniel Braz de Araújo, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1064-2798>

Governo do Estado do Amapá, Secretaria de Estado da Fazenda, Gerência de Fiscalização
Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará – UECE, MBA em Administração Pública com ênfase em controle externo pelo Centro Educacional Uninter e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Acre.

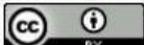
Contribuição de autoria: revisão textual.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6606127786516485>

E-mail: d.braz_araujo@yahoo.com.br

ⁱⁱ Laércio Mendonça Góes, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0196-7929>

Governo do Estado do Amapá, Secretaria de Estado da Educação, Conselho Estadual de Educação
Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará – UECE, Especialista em Metodologia do Ensino Superior pela Faculdade Severino Sombra – FSS, Graduado em Direito pela Centro de Ensino Superior do Amapá - CEAP.





Contribuição de autoria: redação e edição.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4543003038770110>.
E-mail: laercio.goes@aluno.uece.br

ⁱⁱⁱ**Manoel Maria Ferreira Miranda Junior**, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8330-6536>
Serviço Social do Transporte do Amapá, Conselho Regional Norte II, Unidade SESTSENAT Macapá/AP
Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará – UECE, MBA
Executivo em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, Graduado em
Pedagogia pela Universidade Federal do Pará – UFPA.
Contribuição de autoria: Curadoria de dados, redação, revisão e edição.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4892771676775356>
E-mail: consultormirandajr@gmail.com

Editora responsável: Cristine Brandenburg
Especialista *ad hoc*: YIs Rabelo Câmara

Como citar este artigo (ABNT):

ARAÚJO, Daniel Braz de; GÓES, Laércio Mendonça; MIRANDA JUNIOR, Manoel Maria Ferreira. Um diálogo conceitual sobre Políticas Públicas: revisão de literatura.

Rev.Pemo, Fortaleza, v. 3, n. 1, e316339, 2021. Disponível em:

<https://doi.org/10.47149/pemo.v3i1.6339>

Recebido em 30 de março de 2021.

Aceito em 29 de abril de 2021.

Publicado em 30 de abril de 2021.

