



ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de políticas

PUBLIC POLICY ANALYSIS: a brief review of methodological aspects for policy formulation

Renildo Barbosa Estevão

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

RESUMO

É objetivo deste artigo apresentar uma breve reflexão acerca da análise de política pública. Para tanto, recorre-se à literatura relativa à formulação de política pública e sua agenda, bem como do processo de tomada de decisão. Inicialmente, expomos um breve histórico do surgimento da análise de política pública, bem como tratamos do seu conceito e objetivo. Em seguida, abordam-se os modelos de tomada de decisão relevantes à formulação da política. Por fim, realizamos a conclusão dos aspectos, anteriormente, mencionados no artigo. Assim, foi possível explorar aspectos essenciais para se verificar o processo de construção da política pública e por que determinada política entra na agenda pública, destacando-se "um estudo da elaboração das políticas", onde as atenções se voltam à fase da formulação da política pública.

PALAVRAS-CHAVE: Análise de Políticas Públicas. Formulação de Política. Tomada de Decisão.

ABSTRACT

The purpose of this article is to present a brief reflection on Public Policy Analysis. In order to do so, we use the literature on the formulation of public policy and its agenda, as well as the decision-making process. Initially, we set out a brief history of the emergence of public policy analysis, as well as address its concept and purpose. Next, the decision-making models relevant to the formulation of the policy are discussed. Finally, we conclude the aspects previously mentioned in the article. Thus, it was possible to explore aspects essential to verify the process of public policy-making and why a policy enters the public agenda, highlighting "a study of policy-making", where attention is focused on the policy formulation phase public.

KEYWORDS: Analysis of Public Policies, Policymaking, Decision Making.



1 INTRODUÇÃO

As sociedades modernas têm, como principal característica, relações complexas entre seus membros e suas instituições, logo, diferentes ideias, valores, interesses e anseios surgem como geradores de conflitos. A política surge como um meio capaz de administrar toda essa complexidade e fazer, por meio de decisões e ações, a sociedade sobreviver e progredir. Mas o que é a política?

Várias são as definições atribuídas ao termo política, fato que sugere, segundo Ham e Hill (1993), uma dificuldade em tratá-la como um fenômeno muito específico e concreto. Mas, após leitura de suas discussões sobre o tema, ficamos com a ideia de que a política representa um curso de ação ou inação, ou uma teia de complexas decisões. O que, conforme os autores, implica aspectos como: (i) a existência de uma rede de decisões complexas e que, tomadas em conjunto, definem, de certa forma, o que é política; (ii) as políticas se modificam com o passar dos tempos, o que torna difícil o seu término; (iii) as não-decisões também devem ser analisadas quando do estudo de políticas.

Nesse conjunto de decisões e ações complexas que resultam da atividade política, temos as políticas públicas, revestidas de autoridade soberana do poder público no que concerne à alocação de recursos.

A análise de política, por sua vez, coloca em pauta tanto a política quanto a política pública, visto que, por um lado, procura conhecer as ações do governo, descrevendo-as, e, por outro, analisa e prescreve as políticas públicas. Eis a esperança na análise de política como forma de atenuar problemas sociais por meio do aperfeiçoamento da formulação e da implementação das políticas públicas.

Contudo, existem diferentes tipos de análises de política e a escolha dependerá do trabalho que o analista irá desenvolver. Ham e Hill (1993), recorrendo a uma análise de Hogwood e Gunn (1981), apresentam sete variedades possíveis de análise de política que podem ser escolhidas de acordo com os aspectos ideológicos, os objetivos ou o ambiente político.

Os tipos de análises, segundo Ham e Hill (1993), são: (i) estudo do conteúdo das políticas: o analista procura investigar como uma determinada política surgiu, como foi implementada e os resultados obtidos; (ii) estudo da elaboração das políticas: dirige-se a atenção para questões inerentes às influências na formulação de políticas; (iii) estudo dos resultados das políticas: busca-se explicar por que gastos e serviços variam em diferentes



áreas, tentando compreender as políticas em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros; (iv) avaliação de políticas: procuram-se identificar os impactos advindos da política sobre a população; (v) informação para elaboração de políticas: trata de organizar dados para auxiliar os fazedores de política na tomada de decisões; (vi) defesa do processo de elaboração da política: os estudos são voltados para melhorar os processos de elaboração de políticas e a máquina do governo; (vii) defesa de políticas: o analista defende a adoção de ideias e opções no processo de elaboração de políticas.

No entanto, para que a análise de política possa atingir ou se aproximar de seus objetivos, se faz necessária uma multiplicidade de preocupações em diferentes níveis de análise, seja diante do funcionamento da estrutura administrativa estatal, seja mediante seus processos decisórios ou da relação entre o Estado e a sociedade.

Assim, neste artigo, procuramos realizar um estudo sobre o processo de elaboração de políticas, tal estudo se realizou por meio de pesquisas bibliográficas, na qual recorreu-se à literatura relativa à formulação de política pública e sua agenda, bem como do processo de tomada de decisão. Essa tarefa foi realizada, primeiramente, expondo um breve histórico do surgimento da análise de política pública e tratando do seu conceito e objetivo. Em seguida, abordamos os modelos de tomada de decisão relevantes à formulação da política. Por fim, realizamos a conclusão dos aspectos anteriormente mencionados no artigo.

Por meio deste trabalho, objetiva-se, portanto, apresentar alguns conceitos e categorias de análise de políticas públicas, trazendo contribuições de autores como forma de auxílio metodológico para que, um Analista de Políticas, possa melhor compreender o processo de elaboração de políticas públicas.

2 CONCEITO E OBJETIVO DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Breve histórico do surgimento da análise de política

A preocupação com as políticas públicas que dá origem ao surgimento da análise de política, segundo Ham e Hill (1993), acentuou-se no início da década de 60, nos Estados Unidos, e teve origem em duas vertentes de interesse: (a) as dificuldades passadas pelos formuladores de política frente à complexidade cada vez maior dos problemas com que se deparavam, levando-os a buscar formas para construção de alternativas e propostas para soluções; e (b) a atenção de pesquisadores acadêmicos em ciências sociais (ciência política, economia, sociologia) que passaram a ter interesse em questões relacionadas às políticas



públicas no intuito de aplicarem seu conhecimento à resolução de problemas concretos do setor público.

Simultaneamente, explicam os autores, as agências governamentais começaram a empregar analistas políticos com a missão de utilizar técnicas e práticas visando, por exemplo, analisar custos e benefícios, orçamentos por programas e análise de impacto. Afinal, esse movimento de políticas públicas prometia soluções para as falhas evidentes ocorridas na administração pública. Formam-se, então, condições políticas, econômicas e sociais particulares para se estudar análise de políticas públicas como campo disciplinar, colocando em cena estudiosos sobre o tema.

Lasswell (1945), citado por Araújo e Rodrigues (2016), contribuiu para a estruturação do campo de análise das políticas públicas como uma ciência social aplicada, seja lançando modelo de etapas do processo político ou introduzindo a "análise de políticas públicas" como objeto de estudo alternativo ao estudo das constituições, legislaturas, grupos de interesse, elites e questões clássicas do poder.

Simon (1959), por sua vez, desenvolve estudos centrados na análise dos processos de decisão nas organizações, argumentando que a capacidade de lidar com os problemas de uma forma racional sofre limitações, seja devido a lacunas de conhecimento e de informação, imprevisibilidade de cenário, limite de tempo para a tomada de decisão, ou de valores e interesses próprios (apud ARAÚJO; RODRIGUES, 2016).

A despeito dos cientistas anteriores, Lindblom (1959), contribuiu decisivamente para o avanço nos estudos das análise das políticas públicas. Esse cientista, de acordo com Araújo e Rodrigues (2016), sustenta que o processo de decisão política tem as seguintes características: "(i) é construído passo a passo, através de mudanças incrementais, com base em políticas preexistentes; (ii) envolve ajustamentos mútuos e negociação, e (iii) não é uma solução final para os problemas, é apenas um passo que, quando é bem-sucedido, pode ser seguido de outros". É o que ele chama de método das comparações sucessivas ou incrementalista.

Outro ponto importante nesse método refere-se à análise de variáveis que, por sua vez, foram ignoradas pelas abordagens racionalistas, tais como: as relações de poder, os processos eleitorais e o papel das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Aliado a estes fundadores dos estudos de políticas públicas temos Easton (1957). Este, segundo Araújo e Rodrigues (2016), desenvolveu a abordagem sistêmica (Sistema Político) à análise de políticas públicas, a qual descreve a relação entre o processo político, as políticas públicas e o respectivo contexto social, econômico e político.



O "Sistema" de Easton (1957) é composto por *inputs* (entradas ou perguntas) e *outputs* (saídas ou respostas). As entradas estariam representadas por demandas e apoio. As demandas envolveriam ações de indivíduos e grupos na busca de alocação de recursos para atender seus interesses. Quanto ao apoio, englobam-se, conforme o enfoque sistêmico, ações como obediência à lei e pagamento de taxas. Após processadas no "Sistema Político", as entradas resultariam nas respostas em forma de decisões políticas ou da própria política pública. Haveria ainda uma retroalimentação do sistema com essas saídas, as quais gerariam novas entradas.

O modelo sistêmico, segundo Ham e Hill (1993), apresenta vantagens, como a conceitualização de fenômenos políticos complexos e a decomposição do "processo de elaboração de políticas em uma série de estágios diferentes, de forma que cada um dos quais possa ser analisado mais detalhadamente" (HAM; HILL, 1993, p. 30).

As teorias apresentadas, pelos estudiosos citados (LASSWELL, 1945; SIMON, 1959; LINDBLOM, 1959; EASTON, 1957), dominaram os quadros teóricos no campo da análise de políticas públicas, a partir dos anos 60, por meio de dois caminhos analíticos paralelos, mas de certa forma, complementares (ARAÚJO; RODRIGUES, 2016). Por um lado, teorias que combinam a abordagem sequencial de Lasswell (1945) e a abordagem sistêmica de Easton (1957), estas com a preocupação de responder como surgem e como funcionam as políticas públicas, discutindo sobre

[...] o “funcionamento das políticas públicas”: Como surgem e se desenvolvem as políticas públicas? Como emergem os problemas e se processa o seu agendamento político? Que soluções são formuladas, como e porquê? Que decisões são tomadas, por quem, como e porquê? Como são concretizadas as políticas públicas e por quem? Quais as condicionantes dos processos de concretização? Quais os resultados e impactos das decisões? Nesta corrente distinguem-se: (1) as abordagens centradas sobretudo na emergência dos problemas, no processo de agendamento e de formulação das políticas públicas, e (2) as abordagens centradas sobretudo nos processos de concretização das políticas públicas (ARAÚJO; RODRIGUES, 2016, p. 4).

Por outro lado, modelos teóricos surgidos da combinação entre a abordagem sequencial (LASSWELL, 1945), a abordagem da escolha racional (SIMON, 1959) e a abordagem incrementalista (LINDBLOM, 1959), centradas no processo de decisão e discutindo questões sobre "Quem decide, como decide e porquê? Quem participa na decisão? Quais as condicionantes da decisão? Qual a relação entre a “política e as políticas públicas?” (ARAÚJO; RODRIGUES, 2016, p. 4).



2.2 Conceito e objetivo da análise de política pública

A análise de política, então, foca tanto no comportamento dos atores sociais como no processo de formulação da agenda e da política, buscando entender, conforme Serafim e Dias (2012), o porquê e para quem aquela política foi elaborada, e não apenas com o olhar no conteúdo da política pública em si. Por isso a análise de política tem uma central preocupação com o processo de construção da política pública, em especial no que se refere à definição da agenda, o que em última instância, pode determinar as características gerais da política, sendo o instrumento que reflete a priorização de temas e problemas a serem trabalhados por um governo.

Por outro lado, não se deve focar a análise de política somente em relação aos problemas já contemplados pela agenda (de discussão) política que irá ser trabalhada pelo governo, sob pena de excluir questões de interesse daqueles grupos desfavorecidos política e socialmente. Ou seja, deve-se considerar tanto as decisões tomadas como as não-decisões.

Mas o que é Análise de Política?

Na visão de Wildavsky (1979), citado por Ham e Hill (1993), não se deve perder tempo na busca de uma definição para análise de política, tendo em vista que o termo "análise de política" representa um espectro de variadas atividades, o que dificulta sua definição. Para esse autor, o mais importante é praticá-la em vez de defini-la, ou seja, o analista deve estar engajado em ações, pensando sobre problemas e buscando soluções. Tais soluções deveriam se dar, segundo o mesmo autor, mediante um processo baseado na criatividade, imaginação e profissionalismo (WILDAVSKY, 1979 apud HAM & HILL, 1993).

Não obstante, Ham e Hill (1993) consideram de grande importância tentar algum esclarecimento de termos e conceitos básicos com relação ao tema.

Análise de política, para Dye (1976 apud HAM & HILL, 1993, p. 18), “é descobrir o que os governos fazem, por que o fazem e que diferença isto faz”. Tal esclarecimento, coloca a análise de política num importante papel de, por um lado, aumentar o conhecimento da ação do governo e, por outro, melhorar a qualidade das políticas públicas. Ou seja, dá uma visão, segundo o autor, de uma atividade tanto prescritiva quanto descritiva. São características que fazem com que importantes autores (LASSWELL, 1951; DROR, 1971), citados por Ham e Hill (1993), alimentem grandes esperanças na análise de política como forma de melhorar o processo de formulação de políticas e de redução de problemas sociais.

Para Serafim e Dias (2012), outras preocupações devem fazer parte do estudo numa análise de política, tais como: (a) refletir sobre as razões pelas quais a política pública



analisada não apresenta características diferentes; (b) observar, de forma descritiva, explicativa e normativa, acerca das políticas públicas analisadas, respondendo, respectivamente, às perguntas a respeito de “o que/como é?”, “por que é assim?” e “como deveria ser”; (c) enfatizar os valores e os interesses dos atores participantes do jogo político, a interação entre eles, a arquitetura de poder bem como a tomada de decisões, os conflitos e as negociações etc?.

Diante de tantos questionamentos envolvendo a análise de política, o analista precisa, para um melhor estudo do processo de elaboração da política, "levantar algumas das maiores questões sobre o papel do Estado na sociedade contemporânea e sobre a distribuição de poder entre grupos sociais" (HAM; HILL, 1993, p. 229). Tal levantamento pode-se dar por meio da exploração de três diferentes níveis de análise: (nível 1) no funcionamento da estrutura administrativa, (nível 2) no processo de decisão e (nível 3) nas relações entre Estado e sociedade (DAGNINO et al, 2002). Para este autor, esses níveis indicam como se dão as relações políticas entre os atores envolvidos.

Segundo Dagnino et al. (2002), é mediante o trânsito entre esses níveis que "é possível conhecer o comportamento da 'comunidade política' presente numa área qualquer de política pública, e desta maneira chegar a identificar as características mais essenciais de uma política" (DAGNINO et al., 2002, p. 9). No primeiro nível, segundo o mesmo autor, a análise se dá em duas etapas:

- (a) primeiramente, identificam-se as organizações (instituições públicas) envolvidas na política e os atores de maior evidência;
- (b) em seguida, identificam-se as relações institucionais que elas e seus respectivos atores-chave mantêm entre si.

No segundo nível, o objetivo é conhecer os interesses dos atores. Assim, torna-se imprescindível, de acordo com Dagnino et al. (2002), explicar o funcionamento das instituições e as características da política, o que pode se dar, por exemplo, por meio do exame das relações de poder, das coalizões de interesse, formação de grupos de pressão ou da cooptação.

Finalmente, no terceiro nível, como esclarece o mesmo autor, o objetivo é entender por que as relações que se estabelecem entre as várias porções do Estado e destas com a sociedade são como são. Para Dagnino et al. (2002, p. 9), "é através do estabelecimento de relações entre a situação específica que está sendo analisada ao que tipicamente tende a ocorrer no capitalismo avançado (ou periférico, no caso latino-americano) que se pode chegar a entender a essência" dessas relações.



A importância do estudo dessas relações, pelo analista político, se justifica em função dos reflexos que as ações estatais têm na vida das pessoas e da sociedade como um todo. Seja no que tange aos serviços públicos (educação, saúde, aposentadoria, seguro desemprego, habitação), seja na intervenção econômica (nas indústrias, nos tributos, nas empresas).

Entender os níveis de análise e os modelos de tomada de decisões, é fundamental ao analista no percurso de compreender uma política e todo o sistema que a rodeia. Por isso, cuidamos, a seguir, do estudo sobre a formulação da política pública, momento para onde se voltam as atenções para a tomada de decisão e importante ponto de partida para se entenderem as relações de distribuição de poder entre Estado e sociedade.

3 A FORMULAÇÃO E OS MODELOS DE TOMADA DE DECISÃO

Uma extensa bibliografia (JONES, 1970; MENY E THOENIG, 1992; DYE, 1984; FREY, 2000), compartilhada por Serafim e Dias (2012), divide o ciclo da política em cinco momentos sucessivos, interligados e dinâmicos: 1. identificação de problemas; 2. conformação da agenda; 3. formulação; 4. implementação e; 5. avaliação da política.

Resumidamente, os autores caracterizam os três primeiros momentos da seguinte forma: (i) identificação de um problema – onde ocorre o reconhecimento do problema pelos atores envolvidos e posteriormente sua incorporação na agenda; (ii) conformação da agenda – no qual se dá a priorização de problemas e assuntos a serem trabalhados num governo e onde pode ocorrer a interferência de atores, como o legislativo, o governo, a administração pública, grupos de interesses, partidos políticos e o público em geral; (iii) formulação – neste, os fazedores da política materializam as fases anteriores através da elaboração da política pública.

Durante a implementação da política pública (4º momento), busca-se transformar o que foi planejado em resultados que atinjam as metas traçadas, "é nessa fase que o papel dos gestores e o desenho institucional da política se tornam críticos" (FLEXOR; LEITE, 2007, p. 10). A avaliação (5º momento), por sua vez, serve de instrumento para revisar ou auferir o andamento ou os resultados da política pública em pauta. Esta fase poderá acontecer tanto no início, quanto durante ou após a implementação da política.

Diferentemente de Serafim e Dias (2012), Dagnino et al. (2002) exploram o ciclo da política, para fins de análise, em três momentos distintos: formulação (ou decisório), implementação e avaliação de políticas. Segundo o autor, a política é primeiramente formulada, ou seja,



[...] concebida no âmbito de um processo decisório pelos “tomadores de decisão” que pode ser democrático e participativo ou autoritário e “de gabinete”; de “baixo para cima” ou de “cima para baixo”; de tipo racional e planejado ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores intervenientes; com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder; detalhadamente definida ou deixada propositadamente incompleta para “ver se cola” e como é que fica “na prática” (DAGNINO et al., 2002, p. 22).

Após a formulação, segue-se a implementação, fase em os órgãos e mecanismos estatais exercem sua discricionariedade adaptando a política formulada "à realidade da relação Estado-sociedade e das regras de formação do poder econômico e político que estas impõem ao jogo entre os atores sociais" (DAGNINO et al., 2002, p. 22).

Na última fase, a da avaliação,

[...] os resultados - entendidos como produtos e metas definidos e esperados num âmbito mais restrito - e impactos - entendidos como produtos sobre um contexto mais amplo e muitas vezes não esperados ou desejados – decorrentes de sua Implementação são comparados com o planejado (DAGNINO et al., 2002, p. 22).

É no momento da formulação que se voltam as atenções para a tomada de decisão de analistas, fazedores de política ou dos dirigentes públicos. Por isso, essa fase é de grande relevância para se medir o grau de objetividade e racionalidade que deve ser dado à delimitação dos objetivos e das estratégias da política pública que esteja em pauta. Isto porque se coloca em debate a relação entre o modelo das decisões que são tomadas e como se dá a distribuição de poder na sociedade.

Adicionalmente, é a partir do conhecimento, tanto do modelo de decisão da política pública investigada quanto da estrutura de poder envolvida em sua formulação, que se escolhe a metodologia de pesquisa que irá ser adotada numa investigação nesse nível da política.

Assim, considerando a "tomada de decisões", duas escolas, segundo Ham e Hill (1993), tratam do tema: uma concentrada na relação entre a tomada de decisão e o poder, e outra que cuida da relação entre a tomada de decisão e a racionalidade. Quanto à relação com o poder, os autores revelam as seguintes observações:

- i. O enfoque na tomada de decisão é apenas um ponto de partida para se compreenderem as relações de poder;
- ii. A análise das não-tomadas de decisões (que podem tomar a forma de decisões) também é importante para suplementar o estudo da relação entre poder e tomada de decisão;
- iii. O poder pode modelar a preferência das pessoas (terceira dimensão do poder), podendo criar, inclusive, um falso consenso sobre normas e metas, conforme o grupo dominante.



Todavia, o entendimento sobre a relação entre tomada de decisão e a racionalidade é feito com base no debate entre o modelo racional e o processo incremental. Para Ham e Hill (1993), o modelo racional e o incremental são modelos de tomada de decisão inertes na estrutura de poder da sociedade capitalista.

O primeiro modelo, o da racionalidade, está associado a uma postura normativa; busca-se a obtenção do resultado, a escolha das melhores possibilidades disponíveis que alcançarão as metas traçadas e desejadas. Não obstante a positividade de suas intenções, esse modelo apresenta, segundo Simon (1945, p. 1 apud HAM; HILL, 1993, p. 112), diversos problemas, dentre eles destacamos: (a) dificuldade em identificar os valores e objetivos a serem usados no processo de tomada de decisão; (b) as metas traçadas sofrem influências discricionárias dos indivíduos e grupos que irão implementá-las; (c) há uma diversidade de alternativas para tomada de decisões e, em virtude da própria racionalidade humana, torna-se quase impossível conhecer as consequências de tantas alternativas; (d) dificuldade em separar fatos de valores e meios de fins.

Já o modelo incremental está associado a uma postura descritiva de análise de política, considerando os interesses e ajustes políticos existentes na sociedade. Neste modelo (método de ramos), lançado por Lindblom (1959), citado por Ham e Hill (1993), analisam-se, desde o início, todas as situações existentes e que, posteriormente, serão modificadas incrementalmente por meio de comparações sucessivas limitadas.

Segundo Dagnino et al. (2002), no modelo incremental, o processo decisório se efetiva pela negociação e barganha e sem planejamento. Neste caso,

[...] a formulação tem como resultado um “consenso” de caráter freqüentemente ilusório e precário, posto que baseado em mecanismos de manipulação de interesses (segunda e terceira faces do poder) que constringem a agenda de decisão a assuntos “seguros” e conduzem a situações de não-tomada de decisão que costumam favorecer as elites de poder (DAGNINO et al., 2002, p. 32).

Assim, decorrente desse tipo de formulação, fatalmente se terá uma **implementação** desprovida de conflitos e planos concretos, cujo critério avaliativo do resultado será: "o bom é o possível" ou o "bom é o que satisfaz a elite" (DAGNINO et al., 2002, p. 32). Conseqüentemente, o modelo de implementação adotado seria o chamado *bottom up*, visto que, nele, têm-se implementadores com grande poder decisório e discricionário durante a conformação da agenda, diferentemente do *top down*, onde se tem uma organização com planejamento e racionalidade na formulação da política e que busca minimizar o déficit da implementação.



Os modelos apresentados acima representam posições extremas sobre a tomada de decisão, mas servem de referência para formulação de outras propostas intermediárias, como as sistematizadas por Ham e Hill (1993).

O modelo de Ham e Hill (1993) aproxima-se, segundo Dagnino et al. (2002), de um modelo de racionalidade limitada, o qual apresenta, em relação aos seus elementos, as seguintes características: (i) considera os atores enredados em estruturas políticas e econômicas desiguais; (ii) os problemas têm suas definições em bases ideológicas; (iii) existe uma desinformação ideológica e vinculada ao poder; (iv) o tempo representa um poder limitado aos interesses dos atores; e (v) a estratégia prática tem por base a antecipação, a neutralização e a organização.

4 CONCLUSÃO

No presente texto, foi possível abordar temas inerentes ao interesse do analista de políticas públicas, notadamente aquele que tem como foco, principalmente, o estudo do seu processo de formulação. Para isto, realizamos uma breve revista nas contribuições de autores inseridos no debate sobre análise de políticas públicas.

Inicialmente, expomos a compreensão de que, na formulação de políticas públicas, temos a identificação de um problema e sua conformação na agenda, onde atores, como o legislativo, o governo, a administração pública, grupos de interesses, partidos políticos e o público em geral, possivelmente poderão intervir na materialização da política pública em pauta. Ou seja, tanto o Estado como as classes sociais e a sociedade civil têm capacidade de intervenção na agenda política, visto a existência de conflitos de interesses nessas relações.

Assim, determinada classe, em conflito de interesse com outra, procura impedir que a oponente conforme seus interesses por meio das políticas públicas. Por isso, a política pública, desde sua elaboração até a sua implementação, é resultado de um jogo de forças no âmbito das relações de poder. Um poder que permite influenciar uma tomada de decisão e, inclusive, conformar as preferências das pessoas, criando um falso consenso sobre normas e metas.

Aliás, a temática sobre a tomada de decisão foi outro ponto importante tratado neste texto. Sobre ela, abordamos a relação entre tomada de decisão e poder, notadamente sobre o debate entre racionalismo e incrementalismo, onde, segundo os autores Ham e Hill (1993), o primeiro está ligado ao aspecto normativo, na busca de resultados com base nas melhores possibilidades para se atingirem as metas objetivadas. Porém, associado a uma postura



descritiva, tem-se o incrementalismo, que leva em conta os interesses e ajustes políticos existentes. São modelos a serem detectados e/ou observados pelo analista.

Entender a relação de poder pode possibilitar uma melhora no processo de formulação de políticas. Isto é possível por meio da análise de política, pois ela permite compreender melhor o comportamento dos atores sociais e o porquê e para quem determinada política foi elaborada. Para isto, o analista precisa levantar informações sobre o funcionamento da estrutura administrativa do Estado, sobre o processo de decisão, bem como a respeito das relações entre Estado e sociedade.

Assim, este artigo buscou explorar aspectos essenciais para se verificar o processo de construção da política pública, bem como a forma como isso ocorre e por que determinada política entra na agenda pública, destacando-se "um estudo da elaboração das políticas", onde as atenções se voltam à fase da formulação da política.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. **Modelos de análise das políticas públicas**. Revista Sociologia, Problemas e Práticas [Online], 83 | 2016. Disponível em: < <http://spp.revues.org/2662>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

DAGNINO, Renato et al. **Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté, Editora Cabral Universitária, 2002. Disponível em: < <http://www.oei.es/historico/salactsi/rdagnino1.htm#1a> >. Acesso em: 20 set 2017.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sergio. (2007), **Análise das Políticas Públicas: Breves Considerações Teórico-Metodológicas**, in E. N. Fatima et alii (orgs.), Mundo Rural IV: Configuração Rural-Urbans: Poderes e Políticas. Rio de Janeiro, Mauad.

HAM, Cristopher ; HILL, Michael. (1993). **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino. Adaptação e revisão: Renato Dagnino. Campinas-SP: Editora da Unicamp.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. (2012). **Análise de Política: uma revisão da literatura**. Cadernos Gestão Social, Salvador, v. 3, n. 1, jan/jun-2012.