

# Políticas públicas

*Coletânea – Volume 1*

Organizadores:

Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Formação Profissional*

Paulo Carvalho

*Diretora de Desenvolvimento Gerencial*

Margaret Baroni

*Diretora de Comunicação e Pesquisa*

Paula Montagner

*Diretor de Gestão Interna*

Lino Garcia Borges

---

Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e  
Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

2 v.

ISBN 85-256-0052-0 (Obra compl.)

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas.

I. Saravia, Enrique. II. Ferrarezi, Elisabete. III. Título.

CDU 35

---

*Diretoria de Formação Profissional*

*Coordenação-Geral de Formação de Carreiras*: Elisabete Ferrarezi. Técnicas envolvidas na produção: Adélia Zimbrão da Silva, Talita Victor Silva, Suerda Farias da Silva e Juliana Silveira Leonardo de Souza.

*Editor*: Celio Yassuy Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin, Larissa Mamed Hori e Roberto Carlos Ribeiro Araújo – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Reimpressão

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

# SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| <b>Prefácio</b>  | 7   |
| <b>Apresentação</b>  | 9   |
| <b>Introdução</b>  |     |
| Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens.              |     |
| Orientação para a leitura  | 13  |
| <i>Enrique Saravia</i>   |     |
| <b>Capítulo I – O conceito de política pública</b>                   | 19  |
| Introdução à teoria da política pública                              | 21  |
| <i>Enrique Saravia</i>   |     |
| Estudio introductorio  | 43  |
| <i>Luis F. Aguilar Villanueva</i>                                    |     |
| Política y políticas públicas  | 67  |
| <i>Eugenio Lahera Parada</i>   |     |
| <b>Capítulo II – Modelos de política pública</b>                     | 97  |
| Todavía tratando de salir del paso                                   | 99  |
| <i>Charles E. Lindblom</i>   |     |
| Salir del paso, ¿“ciencia” o inercia?                                | 123 |
| <i>Yehezkel Dror</i>   |     |
| La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones | 133 |
| <i>Amitai Etzioni</i>  |     |
| Notas críticas al análisis estadounidense de políticas públicas      | 149 |
| <i>Pedro Salazar</i>   |     |
| O núcleo teórico do novo institucionalismo                           | 155 |
| <i>Ellen M. Immergut</i>   |     |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Capítulo III – Formação da agenda</b>  | 197 |
| Definición del problema. Relevancia pública<br>y formación de la agenda de actuación de<br>los poderes públicos | 199 |
| <i>Joan Subirats</i>  |     |
| Como chega a hora de uma idéia?   | 219 |
| <i>John Kingdon</i>   |     |
| Juntando as coisas  | 225 |
| <i>John Kingdon</i>   |     |
| <b>Capítulo IV – Elaboração</b>   | 247 |
| Os níveis de análise das políticas públicas   | 249 |
| <i>Jorge Vianna Monteiro</i>  |     |
| O processo decisório de política  | 269 |
| <i>Jorge Vianna Monteiro</i>  |     |
| Algumas considerações sobre a<br>representação de interesses no processo<br>de formulação de políticas públicas | 289 |
| <i>Lenaura Lobato</i>   |     |

# APRESENTAÇÃO

*Elisabete Ferrarezi*

O principal objetivo deste livro é constituir uma fonte de pesquisa para o estudo do processo de produção e implementação de políticas públicas. Por meio de textos selecionados, analisa-se o próprio conceito de políticas públicas, discute-se as definições utilizadas para distinguir suas diversas fases e apresenta-se algumas das principais correntes teóricas de análise sobre o processo de políticas públicas.

A proposta inicial de elaboração dessa coletânea surgiu durante a reformulação dos cursos de formação para carreiras, que teve início em 2003, em que foram feitas mudanças visando atualizar os programas e melhorar a gestão desses cursos. Nesse processo, constatamos a ausência de trabalhos sistematizados sobre políticas públicas, em língua portuguesa, o que dificultava a indicação bibliográfica essencial para a segunda fase do concurso público das carreiras dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e dos Analistas de Planejamento e Orçamento (APO). Naquele momento, a presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral, propôs substituir a antiga prática de usar cópias de textos como bibliografia básica pelo uso de livros especialmente preparados para os cursos e confiou-me o desafio de organizá-los. Foi assim que demos início a essa publicação, e à sua “irmã gêmea”, a Coletânea de planejamento e orçamento.

Embora o objetivo inicial fosse oferecer uma bibliografia básica obrigatória para os cursos de formação e aperfeiçoamento de carreiras, a coletânea não é apenas dirigida a esse público, já que poderá ser útil para os que trabalham com o tema, têm interesse por ele ou precisam dele: dirigentes públicos, gerentes, planejadores, pesquisadores, estudantes e professores.

Grande parte da coletânea é composta por capítulos que seguem as fases da produção das políticas públicas, dos quais alguns textos são considerados clássicos. Segundo Alexander<sup>1</sup>, clássico é o resultado do primitivo esforço da exploração humana que goza de *status* privilegiado em face da

exploração contemporânea no mesmo campo. Significa que os modernos cultores da disciplina acreditam poder aprender tanto com o estudo dessa obra antiga quanto com o estudo da obra de seus contemporâneos.

Assim, foram escolhidos autores clássicos e pioneiros no desenvolvimento dos modelos de políticas públicas, como Charles Lindblom, Yehezkel Dror e Amitai Etzioni, e autores que revisam o debate teórico daqueles. Há os que consideramos clássicos, embora não necessariamente antigos, como Ellen Immergut, Michael Hill, Joan Subirats e John Kingdon. Na seqüência do processo de políticas públicas, vêm os capítulos que versam sobre a sua elaboração, formulação, implementação e execução. A parte de avaliação ficou propositalmente fora da coletânea, porque possuímos, hoje, uma boa bibliografia que trata exclusivamente do assunto.

Uma segunda vertente da coletânea explora algumas especificidades brasileiras nas políticas públicas. É o caso do texto que discute as características da descentralização das políticas sociais; do que aborda um caso sobre execução e dos que versam sobre os novos arranjos no desenho e na implementação das políticas, propiciados, principalmente, pelos governos locais em suas parcerias com o setor privado e o terceiro setor e pela participação dos conselhos locais.

Não poderiam faltar, ainda, questões contemporâneas pouco exploradas, às quais o *policy maker* deve estar atento. Assim, comparecem as discussões sobre a tomada de decisões e a adequação dos modelos de política pública em países em desenvolvimento, bem como as redes de política pública.

De modo algum houve a pretensão de esgotar essas temáticas, até porque, nas ciências sociais, essa é uma tarefa metodologicamente improvável, já que são muitos os paradigmas que as compõem. No caso específico das políticas públicas, o conhecimento científico ainda é reconhecidamente incompleto e o campo relativamente novo. Mesmo tendo clareza em relação a essas limitações e à definição dos objetivos que a coletânea deveria perseguir, o drama das escolhas, em um grande universo de possibilidades, permaneceu.

Para nos auxiliar nessa tarefa, contamos com a participação do professor Enrique Saravia, que, de pronto, aceitou nosso convite. Os debates com ele tornaram o processo de seleção das obras muito mais interessante, e

creio que as diretrizes metodológicas para a organização do livro foram, assim, muito bem traduzidas. Sua vasta experiência em sala de aula trouxe a possibilidade de tornar a leitura mais agradável e pedagógica, guiando o leitor pelos temas e explicando os conceitos-chave para uma compreensão mais completa das abordagens realizadas pelos autores.

A introdução constitui uma orientação para a leitura dos textos, apontando os assuntos que serão trabalhados por cada autor em cada fase do ciclo das políticas públicas. Nela, o professor Saravia convida o leitor a conhecer como se originou e desenvolveu o campo da teoria da política pública, apresentando seus fundamentos conceituais e um resumo dos temas-chave tratados no livro.

Por fim, destaca-se o fato de a coletânea apresentar textos de autores de diferentes nacionalidades – espanhola, argentina, mexicana, chilena, inglesa, francesa, americana, sul-africana e brasileira – retratando um amplo e diverso leque da produção intelectual no campo das políticas públicas.

Essa coletânea não teria sido produzida sem a participação de várias pessoas a quem gostaria de agradecer. Primeiramente, à minha equipe na ENAP, a quem deixo meus agradecimentos especiais: Adélia Zimbrão, assessora, e Talita Victor Silva, estagiária, que foram incansáveis na produção do livro, e Suêrda Farias da Silva, que nos apoiou nos procedimentos administrativos. À assessoria da Presidência, Juliana Silveira Leonardo de Souza e Maria Rita Garcia de Andrade, que nos auxiliaram na árdua busca da permissão de uso das editoras e dos autores. Ao pessoal da biblioteca da ENAP, Elda Campos Bezerra e Inácio Soares de Oliveira, na busca de material bibliográfico. Ao pessoal da editoração, coordenado por Livino Silva Neto. À presidente da Escola, Helena Kerr do Amaral, e ao diretor de Formação Profissional, Paulo Carvalho, por terem tornado possível esta publicação. Às editoras e aos autores que permitiram a utilização dos direitos de publicação dos textos, contribuindo para a constituição de um livro inédito sobre políticas públicas no Brasil.

## Nota

- <sup>1</sup> ALEXANDER, Jeffrey C.. A importância dos clássicos. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan (orgs.). *Teoria social hoje*. São Paulo: Ed. Unesp, 1999.

---

Elisabete Ferrarezi é doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas/SP. Pertence à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal. Foi coordenadora-geral de formação de carreiras da ENAP, de 2003 a 2006. Atualmente, é coordenadora-geral da Pesquisa ENAP.