

O INVENTÁRIO DOS MODELOS DE AVALIAÇÃO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Mariana R. Almeida (EESC/USP) almeidamariana@yahoo.com

Daisy A. N. Rebelatto (EESC/USP) daisy@sc.usp.br

Resumo

Este presente artigo tem como objetivo apresentar e discutir os principais modelos de avaliação de políticas públicas. Para realização desta pesquisa, o processo metodológico de desenvolvimento das políticas é apresentado por meio de algumas etapas, como: (a) formulação; (b) implementação; e (c) avaliação. Tendo em vista o grande montante de recursos públicos destinados para a consecução dessas políticas, a avaliação do desempenho das políticas é um estudo de grande relevância no atual contexto brasileiro. Dentre as conclusões extraídas da análise empreendida, para futuras pesquisas, adicionar uma avaliação sobre eficiência em que quantifica cada sistema político por meio de indicadores e modelos matemáticos se torna essencial para obter melhoria no sistema público.

Palavras Chaves: Políticas Públicas; Implementação; Avaliação.

Área temática: Políticas Públicas

1. Introdução

O Estado desempenha papel fundamental no desenvolvimento de um país. Para que isso ocorra, os objetivos estratégicos de desenvolvimento requerem um alinhamento entre as funções do Estado e as estruturas econômica e política. No entanto, isso nem sempre se efetiva na prática. Por isso, fundamentou-se um debate polêmico para verificar se o Estado funcionava para o bem estar coletivo ou em favor dos interesses das classes dominantes (POULANTZAS, 1971), tema que se tornou questão de debate em diversos setores da sociedade.

Seguindo essa linha de discussão e após importantes acontecimentos históricos, dentre os quais a disseminação das idéias liberais e a crise de 1929, que abalou profundamente a economia mundial, surgiu a cultura do bem-estar social (ou *Welfare State*). Seu objetivo era construir uma rede de proteção social e políticas compensatórias para incrementar a qualidade de vida da sociedade como um todo.

Em contrapartida, desencadeou-se o resgate dos pressupostos liberais, cujos seguidores, no momento, eram intitulados de neoliberais e refletiam a filosofia de Reformar o Estado. Foi uma fase marcada pela reorganização do sistema econômico, bem como do próprio sistema político e os efeitos desse fenômeno exigiram a reestruturação da esfera estatal. O foco maior era distribuir os gastos públicos seguindo os padrões de eficiência almejados pelo setor privado.

A medida inicial para que os novos objetivos estatais fossem alcançados seria justamente a redução do tamanho do Estado, de modo a tornar possível a centralização de suas ações. O intuito desse fenômeno, denominado Modelo da Nova Administração Pública (ou *New Public Management*), era intensificar o controle dos gastos públicos e, a partir de então, empregar os recursos estatais da maneira mais eficiente possível. O início dessa fase foi marcado pela contestação, por parte da sociedade, das ações governamentais, pois a busca pela eficiência dos serviços públicos se tornava cada vez maior. A partir disso,

aumentou-se substancialmente a demanda por métodos que avaliassem os modelos de política pública.

O contexto político é caracterizado por um ambiente sistêmico bastante complexo, e, por isso, difícil de ser mensurado. Visando amenizar esse problema, as ferramentas matemáticas, mediante o uso dos indicadores, de maneira quantitativa, têm a função de identificar os investimentos mais eficientes e, assim, contribuir para a otimização das tomadas de decisões estratégicas envolvendo a distribuição dos recursos públicos.

Com base nisso, a presente pesquisa objetiva preencher uma lacuna bibliográfica existente sobre a sistematização dos principais métodos de avaliação para calcular a eficiência dos investimentos públicos. Assim, esta presente pesquisa tem como objetivo identificar os principais modelos para avaliar políticas públicas. Para realização dessa análise, conduziu-se uma pesquisa para identificar quais são as etapas que consistem para seu desenvolvimento são: (a) formulação, (b) implementação e; (c) avaliação. Tendo em vista que são alocados um montante de recursos públicos para essas políticas públicas.

2. Estado

Na década de 30, a crise da economia se agravou bastante, justificando o incremento da intervenção do governo para combater a inflação e o desemprego, bem como tornar a distribuição de renda mais equitativa, visando às necessidades das classes menos favorecidas. Nesta esteira evolutiva, o Estado passou por algumas modificações, adquirindo novas atribuições no seu elenco de funcionamento e na sua estrutura governamental, para promover o bem estar social. Musgrave (1959) classifica essas novas atribuições em três grandes categorias:

- promover ajustamentos na alocação de recursos;
- promover ajustamentos na distribuição da renda; e
- manter a estabilidade econômica.

Dessa maneira, esses têm sido alguns dos fatores de sustentação para transformação do novo Estado. Segundo Poulantzas (1985), essas transformações sugerem modificações na constituição e reprodução de outras classes sociais. Entretanto, segundo esse autor, quando se refere ao sistema capitalista, aponta que se trata de um Estado da burguesia, pois essa classe detém poder suficiente para controlar o fluxo de produção.

Poulantzas (1971) identifica as condensações da luta política no Estado por apresentar tais diferenças:

- a. Entre as formas do Estado segundo os estágios e fases do capitalismo: Estado liberal do capitalismo mercantilista, Estado intervencionista do capitalista monopolista-imperialista, Estado da fase atual do capital monopolista;
- b. Entre o Estado democrático-parlamentar e o Estado de exceção (facismos, ditaduras militares, bonapartismos), segundo esses estágios ou fases; e
- c. Entre as diversas formas deste Estado democrático-parlamentar (presidencialismo, parlamentarismo, etc.), e entre as diversas formas do Estado de exceção.

Ingraio (1977) postula que o próprio Estado capitalista é uma arena do conflito de classes e, considerando ser o Estado moldado pelas relações sociais de classe, é também contestado e é, portanto, o produto da luta de classes dentro do Estado. Dessa forma, o Estado não é apenas representação dos grupos dominantes das classes capitalistas, pois,

além disso, utiliza o poder para manipular e reprimir os grupos subordinados. De acordo com Herber (1963), a existência do Estado é bastante significativa para proporcionar uma melhor realocação dos recursos públicos, orientados a um mercado voltados para a sociedade (*market-oriented society*).

O Estado deve ser analisado como um sistema que coordena os meios para atingir os objetivos de promover o bem comum. Desde o início da década de 80, o Estado realizou um redesenho estrutural, adequando os órgãos do governo para atender a uma sociedade, com novos valores, em um novo ambiente organizacional de controle intensificado, visto que se tornou pressionado para aumentar a sua eficiência. Essas reorganizações foram desencadeadas pelo fenômeno denominado de reforma administrativa ("*New Public Management*" ou Modelo da Nova Administração Pública) (PRZEWORSKI, 1996).

Ferlie et al. (1996) propuseram uma classificação que divide as mudanças em: (a) incremental; (b) estratégica; e (c) transformadora, ocasionadas pelo movimento da Nova Administração:

- mudança incremental: significa mudanças ocasionadas por menores efeitos e reflete efeitos de modificações pontuais, normalmente sobre uma função ou unidade organizacional;
- mudança estratégica: é um tipo de mudança que ocasiona maior impacto em diversos segmentos da organização e afeta um ou mais sistemas organizacionais, tais como estratégico, estrutural e de controle;
- mudança transformadora: são mudanças ocasionadas na estrutura organizacional de cima para baixo, para que seja conduzida por motivos políticos e pela necessidade de direcionar os recursos e melhorar a eficiência. Esses efeitos afetam mudanças em toda a organização, além de interferir nas relações de poder e na cultura organizacional e proporcionar inovação de produtos ou serviços.

Desse modo, o Estado vem passando por algumas reformas na estrutura governamental. Segundo Matias Pereira (2003), a Reforma ainda está em curso nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, e apresenta-se como um fenômeno histórico que envolve quatro elementos distintos, mas interdependentes:

- definição do tamanho do Estado;
- desregulamentação;
- elevação da capacidade financeira e administrativa do Estado de formular e implementar políticas públicas; e
- realização de esforços visando à legitimidade política para implementar reformas.

Com base nessas dimensões, a proposta principal dessa Reforma é aumentar a *governance*, que objetiva um governo mais centralizado e mais enxuto para tornar mais eficiente o sistema governamental. Segundo Pimenta (1998, p.174),

Neste momento, o Estado está abandonando algumas funções e assumindo outras, o que o está levando a um novo papel, onde o setor público passa de produtor direto de bens e serviço para indutor e regulador do desenvolvimento, através da ação de um estado ágil, inovador e democrático. As principais funções desse novo Estado são as regulamentações, as representatividades, as justiças e as solidariedades.

Outra dimensão importante é a burocratização, que impede a facilitação dos fluxos nas gestões públicas. Essa fase é marcada pela cultura da burocratização, cujo período demarca a transformação do Estado provedor em um Estado regulador.

Na parte que compete formular política pública é necessário conter, na sua estrutura governamental, um grupo de atores políticos que identifiquem os problemas (ou suas respectivas causas) para direcionar os recursos financeiros, a fim de alcançar as metas almejadas pela sociedade. Mais especificamente, é necessário que os políticos possam abrir a caixa preta para mostrar as peças e engrenagens da máquina estatal (ELSTER, 1989) para direcionar os recursos financeiros governamentais. Parafraseando Rattón Jr e Morais (2003), torna-se essencial utilizar a racionalidade para priorizar as escolhas públicas, a fim de promover o bem estar social.

Para compreender os esforços da implementação de política pública, é essencial que se apresentem duas dimensões que são os objetivos e a metodologia ou estratégia pela qual se pretende atingir os objetivos (ARRETTCH, 2001). O grande esforço da implementação, entretanto, é quando a política localiza-se no burocrata do “nível da rua”, e esse se torna o executor, podendo assim, modificar a política na medida em que acha cabível (LIPSKY, 1980). Isso ocorre porque existe uma grande distância entre os formuladores originais e os implementadores, ou seja, a distância entre os objetivos e o desenho das políticas. Pressman e Wildawsky (1984) analisam que o dilema da implementação é envolver vários atores em vários níveis de decisão. Com base nesse contexto, é de grande relevância analisar a visão sistêmica dos modelos de política pública mais adequados para serem implementados nas avaliações.

3. Modelos de Política Pública

Os cientistas políticos Lerner e Lasswell (1951) iniciaram suas pesquisas antes que as políticas públicas se tornassem uma subárea das ciências políticas. Segundo Theodoulou e Cahn (1995), desde 1960, esse campo de estudo ainda não era muito significativo, contudo, começavam a emergir pesquisas para identificar as possíveis soluções para alguns problemas sociais como: (a) pressões sociais e políticas para serem aplicadas pelos problemas de discriminação racial, das forças armadas e da poluição ambiental; (b) os desafios apontados por Dawson e Robnson (1963) que visavam buscar soluções para os problemas sociais por meio das decisões das políticas governamentais e; (c) os efeitos de David Easton (1965) quando publicou a literatura intitulada “*Systems Analysis of Political Life*” que oferecia uma estrutura intelectual para compreender os processos políticos oriundos da articulação da demanda por meio da formulação e da implementação da política com efeitos na sociedade

A partir de então, as pesquisas de políticas evoluíram podendo ser subdivididas, dependendo do seu foco principal, em quatro tipos: (a) Pesquisa na área substantiva; (b) Estudos de avaliação e impactos; (c) Processos políticos e; (d) Desenho político (THEODOULOU; CAHN, 1995).

Kingdon (1995) define que “desenvolver políticas públicas” pode ser considerado um conjunto de processos, os quais incluem: (a) o conjunto da agenda; (b) as especificações de alternativas oriundas das escolhidas a serem desenvolvidas; (c) uma escolha autoritária entre alternativas específicas e; (d) a decisão da implementação. Dessa maneira, as pesquisas ficaram concentradas, permitindo compreender tanto o porquê de uns assuntos se tornarem pauta da agenda e outros não, quanto a razão de algumas alternativas para escolha serem consideradas ao passo que outras, negligenciadas.

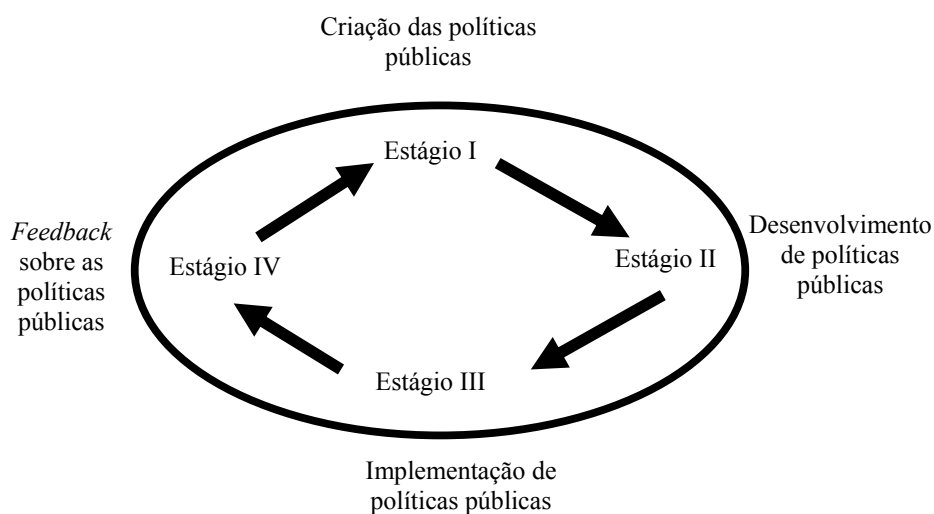


Figura 1 - Os estágios básicos para o desenvolvimento da política

Com o desenvolvimento de uma variedade de análises, as políticas públicas passaram a apresentar diversos modelos que podem ser delineados de maneira racional ou incremental e de natureza analítica ou normativa.

O modelo racional tem como objetivo definir claramente suas metas e o seu conjunto de níveis, estratificando-os para alcançá-las. É necessário, pois, investigar todas as alternativas que possam levar ao sucesso (MARCH; SIMON, 1958). Em seguida, o procedimento é analisá-las de maneira comparativa sistemática, por meio da avaliação de custos e benefícios, e definir a melhor escolha para se alcançar as metas almeçadas pelo menor custo.

As principais etapas do modelo de racionalidade são: (a) o tomador de decisão lista os problemas; (b) analisa as alternativas; (c) executa a comparação e; (d) escolhe a melhor alternativa. De fato, o modelo racional analisa quais os principais aspectos envolvidos pelo momento atual. Esse tipo de modelo considera alguns desses pressupostos afetando o relacionamento da política.

A literatura do incrementalismo pode ser analisada como um marco definido por Charles Lindblom (1981) e outros pesquisadores, em que se introduzem os primeiros conceitos. A literatura identifica que os processos para desenvolver política governamental devem utilizar desses modelos, pois cada programa desenvolvido pelo governo não é, geralmente, considerado como um novo assunto. Com isso, os tomadores de decisão apenas precisam realizar pequenos ajustes marginais e incrementais aos comportamentos correntes (KINGDON, 1995). Conseqüentemente, as mudanças nas políticas são muito graduais dentro de pequenas etapas. Wildavsky (1966) define que esse modelo descreve muito bem quais são os processos governamentais e políticos, bem como outros tipos de procedimentos para ser analisado o contexto político.

Kingdon (1995) descreve um exemplo sobre a implementação do incrementalismo na área da saúde e transporte por meio de entrevistas. A Tabela 1 apresenta o tamanho das

mudanças ocorridas para uma amostra de três anos em que correlaciona para implementação de um programa de política pública na área de saúde.

Tamanho da mudança	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Total
60%	0	3	1	4
50-59%	1	1	0	2
40-49%	1	1	3	5
30-39%	5	2	2	9
20-29%	3	1	5	9
N	10	8	11	29

Tabela 1- A evolução da taxa de mudança para diferentes períodos para área de saúde

A Tabela 2 apresenta o tamanho das mudanças correlacionadas pelos anos de implementação para o programa de política pública na área de transportes.

Tamanho da mudança	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Total
60%	3	1	2	6
50-59%	1	2	3	6
40-49%	3	6	3	12
30-39%	5	5	2	12
20-29%	5	5	0	10
N	17	19	10	46

Tabela 2 - O tamanho da mudança por ano para área de transporte

Com base nessas mudanças, o tamanho das mudanças ocorridas reduziu-se com o passar dos anos, bem como a taxa de mudança observada, oscilando em torno de 30-39% da sua totalidade nos processos governamentais. Logo, os processos governamentais são realizados de maneira gradual devido às mudanças estar sempre alinhadas coerentemente com a realidade e o incrementalismo é importante, particularmente dentro do desenvolvimento de alternativas e propostas governamentais (KINGDON, 1995). A Tabela 3 apresenta as mudanças na sua totalidade por meio de taxas nas duas áreas pesquisadas.

Tamanho da mudança %	Número de variáveis de saúde exibindo mudança	Número de variáveis de transporte exibindo mudança	Total
60%	4	6	10
50-59%	2	6	8
40-49%	5	12	17

30-39%	9	12	21
20-29%	9	10	19
N	29	46	75

Tabela 3 - A evolução da taxa de mudança para as variáveis

Com a emergente discussão sobre o racionalismo e o incrementalismo, as análises de incrementalismo proporcionaram melhorias no processo de política pública. Por conseguinte, as políticas têm diferentes focos em vários assuntos, beneficiando, assim, a sociedade.

Ao tratar com um conjunto amplamente confuso de atividades e buscar construir modelos de explicação, alguns pesquisadores acabam por extrair informações da realidade, desconsiderando outros fatos importantes. Ao agir assim, pode-se obter um conjunto de regularidades passíveis o que não serem tratadas como instrumentos de análise disponíveis (MINOGUE, 1983). Nesse ambiente sistêmico, é possível identificar que ocorrem processos por meio de mutação. Sendo assim, surgiu uma proliferação de abordagens nos últimos anos em que cada modelo deseja abordar algo para concorrer com os tradicionais. Então, esses modelos de políticas podem ser analisados por meio do processo de formulação e implementação das políticas públicas, mas é necessário considerar algumas informações importantes desse processo de avaliação.

3.1 A relevâncias das informações para tomadas de decisões nas políticas públicas

A quantidade e a qualidade da informação têm sido negligenciadas perante o tópico para escolha de situações (LAU e SEARS, 1986). Desse modo, uma grande quantidade de pesquisas tem demonstrado a importância substancial da informação nos processos de política (SABATIER, 1991).

O papel crítico das políticas de elite influencia o público operacional por ser influenciador, pois essa classe da sociedade detém um poder maior que às demais. Logo, o crivo dos estágios da tomada de decisão é determinado por essa classe. Page e Shapiro (1983) identificaram uma forte correlação entre a troca de opinião e as mudanças de direção geral das políticas governamentais.

Visto que a influência da opinião da classe popular não interfira intensamente numa escala do processo da tomada de decisão. Mas, quando se analisa os efeitos dessa estratégia verifica-se que estão atreladas pelo foco tradicional das preferências, interesses, recursos de vários atores, regras das instituições e as condições socioeconômicas.

Com base nessas variáveis por diferentes focos, os processos políticos provam o endereçamento entre os principais tópicos e, utilizado desse conjunto empírico, (SABATIER, 1991) apresenta-se :

- As estruturas de sistemas abertos por Richard Hofferbert;
- Uma aproximação envolvendo os atores racional dentro do desenvolvimento por Elionor Ostrom e seus derivados;
- Estrutura por John Kingdon's definida pela "corrente política";

- A estrutura de “aliança protetora” desenvolvida por Sabatier.

Segundo Mazmanian e Sabatier (1980), o modelo de Hoffrbert desenvolve estudos políticos por meio de funil de aproximação que é desenvolvido por cinco estágios diferentes, assim o crivo apresenta a conversão política ocasionando um *output* político. Os cinco estágios são apresentados como: (a) as condições históricas geográficas; (b) composição socioeconômica; (c) comportamento da massa política; (d) instituição governamental; e (e) comportamento da elite. Tendo em vista que esses incidentes relevantes políticos têm um sentido de direção e comum desenvolvimento definidos pelo comportamento da elite, conforme a Figura 2.

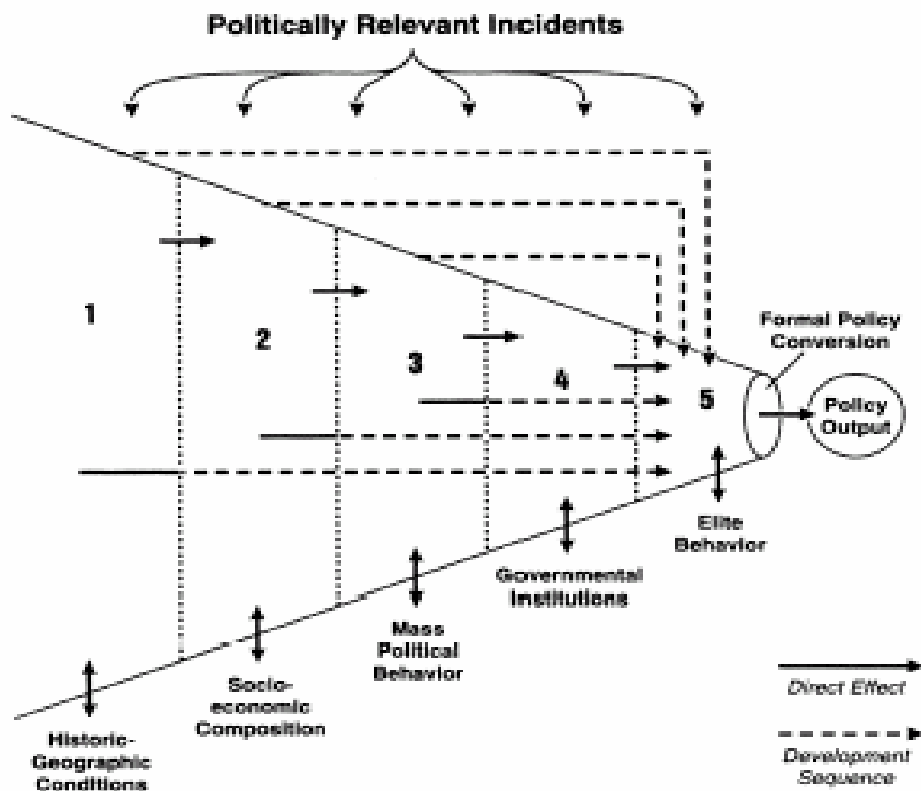


Figura 2: Os principais incidentes relevantes políticos

Fonte: Mazmanian e Sabatier (1980).

Segundo Minogue (1983), a informação é frequentemente inadequada ou simplesmente não disponível nos processos de formulação de políticas públicas e causa grandes problemas para os decisores, os quais não têm como esperar pela informação. Tal fato prejudica, assim, as tomadas de decisões.

Logo, as decisões devem ser também ordenadas racionalmente em estágios discerníveis de formulação, em que os objetivos são claramente estabelecidos e implementados pelos quais serão traduzidos em ações, avaliação, em que a prática deverá ser monitorada pela sociedade (MINOGUE, 1983).

Segundo Sabatier (1991), um grande número de pesquisadores iniciou estudos para contrapor o sistema de aproximação de Hofferbet. Sendo assim, as pesquisas seriam baseadas pelos atores individuais – suas preferências, interesses e recursos – por meio de uma unidade básica identificando como as regras institucionais poderiam afetar o comportamento apresentado (MARCH e OLSEN, 1984).

Ostrom (1990) apresenta estudos tradicionais em que interage combinando entre perspectiva de ator-base com atenção para regras institucionais, relações entre governos e decisões políticas. Assim, o objetivo central é que a amostra analisada apresentará um comportamento diferentemente dentro de uma situação de decisão diferente. Mas, o foco é definido pelo desenvolvimento de uma classificação de regras institucionais que delimite as entradas e saídas para várias posições, à comunicação permeando entre os atores dentro de vários papéis e o significado agregado pelas múltiplas escolhas de decisões (SABATIER, 1991). Esse procedimento pode ser analisado pela Figura 3. Em seguida, trabalhos teóricos e empíricos têm demonstrado como a mudança dentro de uma específica regra pode afetar significadamente o comportamento das escolhas (OSTROM, 1990).

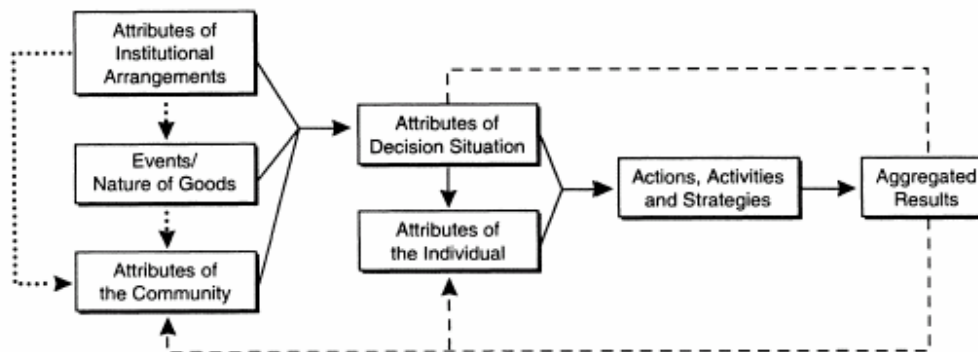


Figura 3: trabalho das partes da análise institucional

Fonte: Sabatier (1991).

Com essa aproximação, a análise institucional é ocasionada pelas perspectivas políticas que são definidas em três de níveis de estágios que podem ser subdivididas: no nível operacional de escolha, pelo nível de escolha coletiva e pelo nível de escolha constitucional (SABATIER, 1991). Além disso, nesse modelo, existem dois *insights* fundamentais: (a) as decisões de dado nível é um conjunto de regras para o próximo nível e (b) as decisões do nível operacional afetam diretamente, conforme apresentado pela Figura 4.

Com base nessas diversas análises, os efeitos institucionais e individuais nas estruturas das decisões da política governamental apresentam algumas limitações. Mas, o papel das informações substancial é negligenciado perante os fatores que intervêm entre as decisões políticas e os efeitos sociais (SABATIER, 1991).

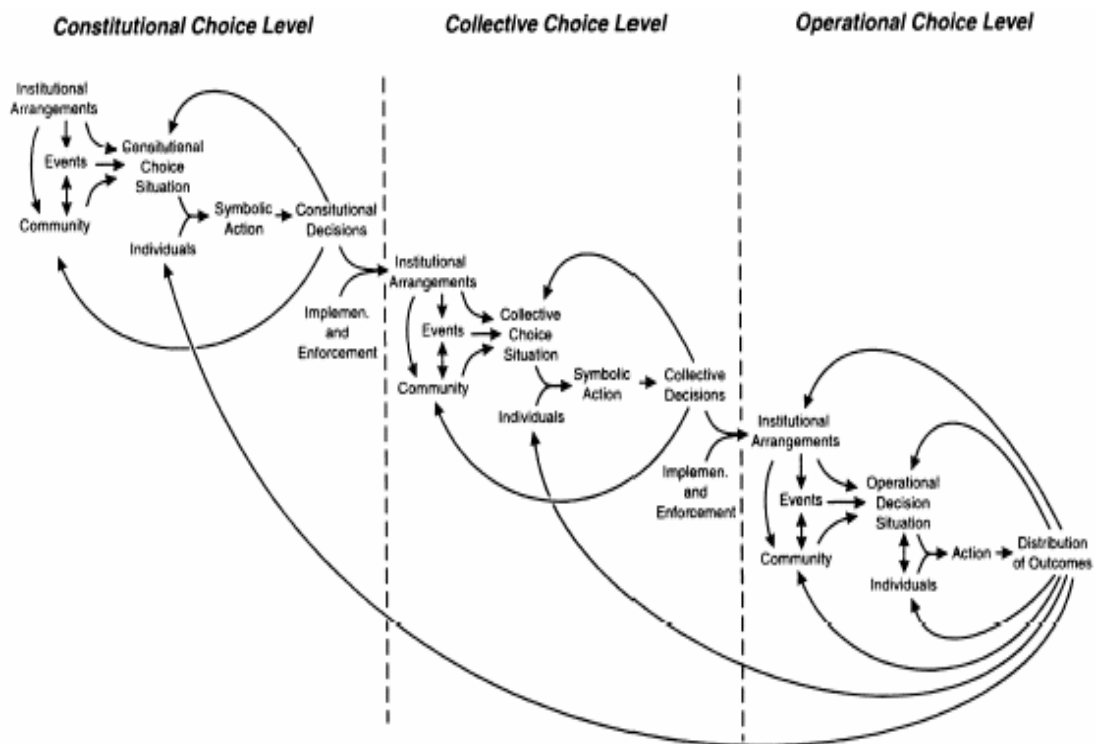


Figura 4: Três níveis da análise institucional

Fonte: Sabatier (1991).

O desenvolvimento de políticas pode ser analisado por meio de três principais correntes: (a) a corrente do problema consiste na informação real de problemas e nos efeitos do passado de intervenções governamentais; (b) a política corrente apresenta como uma comunidade composta por pesquisadores, advogados e outros especialistas que analisam os problemas e formulam alternativas; e (c) a corrente política consiste nas eleições e legislações. Por isso, surgem modelos desenhando escolhas que são desenvolvidos para aproximar um conjunto de agenda e formulação políticas os quais apresentem intenções que expliquem os processos políticos.

3.2. O modelo do ciclo - David Easton

O modelo de David Easton (1953) permite analisar a política em explícitos e definidos termos de sistema. Esse pesquisador introduziu seu tipo de análise por meio de sistemas sobre os fenômenos políticos quando publicou os livros intitulados “*Political System*”- (1953) e “*A Systems Analysis of Political Life*”- (1965).

Easton (1953) define que sistema é como um conjunto qualquer de variáveis, sem levar em conta o grau de inter relacionamento entre elas. O objetivo das suas análises é auxiliar a compreender e explicar alguns dos aspectos do comportamento da sociedade, sendo de grande relevância identificar antes se o conjunto selecionado é realmente um sistema digno de análises.

Contudo, esse modelo descreve que é essencial apresentar o ambiente sistêmico por meio de variáveis essenciais. Mas, a grande dificuldade é identificar as possíveis influências que ocasionam distúrbios sobre os sistemas. Neste caso, existem mudanças de contextos cujos distúrbios e os efeitos são muitos específicos. Portanto, diante dessa realidade, se torna intransponível caso leve em conta todas essas possíveis variáveis para analisar o sistema.

Desse modo, o modelo tem o intuito de generalizar as variáveis para que o método apresente controle do impacto no contexto sobre o sistema. Assim, há possibilidade de se reduzir enormemente a variedade de influência sobre o número de indicadores. Logo, utilizar-se-ão de variáveis que condensem as maiores e mais significativas influências do contexto por meio de poucos indicadores para explicar a inter relação entre *input* e *output* dos sistemas.

Os *inputs* são definidos como variáveis-resumos capazes de contextualizar tudo o que é relevante em função do ambiente político, sendo um instrumento bastante poderoso para análise. Além disso, essas variáveis não são capazes de retratar o contexto devido ser muito amplo. Logo, é necessário que sejam focadas em algum contexto específico.

Segundo Almond e Powell Jr. (1972), esse modelo identificou dois tipos de *inputs* que exercem ação sobre o sistema político: demandas e suportes. Ademais, existem várias classes de demandas impostas ao sistema político que podem ser representadas em muitas combinações, por forma e graus de intensidade:

- demandas por distribuição de benefícios e serviços;
- demandas por regulamentação de comportamento;
- demandas por participação no sistema político;
- demandas por comunicação e informação.

Um segundo tipo de *input* engloba os denominados de suporte. Almond e Powell Jr. (1972) apresentam alguns tipos de exemplos de classe de suportes que são:

- suportes de materiais;
- obediência à lei e aos regulamentos;
- suportes participatórios como o voto, discussão política e outras formas de atividade política;
- atenção prestada às comunicações governamentais e evidências de respeito pela autoridade pública.

Tem-se que as demandas afetam as diretrizes ou metas do sistema, enquanto os suportes proporcionam os recursos que capacitam um sistema político para atingir suas metas. Segundo Almond e Powell Jr. (1972), os *outputs* podem ser subdivididos em quatro classes de transações iniciadas pelo sistema político:

- extrações, como impostos, contribuições, serviços pessoais;
- regulamentações de comportamento;

- distribuição de benefícios e serviços;
- emissões simbólicas, inclusive afirmação de valores, apresentação de símbolos políticos, declaração de diretrizes e metas.

Os *outputs* da política podem produzir novas demandas que ocasionem futuros *outputs*, e então dentro desse nunca terminaria esses fluxos de políticas públicas. Com isso, a idéia básica é que o sistema de política deve ser analisado como análogo para operacionalizar o sistema de maneira mecânica por meio dos *loops* de feedback e metas claras.

Todavia, o sistema é referenciado pelos *inputs* e se torna essencial identificar quais os efeitos para que haja uma correlação entre os *outputs*. Sendo assim, é por meio desses indicadores que se tornam apto a identificar as conseqüências dessas variáveis no sistema político. Em conseqüência desse sistema, o *feedback* é um processo de retro alimentação visando ajustar aos fatos no comportamento do futuro a fim de auxiliar nas tomadas de decisões estratégicas, sendo de vital importância. Esse sistema de *inputs* e *outputs* podem ser analisados, conforme a Figura 5.

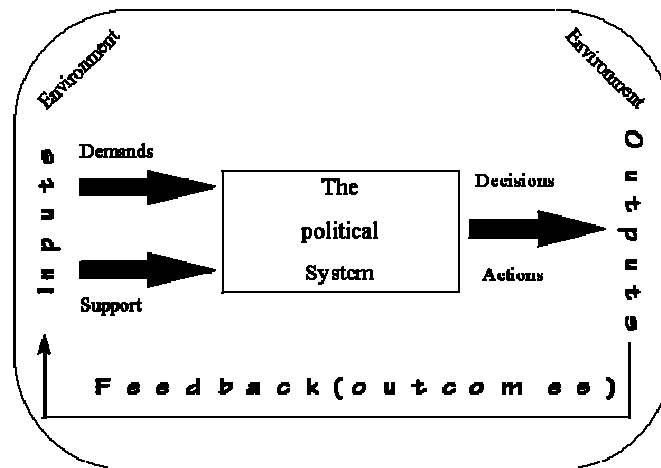


Figura 5: O modelo de ciclo por David Easton

A grande lacuna desse modelo é que não auxilia muitos os pesquisadores, visto que simplifica bastante a realidade de modo a limitar as análises do ambiente. Consequentemente, se restringir a atenção apenas alguns *inputs* possa a ser que esses indicadores contribuam com os principais efeitos ao sistema político. Portanto, é de grande importância visualizar as principais influências do contexto focalizando os *inputs* de maior importância, quais sejam definidos como demandas e apoio para transmitir os efeitos dos sistemas no contexto ao sistema político.

A fraqueza básica do modelo de sistemas consiste na discussão limitada de como as decisões são determinadas ou como os governantes determinam suas tomadas de decisões por meio desse tipo de estrutura que pouco explica sobre as políticas públicas. Segundo Almond e Powell Jr. (1972), é cada vez mais evidente que o estudo da política deva ser uma análise vigorosa e progressiva de sistema-e-processos, e não um estudo de estruturas imóveis.

A aproximação das políticas pelo ciclo é compreendida por uma visão deliberada, estagiada, recursiva e administrativa (ANDERSON, J. E., 1990). Com isso, tal procedimento de confeccionar política compara-se a uma dinâmica para confirmar os processos de importância sobre o sistema de aprendizado (THEODOULOU; CAHN, 1995). Em suma, a interpretação desse modelo é limitada devido a escolha dos indicadores, pois, caso não selecione as variáveis de maneira correta, acarretará em uma interpretação errônea do sistema.

3.3. O modelo da lata do lixo – Cohen, March, Olsen (1972)

O modelo da lata do lixo (ou *Garbage Can models*) tem o propósito de identificar problemas, soluções, os tomadores de decisões e escolher as oportunidades, agrupando-as como um resultado (MARCH; OLSEN, 1989). Sendo assim, a idéia central é a substituição de uma ordem temporal para uma consequência temporal. Essas conexões entre essas variáveis são assumidas para serem compreensíveis como consequências de autônomas no tempo dependentes do fluxo dos problemas, soluções e decisões realizadas dentro da arena de escolhas.

O processo de tomada de decisão é observado por diversos caminhos priorizando-se a atenção de acordo com a magnitude do problema. Avalia devido o grau de importância e assim se realiza a escolha da solução ideal para o devido problema (COHEN; MARCH, 1986).

Cohen, March e Olsen (1972) definem que na sua forma pura, o modelo da lata do lixo apresenta as seguintes variáveis: as soluções, os problemas, os tomadores de decisão e as possíveis escolhas de oportunidade de maneira independente e exógena ao corrente fluxo de um extremo ao outro do sistema.

Segundo Kingdon (1995), as organizações e as estruturas de decisão são separadas por quatro extremos: problemas, solução, participantes e oportunidades de escolha. As variáveis dos extremos têm um desenvolvimento próprio independente, pois não são correlacionadas umas com as outras. Em seguida, os tomadores de decisões debatem os diversos assuntos de onde surge uma possível solução cabível para resolução de tal problema.

O modelo da lata do lixo apresenta uma coleção de escolhas procurando problemas, assuntos e sentimentos, além de situações de decisão dentro das quais podem ser flutuando, soluções olhando para assuntos nos quais podem ser respondidos e tomadores de decisão olhando para o trabalho (COEH, MARCH; OLSEN, 1972).

Assim, a escolha da oportunidade é ocasionada quando uma instituição apresenta uma expectativa a fim de produzir um comportamento que será denominado de decisão e verifica-se que essas oportunidades aumentam regularmente, mas as ocasiões são declaradas rotineiras. Segundo March e Olsen (1989), a ausência das restrições estruturais dentro do processo da lata do lixo, as soluções são imbricadas com os problemas e os tomadores de decisão as escolhas, primeiramente pela simultaneidade. Como resultado, a tomada de decisão se torna uma ocasião para exercer problemas e solução mais que conectadas.

De acordo com a literatura March e Olsen (1986), é necessário considerar as diferentes razões e padrões de fluxos dentro do fluxo entre os extremos e os diferentes

procedimentos dos modelos, pois acarretou em duas variedades na segmentação refletidas nos modelos. A primeira segmentação é o mapeamento das escolhas dentro tomadores de decisão, a estrutura das decisões. A segunda é o mapeamento dos problemas dentro das escolhas, a estrutura de acesso. No entanto, dentro da lata de lixo pura é possível assumir que qualquer problema e qualquer decisão do produtor de decisão podem ser atacados para qualquer escolha.

O processo de escolha do modelo da lata do lixo tem sido caracterizado em termos de duas estruturas (COEH, MARCH; OLSEN, 1972): (a) o acesso da estrutura é analisado correlacionando entre problemas (ou soluções) e as oportunidades de escolhas. Nesse caso, a estrutura será o fator determinante se permite ou não permite a solução ou o problema particular e (b) a decisão da estrutura é determinada pela relação entre tomadores de decisão e a escolha da oportunidade. Essa estrutura pode requerer permitindo ou não permitindo um tomador de decisão participar de uma específica escolha em particular. March e Olsen (1989) afirmam que as estruturas desegmentadas apresentam uma característica em comum que qualquer tomador de decisão, qualquer problema e qualquer solução têm acesso para qualquer situação de escolha.

Kingdon (1995) define que a escolha da oportunidade permeia dentro da organização, vários participantes, cada com seus próprios recursos se tornando envolvido. Portanto, vários problemas são introduzidos dentro da escolha, e várias soluções podem ser consideradas. Desse modo, a escolha da oportunidade descreve que o modelo da lata do lixo pode apresentar dentro de vários tipos de problemas e soluções que são depositadas pelos participantes. Ressalta-se que o *mix* do lixo dentro de uma única lata depende apenas da quantidade do *mix* de latas disponíveis, sobre os rótulos para latas alternativas, sobre qual lixo é correntemente iniciado a produção, e sobre a velocidade com quais latas são coletadas e removidas oriundas dos cenários.

Para tanto, a escolha da oportunidade descreve que o modelo da lata do lixo pode apresentar dentro de vários tipos de problemas e soluções que são depositadas pelos participantes. Ressalta-se que o *mix* do lixo dentro de uma única lata depende apenas da quantidade do *mix* de latas disponíveis, sobre os rótulos para latas alternativas, sobre qual lixo é correntemente iniciado a produção, e sobre a velocidade com quais latas são coletadas e removidas oriundas dos cenários.

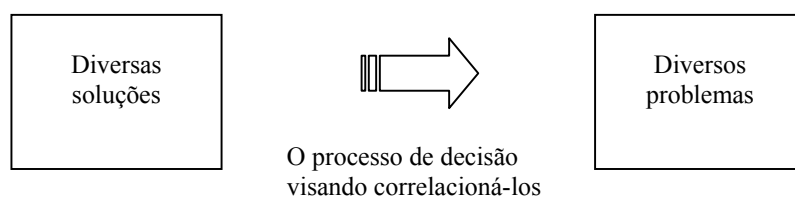


Figura 6: A representação do modelo da lata do lixo

March e Olsen (1989) analisam que os modelos de lata do lixo podem apresentar quatro propriedades nos seus processos que são: (a) as resoluções dos problemas não são na maior parte comum ao estilo das decisões tomadas, pois as escolhas são normalmente realizadas somente quando não existem problemas para correlacioná-las; (b) os processos

são sensíveis devido as variações das pressões. Quando a pressão aumenta, os problemas são menos fácil de serem resolvidos, os tomadores de decisão facilmente trocam de problemas para outro mais frequentemente, as escolhas são facilmente tomadas para serem postergadas e são menos sensíveis para resolver os problemas correntes; (c) existe uma tendência para os tomadores de decisão e os problemas para imbricar-los uns com os outros dentro do conjunto das escolhas; e (d) os processos são frequentemente interativos pontualmente.

O resultado desse modelo é uma complexa mistura de participantes, problemas e soluções dentro do processo da lata do lixo porque esses processos de decisão podem ser compreendidos, apenas em alguns caminhos, e predizem ou igualmente manipulam os resultados de alguns problemas.

3.4. O modelo da janela de oportunidades – Kingdon

O conceito que uma janela de política é uma oportunidade para advogar a entrada de possíveis soluções ou para impulsionar atenção sobre problemas especiais (KINGDON, 1995). As janelas são abertas por meio de eventos identificando as políticas ou os problemas correntes. Existem janelas de problemas e de política. Por conseguinte, um novo problema surge criando uma nova oportunidade para atacar por meio de uma solução.

Em alguns momentos, as janelas se tornam um diagnóstico. A legislação se tornou renovável na agenda do calendário, por instância, se cria oportunidades para mudar, expandir ou abolir certos programas. Em outros momentos (ou situações), as janelas são abertas por um momento muito curto, bem como as oportunidades se tornam passageiras (KINGDON, 1995). Com isso, os problemas e as propostas estão imbricados rapidamente visando endereçar oportunidades para cada problema.

O modelo da janela de oportunidade apresenta uma característica subdividida por duas etapas que são: (a) a produção da agenda e (b) produção de política (KINGDON, 1995). A produção da agenda é uma peça fundamental nesse modelo porque é necessário contextualizar de maneira macro os processos históricos econômicos, bem como identificar em que fase do tempo esse problema surgiu.

Para isso, as janelas abertas representam oportunidades para que possam ser relacionadas com os possíveis problemas, propostas e políticas, e conseqüentemente oportunidades surgem para mover os três blocos, enfocando nos elementos disponíveis pelas decisões das agendas, sendo um fato importante que é linear para uma solução (KINGDON, 1995).

Segundo Sabatier (1991), esse modelo resulta na maior reforma política, apresentando uma ligação de três correntes: 1. responsável pelo reconhecimento do problema, 2. desenvolvimento da comunidade política numa proposta que é provável financiar e ensinar, e 3. encontrar vantagens políticas nisso para aprovar isso.

Em seguida, o cenário está favorável para identificar as possíveis oportunidades por meio das janelas de oportunidades na qual se encontra a possível solução do problema em que está articulada de acordo ambiente. Assim, esse é o momento em que todas as variáveis estão alinhadas para que execute a implementação da política pública.

A possibilidade para políticas de introdução ou de mudança é formidável quando envolvem três correntes imbricadas. Sendo assim, os problemas são acoplados com as

soluções de política no tempo, proporcionando um cenário para implementar mudanças. De acordo com Soroka (1999), existem três fluxos ou processos independentes: problemas, política e políticos. Desse modo, esse acoplamento pode ocasionar dos fluxos podem resultar em uma janela política, geralmente ocasionada pelas mudanças dentro do fluxo das políticas ou dos problemas.

Tendo em vista que a descrição do processo para desenvolvimento da política por Kingdon é centrada em torno da idéia da corrente e/ou pela política proporcionada pela janela. Logo, verifica-se que a variedade de fontes de dados descrita no desenvolvimento de política. Os dados não são guias para análises deles, mas é fornecido um segundo plano para ser avaliado o processo de política de maneira qualitativa (SOROKA, 1999).

Consequentemente, Howlett (1998) desenvolve quatro tipos de janelas políticas baseadas nas teorias de Kingdon. que são: (a) janelas rotineiras; (b) janelas de transbordamentos; (c) janelas discricional; e (d) janela de acaso. Então, o teste de hipótese relata que, para as janelas políticas, a maior parte dos tipos de níveis para o institucionalismo ocorre de maneira atribuível pelo fato de identificar as oportunidades, devido a aumentar o nível de institucionalismo, conforme ilustra pela Figura 7.

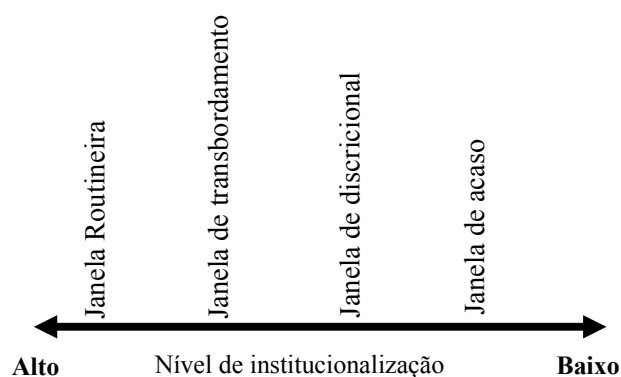


Figura 7: Um modelo dos tipos de janelas políticas

Fonte: Howlett (1998)

- Janelas rotineiras: os procedimentos institucionalizados os quais predizem a abertura da janela;
- Janelas de transbordamento: os assuntos relatados são desenhados dentro de uma janela que já está pronta e aberta;
- Janelas discricional: os procedimentos de comportamento dos atores individuais moldam para menos predizer a abertura das janelas;
- Janelas ao acaso: eventos ao acaso ou crises abrem janelas não premeditadas.

3.5. Os processos de implementação

Os estudos sobre os processos de implementação se tornaram muito relevante para analisar os resultados de uma política. Sabatier (1986) aponta que estudos americanos investigaram esses procedimentos para compreender os resultados (*outcomes*) políticos, mas não se obtinha muito sucesso porque devido realizar investigações apenas por meio de

um caso, o que ocasionava análises bastante pessimistas sobre a eficácia da implementação dos programas governamentais. Dessa forma, as ações da implementação e as metas são partes do processo de implementação o que representa como um processo ser decorrente do outro.

Segundo Majone e Wildavsky (1984), o modelo de implementação planejamento e controle são apresentados designando como o plano inicial (P0) e essas realizações como (P1). A partir disso, os autores identificam que o problema da implementação é para a transformação ocasionada pela função produção. Com isso, os erros de desenho ocasionado por P1 são decorrentes por P0, assim a boa implementação é irresistível por uma não dobradiça de tautologia. Os modelos apresentam elementos claramente definidos como: as metas, planos detalhados, controles compactos e o executor. Para isso, é necessário ter bastante atenção quanto aos burocratas do nível da rua porque podem adotar como critério de sua preferência.

De acordo com Majone e Wildavsky (1984), a diferença existente entre a qualidade de uma implementação pode ser oriunda da qualidade de uma decisão, assim pode ser representado por meio de uma correlação entre decisão e execução nos processos de implementação, conforme o Quadro 1.

		Decisão	
		Boa	Ruim
Execução	Ruim	1. Não problema (muito bom para ser verdade)	3. O problema político
	Boa	2. O controle do problema	4. Não tem problema

Quadro 1: Mundo reprogramando dentro de uma implementação

Fonte: Majone e Wildavsky (1984).

Alguns órgãos do Estado detêm de poder suficiente para criar programas. Dessa forma, quando se pretende formulá-los parte de um nível centralizador o que significa que um programa expressa as decisões e preferência de uma autoridade central. Com base nesse cenário, surgem várias pesquisas que buscavam compreender os resultados da política. O desenvolvimento da política *top-down* iniciou com a perspectiva de uma decisão política e examinando quais os objetivos para serem direcionados no tempo ideal.

A implementação de política é uma fase do processo decorrente do processo político. Ryan (1999) identifica aplicação da racionalidade aplicada em diferentes modelos, assim apresenta algumas análises dessas correlações. Em seguida, as suas pesquisas identificam as principais diferenças existentes entre os processos de política para implementação que são: (a) *top-down*; (b) *bottom-up*; (c) institucional; e (d) coerência estatutária.

As perspectivas das políticas *top-down* apresentaram algumas fraquezas. Assim, iniciou com a decisão de uma política por meio da análise *bottom-uppers* com uma interação do nível operacional sobre um assunto ou problema em particular (SABATIER, 1986). Além disso, percebe-se que a tendência é desaparecer os estágios político familiar que são: formulação, implementação e reformulação. No campo da implementação, a política apresenta uma grande heterogeneidade quando se analisa em termos políticos.

Sabatier e Mazmanian (1980) descrevem que o papel crucial para análise da implementação é para identificar os fatores que afetam alcançar os objetivos por meio de processos. Essa estrutura de análise pode ser dividida em três amplas categorias: (a) tratamento do problema endereçado pelo estatuto; (b) a habilidade do estatuto favorável estruturas nos processos de implementação; e (c) o efeito da rede de uma variedade de variáveis políticas sobre o balanço de auxílio para objetivos estruturados.

A estrutura é representada pela distinção das três categorias das variáveis independentes oriundas do estágio de implementação, os quais constituem as variáveis dependentes por meio da Figura 8 (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

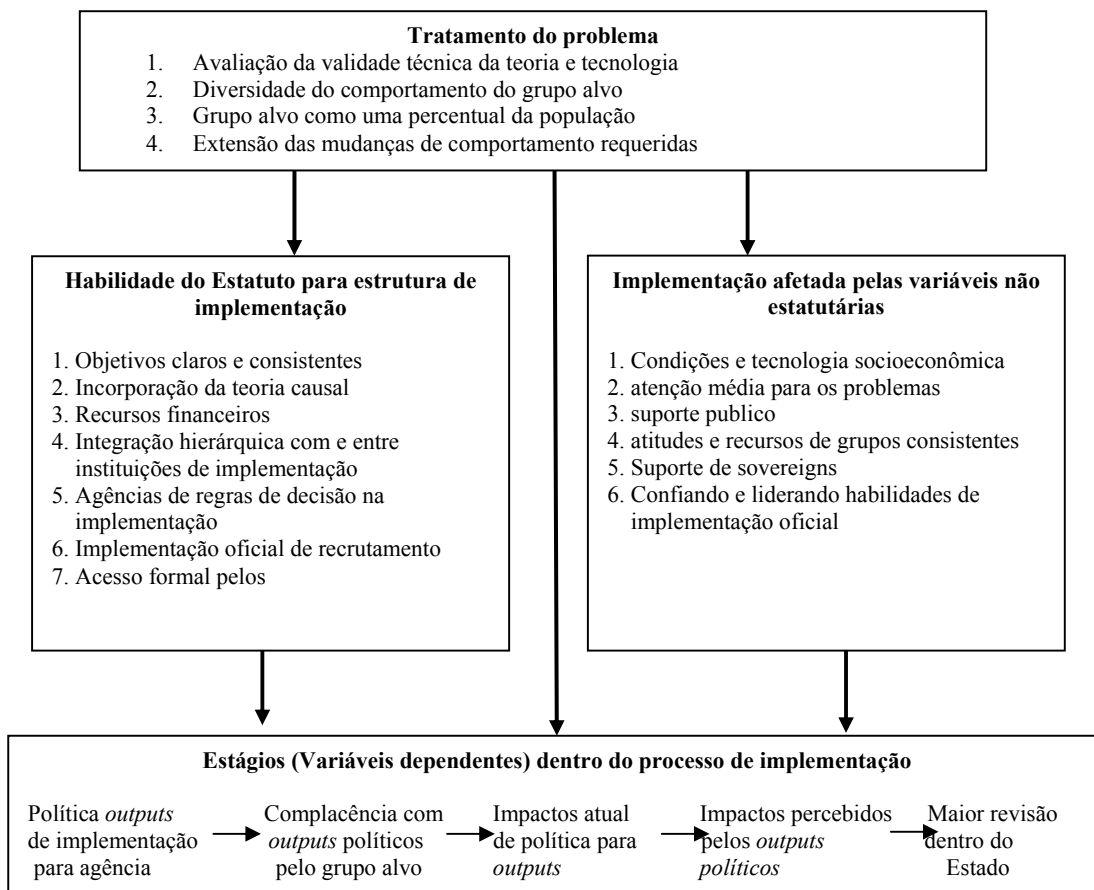


Figura 8: O Esqueleto do diagrama de fluxo das variáveis que participam do processo de implementação.
Fonte: Sabatier e Mazmanian (1980).

Com isso, esse processo desenvolvido analisa uma variedade de variáveis legal, política e “tratamento” os quais afetam os diferentes estágios do processo de

implementação (SABATIER, 1986). No primeiro estágio da variável influenciadora nesse processo *top-down* é possível identificar o tratamento necessário para atenuar os problemas ocasionados pelas variáveis.

Tendo em vista que nesse estágio a primeira condição necessária é que as políticas de decisão precisam estar de acordo com as três áreas envolvidas pelo processo de político os quais serão subseqüentes de pressões políticas e econômicas durante o processo de implementação. Por meio desse processo, a formulação não considera as necessidades do nível operacional, e ocasiona que a implementação não está adequada ao da formulação devido está correlacionadas com as preferências dos burocratas do nível da rua (LIPSKY, 1986).

Segundo Sabatier (1986), esse procedimento um número de mecanismo legal e político que afetam as preferências e/ou restringem o comportamento dos burocratas do nível da rua e os grupos alvo, assim ambos estão dentro de uma tomada de decisão de política inicial e uma subseqüente.

Com isso, os *markers* da política podem afetar fortemente o processo de implementação a base de um programa (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973). Logo, esse procedimento é criticado porque não considera as demais opiniões dos executores, e apenas dos formuladores. Por isso, as perspectivas *botton-up* surgem para considerar essas lacunas de perspectivas anteriores. Diante de ambas as perspectivas *top-down* e *botton-up*, existem uma grande diferença existente entre o processo da política de implementação e da política de formulação (SABATIER, 1986; ARRETCH, 2001).

Além disso, existe a controvérsia que quando um programa ao ser implementado será realizado por agentes que não participaram do programa de decisão, o que passa ocorrer um grande conflito perante o ambiente como identificado pelo *Top down*. Segundo Sabatier (1986), as principais diferenças existentes entre as tomadas de decisão *Top down* e *Bottom-up* adotadas pelo processo de decisão, conforme ilustra no Quadro 2.

	<i>Top down</i>	<i>Bottom – up</i>
Foco inicial	Decisões governamentais	Estrutura implementação local envolvendo dentro de uma área política
Identificação dos maiores atores dentro do processo	Oriundo do <i>top down</i> e da saída do governo para o setor privado	Oriundo do Bottom up
Critério de avaliação	Foco na extensão de para obtenção de objetivos formais. Pode olhar para outro significativo critério, mas existem opções.	Muito menos claro. Basicamente qualquer coisa é uma escolha analista os quais se tem alguma coisa relevante assunto ou problema político. Certamente não requer qualquer cuidado para análise das decisões governamentais.
Foco em tudo	Como um sistema guia para alcançar (<i>top</i>) dos <i>marker</i> político induzindo resultados políticos?	Interações estratégicas entre múltiplos atores dentro de uma rede política.

Quadro 2: Comparação entre as aproximação *top-down* e *bottom -up*

Fonte: Sabatier (1986).

Em reação, nas mudanças políticas, pode-se originar de qualquer ponto dentro do processo de decisão e implementação dessa cadeia. Os efeitos para as mudanças irão ser

mais visíveis, como a natureza e o impacto de novas políticas se tornam mais evidentes (GRINDLE; THOMAS, 1991).

A Figura 9 apresenta um modelo interativo de implementação política. Segundo Grindle e Thomas (1991), o assunto é originado por meio de muitas fontes, sendo em algumas situações pressionado pela elite o que ocasiona o desenvolvimento para uma agenda política. Os itens da agenda influenciam sobre outros, mas muitos não devidos não estão correlacionados com as preferências, percepções e ação das políticas da elite. Desse modo, identifica-se que muitos assuntos são influenciados, só que não é implementado devido aos estágios de decisão atuar numa arena de conflitos.

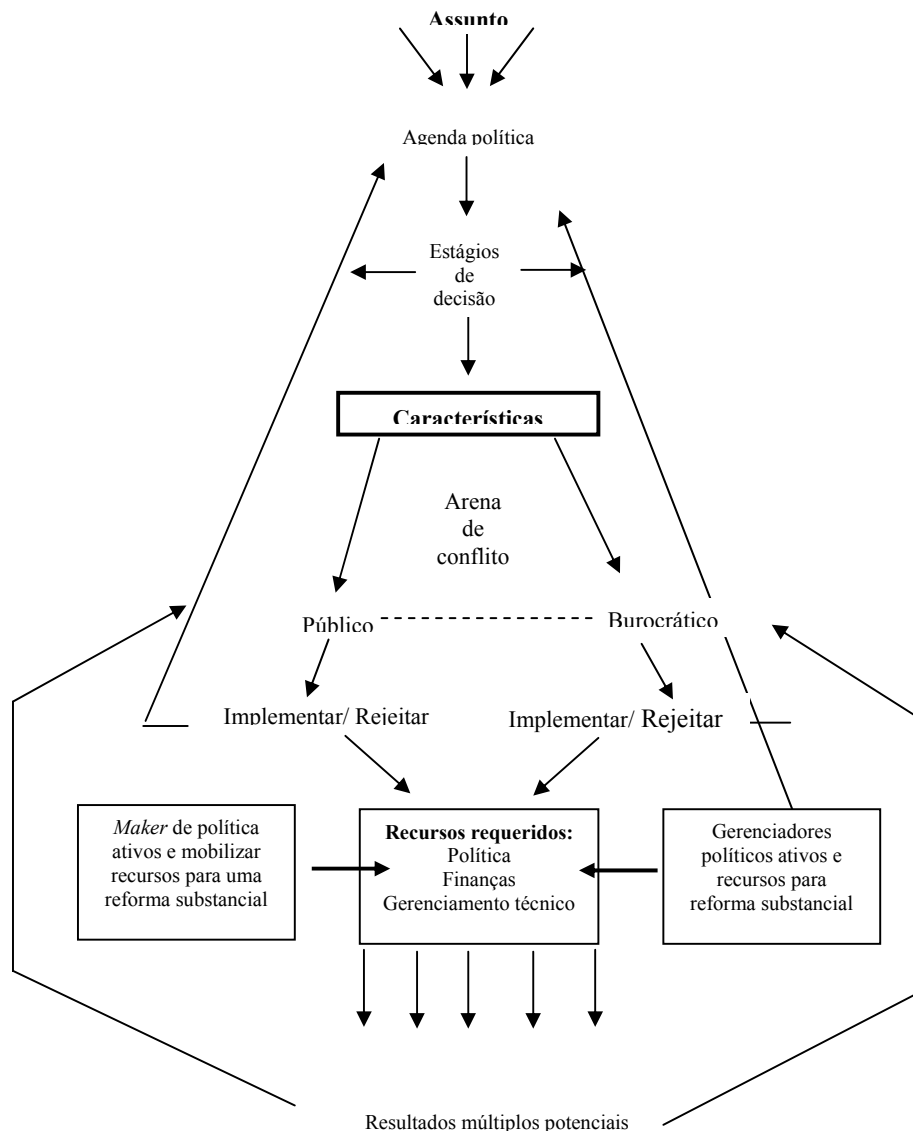


Figura 9: Um modelo interativo de implementação política.
Fonte: Grindle e Thomas (1991)

Dentro desse processo, as características da política irão ter uma influência sobre outras que será implementado como intencional ou outras dos resultados irão ser significadamente diferente. Outra característica importante é que os recursos políticos requeridos pela elite e os implementadores atuam de maneira integrada.

Nesse processo de implementação, os recursos técnicos, gerencial, financeiro e político são satisfatórios para atender uma reforma substancial. Com a mobilização desses recursos, uma parte do desafio é implementada pelos tomadores de decisão e gerentes políticos. Mas, aquelas políticas opostas podem impedir para acessar os blocos necessários, portanto posterga as mudanças e o retorno disso encaminha-se para agenda política ocasionando um *loop* (GRINDLE; THOMAS, 1991).

4. O campo da implementação e avaliação

A fase de implementação refere-se ao momento em que os objetivos definidos são traduzidos em ações. É o momento crucial, pois quando não se atinge o objetivo definido, muitas vezes isso é considerado como falha de gestão, ou gerenciamento pobre (MINOGUE, 1983). Sendo assim, essa fase representa como sendo um aspecto crucial da realidade na elaboração políticas, o que muitas vezes tem sido negligenciado na literatura teórica.

Em seguida, os resultados (*outcomes*), ao contrário da implementação, refere-se aos resultados da decisão-mais-implementação. Nem tudo que é decidido irá se realizar concretamente. Isso pode ser explicado pela má compreensão da organização sobre seus fins, ou que busca objetivos conflitantes.

Com isso, identifica que a implementação perfeita não existe (ARRECH, 2001; SABATTIER, 1986). Além disso, o fluxo das políticas públicas se torna viável a partir do momento em que se apresentam recursos por meio de fluxos contínuos, pois o insucesso de algumas políticas públicas é não apresentar recursos suficientes num período constante no tempo. Ocasionalmente o insucesso das implementações é devido que todos os elementos não estão atrelados ao contexto.

As políticas públicas apresentam duas relações imbricadas que são a relação de causa e efeitos entre o problema e a solução. Mas, a grande dificuldade é representar esse contexto a fim de apresentar correlação entre as variáveis dependentes e independentes.

Elstern (1989) explica um evento por meio da correlação entre causa e efeito. Além disso, esse autor compreende quais os principais acontecimentos perante entre os atores políticos no tecido do Estado. Mas, ressalta-se que esse campo é muito complexo e não tem como representar esse ambiente por meio de uma função.

Para fins desse trabalho, o campo da implementação representa um destaque maior nos modelos de política, pois é o momento de se avaliar os *outcomes* das políticas públicas. Sendo assim, uma maneira de compreender os objetivos propostos inicialmente pelas formulações das políticas.

Mas, o que se pode perceber é que os modelos de políticas públicas não conseguem diagnosticar o cenário sócio-econômico de maneira pontual. A partir disso, esse campo de pesquisa busca fornecer o *feedback* das avaliações no processo de implementação. Nesse caso, as comparações das políticas devem ser baseadas na utilização de indicadores, pois o

campo da implementação é de grande relevância no sentido de avaliar a efetividade dos processos políticos.

5. Considerações finais

Os modelos de política pública são muito importantes para desenvolvimento econômico do país e favorecer o bem estar da sociedade. Para isso, se torna essencial que compreenda a sistematização da formulação, a implementação e da avaliação da política pública, principalmente, com os movimentos de Reforma, os dispêndios dos recursos governamentais se tornaram escassos e assim é essencial direcionar o uso desses recursos, buscando a maior eficiência possível.

Verificou-se que o Brasil não apresenta nenhum procedimento de formulação de política pública padrão, o que torna este trabalho de grande contribuição para área acadêmica. A partir desses modelos apresentados, é importante analisar quais modelos apresentam estruturas mais simples e complexas para auxiliar na tomada de decisão do gestor público, pois essa variação pode ser representada pelas estruturas impostas referente a dinâmica do mercado. A partir desse referencial teórico, apresenta uma oportunidade de realizar futuras pesquisas na prática.

6. Referências Bibliográficas

- ALMOND, G.A.; POWELL JR., G.B. (1972). Uma Teoria de Política comparada. Zahar Editores Rio de Janeiro.
- ANDERSON, J.E.; NEARY, J.P. (1996). A new approach to evaluating trade policy. *Review of Economic Studies*, vol. 63, p.107-125.
- ARRETCHE, M.(2001). Uma contribuição para fazermos políticas sociais menos ingênuas. In: BARREIRA, M.; CARVALHO, M. (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC.
- COHEN, M; MARCH, J; OLSEN, J. (1972). Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, p.1-25.
- EASTON, D. (1953). *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf, Inc., p.129.
- EASTON, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley and Sons.
- ELSTER, J. (1989) Peças e engrenagens das ciências sociais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, partes I e II.
- FERLIE, E.; ASHBURNER, L; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. *The New Public Management in Action*. London. Oxford University Press. 1996. 287 p.
- GRINDLE, M.S.; THOMAS (1991). Public Choice and policy change: the political economic of reform in developing countries. Johns Hopkins.
- HERBER. B. P. (1983). *Modern public finance*. 5º edition. Homewood, Ill. : R.D. Irwin, 1983.
- HOWLETT, M. (1998). Predictable and Unpredictable policy windows: Institutional and Exogenous Correlates of Canadian Federal Agenda-Setting. *Canadian Journal of Political Science*, vol. 30, n.1, 1997.

- INGRAO, P. *Massa e potere*. Rome: Editori Reuniti, 1977.
- JERKINS, W.I. (1978). *Policy Analysis*. Oxford: Martin Robertson.
- KHALID, H.M. (2001). Policy implementation models: the case of library and documentation services in Pakistan, 1998-2008. *New Library World*. vol. 102, n. 1162, p. 87-92.
- KINGDON, J.W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. 2 ed. New York: HarperCollinsCollege.
- KISER, L; OSTRON, E. (1982). The three Worlds of Action. *In Strategies of Political Inquiry*, ed. E. Ostrom. Beverly Hills: Sage, p.179-222.
- LAU, R.R.; SEARS, D. (1986). *Political Cognition*. Hillsdade, NJ: Lawrence Erlbaum Assoc.
- LERNER, S.; LASSWELL, H. (1951). *The Policy Sciences*. Stanford: Standford Press.
- LINDBLON, C. (1981). *O processo de decisão política*. Brasília: Ed. da UNB.
- LIPSKY, M. (1986). *How the Press Affects Federal Policymaking*. New York: Norton.
- LIPSKY, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York.
- MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. (1984). Implementation as Evolution. *In: Implemetation*. (3rd ed.) Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky. Regeents of the University of California. Berkeley: University of California Press.
- MARCH, J.; OLSEN, J. (1984). The new institucionalism: Organizational factores in political life. *American Political Science Review*, vol. 78, p. 734-749.
- MARCH, J.; OLSEN, J. (1986a). Garbage Can Models of Decision Making Organizations. In J.G. March and R. Weissinger –Baylon, eds., *Ambiguity and Command: Organizational Perspective on Military Decision Making*. Cambridge, Mass: Ballinger.
- MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The organizational basis of politics*.
- MARCH, J.G.; SIMON, H. A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- MATIAS PEREIRA, J. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MAZMANIAN, D.; SABATIER, P. (1989). *Implementation and Public Policy*. University Press of America. Lanham.
- MINOGUE, M. Theory and pratice in public policy and administration. *Policy and Politics*, vol. 11, p. 63-85, 1983.
- MUSGRAVE, R. *The theory of public finance*. New York: McGraw-Hill, 1959.
- OSTROM, E. (1990). *Governing the Commons*. Cambrige: Cambrige University Press.
- PAGE, B.; SHAPIRO, R. (1983). Effetc of Public Opion on Policy. *American Political Science Review* , vol. 77, p. 175-190.
- PIMENTA, C.C. (1998). A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendencias mundiais. *Revista de Administração Pública(RAP)*, vol. 32, n. 5, Rio de Janeiro, set.out.
- POULANTZAS, N. (1985). *O Estado, O Poder, O Socialismo*. (traduzido por RITA LIMA). Rio de Janeiro: Graal, Parte II, p. 141-185.

- POULANTZAS, N. *Poder Político e Classes sociais do Estado Capitalista*. Porto: Portucalense Editora, vol. 1, 1971.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley, University of California Press, 1984.
- PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.32. São Paulo: ANPOCS, 1996.
- RATTON Jr., J.L.A.; MORAIS, J.V. (2003). Para ler Jon Elster: limites e possibilidades da explicação por mecanismos nas ciências sociais. *Dados*, n. 46, vol. 2, p.385-410.
- RYAN, N. (1999). Rationality and implementation analysis. *Journal of management history*, vol. 5, n. 1, p. 36-52.
- SABATIER, P.A. (1986). Top down e bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, vol. 6, p. 21-48.
- SABATIER, P.A. (1991). Toward better theories of the policy process. *Political Science and Politics*, vol.24, n.2, p.147-156.
- SABATIER, P.A.; MAZMANIAN, D.(1980). The implementation of public policy: a Framework for Analysis. *Policy Studies Journal*, vol. 8, p. 538-560.
- SCHULMAN, P.R. Nonincremental Policy Making. *American Political Science Review*, vol. 69, p.1354-1370, 1975.
- SOROKA, S. (1999). Policy Agenda- Setting theory revisited: a critique of Howlett on downs, baumgarther and jones e kingdon.
- THEODOULOU, S.Z.; CAHN, M.A. (1995). *Public Policy: The essential readings*. Prentice Hall, Upper Daddle River: New Jersey.
- WILDAVSKY, A. (1966). The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis and Program Budgeting. *Public Administration Review*, vol. 26 , p. 292-310.
- YOUNG,O.R. (1970). *Introdução à análise de sistemas políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.