



LIVRO ELETRÔNICO

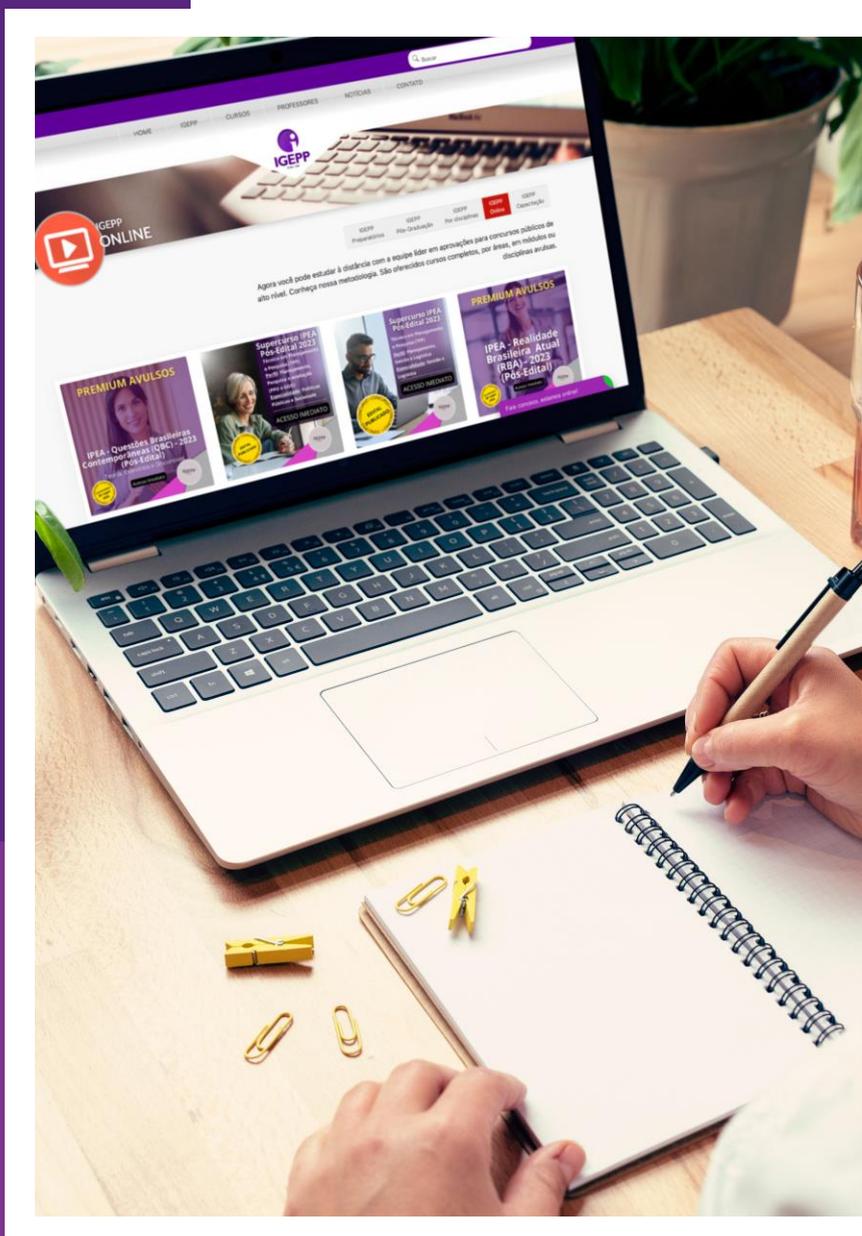
[Concurso Nacional Unificado 2024]

# Políticas Públicas

Tipologias e Tipos de Políticas Públicas. Atores. Abordagens. Arenas.



WWW.IGEPP.COM.BR



Autora:  
Profa. Dra. Maria das Graças Rua

# CONTEÚDO

---

#01

1. OS ATORES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS (STAKEHOLDERS): O QUE SÃO E COMO SE

CLASSIFICAM. .... - 4 -

#02

2. A POLÍTICA (POLITICS) DEFINE AS POLÍTICAS PÚBLICAS (POLICIES)? OU SÃO AS POLÍTICAS

PÚBLICAS QUE DEFINEM A POLÍTICA (POLITICS)? ..... - 15 -

#03

3. A ABORDAGEM SISTÊMICA ..... - 18 -

#04

4. O PROCESSAMENTO DOS INPUTS PELO SISTEMA POLÍTICO ..... - 26 -

#05

5. A ABORDAGEM DAS ARENAS POLÍTICAS ..... - 31 -

5.1 O QUE SÃO ARENAS POLÍTICAS? ..... - 35 -

#06

6. CARACTERIZAÇÃO DAS ARENAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ..... - 37 -

6.1. ARENAS DISTRIBUTIVAS ..... - 37 -

6.2. ARENAS REDISTRIBUTIVAS ..... - 41 -

6.3. ARENAS REGULATÓRIAS ..... - 42 -

6.4. ARENAS CONSTITUCIONAIS ..... - 44 -

#07

7. ABORDAGEM DAS ARENAS: ANÁLISE DAS SANÇÕES ..... - 46 -

#08

8. AS TIPOLOGIAS E TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ..... - 49 -

#09	9. LOWI – ABORDAGEM DO PADRÃO DE CONFLITO: ARENAS .....	- 50 -
#10	10. SALISBURY –ABORDAGEM DO PADRÃO DE DEMANDAS .....	- 56 -
#11	11. WILSON – ABORDAGEM DA DISTRIBUIÇÃO DOS CUSTOS E BENEFÍCIOS .....	- 58 -
#12	12. GORMLEY – ABORDAGEM DA COMPLEXIDADE TÉCNICA E DA VISIBILIDADE .....	- 61 -
#13	13. GUSTAFSSON – ABORDAGEM DA INTENCIONALIDADE E CONHECIMENTO TÉCNICO .....	- 64 -
#14	14. OUTRAS CLASSIFICAÇÕES.....	- 69 -
#15	15. QUESTÕES.....	- 74 -
#16	16. GABARITO COMENTADO .....	- 79 -
#17	17. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	- 87 -

# 1. OS ATORES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS (*STAKEHOLDERS*): O QUE SÃO E COMO SE CLASSIFICAM.

---



## OS ATORES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS (*STAKEHOLDERS*): O QUE SÃO E COMO SE CLASSIFICAM.

---

Sabemos que a política (*politics*) é um processo que compreende a operação de vários mecanismos e procedimentos destinados a resolver pacificamente os conflitos quanto à alocação de bens e recursos públicos. Quem são os envolvidos nesse processo? São aqueles cujos interesses serão afetados, positiva ou negativamente, pelas decisões e ações que poderão vir a se realizar. Na literatura sobre políticas públicas são denominados “atores

políticos" ou *stakeholders*. O termo designa os portadores de um interesse que está a ponto de ser decidido e que podem perder ou ganhar, a depender de qual decisão seja tomada<sup>1</sup>.

Os atores políticos são inúmeros e variam segundo cada tipo de política pública no qual estão envolvidos, ou seja, são específicos. Cada ator político pode exibir lógicas próprias de comportamento, interesses próprios e recursos de poder próprios.

Por "recursos de poder" entendem-se os variados instrumentos mediante os quais quaisquer atores podem tentar influir no curso das decisões e negociar politicamente, como: recursos financeiros, posições de autoridade, capacidade de mobilização política, reputação, vínculos com outros atores relevantes, habilidades estratégicas, conhecimento, informação, etc.

Na esfera das políticas públicas, não se costuma falar em atores políticos em termos gerais e abstratos, haja vista esses atores estarem comumente vinculados a uma determinada área de políticas públicas, a uma questão de políticas públicas ou a uma política pública em si. Ou seja: não se deve tratar "a sociedade" e "o governo", genericamente considerados, como atores políticos. É preciso indicar quem, na sociedade; e quem, no governo.

---

<sup>1</sup> Apropriado pela Ciência Política, o conceito de *stakeholder* provém de uma abordagem que vicejou no campo da Administração, a Teoria do *Stakeholder*. A teoria neoclássica apresentava uma visão bastante restrita, ao estabelecer que os *stakeholders* eram os agentes econômicos que deveriam ser levados em consideração nas tomadas de decisão da empresa e compreenderiam somente quatro tipos: os investidores (os proprietários), os fornecedores (de terra, de instalações, de equipamentos, de matéria-prima, de tecnologia, etc.) os trabalhadores e os consumidores. A Teoria do *Stakeholder* foi mais além, ao defender que existem muitos outros componentes da sociedade que devem ser levados em conta nos processos decisórios das empresas: organismos governamentais, grupos políticos, ONGs, associações de empresas, empresas competidoras, sindicatos de trabalhadores, associações de consumidores, potenciais empregados, potenciais clientes, comunidades em que elas existem ou das quais obtêm recursos e, na verdade, a sociedade como um todo. A Teoria do *Stakeholder* adota uma perspectiva de complexidade do ambiente e propõe somar a visão econômica dos recursos à visão econômica de mercado, ao mesmo tempo em que incorpora uma visão sociológica e política da sociedade – o sistema maior em que a empresa está situada – para as tomadas de decisão. Numa abordagem com grande destaque nas modernas teorias éticas e da responsabilidade social, a Teoria do *Stakeholder* enxerga a empresa como centro de uma ampla constelação de interesses de indivíduos e grupos, os quais afetam ou podem ser afetados pela atividade da empresa, e que legitimamente procuram influenciar os processos de decisão, com o objetivo de obter benefícios para os interesses que defendem ou representam (FREEMAN, 1984; FRIEDMAN; MILES, 2002).

Os atores operam em todo o processo da política pública, guiados por seus interesses e valores, sejam eles quais forem. A menção a atores políticos abarca desde os mais altos tomadores de decisão até beneficiários e não beneficiários, financiadores, implementadores, prestadores de serviços e fornecedores que participam direta ou indiretamente da política pública.

Para iniciar o estudo dos atores nas políticas públicas, pode-se distinguir entre atores públicos e atores privados. Os atores públicos são aqueles que exercem funções públicas, calculam suas ações regidos por essas funções e mobilizam os recursos de poder a elas associados. Entre os atores públicos, por seu turno, pode-se diferenciar, grosso modo, duas categorias: os políticos e os burocratas<sup>2</sup>.

Na definição clássica de Max WEBER (1970), os políticos modernos são “empresários do voto”. Em princípio, portanto, são atores cuja posição resulta da conquista de mandatos eletivos. Por essa razão, sua atuação nas políticas públicas é condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral: eles avaliam como suas decisões poderão lhes render votos ou apoios para conquistar eleitores. No entanto, variando conforme cada sistema político, também pesa em sua atuação o pertencimento a partidos políticos, ou seja: seu próprio empoderamento dentro dessas organizações que disputam o preenchimento de cargos públicos. São exemplos: os parlamentares, governadores, prefeitos, membros eleitos do Executivo federal.

Nem todos os cargos públicos são preenchidos mediante competição eleitoral. Por isso, é possível distinguir os políticos eleitos – aqueles escolhidos pelo voto em eleições periódicas – e os políticos designados. Esses são designados pelos políticos eleitos para ocupar determinados cargos na Administração Pública. Tipicamente, são lideranças que ocupam posições na estrutura organizacional dos seus partidos ou são políticos que ficaram

---

<sup>2</sup> Outro tipo de ator – que tanto pode ser público como privado – são os tecnocratas. A palavra tecnocracia tem sido usada para indicar qualquer tipo de administração feito por especialistas de qualquer campo e que atuam em diversos contextos, sem terem cumprido uma trajetória em carreiras públicas regulares. Possuem excelente formação técnica, grande experiência em sua área de atuação, reconhecida competência executiva e geralmente transita entre as organizações do setor público e privado com facilidade. Exemplo: ministros, secretários na estrutura dos ministérios, altos diretores de empresas públicas (estatais), etc.

provisoriamente sem mandato. São exemplos: secretários municipais e estaduais, diretores e presidentes de empresas estatais, ministros de Estado, entre outros.

Os burocratas, diferentemente dos políticos, devem sua posição à ocupação de cargos situados em sistemas de carreira pública, que exigem conhecimento especializado. Controlam, principalmente, recursos de autoridade, posições organizacionais e informação. São conhecidos na literatura especializada como “profissionais do conhecimento” e, como tais, nem sempre suas relações com os políticos são harmoniosas. Isso ocorre, uma vez que o que move os burocratas é o interesse pela progressão em sua carreira, a qual não está sujeita à responsabilização política (prestação de contas ao eleitorado e possibilidade de ser eleito/reeleito), mas apenas técnica. Os políticos, ao contrário, têm de se preocupar, o tempo todo, com o eleitorado.

Como foi relatado, os políticos, por vezes, exercem cargos em organizações burocráticas. Da mesma forma, burocratas envolvem-se em atividades políticas, de maneira que a linha demarcatória desses diferentes papéis institucionais pode ser bastante imprecisa. Além disso, embora não disponham de mandato eletivo, os burocratas frequentemente possuem (e cultivam) clientelas com as quais compartilham afinidades setoriais. Essas clientelas podem se organizar, ou não, em grupos e redes, que podem proporcionar importante base de sustentação e de legitimação política aos burocratas.

Enquanto atores públicos, os burocratas exercem seus papéis no âmbito de organizações públicas. Essas são conjuntos de indivíduos, regidos por estatutos formais, que perseguem determinados objetivos organizacionais, de acordo com uma divisão de trabalho, uma estrutura de comando hierárquico e um conjunto de rotinas de procedimentos. As organizações são dotadas de permanência e promovem, entre seus membros, espírito de pertencimento, ideias, crenças e valores compartilhados. Os membros das organizações procuram mobilizar seus quadros para se fortalecerem institucionalmente, por intermédio da expansão de seus recursos humanos e orçamentários e de seu controle sobre sua área de atividade e do entorno dessa.

Como mostra a literatura pós-weberiana sobre a burocracia, os agentes burocráticos são capazes de desenvolver projetos políticos, visando promover interesses pessoais ou as

solidariedades organizacionais (como a fidelidade aos valores da instituição, o fortalecimento da organização à qual pertencem, etc.). Por esse motivo, é comum haver disputas não apenas entre políticos e burocratas<sup>3</sup>, mas também conflitos entre organizações burocráticas em diferentes setores do governo.

Uma importante vertente teórica da Ciência Política, a “Teoria da Escolha Pública” (*Public Choice*), analisa especialmente o comportamento dos políticos e dos funcionários governamentais enquanto agentes auto-interessados (dotados de interesses próprios e não subordinados aos interesses dos eleitores) e suas interações nas políticas públicas. Essa Teoria procura explicar como as decisões de políticos e burocratas podem contrariar as preferências do público em geral para atender a “interesses especiais”.

Outra abordagem, conhecida como “Teoria dos Comportamentos Rentistas” ou *Rent-Seeking*, focaliza as ações auto-interessadas de indivíduos ou grupos que buscam obter, por meio da política (*politics*), vantagens e ganhos superiores aos que conseguiriam em um contexto de mercado concorrencial. Em suma, essa Teoria sustenta que quando uma economia de mercado e um governo estão presentes, os agentes do governo são fonte de inúmeros privilégios especiais de mercado. Tanto os agentes do governo como os participantes do mercado procurarão esses privilégios, a fim de se beneficiar da renda monopolista que eles fornecem. Quando esses privilégios são concedidos, o sistema econômico perde em eficiência e os recursos que, em outras circunstâncias, poderiam ser empregados em benefício da sociedade, são desviados para favorecer interesses particulares. Não se trata de simples corrupção, mas sim, do uso de instrumentos legítimos de políticas públicas (como isenções, incentivos, subsídios, regulamentos diversos, etc.) para privilegiar grupos específicos<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Sobre as relações entre políticos e burocratas, ver: RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra T. A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de *policy-making*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas Públicas*: coletânea. Volume 2. Brasília: ENAP, 2006, p. 127-146.

<sup>4</sup> Um conceito associado aos comportamentos rentistas é designado na literatura da Ciência Política como “triângulo de ferro” significando a interação promíscua existente entre agência administrativa governamental, comissões parlamentares e um específico grupo de interesse afetado pela regulação e pelo controle governamental.

O debate da Teoria da Escolha Pública normalmente focaliza os agentes governamentais situados na esfera decisória. Todavia, o papel da burocracia não se limita a essa esfera. Estudos de implementação das políticas públicas têm chamado a atenção para o papel dos servidores públicos que operam nos escalões mais baixos do sistema político, atuando diretamente junto ao público afetado (e não apenas beneficiários) das políticas públicas: são agentes de fiscalização, policiais, bombeiros, professores e diretores de escolas, atendentes de hospitais, assistentes sociais, etc.

Esses atores, que a literatura denomina “burocracia de nível de rua” (*street-level bureaucracy*), possuem recursos de poder político, já que sua atuação é que define como a política pública (e, portanto, a ação governamental) se apresenta aos cidadãos. Os estudos mostram que os funcionários de nível de rua realmente fazem escolhas políticas em vez de simplesmente aplicar as decisões das autoridades eleitas e, assim, são capazes de mudar as políticas públicas no momento da sua implementação. Em decorrência disso, a implementação de políticas públicas depende de uma negociação permanente com a burocracia de nível de rua, na medida em que suas relações com clientes e seus preconceitos influenciam o tratamento dado aos cidadãos.

Os atores privados são aqueles entes que operam na esfera privada, seja na vida econômica, seja em atividades extramateriais (como religião, valores éticos e morais, questões étnicas, de gênero, de orientação sexual, etc.). Compreendem empresários, trabalhadores formais ou informais, grupos de interesses, associações civis, religiosas, sindicatos, ONGs, partidos políticos, redes sociais, movimentos sociais e suas diversas lideranças, etc.

Esses atores privados podem ser identificados no âmbito internacional (por exemplo: as corporações financeiras internacionais; o movimento ambientalista); nacional (por exemplo: movimento negro no Brasil); regional (por exemplo: Federação das Indústrias de São Paulo; Associação dos Empresários da Zona Franca de Manaus); e setorial (por exemplo: produtores de autopeças, sanitaristas, ruralistas).

Deve sublinhar-se que os atores privados podem atuar como atores formais, quando são indivíduos ou organizações que desempenham papéis predeterminados, segundo estatutos públicos ou privados (a exemplo de um representante da indústria de fármacos no Conselho

Nacional de Saúde). Podem atuar também informalmente mediante participação em redes de políticas públicas (*policy networks*) e coalizões de defesa, que serão tratadas adiante.

Entre os atores privados destacam-se os empresários. Sem qualquer sombra de dúvida, são atores dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas, devido à sua capacidade de afetar a economia do país: controlam as atividades de produção, parcelas do mercado e a oferta de empregos. De acordo com os analistas de relações entre economia e política, os empresários são atores de particular relevância não somente pelo que podem fazer, como especialmente pelo que podem deixar de fazer: investir na atividade produtiva.

Os empresários podem influir nas *polícies* em vários momentos e em diferentes instâncias políticas por meio de suas entidades patronais, suas associações civis e instituições especializadas em *lobbying*. Os empresários podem atuar como atores individuais isolados, com acesso privilegiado às autoridades políticas e burocráticas; ou como atores coletivos, vocalizando os interesses de sua categoria.

Outro importante ator privado são os trabalhadores. Sua capacidade de influenciar é proporcional à sua organização. Portanto, atuam mediante seus sindicatos, que podem, eventualmente, estar ligados a partidos políticos, movimentos sociais, ONGs e até mesmo igrejas. Sua capacidade de pressão política pode variar também conforme a relevância estratégica do setor em que atuam. Por exemplo, uma greve de controladores de tráfego aéreo pode provocar o caos em um país ou mesmo em um continente. Da mesma maneira, caso uma greve de metroviários em uma metrópole como São Paulo se estenda por mais do que um ou dois dias, os prejuízos a todas as atividades daquele centro urbano terão grande magnitude. Observa-se, contudo, que a greve é apenas um dos instrumentos usados pelos trabalhadores para pressionar em uma situação de negociação política.

Empresários e trabalhadores são atores demasiado relevantes e não somente porque a maior parte das políticas públicas mobiliza, de alguma forma, o capital e o trabalho. Esses atores se destacam, ainda, por serem elementos constitutivos do mais importante arranjo de

intermediação de interesses, de formulação, decisão e implementação de políticas públicas das sociedades contemporâneas: o corporativismo, particularmente em sua versão societal<sup>5</sup>.

Devem ser levados em consideração, ainda, os diversos atores internacionais que, a depender do tipo e do objeto de cada política pública específica, podem assumir papel crucial.

Atores internacionais podem ser governos de países com os quais um país mantém relações de troca importantes e que podem afetar não apenas a economia, como também a política interna do país. Um exemplo seria a ação dos Estados Unidos e da União Europeia de bloquear a economia da Rússia em retaliação pela invasão da Ucrânia. Outro exemplo seria o impacto da decisão russa de invadir a Ucrânia sobre os preços dos insumos necessários ao agronegócio brasileiro.

Além disso, atores internacionais podem ser países cujo peso se destaca na economia global, por suas consequências. Um exemplo é a China, que – com seu espetacular crescimento econômico e utilização de medidas controversas em política cambial – levou vários países a adotar medidas que afetam suas políticas públicas internas para proteger suas economias.

Outra forma de atuação dos atores internacionais que afeta as políticas públicas é o estabelecimento de “regimes internacionais”. Esses consistem em princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área das relações internacionais ([KRASNER](#), 1983). Os regimes internacionais exprimem comportamentos

---

<sup>5</sup> Phillipe SCHMITTER (1974) definiu o corporativismo como um sistema de representação de interesses, um modelo específico de organização institucional para articular os interesses associativos organizados da sociedade civil com as estruturas de decisão do Estado<sup>5</sup>. Nas palavras do autor (p. 85), o corporativismo consiste em *Um sistema de representação de interesse no qual as unidades constituintes são organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (se não criadas) pelo Estado, que lhes concede o monopólio de representação dentro de suas respectivas categorias em troca da observância de certos controles sobre a seleção de suas lideranças e a articulação de suas demandas e apoios.*

pactuados e coordenados, estabelecidos entre os governos<sup>6</sup> dos países em uma área de interesse comum. Quando um país adere a um regime internacional, tal adesão deve ser ratificada por autoridades nacionais e devem ser adotadas medidas internas para implementar as decisões que foram acordadas no contexto internacional. Ou seja, por intermédio dos regimes internacionais originam-se diversas políticas públicas internas aos países.

Entre os atores internacionais, merece destaque o que se conhece como Sistema Nações Unidas. Esse reúne, além de um amplíssimo conjunto de agências especializadas<sup>7</sup>, agentes financeiros como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Grupo Banco Mundial, cuja importância é óbvia no que diz respeito às questões econômicas.

Deve considerar-se, inclusive, a atuação de ONGs que formam redes transnacionais, como a Transparência Internacional (com especial foco na transparência de governos e sociedades, e ênfase nas questões de corrupção), a Anistia Internacional (com reconhecida atuação em

---

<sup>6</sup> Os regimes internacionais, quando formalmente organizados, podem ser considerados organizações intergovernamentais na esfera internacional. Não são atores subnacionais, nem ONGs. Exemplos de regimes internacionais: Regime da Mudança Climática Global, Regime Internacional para Refugiados, Regime de Combate à Lavagem de Dinheiro, etc.

<sup>7</sup> O que se conhece como sistema da Organização das Nações Unidas é uma estrutura de excepcional complexidade que conta, no que interessa diretamente às políticas públicas, com vários programas e órgãos (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados; Centro de Comércio Internacional; Programa Mundial de Alimentação; Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Programa das Nações Unidas para a Fiscalização Internacional de Drogas; Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente; Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento; Fundo das Nações Unidas para a Infância; Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher; Voluntários das Nações Unidas), além de organismos especializados, diretamente voltados para áreas específicas de políticas públicas, entre os quais sobressaem: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura; Organização da Aviação Civil Internacional; Organização Internacional do Trabalho; Organização Mundial da Propriedade Intelectual; Organização Mundial da Saúde; Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial; União Internacional de Telecomunicações; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

direitos humanos) e as organizações ambientalistas, como a WWF (*World Wide Fund for Nature*), em torno de problemas como a preservação da Amazônia.

Para concluir o estudo dos atores internacionais, é preciso lembrar outro tipo existente no cenário internacional: os chamados atores transnacionalizados, que atuam em escala global e concentram, atomizadamente, vastas parcelas de poder, notadamente no mercado financeiro, nas telecomunicações e no mercado de armas. E ainda, os agentes do terrorismo e o crime organizado.

Finalmente, apesar de não atuar diretamente, não se pode ignorar o papel da mídia – impressa ou eletrônica. Os jornais, a televisão, a internet – com destaque para as redes sociais – são importantes agentes formadores de opinião, que possuem capacidade de mobilizar a ação de outros atores. Especialmente as redes sociais e a televisão têm um grande poder de formar a agenda de demandas públicas, de chamar a atenção do público para problemas diversos, de mobilizar a indignação popular, enfim, de influir sobre as opiniões e os valores da massa da população. Cumpre assinalar que a mídia impressa e/ou eletrônica pode ser, simultânea ou alternativamente, um ator político, um recurso de poder e um canal de manifestação de interesses.

Com o propósito de complementar esse estudo dos atores políticos, vale lembrar que uma mesma *policy* abrange, em geral, diferentes atores e distintos níveis de atuação; e que a política como *politics* envolve mecanismos e procedimentos formais e informais, visíveis e invisíveis. Essa observação remete aos estudos de John W. KINGDON (1984), que discrimina os atores nas políticas públicas, quanto à sua visibilidade: “visíveis” e “invisíveis”.

“Atores visíveis” são os que costumam estar presentes na mídia e na percepção do público, como: presidente da República, governadores, burocratas do alto escalão e parlamentares. São eles que mais atuam para a inserção de temas na agenda governamental, definindo qual demanda receberá atenção do governo. Em contrapartida, os “atores invisíveis” aparecem muito pouco, só pontualmente, perante o grande público. Sua influência ocorre nos processos de identificação e de caracterização dos problemas de política pública, bem como na escolha de alternativas para certa política. São burocratas de carreira, acadêmicos e consultores de dentro ou de fora do governo, assessores do Congresso Nacional, etc.

KINGDON (1984) também se refere a atores que são “empreendedores de políticas públicas” (*policy entrepreneurs*). São indivíduos dispostos a investir seus recursos de poder, seu tempo e energia em uma proposta de *policy*, com vistas à sua concretização. Os empreendedores de políticas públicas são hábeis negociadores e estão muito atentos às janelas de oportunidade, quando estabelecem uma ligação entre os problemas e as propostas de solução a eles.

Como identificar os atores em uma política pública? Para tanto, há critérios variados. O mais simples e eficaz deles, no entanto, é perguntar: quem tem alguma coisa em jogo na política pública em questão. Ou seja, quem estará preocupado em ganhar ou perder, direta ou indiretamente, com uma *policy*? Que indivíduos, grupos, órgãos públicos, entidades privadas, setores da vida econômica ou social têm seus interesses efetiva ou potencialmente afetados pelas decisões e ações que compõem uma dada política pública?

## 2. A POLÍTICA (*POLITICS*) DEFINE AS POLÍTICAS PÚBLICAS (*POLICIES*)? OU SÃO AS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE DEFINEM A POLÍTICA (*POLITICS*)?



### A POLÍTICA (*POLITICS*) DEFINE AS POLÍTICAS PÚBLICAS (*POLICIES*)? OU SÃO AS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE DEFINEM A POLÍTICA (*POLITICS*)?

A literatura contempla **duas concepções** que orientam a compreensão dos mecanismos e dos processos mediante os quais a política pública vai sendo, pouco a pouco, estruturada pelas relações entre os atores políticos.

São elas: a “**Abordagem Sistêmica**” e a “**Abordagem das Arenas Políticas**”, entre as quais se desenvolve uma das mais significativas polêmicas do campo de estudos das políticas públicas. As duas vertentes e as controvérsias entre elas são discutidas a seguir.

A Abordagem Sistêmica e a das Arenas Políticas remetem a um debate bastante significativo:



Na explicação das políticas públicas, considerando a política (*politics*) e as políticas públicas (*policies*), qual delas é a variável independente (causa): e qual é a variável dependente (efeito)?



São as instituições, os mecanismos e os procedimentos empregados para a administração pacífica dos conflitos sobre bens públicos (*politics*) que dão origem às políticas públicas (*policies*)? Ou, ao contrário, são essas que originam e estruturam

**Sob o ponto de vista da Abordagem Sistêmica**, é o processo dinâmico da política que produz as políticas públicas. **A política (*politics*)** em seu sentido mais abrangente **é tomada, logo, como variável independente ou causa, ficando a política pública (*policy*) como variável dependente ou efeito**. Essa é a explicação que conquistou mais adeptos, representando o *mainstream* ou tendência dominante na Ciência Política. Talvez um dos motivos para isso seja o fato de o sistema político produzir não somente políticas públicas, mas também, entre outros resultados, decisões isoladas.

**Já a Abordagem das Arenas sustenta exatamente o inverso: as políticas públicas (*policies*) é que desencadeiam o conflito e, assim, definem a dinâmica das interações que caracterizam a política (*politics*)**. As políticas públicas são consideradas variável independente, uma vez que as avaliações e expectativas dos atores a seu respeito acarretam diferentes padrões de cooperação, competição e conflito na sociedade. Nessa perspectiva, portanto, as políticas públicas são o movimento inicial, capaz de impulsionar e informar o jogo político.



# 3. A ABORDAGEM SISTÊMICA



## A ABORDAGEM SISTÊMICA

A **Abordagem Sistêmica das políticas públicas** – que tem em David EASTON (1965) um dos seus principais formuladores – **concebe a vida em sociedade como organizada a partir de sistemas abertos<sup>8</sup> múltiplos e interativos, de escopo diferenciado.** O mais amplo de todos deles seria o sistema internacional global. Cada Estado seria um sistema nacional, com seus subsistemas: econômico, social, cultural e político. O sistema político – que na verdade seria

---

<sup>8</sup> "Sistema" significa um todo organizado, formado por um conjunto de elementos, componentes ou partes interconectados, cujas relações se dão a partir de um fluxo de insumos (*inputs*). Um sistema aberto é aquele que interage com o seu ambiente, por intermédio de fluxos de entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*).

um grande subsistema – abrange o conjunto das organizações públicas e dos atores políticos, como será detalhado a seguir. A figura abaixo ilustra a dinâmica sistêmica.

Figura 1: Dinâmica do Processo Político: Sistemas Múltiplos e Interativos



Para usar a linguagem de EASTON (1970), **as políticas públicas provêm do processamento**, pelo sistema político, de *inputs* originários do ambiente (sistema internacional-global e sistema nacional) e também de *withinputs*.

### DISTINÇÃO ENTRE *INPUTS* E *WITHINPUTS*

*inputs* são insumos oriundos do ambiente e adentram o sistema político

*withinputs* nascem no interior do próprio sistema político<sup>9</sup>

<sup>9</sup> A tradução dos termos mostra que *inputs* são “entradas”, “insumos” – algo externo ao sistema, que entra no mesmo para nutri-lo; *withinputs* são os inputs que vêm do interior do próprio sistema; *output* é tudo que é produzido pelo funcionamento do sistema.

Na perspectiva desse autor, **inputs e withinputs podem consistir tanto em demandas como em apoios**. Dessa maneira, há *inputs* de demandas e *inputs* de apoio; *withinputs* de demandas e *withinputs* de apoio.

As **demandas são quaisquer necessidades porventura existentes na sociedade**. Podem ser expressas diretamente, quando são os atores potenciais beneficiários que reivindicam algum bem público, que clamam pela mudança ou pela preservação de uma situação qualquer. Ou podem ser expressas indiretamente, quando os que manifestam a necessidade em tela são terceiros: ativistas políticos, representantes ou autoridades governamentais. Podem ser necessidades concretas, ou básicas, como alimentação ou casa para morar; ou reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social, etc. Podem também ser necessidades abstratas, como direitos humanos, participação política – como o reconhecimento do direito de voto dos analfabetos –, controle da corrupção, informação política, etc. Todos esses exemplos exprimem *inputs* de demanda.

**Os apoios** – chamados de “suportes” por alguns autores – **referem-se à legitimação, que pode ser dada, retirada ou negada a instituições, governos, governantes e atores políticos em geral**. Ordinariamente, estão direcionados para o sistema político ou para a classe governante. Eles nem sempre estão diretamente relacionados a cada demanda ou a cada política pública específica, mas não podem estar constantemente desvinculados das políticas (*policies*) pois, nesse caso, o governo não conseguiria cumprir seus objetivos.

**Exemplos de apoio ou suporte são:** a obediência e o cumprimento de leis e regulamentos; os atos de participação política, como o simples ato de votar e apoiar um partido político, o respeito à autoridade dos governantes e aos símbolos nacionais; a disposição para pagar tributos e para prestar serviços, como o serviço militar, etc.

**Esses são apoios passivos, haja vista não exigirem nenhum esforço especial por parte dos atores envolvidos** e podendo resultar até mesmo da conformidade obtida mediante a socialização.

**Mas os apoios podem ser também ativos, quando se trata de atos conscientes e deliberados, como a participação em manifestações públicas, movimentos de protesto,**

**manifestos e abaixo-assinados via redes sociais, etc.** Além disso, os apoios **podem ser afirmativos**, quando expressam legitimação, credibilidade; **ou negativos**, quando significam rejeição ou perda da legitimidade. Por exemplo, a desobediência civil, a abstenção eleitoral ou as manifestações populares contra governantes apontam para uma negação de apoio – seja ao governo, seja ao próprio regime político.

Qualquer que seja sua modalidade, os *inputs* ocorrem nos vários níveis sistêmicos e subsistêmicos – como os níveis nacional e internacional, entre outros. Como se sabe, existem diversos atores na esfera internacional que podem ter interesses em jogo em uma política pública interna a um país. E há, por definição, um sistema internacional/global, no qual têm lugar relações diversas entre múltiplos atores: Estados nacionais (países), blocos regionais (Mercosul, União Europeia, por exemplo), organismos internacionais (PNUD, Unesco, OIT, BID, etc.), atores transnacionais (como o sistema financeiro global, corporações multinacionais, grupos terroristas, crime organizado, ONGs, etc.).

Um fator a ponderar é que os **inputs de demanda e os inputs de apoio não estão restritos ao plano interno de qualquer sociedade nacional**. Com efeito, principalmente no mundo contemporâneo, no qual se aprofundou a internacionalização da economia, se expandiram as redes comunicacionais planetárias e se fragilizaram as barreiras nacionais, **cada país é – cada vez mais – afetado pelo que acontece internamente nos outros países**. Acrescenta-se que, nos mais diversos aspectos da vida dos países – religião, economia, cultura, ciência e tecnologia, etc. –, emergem questões cuja resolução pode envolver, direta ou indiretamente, interesses de outros países.



**Exemplos claros disso são: as questões ambientais, os conflitos religiosos e étnicos, as questões de segurança sanitária global, como ficou evidenciado durante a pandemia de covid-19.**

Um dos componentes desse sistema internacional/global são as sociedades nacionais, que compõem, cada uma delas, um sistema nacional. O sistema nacional é constituído por diversos subsistemas, entre eles: subsistema econômico (relações de produção, troca, circulação de bens e serviços); subsistema social (relações de classe, gênero, etnia, gerações, etc.); subsistema cultural (manifestações artísticas, religiosas, etc.). Entre os

subsistemas nacionais, destaca-se o subsistema político que – por sua peculiar importância para a discussão de políticas públicas – será nomeado nesse texto como um sistema em si.

**EASTON** (1965, p. 32) define os sistemas políticos como:

*um conjunto de interações abstraídas da totalidade do comportamento social, por meio das quais valores são alocados de forma autorizativa para uma sociedade.*

Na prática, o sistema político envolve os elementos da figura abaixo:

Figura 2: Elementos do Sistema Político



<sup>10</sup> Por "autorizativa" leia-se "imperativa", ou seja, com força legal.

É o que se entende como *polity*. O sistema político se destaca por ser aquele onde tem lugar o processamento dos *inputs* e a produção dos *outputs*. É também no sistema político que se originam e se manifestam os *withinputs*.

Os ***withinputs*** compreendem demandas e apoios, e diferenciam-se dos *inputs* por serem provenientes do próprio subsistema político: dos agentes do Executivo (ministros, burocratas, tecnocratas, etc.), dos parlamentares, dos governadores de estado, do Judiciário, etc.

- Os ***withinputs*** de demanda abrangem as necessidades que das diversas áreas do sistema político (Executivo, Legislativo, Judiciário, Governadores de Estado, etc.): desde orçamento, recursos humanos, recursos materiais e tecnológicos até proposições de intervenção em situações que julgam problemáticas; encaminhamentos de propostas pelos parlamentares; solicitações de governadores de Estado e prefeitos, etc.
- Os ***withinputs*** de apoio ou suporte podem ser positivos, como a sustentação parlamentar às medidas do Executivo, as manifestações de governadores estaduais em aprovação às medidas do governo federal, a adesão das burocracias e suas organizações às *polícies* formuladas pelos (os formuladores e os tomadores de decisão na política pública), etc. Ou podem ser negativos, significando, além do oposto nos exemplos anteriores, ações outras, como o voto de desconfiança nos sistemas parlamentaristas, o pedido de impeachment de governantes, as decisões do Judiciário contrariamente às medidas pretendidas pelo Executivo ou pelo Legislativo, etc.

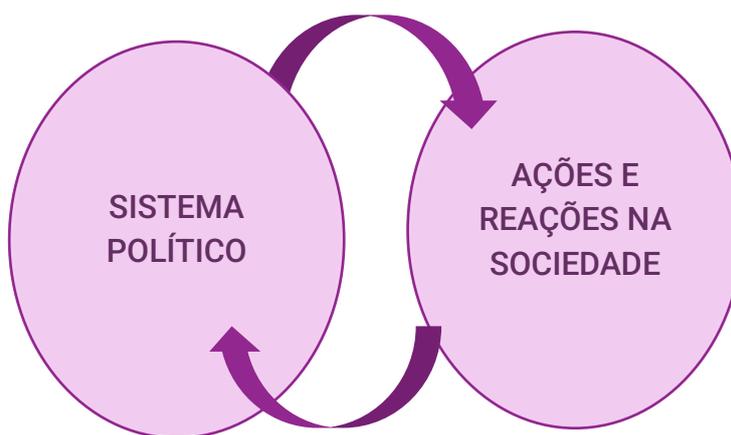
Os ***withinputs*** advêm dos interesses dos atores do sistema político, de suas ideologias, de seus códigos de valores, de seu entendimento quanto ao seu próprio papel no sistema

político, de suas concepções de “boa sociedade”, de seus projetos de poder, etc. É importante que a análise de políticas públicas reconheça os *withinputs*, caso contrário, estará assumindo uma suposição, pouco plausível, de que os atores do sistema político são neutros.

No interior do sistema político são processados os fluxos de *inputs* de demanda e de suporte, bem como os *withinputs* de todos os tipos, gerando *outputs*.

*Outputs* denotam “produtos”, “saídas” ou “resultados”. Nesse texto, correspondem às atividades de rotina da máquina pública, às decisões isoladas e às políticas públicas.

Figura 3: Mecanismo de *feedback*



Esses **produtos do sistema político desencadeiam ações e reações na sociedade**, no sistema nacional e/ou nos sistemas internacional/global, **de acordo com uma dinâmica de retroalimentação (feedback)**. Essa retroalimentação proporcionará, ao sistema político, informações sobre as reações da sociedade nacional e do sistema internacional/global aos

O **feedback** é significativo, porque **pode alterar os *inputs* de demanda e de apoio, os *withinputs*, o comportamento do sistema político e levar ao redimensionamento dos *outputs*.**

*outputs*. Exemplo: reações às externalidades negativas de uma política pública.



Figura 4: Canais de manifestação do feedback

Em síntese, os *inputs* mobilizam o sistema político, que os processa e produz *outputs*. Os *outputs*, por sua vez, suscitam modificações no ambiente (sistema nacional e demais sistemas). Isso gera *feedback*: retroalimenta o sistema em questão e produz outros *inputs* e *withinputs* (de demanda e/ou de apoio). Essa dinâmica é contínua, constante.

As políticas públicas dependem, em especial, da interação entre os *inputs* (insumos externos ao sistema político) e os *withinputs* (insumos internos ao sistema político). Quando os dois fatores se combinam adequadamente, torna-se maior a probabilidade de formulação de uma política pública. É possível afirmar – de modo bastante simplificado – que grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de responder às demandas que são dirigidas a eles pelos diversos atores privados e públicos, nacionais e internacionais, ao mesmo tempo em que articulam os apoios necessários.

## 4. O PROCESSAMENTO DOS *INPUTS* PELO SISTEMA POLÍTICO

---



### O PROCESSAMENTO DOS *INPUTS* PELO SISTEMA POLÍTICO

---

Para a Abordagem Sistêmica, é no processamento das demandas e dos apoios que se realizam aqueles “procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos”, que caracterizam a política (*politics*), e é daí que se origina cada política pública (*policy*). Cabe perguntar:



Como funciona o processamento das demandas e apoios pelo sistema político?

A literatura sobre o assunto frequentemente compara o sistema político com uma “caixa preta”. E existe uma tradição analítica que procura “abrir a caixa preta”, ou seja, explicar como são tomadas as decisões no interior do sistema político. De acordo com **Graham T. ALLISON** (1969), **existem ao menos três formas de tratar essa questão.**

- A primeira delas, **a concepção designada como “Modelo da Política Racional” supõe que todos os atores agem de maneira absolutamente racional:** sabem quais são as suas preferências e são capazes de ordená-las hierarquicamente; têm informação sobre as alternativas para realizá-las; e procuram escolher – entre as alternativas de ação disponíveis - as que forem mais satisfatórias, ou seja, mais compatíveis com o que preferem, tanto em termos de custos como de benefícios. Dessa forma, busca-se a solução mais adequada para cada problema que está em jogo. **Essa abordagem concebe o Estado (e o governo) como um ator unitário, monolítico, ou seja: os tomadores de decisão são vistos como comprometidos com um único interesse ou objetivo.** E percebe o processo decisório como se fosse um jogo de xadrez, no qual as peças estão claramente dispostas em suas respectivas posições e os seus movimentos são visíveis e inteligíveis por parte dos jogadores. **O Estado cuida do problema estrategicamente, estabelecendo quais são os seus objetivos, as soluções alternativas disponíveis e quais as consequências de cada uma delas.** Após essa avaliação escolhe a alternativa que traz consequências mais vantajosas a ele e age. Conceitualmente, esse tipo de análise baseia-se em uma ideia análoga àquela do “mercado de concorrência perfeita<sup>11</sup>” na economia. A dificuldade de interpretação proposta pelo Modelo da Política Racional reside no fato de o mercado de concorrência perfeita não existir na realidade, entre outras razões, devido à racionalidade limitada dos indivíduos (a informação também tem custos e a racionalidade humana não consegue absorver e utilizar todos os dados) e às inúmeras ambiguidades do processo decisório. Ademais, uma política pública nunca se esgota

---

<sup>11</sup> Um mercado de concorrência perfeita tem como características: mercado atomizado (composto de um grande número de empresas, como se fossem átomos); produtos homogêneos (não existe diferença entre os produtos ofertados pelas empresas concorrentes); transparência de mercado (todas as informações sobre lucros e preços são conhecidas por todos os participantes do mercado)

nela mesma e comumente se mostra um campo de interesses cruzados, diversificados e conflitantes. Por último, o governo e o Estado não são monolíticos: ao contrário, são compostos por indivíduos e grupos que possuem interesses próprios, diferenciados, e que fazem seu cálculo político circunstancial e de longo prazo.

- Outra matriz para análise do processo de decisão é oferecida **pelo Modelo Organizacional. Essa abordagem consegue escapar da artificialidade da suposição da racionalidade absoluta e abstrata** (uma das falhas do enfoque da Política Racional) **e fornece uma solução para o fato de o governo e o Estado não serem entidades unitárias e monolíticas.** O Modelo Organizacional **pressupõe, em lugar disso, que o Estado e o governo são conglomerados de organizações dotadas de vida relativamente autônoma. Os atores são os agentes das organizações, o poder é dividido entre elas e os problemas são percebidos conforme as interpretações dessas entidades.** Os governantes percebem os problemas por intermédio dos sensores das organizações, usando as informações que elas fornecem. As prioridades são definidas segundo os interesses organizacionais. As soluções devem, então, se ajustar a procedimentos operacionais padronizados (rotinas) desenvolvidos pelas organizações. Nessa concepção, as políticas públicas são entendidas como “outputs” organizacionais. Segundo ALLISON, o Modelo Organizacional, porém, não seria menos problemático que o da Política Racional. Em primeiro lugar, **essa abordagem ignora em grande parte o jogo político, de barganha e negociação, esquecendo que os líderes das organizações são também movidos por ambições políticas.** Ignora, ainda, que, **apesar de toda a informação que possuem e das rotinas que desenvolvem, o comportamento das organizações, tipicamente, mostra-se pouco racional, até porque elas são pouco flexíveis.**
- Frente às fragilidades das abordagens apresentadas, ALLISON propõe outra, que denomina **“Modelo da Política Burocrática”** (*Bureaucratic Politics Model*). Basicamente, **esse modelo rejeita a ideia da racionalidade linear, ou seja: discorda de que os atores se comportem como se somente um problema e uma decisão estivessem sendo tratados em cada policy.** Ao contrário: na arena principal (a *policy*,

que está sendo objeto da análise) há um jogo (*politics*), mas no seu entorno, no ambiente maior da política (*politics*) há vários outros jogos acontecendo, simultaneamente, ou não, envolvendo os atores políticos. Isso faz com que os interesses dos diversos atores em uma política (*policy*) sejam atravessados por linhas cruzadas entre diferentes políticas públicas, cujas trajetórias nem sempre convergem. O jogo da arena principal está encaixado em um jogo maior, que define como os fatores contextuais influenciam os resultados para cada ator. Nesse sentido, uma decisão que parece pouco racional e indica prejuízo para um ator em determinada política pública, pode ter sido o elemento de barganha para que esse mesmo ator obtivesse uma vantagem muito maior em outra política (*policy*) que – em princípio – nada tem a ver com a primeira. Desse modo, o elemento crucial do Modelo da Política Burocrática é definir qual é o principal interesse em jogo para cada ator envolvido. Obviamente, além disso, é fundamental também definir quais recursos de poder cada ator possui para tentar impor o seu interesse aos demais, qual aliança é capaz de compor, sua capacidade de ação estratégica, etc.

**Essa abordagem proposta por ALLISON assume que o jogo político não se dá apenas entre unidades institucionais e coletivas. Há todo tipo de ator: atores institucionais e individuais, privados e públicos; atores organizacionais defendendo interesses organizacionais ou, alternativamente, usando sua posição organizacional para favorecer interesses e ambições pessoais; atores coletivos agindo em defesa dos interesses de suas coletividades, ou não.** E, sempre, o contexto das relações entre os atores é permeado por seus cálculos políticos, de curto, médio ou longo alcance. Nessa dinâmica (*politics*), para obter vantagens individuais, coletivas, organizacionais, etc., os atores fazem todas as alianças possíveis – geralmente tópicas, temporárias - e utilizam todas as estratégias e todos os recursos de poder disponíveis. O que move o jogo do poder não é a lógica de um curso de ação, nem as rotinas organizacionais, muito menos a excelência técnica de cada alternativa, mas sim o poder efetivo e as habilidades políticas dos proponentes e adversários de uma alternativa para negociar até obter uma solução que considerem satisfatória para determinado problema político.

**O Modelo da Política Burocrática** (*Bureaucratic Politics*)<sup>12</sup> permite lidar, inclusive, com as situações de falta de informação e de informação incompleta, **permitindo entender ocasiões nas quais:**

- a) ocorre cooperação universal, porque todos os atores são solidários, isto é, todos acreditam que ganham com uma solução;
- b) não ocorre nenhuma cooperação, pois cada um quer levar vantagem em tudo;
- c) alguns atores não cooperam e tiram vantagem do fato de todos os demais atores estarem cooperando;
- d) alguns atores cooperam enquanto todos os outros só buscam suas vantagens individuais.

---

<sup>12</sup> Não confundir com o “Modelo da Política Burocrática” ou “Modelos dos Interesses Burocráticos”, que se refere às teorias que sustentam que o poder autônomo do Estado advém da força das burocracias públicas, que são capazes de controlar importantes recursos de poder, em especial a informação e o processo de implementação das políticas públicas.

# 5. A ABORDAGEM DAS ARENAS POLÍTICAS

---



## A ABORDAGEM DAS ARENAS POLÍTICAS

---

A Abordagem das Arenas Políticas desafia a concepção sistêmica, inaugurando uma importante polêmica quanto às relações de causalidade nas políticas públicas. Com lógica diametralmente oposta à abordagem sistêmica, a concepção de arenas sustenta que a política pública (*policy*) é a variável causal, ou seja, é o que vai definir a dinâmica da política (*politics*).

## ABORDAGEM SISTÊMICA X CONCEPÇÃO DAS ARENAS

a perspectiva sistêmica trata todas as políticas públicas como *outputs*, sem diferenciá-las

a abordagem das arenas permite tipificar as políticas públicas conforme o padrão de interações dos atores políticos: alianças, competição, conflito, confronto.

Quem formulou a **abordagem das arenas** foi Theodore J. LOWI (1964, 1972), que **entende a política pública (*policy*) como a variável central, capaz de mobilizar reações de vários atores, baseadas numa avaliação antecipada sobre como aquela política afetará os seus respectivos interesses.**

Os indivíduos, os grupos, as organizações de uma sociedade têm, em algum momento, demandas. Uma **demanda expressa aspirações** quanto à manutenção ou à mudança de uma situação qualquer. Essas **aspirações transformam-se em expectativas** quando a possibilidade de intervir naquela situação começa a ser aventada. **A noção de expectativa**, no estudo das políticas públicas, não traz consigo o significado de “esperança”, como na linguagem comum, mas **se refere às avaliações prévias dos ganhos e das perdas decorrentes de cada alternativa de intervenção**, conforme sejam antevistos pelos atores políticos.

Ao citar Adrienne WINDHOFF-HÉRITIER (1987, p. 54), FREY (1999, p. 11) afirma que a Abordagem das Arenas supõe que existe uma inter-relação entre a percepção de uma *policy* por parte dos indivíduos e grupos afetados e a estrutura das interações na arena política (*politics*). Ou seja: os indivíduos cujos interesses poderão ser afetados por uma política pública potencial associam custos ou benefícios às respectivas medidas que poderão vir a ser adotadas.

**Há atores que formam expectativas de obter vantagens com uma decisão enquanto outros acreditam que essa decisão vá lhes impor desvantagens.**

Uma **preferência** quanto a uma demanda pode ser definida como a alternativa que mais beneficia e agrada um determinado ator. Assim, **a depender de sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto à forma que lhes é mais vantajosa no trato de suas demandas.**

**As preferências se formam em torno de issues<sup>13</sup>. Issue** – que em português será traduzido como “questão” – **pode ser definido como um item ou aspecto de uma decisão que afeta os interesses de vários atores** e que, por esse motivo, mobiliza as suas expectativas quanto aos resultados da política pública e catalisa o conflito e as alianças entre os atores. Note que **cada política pública supõe numerosos issues**: pontos a serem decididos, que podem definir quem ganha e quem perde com aquela política.

**EXEMPLO:** Na reforma da política tributária, em 2023, um *issue* era a definição das alíquotas do IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) e da CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços); outro: a representação do Conselho Federativo, responsável pela gestão do IBS; outro *issue* fundamental: que setores seriam beneficiados por isenções de impostos; por fim: a abrangência do Imposto Seletivo, apresentado como de função extrafiscal, destinado a induzir a redução do consumo de produtos danosos à saúde e ao meio ambiente.

### Por que são issues?

Porque, a depender da decisão que for tomada quanto a esses pontos, alguns atores ganham e outros perdem, seus interesses são beneficiados ou prejudicados e a política pública assume uma configuração ou outra<sup>14</sup>. A leitura que os atores políticos fazem acerca do que

---

<sup>13</sup> Às vezes é difícil entender esse conceito devido às limitações da língua portuguesa. A língua inglesa dispõe de termos alternativos: *problem*, *question*, *issue*. O mesmo não ocorre em português – têm-se apenas as palavras “problema” e “questão”.

<sup>14</sup> Para analisar políticas públicas – principalmente o processo de formulação e a implementação de uma política pública – é crucial definir quais são os *issues*: da política sob análise e identificar as preferências dos atores em relação a cada um deles.

pode vir a acontecer e afetar seus interesses, positiva ou negativamente, ocorre o tempo todo.

A arena de política pública (“*policy arena*”) consiste na configuração assumida pelas interações dos atores. **As expectativas dos atores demarcam o padrão de suas interações (que são as arenas): seu alinhamento político, a formação de coalizões, o estabelecimento de grupos de atores com poder de veto<sup>15</sup>, a competição, o conflito.** Dessa maneira, o conjunto de consequências previamente atribuídas pelos atores ao que poderia vir a constituir uma política pública (*policy*) define seus padrões de interação na vida política mais ampla (*politics*).

Como depende de expectativas, o **conceito de arenas não se refere aos impactos efetivos de uma política pública, mas sim ao momento anterior aos impactos que aquela *policy* possivelmente irá desencadear;** mais precisamente, refere-se à formulação da política pública.

**EXEMPLO:** se o indivíduo “A” planeja se aposentar dentro de alguns anos e começa a ser cogitada a hipótese de uma mudança das regras da previdência, “A” observa que alternativas estão sendo levantadas para a formulação dessa política pública e avalia como cada uma delas poderá prejudicá-lo ou beneficiá-lo. Estando “A” interessado nessa potencial política, caso deseje, ele poderá se mobilizar, empregando os recursos de poder de que dispõe, para que a concepção dessa política pública caminhe em uma direção ou outra, em consonância com seus interesses específicos ou os de sua categoria social. Essa atuação implica interagir com diversos outros atores, barganhando com alguns, aliando-se a outros deles e contrapondo-se a terceiros.

---

<sup>15</sup> Ator com poder de veto é um ator individual ou coletivo cuja concordância (aquiescência ou apoio propriamente dito) é essencial para que as decisões sejam tomadas. Normalmente, não representam a maioria, ou seja, não têm poder de estatuir, mas têm poder de impedir (vetar). George TSEBELIS (2009) sintetizou e formalizou a teoria dos *veto players* e argumentou que a presença de muitos atores com poder de veto torna a mudança política difícil ou até impossível.

## 5.1 O QUE SÃO ARENAS POLÍTICAS?

Por vezes, existe certa dificuldade de se compreender o que são as “arenas políticas”. Na linguagem do senso comum, a ideia de arenas remonta aos locais onde ocorriam os jogos greco-romanos e as lutas entre gladiadores. Justamente porque o conflito é a variável central para LOWI, ele introduziu o conceito de arenas, como espaços de confronto dos atores em seus conflitos. Mas este espaço não tem existência física, nem institucional (como as Assembleias Legislativas ou o Congresso Nacional), é uma configuração imaginária para expressar a ideia de enfrentamento em torno dos pontos de conflito (issues) de qualquer política pública.

**Arenas são padrões de interação dos atores envolvidos em uma política pública, configurados a partir da combinação das suas preferências e das suas expectativas quanto a ganhos e perdas em uma política potencialmente em fase de formulação.** Em outras palavras, arenas constituem uma certa disposição das forças políticas e das relações entre atores políticos em torno de um tema de política pública que pode vir a existir. Com base nisso se mobilizam o conflito, as alianças e as negociações entre os atores.

Vale mencionar brevemente que **as arenas políticas também não se confundem com as redes de políticas públicas. As arenas são um conceito abstrato, teórico, e podem até incluir as redes, que são elementos com existência concreta.**

### ARENAS X REDES

As arenas se formam sempre vinculadas a uma política pública potencial específica: não há arena na qual aconteçam as interações associadas a várias políticas públicas simultaneamente, embora possam existir, no mundo real, arenas diferentes que se superpõem (mas não se confundem).

Já as redes podem se envolver e se aliar em torno de várias políticas públicas a um só tempo.



# 6. CARACTERIZAÇÃO DAS ARENAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

---



## CARACTERIZAÇÃO DAS ARENAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

---

### 6.1. ARENAS DISTRIBUTIVAS

**Arenas distributivas:** são interações em torno de políticas públicas que alocam bens e serviços, como educação, saúde, saneamento básico, habitação, subsídios às atividades agrícolas e industriais, etc. Essas arenas caracterizam-se por mobilizar expectativas de benefícios nitidamente concentrados ou focalizados em uma área, uma localidade, um setor

de atividades, um grupo, ou um segmento populacional. Seus custos<sup>16</sup>, todavia, encontram-se dispersos entre todos os contribuintes, de modo que esses não têm como perceber a relação entre os impostos que pagam e os bens e serviços distribuídos. Nenhum cidadão tem como saber o quanto, entre os impostos – diretos e indiretos – que paga, é aplicado, por exemplo, na construção, no aparelhamento e no funcionamento de uma escola ou na abertura e no asfaltamento de uma estrada, seja em seu município, no município vizinho ou até mesmo em outro estado ou região do país. Por essa razão, as arenas distributivas distinguem-se pela formação de alianças, sendo de baixa intensidade os eventuais conflitos que vierem a acontecer. Isso ocorre porque, aparentemente, as políticas distributivas favorecem a toda sociedade, sem haver quem se sinta prejudicado por elas. **Por exemplo:** ninguém se opõe à contratação de mais policiais ou à construção de uma ponte ou de uma escola em uma região. O máximo que pode ocorrer é que mais indivíduos queiram ter o mesmo benefício, ou semelhante, sem pensar em quanto custará a eles ou a outros, em impostos, porque não há como identificar quem irá arcar com os custos.

**EX.:** No Brasil atual, um dos principais exemplos de política pública advinda de uma arena distributiva é o Programa Bolsa Família e os seus diversos benefícios paralelos.

Para bem entender esse ponto, é essencial recordar que, segundo a classificação de LOWI, o que deve ser levado em consideração ao identificar uma dada arena **não é o impacto real** dessa *policy*. O que define a arena é a estimativa (expectativa), feita por cada ator, das possíveis consequências que aquela política poderá trazer para os seus próprios interesses. Em virtude disso, mesmo sendo evidente que programas de transferência de renda com condicionalidades (como o Bolsa Família) certamente promovem a redistribuição da renda, não é esse aspecto que importa para a sua classificação em termos das arenas decisórias. O que importa é o fato de que os contribuintes em geral não dispõem de meios para calcular quanto estão pagando, em impostos – ou seja quanto do seu dinheiro está saindo do seu

---

<sup>16</sup> O termo “custo” é empregado na acepção de quaisquer renúncias a que estarão sujeitos os atores políticos, a depender das escolhas e decisões tomadas. Não se refere somente, nem obrigatoriamente, a custos financeiros. Um dos principais custos pode ser a renúncia a liberdades, autonomia.

bolso - para cada família atendida pelo Programa. E, por isso, ninguém consegue pensar em termos de prejuízos pessoais para se posicionar contrariamente ao Programa.

**No debate a respeito de políticas distributivas, é comum aparecer a expressão *pork barrel*, termo que não tem tradução para o português. Consiste na alocação de recursos públicos a projetos bastante localizados ou focalizados que – mesmo sem beneficiar o conjunto da sociedade – são defendidos e aprovados exclusiva ou principalmente para levar dinheiro e outros recursos ao eleitorado dos políticos que os propuseram.**



**O ÊXITO NA APROVAÇÃO DE PROJETOS<sup>1</sup> COM ESSA FINALIDADE FAVORECE ENORMEMENTE A REELEIÇÃO DESSES POLÍTICOS.**

**Exemplos:** dotações de recursos federais para quaisquer obras de alcance local, como a construção de estradas e pontes, escolas, ambulatórios, estádios, creches, etc.; ou para distribuir “bolsas” e “auxílios” de diversos tipos; ou, ainda, a oferta de subsídios a atividades econômicas diversas.

**Logrolling é outra expressão comum às decisões relativas a políticas distributivas** que não possui propriamente uma tradução para o português. **O LOGROLLING<sup>17</sup>, um dos principais padrões assumidos pelas relações entre os atores nas arenas distributivas, pode ser expresso como uma aliança baseada em “trocas de apoios recíprocos”.**

### O QUE É LOGROLLING?

Procedimento em que dois ou mais parlamentares negociam e se comprometem com uma aliança segundo a qual um deles vota para aprovar um projeto do outro - no qual não tem interesse - em troca de ter o voto do outro em um projeto de lei que lhe interesse (e vice-versa).

<sup>17</sup> JOHNSON, Paul M. A Glossary of Political Economy Terms. Auburn: Auburn University. Disponível em: . Acesso em: 3 mai. 2

O *logrolling* é muito usual quando os parlamentares são relativamente independentes das lideranças de seus partidos e tentam garantir votos para projetos que concentram benefícios consideráveis em seu próprio eleitorado, impondo o custo ao conjunto dos contribuintes do país (custos difusos).

Projetos locais, tais como barragens financiadas pelo governo federal, conjuntos habitacionais, etc., geralmente são aprovados mediante *logrolling*.

Outro tipo de arranjo recorrente nas políticas distributivas são os pactos de “não-interferência mútua”: cada um dos atores calcula quais são os interesses dos demais e escolhe propor uma política pública ou um projeto que, mesmo não sendo de interesse deles, ao menos não irá enfrentar a sua oposição direta, porque eles não terão seus interesses prejudicados. Nenhum ator se comporta de modo a dificultar a aprovação dos projetos dos demais, porque ninguém deseja que os outros venham a dificultar a aprovação dos seus próprios projetos. Habitualmente, os atores adotam a estratégia de cooptação<sup>18</sup>, visando agradar a todos que possam desistir de apoiar uma política pública ou que possam vir a se opor a ela. Por esse motivo, AS ARENAS DISTRIBUTIVAS SÃO AS MAIS VULNERÁVEIS ÀS PRÁTICAS CLIENTELISTAS.

POR TUDO ISSO PRATICAMENTE NÃO EXISTE OPOSIÇÃO À MAIORIA DOS PROJETOS DE POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS.

O único objeto passível de conflito nessas arenas é a expansão do público beneficiário. Como os recursos são escassos e sempre há mais eleitores almejando benefícios, pode surgir alguma disputa entre os atores. As lideranças formadas nas arenas distributivas são efêmeras, passageiras e se organizam em torno de interesses pontuais e não antagônicos. Uma vez conquistado o objetivo, as lideranças se desfazem. A configuração das arenas

---

<sup>18</sup> Cooptação significa a admissão extraordinária de um ator em um grupo ou sua associação, com dispensa das exigências normalmente impostas. Um exemplo de cooptação é observado na incorporação, aos escalões mais altos do governo, de membros de partidos políticos que até pouco tempo estavam na oposição. Ou seja, em troca do apoio dos líderes desses partidos no Congresso ou nas próximas eleições, elimina-se a exigência de qualquer afinidade histórica, ideológica ou programática como critério de preenchimento dos cargos públicos e, com isso, praticamente não existem requisitos de admissão ao grupo dirigente máximo do país.

**distributivas, em regra, muda pouco ao longo do tempo, sendo bastante estáveis.** As políticas públicas delas resultantes envolvem sanções de aplicação remota (demoram a ser concretizadas, ou raramente o são), que incidem sobre indivíduos, como por exemplo, as sanções pelo descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

**Os impactos da política pública distributiva são redistributivos,** individualizados e imediatos. Atente para essa proposição de LOWI: todas as arenas, inclusive as distributivas, produzem impactos redistributivos, pelo fato de que aqueles que recebem o benefício não são os mesmos que pagam por ele e nem o recebem na mesma proporção em que pagam. Mas, atenção: **nem sempre a redistribuição significa tirar dos que têm mais para melhorar a situação dos que têm menos**<sup>19</sup>.

## 6.2. ARENAS REDISTRIBUTIVAS

**As arenas políticas redistributivas são aquelas que se formam em torno da transferência de bens materiais, direitos e outros valores diretamente de um grupo ou classe social para outro, sendo ambos claramente identificados.**

**Ex.:** a reforma agrária.

Os benefícios e as expectativas dos atores, nessas arenas, são bem delimitados, concentrados em classes ou categorias sociais. Os custos também são muito definidos, imediatos, concretos e concentrados em classes ou categorias sociais.

---

<sup>19</sup> Por exemplo, no Brasil, o Ensino Superior gratuito (público ou privado) enseja que o conjunto da sociedade – incluindo-se aí os pobres, que pagam somente impostos indiretos – financia os poucos que conseguem concluir o Ensino Médio e ingressar na universidade. Em 2021, o gasto público por aluno concentrava-se no Ensino Superior (14.427dólares contra 3.478dólares por aluno do Ensino Básico). Gasta-se absurdamente mais com a universidade pública do que com o Ensino Básico que é obrigatório por lei, mas que tem uma elevada taxa de evasão, especialmente a partir das duas últimas séries do Ensino Fundamental.

As políticas em torno das quais se formam as arenas redistributivas caracterizam-se por ser muito agregadas (atingem um público particularizado), com **o propósito de alcançar especificamente o objetivo da redistribuição do bem, direito ou valor em questão** – por **exemplo**: diminuir a concentração fundiária no país.

Em contraposição às distributivas, **as arenas redistributivas são extremamente conflituosas**. Nelas, **as partes envolvidas enfrentam-se diretamente**, sendo elevadíssimo o grau de polarização de interesses e de antagonismo político. O padrão das interações dos atores nas arenas redistributivas é descrito como o do jogo de soma-zero (uma das partes ganha todos os benefícios e a outra perde todos os benefícios e arca com todos os custos, na mesma proporção). **A formação de coalizões nessas arenas é praticamente impossível**, haja vista os interesses serem radicalmente divergentes, de modo que a possibilidade de barganhas é ínfima.

**A configuração das arenas redistributivas é estável, muda pouco. Nas relações entre os atores emergem lideranças duradouras, permanentes**. Essas lideranças, geralmente, representam amplos segmentos sociais e tendem a ser muito fortes, baseando-se na capacidade de enfrentamento, ou seja: os líderes são reconhecidos pela sua combatividade frente aos seus opositores. Daí decorre que a liderança vincula-se fortemente aos objetivos da política pública em si. Nessas arenas, as sanções relacionadas às políticas públicas possuem aplicação imediata a grupos sociais e contextos de ação (como organizações, movimentos sociais, etc.), não se dirigem a indivíduos. **Exemplos**: uma decisão judicial para reintegração de posse no âmbito da política de reforma agrária atinge grupos inteiros, não apenas uma pessoa ou uma família. Os impactos, por sua vez, são também redistributivos, coletivos e imediatos.

### 6.3. ARENAS REGULATÓRIAS

As arenas políticas regulatórias, a seu turno, **envolvem o estabelecimento de imperativos, proibições e condições, sob o formato de regras e normas jurídicas que limitam o poder**

**discricionário dos indivíduos e das organizações, e têm por base ameaças de punições variadas.**

São **exemplos** de políticas públicas advindas dessas arenas: leis ambientais (como o Código Florestal), leis de ordenamento territorial municipais, reservas de mercado, etc.

**Os benefícios e as expectativas relativos às políticas regulatórias estão dispersos entre vários grupos**, categorias ou classes sociais que detêm interesses exclusivos (cada coletividade deseja que as regras a serem instituídas sejam de uma maneira). Enquanto isso, os custos concentram-se em classes, categorias ou grupos (e não indivíduos).

**Exemplo:** em relação à política de trânsito, todos os motoristas (categoria) devem passar por um processo específico para serem habilitados e todos eles renunciam a uma parte de sua autonomia, não podendo dirigir seus automóveis como bem quiserem; já a indústria automobilística, é obrigada a produzir veículos com certo padrão de segurança; etc.

O nível de agregação das políticas em arenas regulatórias varia com cada *policy*: podem ser regras para grupos e setores específicos da sociedade ou podem atingir a população de forma extensa e igual. **São arenas políticas com elevado grau de conflituosidade**, todavia diferem das arenas redistributivas, pois não assumem o padrão de interação de jogo de soma-zero. **O conflito é intenso, uma vez que o objeto da disputa é o alcance e o rigor das possíveis normas que irão favorecer ou prejudicar interesses.**

**É possível reconhecer visivelmente os ganhadores e os perdedores em cada issue da política regulatória.** Entretanto, justamente por não apresentarem a lógica do jogo de soma-zero, há espaço para que os atores, munidos de seus recursos de poder, negociem e barganhem sobre seus interesses, dando origem à composição dos interesses: tenta-se chegar a um ponto no qual todos ganhem um pouco, embora nenhum dos envolvidos fique na situação de ganhar tudo ou de perder totalmente. Essa é sua principal característica. **Nessas arenas, a dinâmica é de negociação.** Podem ocorrer conluios e alianças de interesses tangenciais (interesses que se tocam, se aproximam em algum ponto comum), que geralmente são muito efêmeros, transitórios. As arenas regulatórias são instáveis, na medida em que se organizam em torno de *issues* que podem mudar muito, expressando mudanças sociais, tecnológicas, culturais, etc.

Por exemplo, a regulamentação da exploração econômica de organismos geneticamente modificados (OGMs); ou a regulamentação do *e-commerce*, etc. As lideranças que despontam nessas arenas são estáveis, apesar de não serem permanentes, e sustentam-se pela capacidade de articular potenciais aliados em torno dos interesses tangenciais. As sanções existentes aplicam-se de forma imediata e concreta aos indivíduos que violarem os regulamentos.

**Os impactos da política regulatória são redistributivos com relação a certos grupos e geralmente só são percebidos no longo prazo.**

**Por exemplo:** a Lei de Reserva de Mercado da Informática (que vigorou no Brasil de 1982 a 1992) teve impacto sobre o preço de componentes eletrônicos no mercado interno e, com isso, transferiu a renda dos consumidores para os empresários que eram protegidos por essa Lei. Sem conseguir induzir a autossuficiência brasileira na produção de componente digitais, significou alguns anos de atraso na incorporação de tecnologias de ponta a diversas áreas de atividade do país. Um dela foi a indústria automobilística, que atrasou a incorporação da eletrônica embarcada ao veículos.

## 6.4. ARENAS CONSTITUCIONAIS

As arenas políticas constitucionais formam contextos para a formulação ou modificação das regras do jogo político no qual serão tomadas outras decisões.

Ou seja: **remontam às condições genéricas sob as quais serão negociadas as políticas públicas distributivas, redistributivas e regulatórias.**

Elas se inserem na esfera daquilo que os pensadores da Teoria da Escolha Racional denominam “jogos das regras” ou “jogos de decisões institucionais”.

**Exemplos de arenas constitutivas:** as que se organizaram ao redor dos issues da Constituição Federal, das Constituições estaduais, os regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, regimentos de Tribunais de Justiça, leis eleitorais e partidárias, etc.

Devido à sua própria natureza e, talvez, ao fato de serem provenientes das variáveis agregadas da tipologia ampliada de LOWI, as arenas constitucionais são bem distintas das outras três já comentadas. Os benefícios e as expectativas, bem como os custos das políticas constitucionais são indefinidos, difusos e dispersos no tempo, por conta de abrangerem normas amplas e abstratas, que beneficiam e, simultaneamente, impõem restrições a toda sociedade.

**As decisões políticas determinadas nessas arenas são totalmente agregadas** – dirigidas a indivíduos e grupos que operam com regras gerais. Como **os custos e os benefícios são distribuídos entre toda a população, e não a coletividades particulares**, a intensidade do conflito existente nessas arenas é bastante reduzida. O objeto de eventuais conflitos nesse tipo de arena recai sobre a definição das regras do jogo político. **As interações dos atores, nesse caso, compreendem competição e barganhas.** Comumente, os tipos de coalizão compostos em arenas constitutivas são alianças de interesses tangenciais, de lógica semelhante às que se formam nas arenas regulatórias. As arenas constitucionais são estáveis, exibem baixo grau de mudança visto que as regras do jogo não sofrem alterações constantemente. **São arenas centralizadas e integrais**, que não admitem issues dispersos e decidem sobre regulamentos em sua integralidade. **As lideranças procedentes dessas arenas, novamente em semelhança com as arenas regulatórias, são estáveis, porém, não permanentes** – elas se dispersam quando se encerra o processo de formulação das regras. As sanções derivadas de políticas públicas constitucionais se aplicam a contextos de ação (grandes grupos, categorias sociais e contextos), no entanto, apenas em circunstâncias remotas. **Os impactos dessas políticas públicas são redistributivos, difusos e notados no longo prazo** – tal como ocorre com as arenas regulatórias.

# 7. ABORDAGEM DAS ARENAS: ANÁLISE DAS SANÇÕES



## ABORDAGEM DAS ARENAS: ANÁLISE DAS SANÇÕES

Segundo Sverker GUSTAVSSON (1980) **um aspecto a ser destacado na Abordagem das Arenas, é a coerção**. Para esse autor, o que LOWI ressalta como o fato mais significativo é que os governos fazem imposições, coagem. E diferentes tipos de coerção fornecem diferentes conjuntos de parâmetros, dentro dos contextos nos quais as *policies* acontecem. De fato, para LOWI (1985, p. 7), políticas públicas são “regras formuladas por autoridades governamentais que expressam intenção de influenciar o comportamento de cidadãos, individual ou coletivamente, mediante o uso de sanções positivas ou negativas”. Assim, **para GUSTAVSSON, os tipos de coerção seriam o critério mais relevante para analisar as relações entre *politics* e *policies*, estabelecendo dois padrões.**

Tanto nas **políticas distributivas** – cujas **sanções se aplicam a comportamentos individuais**, caso a caso –, quanto nas **políticas constitutivas** – que **se aplicam a contextos de tomada de decisão** – as sanções são leves e remotas e o conflito é reduzido.

Nos outros dois tipos – **políticas regulatórias e redistributivas** –, **o conflito é intenso, porque a coerção é mais imediatamente presente**, as normas são imperativas e os recursos são transferidos de uma parte da sociedade para a outra. Nas políticas regulatórias há regras gerais para todo o contexto sob regulação – meio ambiente, publicidade, trânsito, medicamentos, etc. – mas elas só são aplicadas a condutas individuais e o são direta e imediatamente. Nas políticas redistributivas, por sua vez, as regras não incidem diretamente sobre os comportamentos individuais, mas se impõem imediatamente ao ambiente ou contexto da conduta. O quadro a seguir mostra os pontos de coincidência entre as características relativas à coerção – o alcance e a intensidade das sanções – nas diversas arenas:

QUADRO 1: CARACTERÍSTICAS DAS SANÇÕES NAS ARENAS

<b>ALCANCE E INTENSIDADE DAS SANÇÕES</b>	<b>ARENA DISTRIBUTIVA</b>	<b>ARENA REDISTRIBUTIVA</b>	<b>ARENA REGULATÓRIA</b>	<b>ARENA CONSTITUTIVA</b>
<b>Aplicadas a comportamentos individuais</b>	X		X	
<b>Aplicadas aos contextos de ação</b>		X		X
<b>Imediatas</b>		X	X	
<b>Remotas</b>	X			X

Para concluir, cabe retomar a polêmica entre a Abordagem Sistêmica e a Abordagem das Arenas Políticas. O autor do conceito de arenas, Theodore J. LOWI, desafiou a concepção sistêmica, predominante em sua época, de que a *politics* produziria as *policies*, e inverteu seus nexos causais. Para uma parte da literatura, esse dilema vem sendo suplantado. Autores como Klaus FREY (1999, p. 6) sustentam que: “A suposição de Lowi (1972, p. 299) de que ‘*policies determine politics*’ pode até ser válida para um campo específico de política ou uma *policy issue*, sob condições particulares, mas de forma alguma serve como lei global”.

## Tipologias e Tipos de Políticas Públicas. Atores. Abordagens. Arenas.

Profa. Dra. Maria das Graças Rua



Para FREY, a trajetória histórica de políticas públicas específicas revela que as duas dimensões – *politics* e *policy* – influenciam-se mutuamente.

# 8. AS TIPOLOGIAS E TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS



## AS TIPOLOGIAS E TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**As políticas públicas compõem um vasto e diferenciado universo**, não sendo todas do mesmo gênero, muito ao contrário. Na tentativa de lidar com tal complexidade e interpretar os dados para a análise das políticas públicas, foram criadas várias tipologias. Essas tipologias são instrumentos de classificação, que permitem o enquadramento das políticas em uma ou outra moldura, a partir do exame das suas características observáveis (variáveis). É possível classificar e examinar as políticas com base em diferentes combinações de distintas variáveis, que constituem as diversas tipologias encontradas na literatura. Sublinha-se, desde já, que não há tipologia que seja exaustiva, na medida em que nenhuma delas é capaz de dar conta de todos os aspectos e da complexidade das políticas públicas.

# 9. LOWI – ABORDAGEM DO PADRÃO DE CONFLITO: ARENAS



## LOWI – ABORDAGEM DO PADRÃO DE CONFLITO: ARENAS

Primeiramente, por sua relevância para o tema, **destaca-se a Abordagem das Arenas**, desenvolvida por Theodore LOWI (1964, 1972). Para esse autor, a **arena (*politics*) formada em torno de uma determinada política pública resulta das características e dos *issues* dessa *policy*.**

Esta abordagem distingue quatro tipos de arenas políticas (*politics*) e, portanto, quatro tipos de políticas públicas (*policy*)<sup>20</sup>, a partir das expectativas dos atores. Tem-se, então:

**Políticas públicas distributivas** conformarão estritamente arenas distributivas.

**Políticas públicas redistributivas** definem exclusivamente arenas redistributivas.

**Políticas públicas regulatórias** podem originar apenas arenas regulatórias.

**E políticas públicas constitucionais** podem produzir somente arenas constitucionais.

Vale lembrar, por fim, que as arenas se formam devido ao impacto esperado das políticas públicas no curto ou médio prazo, já que **todas as políticas públicas têm, no longo prazo, impactos redistributivos, independentemente do tipo de arena formado.**

- a) **Políticas Distributivas:** aquelas que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, etc.) mediante recursos provenientes da coletividade como um todo. Podem relacionar-se ao exercício de direitos, ou não. Podem ser assistencialistas, ou não. Podem ser clientelistas, ou não.

**Ex.:** implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, revitalização de áreas urbanas, salário-desemprego, benefícios de prestação continuada, programas de renda mínima, subsídios a empreendimentos econômicos, etc.

---

<sup>20</sup> Apesar do seu inegável valor heurístico, como destaca Bruno REIS (2010), a classificação de LOWI não atende ao princípio metodológico de categorias exaustivas e excludentes. Disso procede que as diferenças entre os tipos não são precisamente estabelecidas, além de a denominação do autor não contemplar uma extensa variedade de políticas que se situariam nos interstícios entre os tipos propostos.

- b) **Políticas Redistributivas:** aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas.

**Ex.:** reforma agrária, distribuição de royalties do petróleo, política de transferência de recursos inter-regionais, política tributária, etc.

- c) **Políticas Regulatórias:** aquelas que estabelecem imperativos (obrigatoriedades), interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos. Seus custos e benefícios podem ser disseminados equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos, a depender dos recursos de poder dos atores abarcados. Elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, de grande abrangência.

**Ex.:** Código de Trânsito, Lei de Eficiência Energética, Código Florestal, Legislação Trabalhista, etc.

- d) **Políticas Constitutivas ou Estruturadoras:** aquelas que consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas.

**Ex.:** regras constitucionais diversas, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, etc.

## QUADRO 2 – CARACTERÍSTICAS COMPARADAS DAS ARENAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ARENAS	Distributivas	Redistributivas	Regulatórias	Constitucionais
Descrição	Alocam bens e serviços: educação, saúde, segurança, defesa, saneamento, habitação, renda, benefícios, etc.	Transferem diretamente bens materiais, direitos e outros valores de um grupo ou classe social para outro, ambos claramente identificados.  Ex: reforma agrária	Estabelecem imperativos e proibições que limitam o poder discricionário dos indivíduos e das organizações e se baseiam em ameaças de sanções variadas.  Ex: código de trânsito, leis ambientais, leis trabalhistas, etc.	Estabelecem ou alteram as regras para outras decisões, ou seja: as condições gerais sob as quais serão negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.  Ex: Constituição Federal e estaduais, regimentos legislativos, etc
Benefícios e Expectativas	Claramente concentrados ou focalizados em uma área, localidade, setor, grupo ou segmento populacional.	Claramente definidos, concentrados em classes ou categorias sociais.	Dispersos entre grupos ou classes caracterizadas por interesses exclusivos.	Indefinidos, difusos e dispersos no tempo.
Custos	Dispersos ou difusos entre todos os contribuintes, geralmente não percebidos pelos pagantes.	Claramente definidos, imediatos, concretos e concentrados em classes ou categorias sociais.	Atingem classes, categorias ou grupos (e não indivíduos) e são concentrados nesses alvos.	Indefinidos, difusos e dispersos no tempo.

ARENAS	Distributivas	Redistributivas	Regulatórias	Constitucionais
Decisões	Altamente desagregadas: escolas, hospitais, estradas, auxílios e bolsas, etc.	Muito agregadas: regras para atingir especificamente o objetivo da redistribuição	O grau de agregação depende de cada política: podem atingir grupos e setores específicos da sociedade ou o conjunto da população de forma ampla e igual.	Totalmente agregadas: regras gerais
Intensidade do conflito	Baixíssimo, porque aparentemente não há perdedores.	Altíssimo grau de polarização dos interesses; antagonismo político e ideológico.	Intenso, porque define ganhadores e perdedores.  Mas admite negociações e barganhas.	Baixo, porque os custos e os benefícios são difusos e dispersos no tempo.
Objeto do conflito	Extensão do benefício	Bens materiais, direitos, outros valores escassos.	Alcance e rigor das regras e sanções.	Regras do jogo político.
Padrão das interações	Troca de apoios recíprocos, cooptação: agrada a todos os que possam resistir.	Jogo de soma-zero.	Competição, barganhas, conflito.	Competição, barganhas, conflito.
Tipo de coalizão	Relações de não interferência mútua, clientelismo.	Interesses antagônicos, não há coalizões, não há barganhas.	Alianças de interesses tangenciais, muito efêmeras. Conluíus.	Alianças de interesses tangenciais.
Grau de mudança da arena	Reduzido, arena estável	Estável	Elevado, arena instável	Estável

ARENAS	Distributivas	Redistributivas	Regulatórias	Constitucionais
Lideranças	Efêmeras, em torno de interesses pontuais	Duradouras. Baseadas na capacidade de enfrentamento	Estáveis, mas não permanentes. Baseadas na capacidade de articular possíveis aliados, em torno de interesses tangenciais	Estáveis, mas não permanentes
Sanções	Aplicação remota a indivíduos	Aplicação imediata a grupos e contextos	Aplicação imediata a indivíduos (inclusive organizações)	Aplicação remota a grupos
Impactos no longo prazo	Redistributivos, individualizados e imediatos	Redistributivos coletivos e imediatos	Redistributivos, grupais, de longo prazo	Redistributivos, difusos, de longo prazo

Fonte: Lowi, 1964.

É importante repetir: LOWI **não analisa os efeitos ou impactos reais** das políticas públicas, mas o padrão de conflitos (arenas) que se origina **das expectativas quanto aos seus impactos**. Ou seja: os diferentes padrões de conflitos se estabelecem porque os atores avaliam e imaginam que vão sofrer os impactos – positivos e/ou negativos – das decisões que serão tomadas nas políticas públicas. Por isso, o método adotado por LOWI para a construção da sua tipologia foi identificar o impacto esperado das políticas públicas: The approach I have taken is to define *policies* in terms of their impact or expected impact on the society. (1964, pag. 689)

E, **no longo prazo, todas as políticas governamentais terão impacto redistributivo real, porque os cidadãos pagarão mais impostos do que valem os bens e serviços que recebem**. In the long run, all governmental *policies* may be considered redistributive, because in the long run some people pay in taxes more than they receive in services. (Lowi, 1964, pag.690)

# 10. SALISBURY – ABORDAGEM DO PADRÃO DE DEMANDAS

---



## SALISBURY – ABORDAGEM DO PADRÃO DE DEMANDAS

---

Robert H. SALISBURY (1968) procurou avançar a partir da tipologia de LOWI, acentuando as relações entre as modalidades de políticas e o seu contexto institucional, composto pelo sistema decisório e pelo padrão de demandas, ambos variando em termos de concentração ou fragmentação.

A análise dessas variáveis deu origem à seguinte tipologia:

- a) **Políticas Distributivas:** aquelas advindas da combinação de um padrão de demandas altamente fragmentado, pulverizado, com um sistema de decisão também disperso;
- b) **Políticas Redistributivas:** aquelas que, devido ao padrão de conflito e às correlações de força que estabelecem entre os atores, exprimem demandas fortemente concentradas ou agregadas, processadas por um sistema decisório igualmente concentrado e centralizado para enfrentar as pressões dos atores em conflito;
- c) **Políticas Regulatórias:** aquelas em que, devido à multiplicidade de interesses envolvidos, o padrão de demandas é fortemente fragmentado, porém as decisões são produzidas por um sistema decisório intensamente concentrado;
- d) **Políticas Auto-Regulatórias:** aquelas caracterizadas por demandas concentradas diante de um sistema decisório fragmentado. Nesse ponto se encerram as afinidades entre os tipos identificados por LOWI (1964) na tipologia inicial e os propostos por SALISBURY.

# 11. WILSON – ABORDAGEM DA DISTRIBUIÇÃO DOS CUSTOS E BENEFÍCIOS

---



## WILSON – ABORDAGEM DA DISTRIBUIÇÃO DOS CUSTOS E BENEFÍCIOS

---

Ao contestar vigorosamente o argumento de LOWI e sua classificação das políticas públicas, **James Q. WILSON** (1973) **construiu uma tipologia cujo critério é o padrão de distribuição dos benefícios e dos custos da *policy*.**

As modalidades resultantes são:

- a) **Políticas Clientelistas**<sup>21</sup>: as quais têm benefícios concentrados e custos dispersos, ou seja: toda a sociedade arca com o seu custo para que alguns grupos tenham benefícios. Os benefícios são focalizados. **Ex.:** BPC, bolsas, subsídios, renúncias fiscais, etc.;
- b) **Políticas Majoritárias**: aquelas cujos custos e benefícios são distribuídos pela coletividade. **Ex.:** serviços públicos de saúde, segurança pública, educação, etc.;
- c) **Políticas Empreendedoras**: aquelas cujos benefícios são coletivos, mas os custos ficam concentrados sobre certas categorias. Implicam mudanças que oneram alguns em benefício de todos. **Ex.:** reforma administrativa, política ambiental, etc.;
- d) **Políticas de Grupos de Interesses**: aquelas cujos custos e benefícios estão concentrados sobre certas categorias, ou seja: alguns grupos arcam com todo o custo e outros grupos recebem todo o benefício. **Ex.:** reforma agrária, política tributária, etc.

### CONJUGAÇÃO ENTRE AS CLASSIFICAÇÕES DE LOWI, SALISBURY E WILSON.

- a) **Políticas Distributivas** (LOWI, SALISBURY): determinadas por demandas e decisões fragmentadas, cujos custos são difusos, sendo os benefícios focalizados ou concentrados; são equivalentes às Políticas Clientelistas (WILSON);
- b) **Políticas Redistributivas** (LOWI, SALISBURY): qualificadas por demandas e sistema decisório fortemente concentrados, o mesmo acontecendo com seus custos e benefícios; correspondem às Políticas de Grupos de Interesses (WILSON);
- c) **Políticas Regulatórias** (LOWI, SALISBURY): definidas por demandas fragmentadas, processadas em sistemas decisórios fortemente concentrados, tendo como

<sup>21</sup> Nesta acepção, a palavra "clientelismo" não se refere ao sistema de intermediação de interesses, no qual há uma apropriação privada de bens públicos e sua troca por bens privados. Ao usar essa nomenclatura WILSON quer dizer que são políticas focalizadas, direcionadas especificamente a determinadas clientelas, seus beneficiários.

resultado custos concentrados e benefícios difusos; equivalem às Políticas Empreendedoras (WILSON).



As coincidências entre as tipologias se esgotam nesse ponto, pois as Políticas Auto-Regulatórias, de SALISBURY, não encontram equivalência nem nas Políticas Constitucionais, de LOWI, tampouco nas Políticas Majoritárias, de WILSON. As Políticas Majoritárias, de WILSON, também não exibem a mesma natureza e o mesmo conteúdo das Políticas Constitucionais, de LOWI.

# 12. GORMLEY – ABORDAGEM DA COMPLEXIDADE TÉCNICA E DA VISIBILIDADE

---



## GORMLEY – ABORDAGEM DA COMPLEXIDADE TÉCNICA E DA VISIBILIDADE

---

Ao buscar uma tipologia capaz de melhor organizar o entendimento do complexo emaranhado das políticas públicas, William. T. GORMLEY (1986) desafia as formulações de LOWI e de WILSON acerca dos padrões de interação especificamente nas políticas regulatórias.

**GORMLEY propõe que seja descartada a suposição de que as políticas regulatórias, em sua generalidade, sejam inerentemente complexas e conflituosas; e sustenta que, no amplo domínio da política regulatória, os problemas diferem quanto à complexidade técnica**

**e quanto ao conflito entre os atores afetados**, com importantes consequências sobre a política pública.

O autor argumenta que, nas políticas regulatórias, os padrões de interação dos atores (*politics*) variam sistematicamente entre as *issue areas*, a depender da saliência e da complexidade técnica das questões a serem decididas.

A saliência - ou relevância - diz respeito ao grau de visibilidade das políticas em uma sociedade; a saliência incentiva a atividade política por parte dos atores políticos e dos representantes eleitos e influencia o grau de atividade institucional. A complexidade técnica relaciona-se ao nível de conhecimento necessário para a formulação e a implementação de uma política pública.

Com base no ajuste entre essas variáveis, **GORMLEY identifica quatro padrões de políticas regulatórias**, cada um deles envolvendo uma configuração própria de participantes, de critérios de escolha ou decisão e de distorções:

a) **Políticas de Sala Operatória:** caracterizam-se por elevada complexidade e muita saliência, ou seja: exigem profundo conhecimento técnico e têm muita visibilidade, chamando bastante a atenção da sociedade.

**Ex.:** legislação sobre células-tronco, licenciamento de medicamentos e normas para procedimentos complexos relativos à saúde, regulamentação do uso de recursos digitais, como inteligência artificial, etc.;

b) **Políticas de Audiência:** apresentam baixa complexidade, porém muita saliência, muita visibilidade. Sua formulação não demanda conhecimentos especializados, mas atrai muita atenção do público, frequentemente porque envolvem ideologia e valores.

**Ex.:** descriminalização do aborto e do uso de drogas, etc.;

c) **Políticas de Sala de Reuniões:** exibem elevada complexidade técnica, mas tem pouca saliência, sendo pouco visíveis e recebem pouca atenção da população em geral.

**Ex.:** independência do Banco Central, política cambial, política tributária, regulamentação do setor financeiro, legislação de ordenamento territorial dos municípios, etc.;

- d) **Políticas de Baixo Escalão (“Street-Level Policy”):** agregam reduzida complexidade técnica e pouca saliência. Caracterizam-se por não exigirem conhecimentos específicos e conquistam pouca atenção popular. Geralmente são regras relativas a rotinas administrativas, regulamentos simples, etc.

# 13. GUSTAFSSON – ABORDAGEM DA INTENCIONALIDADE E CONHECIMENTO TÉCNICO

---



## GUSTAFSSON – ABORDAGEM DA INTENCIONALIDADE E CONHECIMENTO TÉCNICO

---

Ao averiguar outra dimensão das políticas públicas, **Gunnel GUSTAFSSON (1983)** adota **outro critério de tipificação** e sugere que as políticas públicas sejam divididas conforme: **a)** a intenção dos governantes de implementar a *policy*; e **b)** a disponibilidade de conhecimento para sua formulação e implementação. Com base nessas variáveis são identificados os seguintes tipos:

- a) Políticas Reais:** são aquelas que os governantes possuem a intenção efetiva de implementar e possuem o conhecimento requerido para isso. Nesse caso,

selecionam-se as estratégias e alocam-se os recursos com a finalidade de que os problemas políticos sejam, de fato, resolvidos;

- b) **Políticas Simbólicas:** são aquelas que ocorrem quando, mesmo em posse do conhecimento necessário, os governantes não têm intenção de implementar as políticas. Elas podem até ser formuladas, com o objetivo de oferecer uma aparente resposta às demandas, contudo não há compromisso algum, por parte governantes, com sua implementação;
- c) **Pseudopolíticas:** são aquelas que os governantes têm a real intenção de implementar, porém, não dispõem do conhecimento essencial para tal fim. Podem ser observadas quando os governantes procuram especialistas em formulação de projetos, consultores, etc., indicando seu interesse em formular e implementar políticas efetivas; no entanto, um exame mais atento mostra que eles enfrentam problemas de baixa capacidade de gestão, o que compromete as possibilidades de atender efetivamente às demandas por políticas públicas. Hoje, no Brasil, um grande número de estados e municípios encontra-se nessa situação;
- d) **Políticas Sem Sentido:** são aquelas que os governantes não pretendem implementar, nem contam com o saber necessário para tanto. São proposições descabidas, sem fundamentos no conhecimento técnico, e que são usadas somente como discurso político, sem compromisso para com a efetiva satisfação das demandas.

Ao enfatizar o impacto que o tipo de política pode ter sobre a implementação, **Michael HILL e Peter HUPE** (2010) expõem uma **tipologia elaborada por Randall RIPLEY e Grace FRANKLIN** em 1982, cujo ponto de partida é a tipologia de LOWI. Os autores descartam a categoria “políticas constitutivas” desdobram as “políticas regulatórias” em duas. Observa-

A primeira das categorias propostas, denominada “Política Regulatória Competitiva”, compreende as regulamentações que limitam a oferta de bens e serviços a um ator ou a um pequeno grupo de atores – por exemplo, as concessões para explorar linhas aéreas, telecomunicações ou canais de rádio ou TV.

se que **essa tipologia** **exibe afinidades com o argumento de GORMLEY (1986), de que as políticas regulatórias são mais complexas que as demais e não ensejam um único padrão de interação.**

A outra categoria, chamada **“Política Regulatória Protetora”**, refere-se às regulamentações destinadas a controlar todas as atividades que sejam potencialmente prejudiciais ou perigosas para os indivíduos – como a exploração de determinadas formas de energia, minérios, a utilização de certas substâncias na indústria ou a comercialização de fármacos e produtos químicos em geral, etc.

Entre outros aspectos, essa tipologia traz uma substantiva contribuição ao **deslocar o conflito existente nas políticas regulatórias para o ambiente da implementação**, como pode ser observado no quadro a seguir:

## QUADRO 3 - GRAU DE PRESSÃO PARA TER MENOS ATIVIDADE DO GOVERNO

	DISTRIBUTIVAS	REGULATÓRIAS COMPETITIVAS	REGULATÓRIAS PROTETORAS	REDISTRIBUTIVAS
Probabilidade de rotinas estáveis na implementação	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
Grau de estabilidade dos atores e das relações	Alto	Baixo	Baixo	Alto
Grau de conflito quanto à implementação	Baixo	Moderado	Alto	Alto
Grau de oposição às decisões burocráticas de implementação	Baixo	Moderado	Alto	Alto
Grau de ideologia no debate sobre implementação	Baixo	Moderado a alto	Alto	Muito alto
Grau de pressão para ter menos atividade do governo	Baixo	Moderado a alto	Alto	Alto

Fonte: HILL e HUPE, 2010, p. 77, adaptado de RIPLEY e FRANKLIN, 1982, p. 193

Essa discussão remete a um aspecto para o qual BOZEMAN & PANDEY (2004) chamam a atenção: **o conteúdo da política pública como variável independente**, capaz de influenciar no processo de formulação e implementação, afetando especialmente os critérios adotados na decisão, o tempo de tomada de decisão, a qualidade da informação usada no processo decisório e a quantidade de atividade de burocracia envolvida. Sem propriamente construir uma tipologia, os autores sustentam que as políticas públicas geralmente são um misto de conteúdos técnicos (que requerem conhecimentos especializados) e conteúdos políticos (que mobilizam interesses e conflitos), variando num continuum ao longo desses dois extremos. Ou seja: nenhuma política pública tem conteúdo **exclusivamente técnico**, nem **exclusivamente político**. Diferenças quanto ao tipo de conteúdo **predominante** das políticas públicas podem dar origem a diferentes processos decisórios, independentemente das contingências organizacionais e ambientais.

# 14. OUTRAS CLASSIFICAÇÕES

---



## OUTRAS CLASSIFICAÇÕES

---

**Outra classificação**, própria do domínio das políticas sociais, **possui como critério a finalidade da política pública**, que define lógicas de enfrentamento aos problemas sociais e de atuação distintas. Com base nesse requisito se delineiam:

- a) **Políticas Compensatórias**: são implementadas com o propósito de minimizar distorções sociais profundas.

**Ex.:** políticas de cotas, políticas de demarcação de terras indígenas, etc.;

- b) **Políticas Emancipatórias:** aquelas que se dirigem ao empoderamento e à autonomização dos grupos sociais inicialmente vulneráveis, de modo a promover sua independência frente à ação do Estado.

**Ex.:** reforma agrária, inclusão produtiva, qualificação profissional, etc.

Elenaldo Celso TEIXEIRA (2002 apud MERIGO; ANDRADE 2010) lança **dois** critérios relevantes para classificar as políticas públicas.

**Quanto à natureza ou ao grau de intervenção na realidade, as políticas públicas podem ser:**

- a) **Políticas Estruturais:** destinam-se a interferir em relações estruturais como renda, emprego, produtividade, etc.

**Ex.:** política de geração de empregos, política de desenvolvimento produtivo (industrial e outras), etc.;

- b) **Políticas Conjunturais ou Emergenciais:** representam intervenções tópicas, orientadas para aliviar uma situação temporária.

**Ex.:** todas as políticas de socorro a vítimas de situações de flagelo, auxílios emergenciais, etc.

Já tomando como critério a abrangência dos possíveis benefícios, TEIXEIRA qualifica as políticas públicas como:

a) **Políticas Universais:** aquelas anunciadas a todos os cidadãos.

**Ex.:** o SUS; Política de Educação Básica

b) **Políticas Segmentais:** aquelas que caracterizam um fator determinado (como idade, condição física, gênero, etc.).

**Ex.:** Estatuto do Idoso e política de cotas no Ensino Superior;

c) **Políticas Fragmentadas:** aquelas designadas a grupos específicos dentro de cada segmento da sociedade.

**Ex.:** O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) brasileiro é exemplo de uma política fragmentada, por estar direcionado às famílias com crianças em situação de trabalho, entre a parcela mais pobre da população.

Resta apontar uma classificação das políticas públicas mais próxima da linguagem cotidiana. **Trata-se das distinções entre as políticas públicas de acordo com as suas características setoriais**, que vão além dos aspectos administrativos. **Elas abrangem as dinâmicas e as agendas próprias de cada área setorial, os atores que nelas atuam com seus objetivos e recursos de poder diferenciados, e a forma predominante de organização dos interesses em cada área.**

**Tendo como critério o setor de atividade governamental em que operam, as políticas públicas podem ser classificadas em:**

- a) **Políticas Sociais:** aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc.;
- b) **Políticas Econômicas:** aquelas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa. Ex.: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.;
- c) **Políticas de Infraestrutura:** aquelas dedicadas a assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais.
- Ex.:** política de transporte rodoviário, hidroviário, ferroviário, marítimo e aéreo (aviação civil); energia elétrica; combustíveis; petróleo e gás; gestão estratégica da geologia, mineração e transformação mineral; oferta de água; gestão de riscos e resposta a desastres; comunicações; saneamento básico; mobilidade urbana e trânsito, etc.;
- d) **Políticas de Estado:** aquelas que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional.
- Ex.:** política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, etc.

## !ATENÇÃO!

### POLÍTICAS DE ESTADO X POLÍTICAS DE GOVERNO

Diante da nomenclatura “Políticas de Estado”, na tipologia acima, cabe elucidar que a proposição do item “d” não está associada à diferenciação entre Políticas de Estado e as ditas “Políticas de Governo”, mencionadas na linguagem cotidiana e no jornalismo. O item “d” refere-se especificamente às *policy areas* relacionados ao papel fundamental do Estado. É outra a natureza da discussão que acentua as distinções entre Políticas de Estado e Políticas de Governo.

Nesse caso, **as Políticas de Estado tratariam de *policies* mais permanentes do que aquilo que se restringe ao período no qual um governo exerce o poder** (normalmente, de quatro a oito anos em países presidencialistas). **Seriam mais duradouras e consolidadas.** Além disso, implicariam articulações entre as diferentes áreas setoriais de políticas públicas com o intento de que todas elas convergissem para os objetivos do Estado.

Em contraposição, **as Políticas de Governo seriam passageiras, vigorariam somente durante o mandato de seus formuladores, e não necessariamente se concentrariam em torno de finalidades comuns**, porquanto os governos distribuem as áreas de atuação setorial consoante critérios políticos, que podem levar à convergência ou à dispersão das *policies*.

# 15. QUESTÕES

---



## QUESTÕES

---

Ano: 2018 Banca: COPESE - UFT Órgão: Câmara de Palmas - TO Prova: COPESE - UFT - 2018 - Câmara de Palmas - TO - Gestor Público

1) Dentre os diversos tipos de arenas decisórias, qual das seguintes é INCORRETO atribuir às políticas públicas?

- (A) Restritiva.
- (B) Redistributiva.
- (C) Regulatória.

(D) Distributiva.

Ano: 2018 Banca: [UFMT](#) Órgão: [Prefeitura de Várzea Grande - MT](#) Prova: [UFMT - 2018 - Prefeitura de Várzea Grande - MT - Profissional de Nível Superior completo do SUS - Gestor Público](#)

2) Política Pública é um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Os processos de avaliação das Políticas Públicas ganham centralidade quando se discute a capacidade fiscal dos Estados e a avaliação deve ser entendida principalmente pela capacidade dos governos de prestarem contas aos eleitores, sendo mecanismo importante de controle democrático. Ao observar os diversos tipos de arenas decisórias, pode-se falar em políticas públicas

- (A) nacional, estadual, municipal e local.
- (B) nacional, regional, estadual e municipal.
- (C) ampla, focalizada, universal e restrita.
- (D) distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva.

Ano: 2020 Banca: [IBADE](#) Órgão: [Prefeitura de Vila Velha - ES](#) Prova: [IBADE - 2020 - Prefeitura de Vila Velha - ES - Assistente Público Administrativo](#)

3) Política pública é um processo composto de etapas e regras com o objetivo de resolver um problema público. São tipos de políticas públicas, EXCETO as(a):

- (A) Distributivas.
- (B) Redistributivas.
- (C) Regulatórias.
- (D) Particular.
- (E) Constitutivas.

Ano: 2022 Banca: [FUNDATEC](#) Órgão: [SPGG - RS](#) Prova: [FUNDATEC - 2022 - SPGG - RS - Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão](#)

4) Segundo Lowi (1964), as políticas públicas podem ser divididas em 4 categorias: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Usando a tipologia de Lowi, é possível afirmar que é um exemplo de política regulatória:

- (A) Proibição de fumo em estabelecimentos fechados.
- (B) Cotas para o ensino superior.
- (C) Direito ao pagamento de meia-entrada em atividades culturais e esportivas aos estudantes.
- (D) Programa de transferência de renda.
- (E) Vacinação prioritária em idosos.

Ano: 2021 Banca: [FGV](#) Órgão: [FUNSAÚDE - CE](#) Prova: [FGV - 2021 - FUNSAÚDE - CE - Analista Administrativo - Administração](#)

5) Caso o poder público tenha o intuito de conceder benefícios sociais, mas sem criar uma situação conflituosa entre os diversos atores e grupos de interesse da sociedade, é recomendada a elaboração de uma política do tipo

- (A) regulatória.
- (B) constitutiva.
- (C) redistributiva.
- (D) distributiva.
- (E) processual.

Ano: 2018 Banca: [FGV](#) Órgão: [AL-RO](#) Prova: [FGV - 2018 - AL-RO - Analista Legislativo - Administração](#)

6) Conforme a tipologia de políticas públicas, apresentada no modelo de Lowi, assinale a opção que indica um exemplo de Política pública redistributiva.

- (A) Política de emergência para vítimas de enchente.
- (B) Campanha de vacinação contra febre amarela.
- (C) Programa de reforma agrária.
- (D) Distribuição de cestas básicas.
- (E) Elaboração do código do consumidor.

Ano: 2022 Banca: [FGV](#) Órgão: [Senado Federal](#) Provas: [FGV - 2022 - Senado Federal - Consultor Legislativo - Orçamento e Análise Econômica](#)

7) O papel do Poder Legislativo na produção e na avaliação de políticas públicas é sancionar e promulgar as normas estabelecidas pela autoridade pública. A função legislativa pode ser um meio eficiente para realizar mudanças sociais de forma pacífica, de acordo com o direito, por meio da revisão, da modificação e da sanção de leis. Entre os formatos que uma política pública pode assumir, o Poder Legislativo desenvolve, por meio do orçamento público, políticas públicas

- (A) distributivas.
- (B) redistributivas.
- (C) regulatórias.
- (D) constitutivas.

(E) sequenciais.

Ano: 2020 Banca: [CESPE / CEBRASPE](#) Órgão: [TJ-PA](#) Prova: [CESPE - 2020 - TJ-PA - Analista Judiciário - Área Administrativa](#)

**8. As políticas públicas que buscam mudar o grau de concentração de recursos, quanto à sua finalidade, classificam-se como**

(A) estruturadoras.

(B) constitutivas.

(C) redistributivas.

(D) distributivas.

(E) regulatórias.

# 16. GABARITO COMENTADO

---



## GABARITO COMENTADO

---

### QUESTÃO 1

Gabarito: Alternativa A

COMENTÁRIOS: As arenas decisórias não são espaços físicos nem institucionais. São configurações assumidas pelas interações baseadas em interesses e poder entre os atores de uma política pública. Por não serem espaços físicos nem institucionais não há como atribuir-lhes qualquer tipo de característica de restrição ou inclusão. Por isso, o termo simplesmente não se aplica à discussão das arenas decisórias.

- (B) Redistributiva: Refere-se a interações muito conflituosas, organizadas em torno de interesses acentuadamente antagônicos, caracterizados como jogos de soma-zero. Os custos e os benefícios são fortemente concentrados. A redistribuição, nesses termos, significa exatamente que, para que um ator ganhe, outro necessariamente tem que perder. Não há composição de interesses possível.
- (C) Regulatória: Refere-se a interações organizadas em torno da definição de regras, normas e regulamentos que orientam o comportamento e as atividades dos agentes públicos e privados. Os custos são concentrados e os benefícios são dispersos. Como toda regulação implica redução dos graus de liberdade dos atores, o padrão é moderadamente conflituoso.
- (D) Distributiva: Refere-se a interações relativas à alocação de recursos, benefícios ou serviços, a respeito dos quais não é possível identificar e contrapor quem arca com os custos, pois estes são fortemente desagregados, difusos. Os benefícios tendem a ser concentrados. Por esse motivo, o grau de conflito é muito baixo.

## **QUESTÃO 2**

Gabarito: Alternativa D

COMENTÁRIOS: As arenas decisórias não são espaços físicos nem institucionais. São configurações assumidas pelas interações baseadas em interesses e poder entre os atores de uma política pública. Por não serem espaços físicos nem institucionais não há como associá-las a níveis de governo. Tais configurações, na realidade, podem se estabelecer em quaisquer das esferas de governo. Também não há como defini-las em termos de escopo amplo, restrito, universal ou focalizado.

Por isso, a única alternativa correta é a letra D: Os termos mencionados (distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva) representam diferentes tipos de políticas públicas associados a diferentes tipos de arenas políticas.

Distributiva: Refere-se a interações relativas à alocação de recursos, benefícios ou serviços, a respeito dos quais não é possível identificar e contrapor quem arca com os custos, pois estes são fortemente desagregados, difusos. Os benefícios geralmente são concentrados. Por esse motivo, o grau de conflito é muito baixo.

Redistributiva: Refere-se a interações muito conflituosas, organizadas em torno de interesses acentuadamente antagônicos, caracterizados como jogos de soma-zero. Os custos e os benefícios são fortemente concentrados. A redistribuição, nesses termos, significa exatamente que, para que um ator ganhe, outro necessariamente tem que perder. Não há composição de interesses possível.

Regulatória: Refere-se a interações organizadas em torno da definição de regras, normas e regulamentos que orientam o comportamento e as atividades dos agentes públicos e privados. Os custos são concentrados e os benefícios são dispersos. Como toda regulação implica redução dos graus de liberdade dos atores, o padrão é moderadamente conflituo.

Constitutivas são as políticas que definem e consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Tantos seus custos como seus benefícios tendem a ser indefinidos, difusos e dispersos no tempo, o que torna o grau de conflito muito baixo.

### **QUESTÃO 3**

Gabarito: Alternativa D

COMENTÁRIOS: O termo "particular" geralmente se refere a algo específico, individual ou privado, e não se aplica à discussão sobre os tipos de política pública.

Políticas públicas são conjuntos de decisões e ações destinados a oferecer resposta a um problema político. As alternativas A, B, C e E designam tipos de políticas públicas descritos na literatura.

Políticas distributivas: resultam de processos decisórios relativos à alocação de recursos, benefícios ou serviços, a respeito dos quais não é possível identificar e contrapor quem arca

com os custos, pois estes são fortemente desagregados, difusos. Os benefícios geralmente são concentrados. Exemplo: programas de assistência social, políticas de educação universal, sistema único de saúde, etc.

Políticas Redistributivas resultam de processos decisórios muito conflituosos, organizados em torno de interesses acentuadamente antagônicos, caracterizados como jogos de soma-zero. Os custos e os benefícios são fortemente concentrados. A redistribuição, nesses termos, significa exatamente que, para que um ator ganhe, outro necessariamente tem que perder. Exemplo: reforma agrária.

Políticas regulatórias: expressam decisões em torno da definição de regras, normas e regulamentos que orientam o comportamento e as atividades dos agentes públicos e privados. Os custos são concentrados e os benefícios são dispersos. Exemplo: Código Florestal, código de trânsito, marco civil da internet, etc.

Políticas Constitutivas são as políticas que definem e consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Tantos seus custos como seus benefícios tendem a ser indefinidos, difusos e dispersos no tempo. Exemplo: Lei orgânica da magistratura nacional, Regimento Interno da Câmara dos Deputados etc.

### **QUESTÃO 4**

Gabarito: Alternativa A

COMENTÁRIOS: Proibição de fumo em estabelecimentos fechados. Esta é uma política regulatória, pois estabelece regras ou normas que regulam comportamentos e atividades específicas da sociedade.

- (B) Cotas para o ensino superior: Isto seria um exemplo de uma política redistributiva, pois desloca oportunidades e recursos de um segmento da sociedade para outro.

- (C) Direito ao pagamento de meia-entrada em atividades culturais e esportivas aos estudantes: Este é um exemplo de política distributiva, pois beneficia um segmento específico da população, mediante a aplicação de recursos provenientes do conjunto dos contribuintes.
- (D) Programa de transferência de renda: Esta seria uma política distributiva, pois mobiliza recursos provenientes das contribuições da sociedade como um todo para beneficiar um grupo específico.
- (E) Vacinação prioritária em idosos: Este é um exemplo de uma política distributiva, pois fornece um benefício a um segmento específico da população (idosos) a partir da aplicação de recursos do conjunto dos contribuintes.

### **QUESTÃO 5**

Gabarito: Alternativa D

COMENTÁRIOS: alternativa D, "distributiva", pois esse tipo de política é baixamente conflituoso porque seus custos são difusos, dispersos pela sociedade como um todo. Não sendo possível identificar e contrapor quem arca com os custos, pois estes são fortemente desagregados, difusos. Os benefícios geralmente são concentrados. Exemplo: programas de assistência social, políticas de educação universal, sistema único de saúde etc.

- (A) Políticas Regulatórias: expressam decisões em torno da definição de regras, normas e regulamentos que orientam o comportamento e as atividades dos agentes públicos e privados. Os custos são concentrados e os benefícios são dispersos. Exemplo: Código Florestal, código de trânsito, marco civil da internet etc.
- (B) Políticas Constitutivas são as políticas que definem e consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Tantas seus

custos como seus benefícios tendem a ser indefinidos, difusos e dispersos no tempo. Exemplo: Lei orgânica da magistratura nacional, Regimento Interno da Câmara dos Deputados, etc. São baixamente conflituosas, mas não tem por característica ou finalidade conceder benefícios sociais.

- (C) Políticas Redistributivas resultam de processos decisórios muito conflituosos, organizados em torno de interesses acentuadamente antagônicos, caracterizados como jogos de soma-zero. Os custos e os benefícios são fortemente concentrados. A redistribuição, nesses termos, significa exatamente que, para que um ator ganhe, outro necessariamente tem que perder. Exemplo: reforma agrária.
- (E) Processual: A expressão "política processual" não está associada à discussão conceitual dos tipos de política pública.

## **QUESTÃO 6**

Gabarito: Alternativa C

COMENTÁRIOS: De acordo com a tipologia de políticas públicas proposta por Theodore Lowi, as políticas redistributivas são as que resultam de processos decisórios muito conflituosos, organizados em torno de interesses acentuadamente antagônicos, caracterizados como jogos de soma-zero. Os custos e os benefícios são fortemente concentrados. A redistribuição, nesses termos, significa exatamente que, para que um ator ganhe, outro necessariamente tem que perder. Exemplo: reforma agrária, já que, para que um trabalhador rural tenha acesso à terra, um proprietário de terras obrigatoriamente terá que ser desapropriado.

As demais alternativas estão incorretas:

- (A) política de emergência para vítimas de enchente não faz parte da tipologia de Lowi, pois é uma política conjuntural ou emergencial, uma intervenção tópica destinada a aliviar um problema imediato.

- (B) campanha de vacinação contra febre amarela corresponde a uma ação do programa nacional de vacinação, parte de uma política distributiva, que é a política de saúde (SUS).
- (D) distribuição de cestas básicas é uma ação da política distributiva da assistência social.
- (E) elaboração do código do consumidor, consiste em uma política regulatória, com o objetivo de estabelecer direitos e deveres de fornecedores e consumidores.

### **QUESTÃO 7**

Gabarito: Alternativa A

COMENTÁRIOS:

- (A) As políticas públicas distributivas envolvem a alocação de recursos do governo, geralmente por meio do orçamento público. Elas fornecem benefícios para os membros de uma sociedade através da distribuição de recursos, bens ou serviços. O Poder Legislativo tem um papel fundamental no desenvolvimento dessas políticas, pois tem a função de aprovar o orçamento público.
- (B) Incorreta. As políticas redistributivas envolvem a realocação de recursos de um grupo para outro. Embora o Poder Legislativo possa desempenhar um papel na formulação dessas políticas, elas não são desenvolvidas através do orçamento público.
- (C) Incorreta. As políticas regulatórias envolvem o estabelecimento de regras, diretrizes ou padrões que regem o comportamento de indivíduos ou organizações. Embora o Poder Legislativo possa desempenhar um papel na criação dessas políticas, elas não são desenvolvidas através do orçamento público.

- (D) Incorreta. As políticas constitutivas definem a estrutura e o funcionamento do governo e de outras instituições públicas. Embora o Poder Legislativo possa desempenhar um papel na criação dessas políticas, elas não são desenvolvidas através do orçamento público.
- (E) Incorreta. A expressão "políticas sequenciais" não se aplica à discussão dos tipos de políticas públicas.

### **QUESTÃO 8**

Gabarito: Alternativa C

COMENTÁRIOS: As políticas públicas redistributivas têm como objetivo alterar a distribuição de recursos na sociedade, geralmente com o objetivo de reduzir as desigualdades. Elas necessariamente se baseiam na transferência de recursos de um grupo para outro, por exemplo, por meio de impostos progressivos ou de programas de bem-estar social.

# 17. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. American Political Science Review, v. 63, n. 3, p. 689-718, set. 1969.
- DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo: FUNDAP, 2013.
- BOZEMAN B, PANDEY SK.. Public management decision making: effects of decision content. Public Administration Review V.64 n.5, p. 553-565. 2004
- EASTON, David. The Political System. New York: Knopf, 1953.

- EASTON, David. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: PrenticeHall, 1965.
- EASTON, David (Org.). Modalidades de Análise Política. Biblioteca de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. Capítulo 7.
- FREY, Klaus. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. PPGSP/UFSC, Cadernos de Pesquisa, n. 18, p. 1-36, set. 1999.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- GORMLEY, William. T. Regulatory Issue Networks in a Federal System. Polity, v. 18, n.4, p. 595-620, 1986.
- GRINDLE, Merille S.; THOMAS, John W. Public Choices and Policy Change: the political economy of reform in developing countries. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1991.
- GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and Pseudo Policies as Responses to Diffusion of Power. Policy Sciences, v.15, n. 3, p. 269-287, 1983.
- GUSTAVSSON, Sverker. Types of Policy and Types of Politics. Scandinavian Political Studies – New Series, v. 3, n. 2, 1980.
- HECLLO, Hugh. Issue Networks and the Executive Establishment. In: KING, Anthony (Ed.). The New American Political System. Washington, DC, 1978. p. 87-124.
- HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009
- HILL, Michael; HUPE, Peter. Implementing Public Policy. London: SAGE, 2010.

- HOGWOOD, Brian; GUNN, Lewis. Policy Analysis for the Real World. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems. Canadá: Oxford University Press, 1995.
- HOWLETT, Michael. Predictable and Unpredictable Policy Windows: institucional and exogenous correlates of Canadian federal agenda-setting. Canadian Journal of Political Science, v. 31, n. 3, 1998.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013
- LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. World Politics, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.
- LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. Public Administration Review, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul/ago. 1972.
- LOWI, Theodore J. The State in Politics: the relation between policy and administration. In: NOLL, Roger G. (Ed.). Regulatory Policy and the Social Sciences. University of California Press, 1985. p. 67-105.
- MERIGO, Janice; ANDRADE, Marlene Muniz de. Questões Iniciais para a Discussão do Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Slides. Curso de Pós-Graduação em Gestão Social de Políticas Públicas, 2010. Disciplina: Monitoramento, informação e avaliação de políticas sociais. Não paginado. Disponível em:
- PULZL, Helga; TREIB, Oliver. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY Mara S. (Eds.). Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, 2007.
- QUINN, James Brian. Strategic Change: logical incrementalism. Sloan Management Review, v. 30, n. 4, p. 16-45, 1989.

- RAPOPORT, Anatol. Lutas, Jogos e Debates. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.
- REIS, Bruno P. W. Políticas Públicas. In: Dicionário “Trabalho, Profissão e Condição Docente”. Belo Horizonte: Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (MESTRADO/UFMG), 2010. Disponível em:
- RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, M. Izabel. O Estudo da Política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15.1998
- SALISBURY, Robert H. The Analysis of Public Policy: the search for theories and roles. In: RANNEY, A. (Org.). Political Science and Public Policy. Chicago: Markham, 1968. p. 151-175.
- SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2010
- TSEBELIS, George. Atores com Poder de Veto: como funcionam as instituições políticas. São Paulo: FGV.2009
- WILSON, James Q. Political Organizations. New York: Basic Books. 1973.