

Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil

Mariana Batista¹ 
Amanda Domingos¹ 
Bhreno Vieira¹ 

Introdução¹

O campo de políticas públicas ficou conhecido como a análise do “Estado em ação”. Principal mecanismo de atuação do Estado na sociedade, as políticas públicas podem ser de vários tipos, assumir diferentes escopos e horizontes temporais. Podem, inclusive, refletir a decisão do Estado de se omitir sobre determinado assunto. Porém, um aspecto pode ser considerado comum às políticas públicas: a complexidade do processo decisório para a materialização dos seus efeitos.

No processo de políticas, problemas são identificados, definidos e alçados à agenda governamental para solução. A formulação das intervenções pode seguir critérios de racionalidade, incrementalismo ou uma combinação de ambos. Atores políticos, burocratas, organizações da sociedade civil, grupos de interesse em diferentes níveis do governo participam desse processo que se manifesta, em seguida, nas instituições governamentais, nas quais as intervenções são decididas após barganha, acordo e convencimento. Nesse

momento, alternativas são expostas e soluções eleitas. Uma vez decididas, as soluções são implementadas com maior ou menor nível de discricionariedade dos agentes implementadores. Soluções implementadas podem, então, ser avaliadas e reformuladas no processo interminável de problemas e soluções governamentais.

Dada a imensa complexidade desse processo, é necessária alguma simplificação para identificarmos quais as principais respostas estabelecidas pela literatura especializada para essas questões. Uma forma de simplificação bastante comum na literatura sobre políticas públicas é a utilização do ciclo de políticas, um modelo abstrato, constituído de estágios, no qual cada etapa é sucedida por outra em um processo linear, desde a identificação do problema até a avaliação da intervenção e o reinício do ciclo. O ciclo de políticas é notadamente uma heurística, uma simplificação forçada do complexo processo de políticas utilizado para impor ordem em um processo que no mundo real não se desenvolve em estágios claramente identificados.

¹ Agradecemos os comentários e sugestões do parecerista que contribuíram para o aperfeiçoamento do trabalho. Todas as imprecisões remanescentes são de nossa responsabilidade.

¹Universidade Federal de Pernambuco – Recife (PE), Brasil. E-mails: mariana.bsilva@gmail.com, amanda.domingos@ufpe.br, bhreno.vieira@ufpe.br

Recebido em: 21/03/2020. Aprovado em: 06/04/2020.

A utilização do ciclo de políticas como teoria ou modelo de análise foi dominante até a década de 1980. Na década de 1990, a abordagem do ciclo foi duramente criticada. As razões foram:

- A abordagem não é uma teoria causal, já que não identifica as causas de cada estágio e da passagem de um estágio ao seguinte.
- A descrição dos estágios é imprecisa.
- É uma abordagem legalista e com viés de cima para baixo.
- Simplifica o processo no qual vários ciclos de várias políticas influenciam uns aos outros (Sabatier, 1999).

Em resumo, a abordagem do ciclo de políticas teria perdido sua utilidade e deveria ser substituída por teorias mais abrangentes, holísticas no sentido de considerar o processo de políticas em sua total extensão, e orientadas para o longo prazo, já que políticas comumente se desenvolvem no período mínimo de dez anos (Sabatier, 1999). De fato, teorias mais abrangentes e complexas foram desenvolvidas para englobar diversos estágios do ciclo simultaneamente, como a abordagem das coalizões de defesa ou a explicação com base no argumento do equilíbrio pontuado.

Contudo, apesar da formulação de teorias mais amplas, as questões de pesquisa que a maioria dos pesquisadores busca responder se dedicam a aspectos mais delimitados do processo de políticas. A simplificação ainda se mantém necessária. “One simply cannot look for, and see, everything” (Sabatier, 1999, p. 4). É preciso alguma abstração na forma de lentes que nos permitam colocar ordem não só no processo de políticas, mas também na literatura produzida sobre o tema. Nesse aspecto, a identificação de questões de interesse estabelece mecanismos para

o acúmulo na produção do conhecimento. É sempre importante, quando começamos um projeto de pesquisa, identificar na literatura quem se propôs a responder questões semelhantes às nossas e quais as explicações disponíveis e os resultados alcançados.

Uma das formas de ordenar a ampla produção sobre políticas públicas é identificar o estágio da política que se busca compreender e explicar. Alguns estudos buscam explicar por que formuladores de políticas enfatizam determinados temas em vez de outros. Alguns estudos buscam identificar a participação de atores políticos, grupos de interesses e das regras e procedimentos sobre a adoção de políticas públicas. Outros buscam identificar falhas na implementação de políticas e há os que mostram como as políticas podem ser bastante vagas, tendo sua concretização na prática dos agentes implementadores.

Nesse sentido, para a presente revisão da literatura propomos o uso da heurística do ciclo de políticas públicas não como teoria causal do processo de políticas, mas como forma de identificar questões de pesquisa, as teorias mobilizadas e os principais resultados alcançados. Desenvolvemos essa análise em dois estágios. No primeiro, expomos os modelos clássicos desenvolvidos na literatura para explicar o processo de políticas, localizando-os de maneira pragmática nos estágios do ciclo em que a abordagem é predominante.

Em seguida, realizamos uma revisão sistemática da produção sobre políticas públicas no Brasil nos últimos quarenta anos. Essa revisão, também orientada para os estágios do ciclo, busca mostrar o que temos produzido e como a produção varia no tempo, com temas dominando a agenda de estudos e depois desaparecendo para dar espaço para novos temas. Com esse duplo mapeamento é possível identificar os tópicos que mais se

desenvolveram na literatura sobre políticas públicas no Brasil e onde ainda podemos identificar lacunas.

Diversas revisões de literatura já foram produzidas sobre o campo de políticas públicas no Brasil.² Algumas partes da presente revisão, principalmente a primeira, podem parecer enfadonhas ou ultrapassadas para o especialista. Contudo, essa revisão é especialmente direcionada para pesquisadores que buscam identificar as principais questões no debate, os argumentos centrais e como as pesquisas sobre o tema vêm se desenvolvendo no Brasil. Essa parece ser uma forma útil de incentivar a produção e o acúmulo de conhecimento sobre políticas públicas no país.

Para tanto, o restante deste artigo está organizado da seguinte forma: a próxima seção apresenta os argumentos clássicos na análise de políticas públicas. A terceira seção apresenta a metodologia da revisão sistemática. Na quarta seção estão os resultados quanto à produção nas últimas quatro décadas no Brasil, apresentando o que sabemos e as principais lacunas no debate. Por último, a conclusão.

Método à complexidade: estágios, questões e teorias na análise de políticas públicas

No presente artigo mobilizamos o ciclo de políticas públicas como forma de, a partir de uma visão bastante estilizada e simplificada da realidade, delimitar sobre o que os estudos são e assim organizar a produção do conhecimento em formas que permitam o diálogo mais facilmente. Os estágios do ciclo podem ser inúmeros, de acordo com o

autor que é mobilizado. Aqui, utilizaremos a classificação em cinco estágios. Nessa classificação, o ciclo de políticas tem início com a agenda governamental, seguida da formulação da política, passando depois pelo processo de adoção política, implementação e, por último, avaliação.

O primeiro estágio trata do momento inicial de entrada na agenda pública. A agenda é composta por aqueles temas que os atores decidem “considerar seriamente” (Kingdon, 1984). Dessa forma, trata dos temas delimitados e reconhecidos como problemas (Baumgartner; Jones, 2009) e parte do pressuposto de que tão importante quanto a decisão em si é como os atores políticos definem sobre o que decidir (Bachrach; Baratz, 1962).

Argumentos iniciais buscam identificar fatores objetivos para a agenda governamental. Tem-se a relação direta problema social-entrada na agenda, para em seguida formular soluções, no que ficou conhecido como “o argumento da convergência” (Bennett, 1991). O simplismo de relações diretas e automáticas para explicar a composição da agenda governamental logo abriu espaço para argumentos mais complexos e sistêmicos. Assim, uma segunda abordagem sobre a agenda remete à relação entre a agenda sistêmica ou agenda informal de discussão de problemas pela sociedade e a agenda institucional ou agenda formal do governo voltada para a ação (Cobb; Elder, 1972; Cobb; Ross; Ross, 1976).

Mesmo considerando essas discussões, o principal argumento na literatura sobre montagem da agenda é o modelo de fluxos múltiplos, proposto por Kingdon (1984).

2 Agum, Riscado e Menezes (2015); Arretche (2013); Brasil e Capella (2016); Capella, Soares e Brasil (2014); Capella (2006); Lamba, Silvestre e Correia (2019); Marques e Souza (2016); Melo (1999); Souza (2003; 2006).

Nesse modelo, parte-se do pressuposto de que a construção da agenda não é um processo assim tão ordenado. Adaptando o modelo de lata de lixo (Cohen; March; Olsen, 1972) para a montagem da agenda, Kingdon (1984) apresenta um panorama bem diferente, com atores de racionalidade limitada, incerteza e ambiguidade. O ponto de partida é extinguir a linearidade entre problema e solução, apostando em uma conjunção de fatores que podem levar um problema a ser considerado seriamente pelos agentes governamentais. No modelo, há três fluxos: problemas, políticas públicas (*policies*) e política (*politics*).

O fluxo “problemas” corresponde a indicadores, eventos e ideias, sendo o mais próximo dos fatores analisados pela abordagem da convergência. Aqui, indicadores sociais, crises econômicas, acidentes ou eventos podem influenciar a entrada na agenda, mas não são determinantes. O fluxo “políticas públicas” corresponde às soluções, às opções disponíveis para resolver um dado problema. Notar que é possível ter opções de políticas mesmo sem um “problema”, enfatizando a não linearidade na relação. Por último, tem-se o fluxo político. Um problema entrar na agenda depende da vontade política ou do humor político, aqui incluindo barganhas políticas, eleições e financiamento de campanha. Dessa forma, a montagem da agenda depende de os atores políticos serem influenciados pelos problemas, pela disponibilidade de opções e pela barganha política. Quando esses três fluxos se alinham ocorre a chamada “janela de oportunidade” para um determinado problema. O alinhamento desses fluxos é comumente associado à presença e à atuação de um empreendedor político como elemento de agência na ordenação do processo e da identificação de oportunidades (Kingdon, 1984).

O segundo estágio é de formulação de políticas ou tomada de decisão. Dois modelos são fundamentais na análise da formulação de políticas: o racional e o incremental. No modelo racional há a linearidade problema-solução, e o processo decisório segue estágios predefinidos. Primeiro identifica-se o problema, em seguida são reconhecidas todas as opções para ação, depois os custos e benefícios de cada opção são elencados, para posteriormente se fazer o ordenamento em termos de maximização de utilidade e chegar, como resultado final, à opção com menor custo e maior benefício. Aqui, tem-se um modelo de decisão bastante racionalizada que busca a melhor solução para o problema em questão, traçando um panorama de como os gestores devem decidir para chegar ao melhor resultado. Apesar de bastante ordenado, esse modelo é criticado por indicar como os gestores deveriam se comportar, e não como se comportam de fato (Simon, 1955).

O modelo incremental surge a partir dos trabalhos de Charles Lindblom criticando o modelo racional, classificado como irrealista. De acordo com o modelo incremental, as decisões de políticas públicas não são decisões fundamentais, não partem da raiz, mas sim de políticas já existentes, sofrendo apenas mudanças marginais. Em oposição ao “método da raiz”, o “método da ramescência” parte da limitação cognitiva e do custo de informação do gestor, sempre tendo em mente a limitação de tempo para a tomada de decisão. O objetivo é remediar problemas, e não buscar a inalcançável “melhor” decisão. O modelo incremental prevê que a formulação de políticas se dá a partir de comparações sucessivas entre as alternativas no que elas diferem do *status quo*, de forma que apenas um número reduzido de opções é considerado. Não há melhor opção

em abstrato e o processo se dá em termos de tentativa e erro, em um ajustamento contínuo. Pelo fato de as mudanças serem marginais, o custo de uma política malsucedida é menor (Lindblom, 1959).

Para além dos dois modelos centrais, há ainda tentativas de sínteses, sendo a mais destacada o modelo de sondagem mista proposto por Etzioni (1967). Tal modelo prevê dois níveis de análise: uma sondagem ampla, buscando opções de forma mais geral, e uma segunda sondagem mais específica sobre um número seletivo de opções de acordo com a seleção prévia e que busca uma estratégia mais eficiente na tomada de decisão, sem excluir mudanças fundamentais (Etzioni, 1967).

Nessa perspectiva de construção de modelos de síntese, mas em uma abordagem que busca ampliar o escopo e abranger mais de um estágio do ciclo de políticas, surgiram modelos que podemos chamar de segunda geração. Um deles é o modelo do equilíbrio pontuado. Essa abordagem, desenvolvida por Baumgartner e Jones (2009), tem como objetivo principal explicar de forma integral a mudança de políticas públicas, incluindo tanto as mudanças incrementais quanto as fundamentais. O nome da abordagem justamente resume a ideia de que as políticas públicas se encontram normalmente em equilíbrio, exibindo apenas mudanças incrementais. Contudo, esse equilíbrio é pontuado ou interrompido por mudanças fundamentais, às quais se segue um novo equilíbrio (Baumgartner; Jones, 2009).

De acordo com o argumento, o locus da decisão é o subsistema de política que consiste em um grupo com caráter bem mais informal do que os limites das instituições formais, constituindo-se no conjunto de pessoas que influenciam e dominam as discussões sobre uma determinada área. A mudança de política pública seria mais facilmente

observada quando o tema sai do controle dos limites do subsistema de política e ocupa a agenda da macropolítica. A mudança seria observada ainda quando há uma alteração na “imagem” da política pública ou como essa é percebida e quais atributos são enfatizados (Baumgartner; Jones, 2009).

O estágio seguinte é o da adoção da política ou da barganha para aprovação política das decisões formuladas. Aqui, tem-se a maior ligação entre a análise de políticas públicas e a ciência política e, por conseguinte, o maior desenvolvimento em conjunto com teorias mais tradicionais da área. Duas abordagens principais podem ser elencadas: a que defende que a política pública determina a política e a que inverte a relação e propõe que a política determina a política pública.

Na perspectiva de que a política pública determina a política, as principais contribuições são no sentido de organizar tipologias de políticas. A mais difundida dessas tipologias é, sem dúvida, a contribuição de Lowi (1964). Em sua formulação original, as políticas públicas poderiam ser definidas como de três tipos: distributivas, redistributivas e regulatórias. As políticas distributivas são geralmente concentradas geograficamente e visam beneficiar pequenas parcelas ou até especificamente alguns indivíduos. Nesse caso, a relação entre os atores não é conflituosa, uma vez que todos podem sair ganhando. As políticas redistributivas implicam que um grupo “paga” a política enquanto outro grupo recebe os benefícios. Então, para um ganhar, o outro tem de perder. Aqui, as relações são marcadas pelos conflitos de classe. Por último, as políticas regulatórias têm a característica de distinguir, de um lado, quem será beneficiado pela regra e, do outro, quem será punido. O conflito é estruturado em torno de grupos e na formação de coalizões em torno de interesses compartilhados (Lowi, 1964).

Uma outra tipologia bastante útil na análise de políticas públicas é a desenvolvida por Wilson (1989). A base da tipologia é que toda política aloca custos e benefícios, que podem ser impostos de forma concentrada ou difusa. A partir da combinação dessas possibilidades teríamos quatro tipos de arena política para as políticas públicas. O primeiro, “*interest group politics*”, caracteriza-se por impor tanto os custos quanto os benefícios de forma concentrada. O segundo seria o “*clientelistic politics*”, em que os benefícios são concentrados e os custos, difusos. O terceiro é o “*entrepreneurial politics*”, caracterizado por impor custos concentrados e benefícios difusos. Por último, há o “*majoritarian politics*”, no qual tanto os custos quanto os benefícios são difusos e há pouca organização tanto para defendê-los quanto para impedi-los (Wilson, 1989).

Invertendo o argumento, é razoável pensar que a política determina a política pública. Nessa perspectiva, é possível enfatizar o papel dos interesses dos atores políticos ou das instituições em constranger o que é viável em termos de processo decisório bem como o tempo que leva para políticas serem, de fato, aprovadas.

Na perspectiva focada nos atores racionais, o Estado é visto como uma fonte de benefícios ou de punições. A decisão sobre quem arcará com os custos das decisões governamentais e quem receberá os benefícios é tomada por agentes racionais. Os políticos aqui maximizam utilidade e, uma vez no governo, ofertam políticas públicas em troca de apoio político e recursos importantes para alcançar o seu objetivo eleitoral. Dessa forma, as políticas públicas são analisadas como um mercado, no qual os políticos ofertam e os grupos sociais demandam. O benefício será entregue ao grupo que puder arcar com os custos e que conseguir se organizar para

tanto. Algumas contribuições fundamentais para esse tipo de análise são de Downs (1957), quando afirma que os políticos implementam políticas para conquistar votos, e de Stigler (1971), que apresenta o modelo de mercado de políticas analisando a relação de oferta e demanda por regulação.

Contrapondo-se ao foco exclusivo nos atores racionais, a abordagem institucional busca trazer o “Estado de volta” (Evans; Rueschmeyer; Skocpol, 1985). Regras e procedimentos importam, e instituições específicas, como a forma de governo, o sistema eleitoral, a estrutura dos Poderes Executivo e Legislativo, a atuação do Judiciário, o federalismo e a descentralização, tornam-se fundamentais para entender quais políticas serão aprovadas, quais serão rejeitadas e o momento das decisões.

O novo institucionalismo histórico surge como uma reação à abordagem exclusiva de grupos e ao estruturo-funcionalismo. As instituições importam na medida em que repartem e distribuem poder entre os grupos e garantem acesso diferenciado às decisões de políticas públicas. Dessa forma, o Estado não é simplesmente uma arena na qual os interesses competem. As suas regras e os seus procedimentos influenciam quem participa das decisões e qual a força relativa de cada grupo. O foco especial dessa abordagem está na dependência histórica da trajetória e nas conjunturas críticas que influenciam a mudança drástica das instituições. Essa abordagem ajuda a explicar as políticas públicas adotadas a partir do impacto das instituições sobre o acesso e a força dos grupos sociais (Immergut, 1992), bem como a entender que a trajetória importa, de modo que a escolha por determinadas políticas não gera os mesmos resultados em diferentes contextos (Putnam, 1994).

Para o novo institucionalismo da escolha racional, as instituições surgem e se man-

têm na medida em que reduzem os custos de transação, permitindo os ganhos de troca e resolvendo os problemas de ação coletiva. Políticas públicas são o resultado de barganhas políticas, da cooperação entre os atores. Dessa forma, essa abordagem importa para explicar a adoção de políticas públicas na medida em que identifica como as instituições permitem a cooperação entre os atores e quais regras geram capacidade de decisão e de reforçar as decisões tomadas. Ou, utilizando os termos próprios dessa literatura, quais instituições estão associadas com maior decisividade e quais estão associadas com maior resolutividade (Cox; McCubbins, 2001).

Seja no interesse dos atores políticos e na sua ação racional para maximizar votos, seja no efeito das instituições em habilitar certos grupos e fortalecer sua influência sobre as políticas ou ainda na importância do desenho institucional sobre a capacidade de tomada de decisão, essas abordagens focam nos chamados determinantes internos da adoção de políticas públicas. Contudo, mesmo considerando atores e instituições, muitas vezes não é possível compreender por que algumas políticas públicas são adotadas em determinados contextos ou, mais importante, por que políticas públicas semelhantes são adotadas em contextos muito diversos. Para explicar essas situações, foi desenvolvida a abordagem sistêmica, que leva em consideração que a tomada de decisão se dá em um contexto muito mais amplo de unidades sociais que podem se influenciar mutuamente. Essa é a abordagem da difusão de políticas.

Para a abordagem de difusão de políticas, seria necessário considerar o caráter sistêmico do processo decisório e que as decisões são tomadas levando-se em consideração o que os “vizinhos” estão fazendo em termos de políticas. Difusão é definida como o processo por meio do qual uma inovação

é comunicada por certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social (Berry; Berry, 1999). As unidades do sistema social estão em constante comunicação e podem inovar ao aderir a uma política já implementada em outra unidade do mesmo sistema social. A difusão pode se dar principalmente por intermédio de mecanismos como aprendizado, competição ou também pressão de caráter normativo ou coercitivo/orçamentário (Berry; Berry, 1999).

Uma vez aprovada pelo processo político, a política pública precisa ainda ser implementada ou efetivamente traduzida em ação. O principal vetor do foco na implementação de políticas foi o trabalho de Pressman e Wildavsky (1984), que questionava como políticas bem desenhadas no âmbito federal não apresentavam os resultados esperados quando implementadas no âmbito local. Essa diferença entre o que foi aprovado e o que foi entregue à população mostrou que a implementação não é algo trivial e que pode afetar diretamente os atributos concretos da política.

Dois modelos clássicos foram formulados para analisar a implementação de políticas: o de cima para baixo (*top-down*) e o de baixo para cima (*bottom-up*) (Winter, 2010; Pülzl; Treib, 2006). O primeiro estabelece uma divisão clara entre formulação e implementação. No topo da hierarquia estão os formuladores da política, aqueles que de fato decidem. Na base, estão os implementadores, que têm a tarefa de traduzir em ação os objetivos estabelecidos anteriormente. Notar que a política como foi aprovada é o parâmetro da avaliação, e o foco da análise está no chamado “déficit de implementação”, quando a política não traduz diretamente os objetivos estabelecidos. Três são as causas básicas da falha de implementação: a baixa qualidade da burocracia, a falha na comunicação en-

tre os níveis e a falha na cooperação entre os níveis. Do ponto de vista teórico, essas análises se baseiam em modelos principal-agente, tendo o formulador como principal e o implementador como agente, e em modelos de relação intergovernamental e descentralização de políticas públicas (Winter, 2010).

O segundo modelo inverte a perspectiva de análise e tem por base o mapeamento retrospectivo, centrado nas ações para depois buscar as causas. A unidade de análise é o subsistema de política, a interação entre os diversos atores governamentais e não governamentais na implementação da política. Aqui não há hierarquia nem clara separação entre formulação e implementação. Nenhuma política é completa no sentido de que estabelece todas as contingências da implementação. Nesse sentido, a implementação gera informação e é permeada por decisões. A implementação seria a formulação em processo. Importância fundamental é dada à rede formada para a implementação da política (Winter, 2010).

Uma categoria central nessa perspectiva de implementação é a figura do burocrata de nível de rua. Burocratas de nível de rua são funcionários que interagem diretamente com o público e têm poder discricionário sobre como regras serão implementadas, benefícios serão distribuídos, direitos reforçados ou negados. Alguns exemplos são policiais, professores, assistentes sociais, médicos, entre outros. O autor fundamental no desenvolvimento dessa categoria analítica é Lipsky (2010), que desenvolve argumentos sobre a interação entre o burocrata e o cidadão na medida em que julgamentos e decisões sobre a regra universal e o caso particular, ou entre a imparcialidade do serviço público e os critérios de justiça, são realizados.

Conjugando-se elementos de formação da agenda, formulação, adoção e implementação está uma das abordagens mais ambiciosas para análise do processo de políticas públicas e que pode, na verdade, ser compreendida como uma teoria sobre o processo completo. Essa “teoria de tudo” é o *advocacy coalition framework* (ACF), proposta inicialmente por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Esse modelo tem como pressuposto fundamental que os subsistemas de políticas são espaços de competição entre coalizões de defesa. Essas coalizões têm um sistema de crenças e ideias semelhantes que interagem e competem entre si em alguma área temática específica. O objetivo é de que no processo de formulação, e a partir do aprendizado por meio da implementação, as políticas possam ter suas preferências ou “visões de mundo” atendidas. O processo de aprendizado se dá ao longo do tempo e a competição entre as coalizões tende a se desenvolver de forma estável, com convergências sendo intermediadas pelos empreendedores políticos (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993).³

Após a implementação, é preciso agora saber se a política atingiu suas metas, se surtiu o efeito esperado ou se gerou mudança na qualidade de vida das pessoas envolvidas. Resumindo, chega-se ao estágio de avaliação da política. Aqui tem-se o estágio menos teórico na análise de políticas públicas, restringindo-se basicamente aos tipos e às técnicas de avaliação. A tipologia de avaliação de políticas varia de acordo com o autor mobilizado, mas uma comumente empregada é dividir a avaliação também em estágios que se iniciam com a análise da teoria do programa, seguindo para a avaliação dos processos da política, depois dos resultados. Por último, os impactos

3 Apesar de ser discutida nesse ponto do texto, a ACF é uma teoria à parte, que por definição desafia a classificação nos estágios do ciclo.

da política (Rossi; Lipsey; Freeman, 2004). A avaliação de impacto pode ser realizada com a utilização de abordagens quantitativas a partir do uso de experimentos, quase-experimentos e desenhos observacionais com o objetivo de quantificar o impacto (Rossi; Lipsey; Freeman, 2004). Essas avaliações também podem ser desenvolvidas a partir de abordagens qualitativas com o objetivo de qualificar os impactos a partir da percepção e das experiências dos atores (Patton, 1990).

Descrevemos aqui de forma resumida as principais teorias que se dedicam ao processo de políticas públicas. Utilizando a heurística dos estágios do ciclo, pudemos apresentar de forma mais sistematizada as questões de pesquisa, as categorias analíticas e os argumentos desenvolvidos para descrever e explicar o processo de políticas. A partir desse mapeamento podemos segmentar a produção sobre políticas públicas em partes menores e, assim, compreender a produção sobre o tema no Brasil. Ou seja, quais desses estágios e, por conseguinte, dessas teorias tiveram maior inserção e influência na produção sobre políticas públicas no Brasil? Como essa inserção variou no tempo? Quais temas ainda representam lacunas? As próximas seções se dedicam a responder a essas questões, apresentando a metodologia da revisão sistemática e os resultados alcançados.

Metodologia da revisão sistemática

O método de revisão sistemática da literatura foi desenvolvido primeiramente no âmbito das ciências médicas (Igarashi; Igarashi; Borges, 2013; Dacombe, 2017). A primeira revisão sistemática de que se tem notícia remonta ao século XVIII, mas o método só se consolidou no final da década de 1980 (Galvão; Pereira, 2014). Apesar da predominância nas ciências médicas, nos

últimos anos, essa abordagem tem sido mais proeminente em áreas como as ciências sociais, a educação e o serviço social (Dacombe, 2017).

O pressuposto por trás da revisão sistemática de literatura é a qualidade dos estudos, ou seja, a obtenção do conhecimento sobre determinado assunto só é possível quando se apoia nos estudos de melhor qualidade que estejam disponíveis (Galvão; Pereira, 2014). Nesse sentido, as revisões sistemáticas conseguem ultrapassar vieses e estabelecer “o que se sabe e o que não se sabe” sobre um determinado tema (Igarashi; Igarashi; Borges, 2013; Gough; Thomas; Oliver, 2012).

Diversas são as vantagens da utilização de revisões sistemáticas, mas há três benefícios cruciais que a implementação desse método permite:

- A existência de debates sólidos sobre o conhecimento existente (Dacombe, 2017).
- A possibilidade de responder a perguntas não identificadas anteriormente (Igarashi; Igarashi; Borges, 2013).
- A descoberta de estudos relevantes e de qualidade (Gough; Thomas; Oliver, 2012).

É necessário que haja um método claro, critérios explícitos e possibilidade de replicabilidade da pesquisa, ou seja, as revisões sistemáticas precisam apresentar o mesmo nível de rigor encontrado nos trabalhos revisados (Igarashi; Igarashi; Borges, 2013). Para a realização da revisão sistemática apresentada neste trabalho foram estabelecidos quatro critérios: parâmetros de busca, ferramenta de pesquisa, horizonte temporal e idioma utilizado.

Utilizamos o *Harzing's Publish or Perish*, por ser um *software* recomendado para análise de impacto de pesquisas científicas. Seu obje-

tivo primeiro é de “encorajar pesquisadores a apresentarem seus casos para impacto da pesquisa na melhor maneira possível”.⁴ No entanto, escolhemos utilizá-lo para esta análise por criar sistematicamente uma base de dados que possibilita a análise das publicações a partir de métricas objetivas como: índice h, autores, título, ano, locais de publicação etc. Além disso, sua objetividade e gratuidade possibilitam a replicação da pesquisa por qualquer outro pesquisador que desejar fazê-lo.

Além dos critérios apresentados anteriormente, priorizamos artigos escritos em português, uma vez que o objetivo do trabalho foi identificar as ondas de análise na área de políticas públicas no Brasil. Em termos de horizonte temporal, analisamos 40 anos da produção científica em políticas pú-

blicas, a fim de conseguir um panorama dos temas debatidos pela disciplina. Para tanto, as palavras-chave que utilizamos retomam ao ciclo de políticas públicas e suas cinco fases, quais sejam: formação de agenda, formulação, adoção, implementação e avaliação.

Uma dificuldade central durante a pesquisa da revisão sistemática foi a ausência de indexação dos autores das fases dos ciclos de políticas públicas. Uma alternativa foi a busca a partir de critérios adicionais. Mais especificamente, a busca solicitava que o artigo tivesse, obrigatoriamente, as primeiras palavras-chave citadas anteriormente e, além disso, qualquer uma das demais que dizem respeito a temas relacionados a cada fase do ciclo. O Quadro 1 sumariza as escolhas realizadas durante a pesquisa.

Quadro 1 – Critérios utilizados revisão sistemática

Critério	Estabelecidos
Palavras-chave	<i>Formação de agenda; agenda de políticas públicas; agenda governamental de políticas</i>
	<i>Formulação da política; incrementalismo, modelo racional, modelo síntese, modelo sondagem, equilíbrio pontuado</i>
	<i>Adoção da política; difusão; descentralização</i>
	<i>Implementação; Implementação de políticas públicas; Burocracia; Modelo de coalizão de defesa; Bottom-up; top-down</i>
	<i>Avaliação de políticas públicas; avaliação de impacto; análise de resultados; avaliação de processos; teoria do programa</i>
Ferramenta de pesquisa	<i>Harzing's Publish or Perish 7.18</i>
Software de análise dos dados	<i>R e R Studio v. 1.2.50</i>
Plataforma de busca	Google Acadêmico
Parâmetros	Artigos publicados em revistas acadêmicas
Recorte temporal	1980–2020
Idioma	Português
Data da pesquisa	30 de janeiro de 2020

Fonte: Banco de dados da pesquisa
Elaboração dos autores.

⁴ Disponível em: <<http://www.escritacientifica.sc.usp.br/escrita/ferramentas-escrita/#bibliograficos>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

No total, foram feitas cinco pesquisas no *Publish or Perish* 7.18, cada uma contendo uma fase do ciclo de políticas públicas no período de 1980 a 2020. Para fins da análise, exportamos os dados gerados pelas pesquisas a fim de refinar os critérios de busca. Após emprego de alguns critérios de refinamento, foram removidos:

- artigos publicados em revistas sem avaliação cega por pares;
- livros;
- citações;
- *drafts* ou manuscritos;
- artigos apresentados em conferências;
- dissertações; e
- teses.

Para além disso, também foram eliminados da análise artigos que se afastavam do *framework* da política pública e seu estudo por meio do ciclo de políticas públicas. Nesse sentido, foram excluídos da análise textos que apresentavam a disciplina e suas subáreas ou, ainda, artigos que analisavam uma política em particular — apresentando, por exemplo, suas virtudes e desafios. Também foram descartados artigos que não tratavam especificamente sobre políticas públicas.⁵

No entanto, mesmo com o segundo estágio de análise, foram encontrados resultados que não correspondiam à necessidade da pesquisa. Nosso interesse foi avaliar a evolução do campo da política pública no Brasil, razão pela qual optamos por deletar artigos que fossem publicados em revistas não brasileiras. Apesar disso, consideramos artigos publicados em outras línguas (a saber, inglês e espanhol) em revistas brasileiras. Também

foram removidas duplicatas que podem, eventualmente, ter aparecido durante o processo de coleta. Assim, restaram 436 artigos que correspondiam ao propósito de análise apresentado no início deste trabalho e que foram analisados.

Além da classificação no estágio do ciclo de políticas, categorizamos também a estratégia metodológica empregada na publicação. Agrupamos os artigos entre aqueles que utilizaram estratégias qualitativas e quantitativas. Para tanto, analisamos e classificamos, de forma manual, os títulos e os resumos dos artigos em nossa amostra. Quando a metodologia empregada era análise documental, grupos focais, observações, etnografias ou entrevistas (estruturas ou semiestruturadas), os artigos eram classificados com uma estratégia empírica qualitativa. Por outro lado, quando apresentavam análises quantitativas, classificamos em:

- estudos observacionais, nos quais os dados eram gerados por processos que não eram conhecidos pelo pesquisador, ou seja, dados que eram simplesmente coletados por estes;
- experimentais, nos quais existe um tratamento alocado aleatoriamente pelo pesquisador; e
- quase-experimental, quando empregavam uma técnica que busca emular a alocação aleatória como pareamento, diferença-em-diferença e regressão descontínua (Khandker; Koolwal; Samad, 2009).

Ainda, quando apresentavam uma técnica que utiliza os dois tipos de abordagem, classificamos como estratégia empírica mista.

5 Por vezes, o algoritmo do Google Scholar acaba identificando as palavras-chave solicitadas em artigos de outras áreas ou de escopo muito distinto do solicitado. Isso não é algo que acontece exclusivamente na pesquisa do *Publish or Perish*, acreditamos que o leitor tenha passado por situação semelhante pelo menos alguma vez durante a utilização dessa ferramenta de busca.

Por fim, quando título e resumo não apresentavam nenhum tipo de estratégia empírica empregada, classificamos como “NDA”.⁶

A evolução da amostra está disponível no repositório Open Science Framework. Os dados foram analisados por meio do *Rstudio* versão 1.2.50. Os *scripts* também se encontram publicamente disponíveis nessa plataforma.⁷

Quarenta anos de produção sobre políticas públicas no Brasil

O que produzimos sobre políticas públicas no Brasil à luz do ciclo de políticas? Nesta seção, apresentamos um resumo das pesquisas recentes na área de políticas públicas no Brasil, ao longo dos últimos 40 anos (1980–2020). Para tanto, utilizamos estatística descritiva para apresentar as informações sobre os 436 artigos científicos que compõem a nossa amostra. Em seguida, focamos no que foi produzido na última década para descrição dos principais achados da literatura e das principais lacunas.

De início, podemos afirmar que a área de políticas públicas teve uma enorme evolução em produção nos últimos 40 anos. É possível identificar um aumento desde os anos 1990 até os dias atuais, contando com

um pico de estudos na segunda metade da década de 2010. O Gráfico 1 sumariza essas informações.

O gráfico mostra produção relativamente baixa nas décadas de 1980 e 1990, possivelmente relacionada com a institucionalização das ciências sociais no Brasil e dos periódicos da área. Nesse período, poucos trabalhos eram produzidos e concentravam o debate sobre políticas públicas em poucos autores. A partir da década de 1990, a produção começa a crescer, mas ainda se mantém baixa, com média de 5 artigos por ano, até o ano de 2007, que observou um pico de 19 artigos publicados sobre políticas públicas. A partir desse ano a produção cresceu exponencialmente, com picos nos anos de 2012 (com 35 artigos), 2016 (com 46 artigos) e 2018 (com 47 artigos). Esse aumento é relevante para a área porque está relacionado com a maior amplitude de tópicos se do discutidos e uma maior descentralização do debate, com mais autores com diferentes perspectivas participando das discussões e da produção do conhecimento.

Ainda sobre descentralização da produção, analisamos os veículos onde os artigos analisados foram publicados. Notamos que há forte desconcentração da produção, com a área de políticas públicas mostrando sua

6 Dimensões adicionais de análise da produção poderiam considerar características dos autores das publicações, como, por exemplo, a filiação institucional e a distribuição geográfica. Contudo, o foco da presente revisão é no conteúdo substantivo da produção, de forma que considerações sobre os autores fogem ao escopo do trabalho. Para o leitor interessado nesses aspectos, checar Marques e Souza (2016), que destacam a produção sobre políticas públicas produzidas em núcleos especializados da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e Capella, Soares e Brasil (2014), que enumeram as principais teorias que são produzidas em cada centro. Os autores mostram que a teoria dos fluxos múltiplos se concentra na Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) e na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), seguida pela Universidade de Brasília (UnB), USP, UFBA, UFRGS, modelos de coalizão de defesa na FGV e UnB e equilíbrio pontuado na USP, FGV, UFMG, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos).

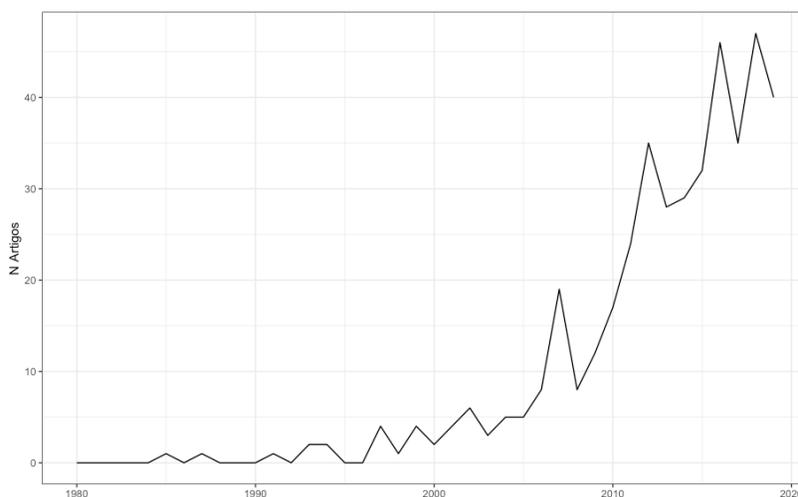
7 É importante relembrar ao leitor, no entanto, que esta é uma revisão sistemática dos tópicos de políticas públicas, e não uma revisão reproduzível. Para mais informações sobre revisão de literatura reproduzível, ver Vaganay (2018).

característica de interdisciplinaridade, com os artigos sendo publicados em revistas das mais diversas áreas, não somente de ciências sociais. As cinco revistas com maior participação na nossa amostra concentram somente 18% dos artigos (Tabela 1).

Em termos de áreas dos periódicos, a maior parte fica em revistas classificadas

como de ciências sociais aplicadas — a *Revista de Administração Pública* (RAP), os *Cadernos EBAPE*, a *Revista de Políticas Públicas* e a *Revista do Serviço Público*. Nota-se a participação de uma revista específica sobre saúde coletiva (*Ciência e Saúde Coletiva*), mostrando a importância dessa política setorial na produção.

Gráfico 1 - Distribuição da produção sobre políticas públicas no Brasil (1980–2020)



Fonte: Banco de dados da pesquisa
Elaboração dos autores.

Tabela 1 - As cinco revistas com maior número de publicações

Revista	Frequência	Porcentagem
<i>Revista de Administração Pública</i>	33	7,56
<i>Ciência e Saúde Coletiva</i>	16	3,66
<i>Revista de Políticas Públicas</i>	15	3,44
<i>Revista do Serviço Público</i>	10	2,29
<i>Cadernos EBAPE</i>	6	1,37

Fonte: Banco de dados da pesquisa
Elaboração dos autores.

No que diz respeito à produção dentro do ciclo de políticas públicas, temos uma variação considerável da concentração. Em nossa amostra, 73 artigos correspondiam à fase de formação da agenda, 71, à formulação de políticas públicas, 44, à fase de adoção, outros 120, à implementação e 128, à fase de avaliação dos programas. Esses resultados mostram maior ênfase a temas “aplicados” das políticas públicas, como implementação e avaliação de seus resultados, com menor ênfase aos estágios pré-decisão e decisão (Tabela 2).

Considerando-se que as linhas que separam os estágios pré-decisional e de decisão são tênues, podemos agregar os três primeiros estágios como “decisão” e os dois últimos como “pós-decisão”. Nesse caso, a produção ainda é concentrada no estudo dos elementos relacionados à entrega e aos resultados das políticas públicas em detrimento do estudo do processo decisório de políticas, com 57% dos artigos publicados no período analisado. Esse resultado pode estar relacionado com a dificuldade de se observar negociações e acordos muitas vezes não transparentes no processo decisório de políticas. Do outro lado, os aspectos pós-decisão tomam o processo decisório e a política pública como o ponto de partida já dado e partem para a análise de suas impli-

cações concretas e mais visíveis. Contudo, é essa ênfase a elementos pós-decisão constante na produção sobre políticas públicas nos últimos 40 anos ou é uma tendência recente? O Gráfico 2 apresenta os dados da evolução histórica da produção considerando o estágio do ciclo analisado.

Os estudos sobre formação da agenda no Brasil só começaram, de fato, nos anos 2000, com produção tímida até atingir o pico no ano de 2016, com 16 artigos publicados sobre o tema. A ênfase à agenda de políticas cai nos anos seguintes, indicando que não há uma tendência de crescimento linear na preocupação dos pesquisadores brasileiros com esse tema.

A formulação de políticas é o tema mais “clássico” na área de políticas públicas, no sentido de que há artigos sendo produzidos desde o início de nossa série histórica. Isso indica que esse estágio é analisado desde o início da institucionalização da área no Brasil. Mesmo com o crescimento a partir dos anos 2000, que é observado para todos os estágios, já que a produção sobre políticas públicas cresceu a partir desse período, a produção continua baixa. Esse resultado mostra que a formulação de políticas é um tema com baixa prioridade no Brasil, o que pode indicar uma percepção dos pesquisadores brasileiros sobre ser esse um tema “ul-

Tabela 2 – Frequência das fases do ciclo de políticas públicas na amostra

Fase	Frequência	Porcentagem
Agenda	73	16,4
Formulação	71	16,28
Adoção	44	10,00
Implementação	120	27,52
Avaliação	128	29,35

Fonte: Banco de dados da pesquisa
Elaboração dos autores.

trapassado”, com poucos desenvolvimentos teóricos no período mais recente.

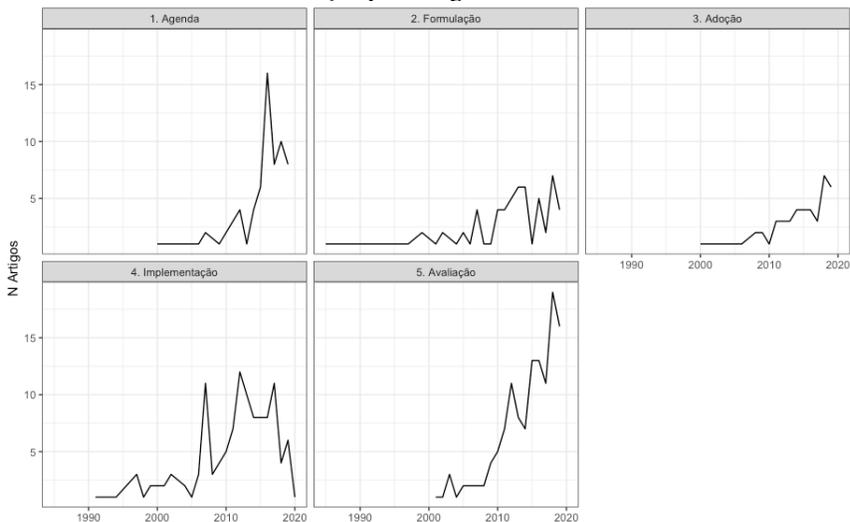
O estágio rotulado como “adoção” de políticas públicas é o tema menos enfatizado ao longo do tempo no Brasil. Esse resultado pode se dar simplesmente pela falta de ênfase dos pesquisadores brasileiros a questões relacionadas ao processo decisório para a adoção de políticas. Contudo, é possível também que os trabalhos que se dedicam a processo decisório, atuação de grupos de interesses e efeitos das instituições e ação coletiva não se identifiquem como estudos sobre políticas públicas. É muito comum o foco desses estudos ser na produção de decisões, mas não atentando explicitamente ao fato de que grande parte dessas decisões é sobre o conteúdo e a forma das políticas públicas adotadas no país.

Os temas com maior ênfase no Brasil são as análises sobre implementação e avaliação

de políticas. Contudo, a atenção nesses dois tópicos tem padrões distintos ao longo do tempo. No caso da implementação, a atenção a esse tema cresce a partir de 2005 com picos de produção até 2017, quando a produção sobre o tema começa a cair de forma sustentada. O padrão de evolução temporal da produção sobre avaliação de políticas é crescente a partir dos anos 2000, tornando-se o tópico mais enfatizado na produção brasileira.

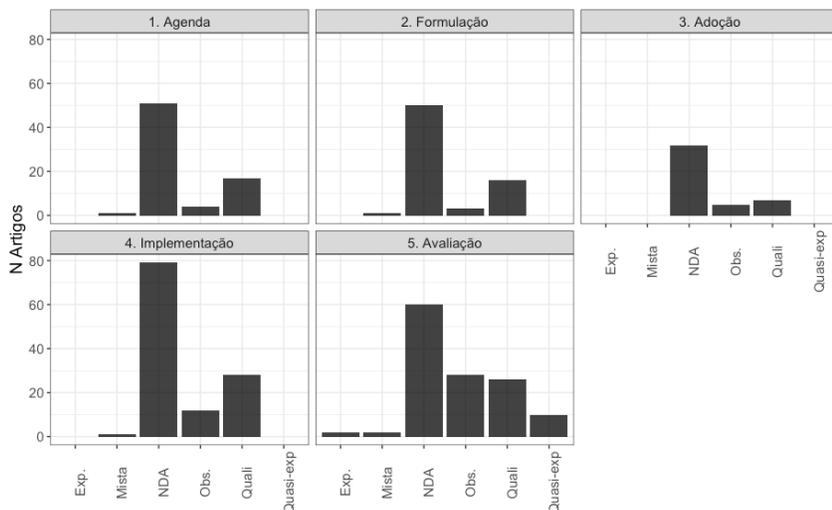
Olhando mais detidamente para o conteúdo dessa produção, o Gráfico 3 apresenta a estratégia metodológica usada nas publicações analisadas de acordo com o estágio do ciclo. Notamos que a área de políticas públicas ainda tem maior prevalência de trabalhos que classificamos como NDA, isto é, trabalhos que não conseguimos identificar qual a estratégia empírica utilizada. Esses são casos

Gráfico 2 - Produção por estágio do ciclo (1980–2020)



Fonte: Banco de dados da pesquisa
Elaboração dos autores.

Gráfico 3 - Produção por estágio do ciclo e estratégia empírica (1980–2020)



Fonte: Banco de dados da pesquisa
Elaboração dos autores.

de abordagens na forma de ensaios e que não utilizam métodos e técnicas estabelecidos para responder as questões de pesquisa colocadas. Em todas as subáreas do estudo das políticas públicas, esse tipo de trabalho ainda é o mais prevalente.

No outro extremo, o estudo do estágio de avaliação de políticas é o mais avançado metodologicamente, com o uso de todas as abordagens empíricas, sejam quantitativas, qualitativas ou mistas. Também no estágio de avaliação observamos os poucos trabalhos de abordagem experimental. Esse resultado é esperado, uma vez que é aquele mais empírico e metodologicamente orientado. Nos demais estágios, a maior prevalência é de trabalhos com abordagens qualitativas, seguidos de trabalhos com uso de dados observacionais e análise quantitativa.

Para além do estágio do ciclo explorado, quais temas e quais teorias são mobilizados para compreender as políticas públicas no Brasil no período mais recente? Para revisar o conteúdo substancial dessa produção, é preciso algum critério de priorização. Isto é, quando buscamos critérios sistemáticos para apresentar o que foi produzido no Brasil sobre políticas públicas considerando os estágios do ciclo, é preciso estabelecer *a priori* quais artigos entrarão na revisão e quais não entrarão. Aplicamos, aqui, o critério objetivo de influência dos artigos sobre os pares. Portanto, para a discussão do conteúdo substancial do que foi produzido no Brasil, apresentaremos os artigos mais citados.⁸ Daremos ênfase maior aos artigos publicados mais recentemente, uma vez que um dos objetivos principais de

⁸ Em suma, todos os artigos revisados daqui em diante são os artigos com maior número de citações em suas respectivas áreas. A base de dados com o número de citações está disponível publicamente no repositório do artigo.

uma revisão de literatura é justamente atualizar o conhecimento.

Na nossa amostra, o número total de citações é de 6.327, a média, de 14,51 citações por artigo e o desvio-padrão, de 41,64. O artigo mais citado é o de Farah (2004), com um índice H de 458, seguido por Arretche (2002), com 402 citações, e Trevisan e Van Bellen (2008), com 319 citações. Por outro lado, um total de 161 artigos não recebeu nenhuma citação.

O artigo de Farah (2004) apresenta uma perspectiva de gênero no desenvolvimento de políticas públicas por governos subnacionais. Fazendo menção direta a Kingdon (1984), a autora identifica a agenda de gênero como parte da agenda sistêmica ou presente na sociedade. Seu enfoque específico é uma agenda com recorte de gênero, com análise da aderência à agenda feminista de políticas nas áreas de saúde, combate à violência contra a mulher e geração de emprego e renda.

O trabalho de Arretche (2002) discute o federalismo brasileiro, a descentralização de políticas públicas e o seu papel na organização das políticas sociais. O estudo apresenta conceitos fundamentais para a literatura sobre o desenho institucional do Estado e suas implicações para a implementação de políticas públicas em um contexto federativo. O trabalho argumenta ser a descentralização de políticas ainda limitada no Brasil, mesmo considerando-se os pressupostos de descentralização. O texto mostra ainda como a descentralização pode ser heterogênea quando consideramos diferentes países com estrutura federativa.

Trevisan e Van Bellen (2008) apresentam os principais conceitos e o histórico da avaliação de políticas públicas. Os autores apresentam os tipos de avaliação e as definições envolvidas e desenvolvem ainda uma

aplicação de análise de modelo lógico, uma modalidade de análise de teoria do programa. Em suma, os trabalhos mais influentes na área de políticas públicas no Brasil foram produzidos nos anos 2000 e refletem as três áreas com maior volume de publicações: formação da agenda, implementação e avaliação. Considerando-se a produção mais recente, discutimos agora os trabalhos mais influentes tendo em vista cada um dos estágios do ciclo de políticas públicas no Brasil.

Começando com o tema de formação da agenda, os trabalhos recentes mais influentes revelam duas orientações principais: a análise dos conceitos e do uso da abordagem de Kingdon (1984) para o Brasil, de um lado, e o foco na incorporação das demandas de grupos específicos na agenda, de outro. Gottoms *et al.* (2013) apresentam o modelo dos fluxos múltiplos e realizam uma revisão de literatura sobre a aplicação desse modelo na análise de políticas de saúde. A partir da revisão de literatura, o trabalho busca contribuir para o entendimento do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro. Metten *et al.* (2015) também mobilizam o arcabouço conceitual do modelo de fluxos múltiplos, mas dessa vez para análise empírica da incorporação do tema da saúde no planejamento social via Plano Brasil Maior. O trabalho mostra uma redefinição do problema da saúde como um direito do cidadão, um bem econômico e social, assim como um espaço de acumulação de capital.

Considerando-se a demanda de grupos sociais específicos e sua incorporação na agenda de políticas, Pereira e Teixeira (2011) discutem a inclusão social e produtiva de catadores de materiais recicláveis. O foco do trabalho está na transição de uma agenda primordialmente desenvolvida no âmbito local para uma agenda nacional. Os autores apresentam importante crítica ao modelo de

fluxos múltiplos de Kingdon (1984), mostrando que o modelo não dá conta de explicar as complexas relações entre Estado e sociedade civil na realidade brasileira. Já Rodrigues (2010) explora a promoção da igualdade racial para comunidades de quilombos. A autora explora a relação entre as demandas dos movimentos negros e a ação do Estado em termos de políticas específicas, culminando no Programa Brasil Quilombola. Em suma, os trabalhos nessa área ainda dedicam bastante atenção ao modelo dos fluxos múltiplos e focam principalmente as questões de política social e a relação com a demanda de grupos e movimentos sociais.

Sobre formulação de políticas, os principais trabalhos têm como objetivos discutir pressupostos teóricos de racionalidade ou debater a incorporação de diferentes perspectivas teóricas para a compreensão da formulação de políticas no Brasil. Carvalho (2013) discute os limites dos pressupostos de racionalidade perfeita para a compreensão da gestão pública. O argumento é que é preciso considerar o contexto político e as decisões sobre problemas ambíguos e complexos que fogem à previsão dos modelos de racionalidade. Machado (2013) explora o papel dos atores na gestão pública e no processo decisório de políticas, analisando especificamente a formulação da Política Nacional de Medicamentos. Por último, Ollaik *et al.* (2011) discutem a aplicação de modelos teóricos tradicionais na literatura para a análise do orçamento brasileiro. Os autores discutem especificamente a aplicabilidade dos modelos incremental, julgamento serial, fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado. A contribuição dos autores reside na argumentação de que os quatro modelos oferecem o potencial de trazer um embasamento teórico mais sólido aos estudos orçamentários, contribuindo para

melhorar a compreensão do processo orçamentário.

Na discussão sobre adoção de políticas públicas na última década, o foco está em temas de difusão, disseminação ou transferência de políticas. Costa *et al.* (2011) discutem a relação entre a reforma psiquiátrica brasileira, a adoção dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e o desenvolvimento do SUS, com foco na adesão dos governos municipais como variável relevante para a disseminação da reforma. Milhorange (2013), Faria (2012b), Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016) e Oliveira e Faria (2017) mobilizam o arcabouço comum da abordagem de difusão de políticas públicas. Milhorange (2013) explora a cooperação Sul-Sul e a transferência de soluções políticas e do auxílio à elaboração de políticas públicas na relação entre o Brasil e o continente africano no setor agrícola. Também em uma perspectiva de difusão transnacional, Faria (2012b) compara Brasil e Venezuela na difusão internacional de políticas sociais como forma de inserção internacional e de liderança regional. Oliveira e Faria (2017) apresentam dossiê sobre transferência e difusão de políticas e realizam um mapeamento dos estudos sobre difusão no Brasil. Por último, Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016) olham para o federalismo brasileiro e focam na difusão para os municípios do Programa Saúde da Família.

Os trabalhos sobre implementação podem ser divididos nos que sistematizam a literatura sobre implementação de políticas e se dedicam a propor modelos de análise para o caso brasileiro e nos que focam na implementação de políticas específicas por meio de estudos de caso.

Lima e D'Ascenzi (2013), Perez (2010) e Faria (2012a) se dedicam a discutir a literatura sobre implementação. Lima e D'As-

cenzi (2013) discutem os modelos de análise de implementação *top-down* e *bottom-up* revisados na seção anterior. A partir dessa discussão, os autores propõem um modelo analítico integrando as ideias centrais dos dois modelos e incluindo variáveis ligadas às ideias, aos valores e às concepções de mundo dos atores. Perez (2010) discute a relevância de se estudar a implementação de políticas. O artigo apresenta os principais modelos e uma análise específica de políticas educacionais. Faria (2012a) discute a implementação de políticas como o “elo perdido” da análise de políticas públicas. O trabalho mapeia o estudo do tema na graduação e na pós-graduação e a produção bibliográfica no Brasil.

Com foco nos estudos de caso específicos, Silva e Gonçalves (2011) analisam a implementação de planejamentos estratégicos em tribunais de contas. Ollaik e Medeiros (2011) analisam instrumentos governamentais de implementação, e Soares e Paim (2011) analisam a implementação da política de saúde bucal no município de Salvador, na Bahia. Lotta e Pavez (2010) dialogam diretamente com a perspectiva de implementação que foca o papel dos agentes implementadores na intermediação entre o Estado e a sociedade. O trabalho identifica as práticas dos agentes implementadores na política de saúde, especificamente os Agentes Comunitários de Saúde, e suas consequências para o acesso da população aos serviços públicos. Invertendo a perspectiva, Costa e Palotti (2011) discutem o papel do governo federal em induzir a municipalização da política de assistência social em Minas Gerais. O foco está em procedimentos administrativos para a habilitação dos municípios ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a implementação dos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Por último, chegamos aos trabalhos recentes mais influentes na área de avaliação de políticas públicas. Ramos e Schabbach (2012) apresentam, em seu trabalho, um estado da arte da avaliação de políticas e discutem conceitos, seus tipos e as tendências dos estudos avaliativos no Brasil. Os demais trabalhos se dedicam à avaliação de políticas específicas. Saraiva e Nunes (2011) avaliam a efetividade de um programa de acesso à educação superior, o ProUni. Os autores mobilizam metodologia qualitativa, com foco em entrevistas com os beneficiários do programa para identificar em que medida o programa atende as perspectivas de inclusão no ensino superior, de colocação profissional e social. Oliveira *et al.* (2010) apresentam uma avaliação do programa de controle da tuberculose com foco no modelo lógico e na teoria do programa. Por fim, Pinto *et al.* (2017) apresentam uma avaliação do Programa Mais Médicos, com foco específico no eixo de provimento de médicos. A avaliação é feita com base em dados observacionais e estatística descritiva.

Diante desse mapeamento da produção sobre políticas públicas no Brasil nos últimos 40 anos e da análise mais detida da produção recente, podemos identificar algumas lacunas importantes. Primeiro, estudos sobre formulação de políticas ainda são pouco desenvolvidos. Isso significa que sabemos muito pouco sobre como as políticas públicas são formuladas e sobre o escopo das mudanças propostas. A segunda grande lacuna são os estudos focados na formação de acordos políticos e nos efeitos das instituições sobre a produção de políticas públicas. Maior reconhecimento de que o produto de decisões políticas geralmente envolve a adoção de políticas públicas tornará a integração entre os modelos da ciência política e a análise de políticas públicas mais produtiva.

Conclusão

A presente revisão de literatura teve como objetivos discutir as principais teorias e os conceitos dos modelos clássicos de análise de políticas públicas e apresentar um mapeamento da produção no Brasil nos últimos 40 anos. A estruturação da análise e a comparação da produção sobre esse tema tão amplo e difuso foram feitas por meio da utilização da heurística do ciclo de políticas públicas. Assim, a revisão dos modelos clássicos e o mapeamento sistemático da produção no Brasil têm um fio condutor comum e, assim, permitem a comparação, a identificação da influência dos principais modelos no caso brasileiro e a análise ao longo do tempo para identificar quais temas são mais enfatizados e quais ainda se constituem lacunas relevantes.

O mapeamento da produção no Brasil inclui amplo escopo temporal e a partir do protocolo de revisão sistemática pudemos identificar de maneira quantitativa o que vem sendo produzido no Brasil. A partir dos resultados desse mapeamento quantitativo notamos que os temas sobre implementação e avaliação de políticas se tornaram os mais explorados. Do outro lado, temas como formulação de políticas e adoção ainda constituem lacunas relevantes na análise de políticas públicas no país. Partindo para análise mais detida da produção mais recente, identificamos os artigos mais citados em cada um

dos estágios, como forma objetiva de escolha dos estudos a serem revisados. Assim, temos um mapeamento menos enviesado da produção brasileira.

As principais contribuições desta revisão de literatura são:

- Apresentamos levantamento abrangente das principais teorias mobilizadas para a análise de políticas públicas. Nenhum levantamento nesse sentido pode ser considerado exaustivo, mas buscou-se ser o mais inclusivo possível para oferecer ao leitor um resumo abrangente do que pode ser considerado mais tradicional na análise de políticas. Esta discussão inicial, organizada a partir dos estágios do ciclo, pode ser usada como forma de situar o leitor na área e identificar quais teorias são mais relevantes no estágio do ciclo de políticas do seu interesse.
- Apresentamos levantamento da produção no Brasil utilizando critérios objetivos e, assim, temos mapeamento abrangente que pode situar o leitor quanto ao que vem sendo estudado e quais são os temas que precisam de mais atenção dos pesquisadores no país. Dessa forma, esperamos poder contribuir para o desenvolvimento da área ao indicar o que sabemos e para o que ainda precisamos dedicar muitos esforços para compreender no processo de políticas públicas no Brasil.

Bibliografia

- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas públicas: conceitos e análises em revisão. **Revista Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>

- ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-10, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100001>
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. **American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. 2. ed. Chicago: Chicago University Press, 2009.
- BENNETT, C. J. What is policy convergence and what causes it?. **British Journal of Public Science**, v. 21, n. 2, p. 215-233, 1991. <https://doi.org/10.1017/S0007123400006116>
- BERRY, F. S.; BERRY, W. D. Innovation and diffusion models in policy research. *In*: SABATIER, P. (org.). **Theories of the policy process**. Oxford: Westview Press, 1999. p. 223-260.
- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**, n. 61, p. 25-52, 2006.
- CAPELLA, A. C. N.; SOARES, A. G.; BRASIL, F. G. Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014, Brasília. **Anais eletrônicos [...]**. Brasília, DF: Associação Brasileira de Ciência Política, 2014.
- CARVALHO, E. Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 73, p. 131-148, 2013. <http://dx.doi.org/10.7458/SPP2013732811>
- COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**. Boston: Allyn and Bacon, 1972.
- COBB, R. W.; ROSS, J.-K.; ROSS, M. Agenda building as comparative political process. **American Political Science Review**, v. 70, n. 1, p. 126-138, 1976. <http://dx.doi.org/10.2307/1960328>
- COÊLHO, D. B.; CAVALCANTE, P.; TURGEON, M. Mecanismo de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 145-165, 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245807>
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- COSTA, B. L. D.; PALOTTI, P. L. M. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 211-235, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200015>
- COSTA, N. R.; SIQUEIRA, S. V.; UHR, D.; SILVA, P. F.; MOLINARO, A. A. Reforma psiquiátrica, federalismo e descentralização da saúde pública no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 12, p. 4.603- 4.614, 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232011001300009>
- COX, G.; MCCUBBINS, M. The institutional determinants of economic policy outcomes. *In*: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. **Presidents, parliaments, and policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 1-20.
- DACOMBE, R. Systematic reviews in political science: what can the approach contribute to political research?. **Political Studies Review**, v. 16, n. 2, p. 148-157, 2017. <https://doi.org/10.1177/1478929916680641>

- DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper & Row, 1957.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- ETZIONI, A. Mixed scanning: a “third” approach to decision-making. **Public Administration Review**, v. 27, n. 5, p. 385-392, 1967. <https://doi.org/10.2307/973394>
- FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004>
- FARIA, C. A. P. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil?. **Revista Debates**, v. 6, n. 2, p. 13-36, 2012a. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.26227>
- FARIA, C. A. P. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. **Interseções**, v. 14, n. 2, p. 335-371, 2012b.
- GALVÃO, T. F.; PEREIRA, M. G. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 23, n. 1, p. 183-184, 2014. <http://dx.doi.org/10.5123/S1679-49742014000100018>
- GOTTEMS, L. B. D.; PIRES, M. R. G. M.; CALMON, P. C. P.; ALVES, E. D. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902013000200020>
- GOUGH, D.; THOMAS, J.; OLIVER, S. Clarifying differences between review designs and methods. **Systematic Reviews**, v. 1, n. 1, p. 28, 2012. <https://doi.org/10.1186/2046-4053-1-28>
- IGARASHI, W.; IGARASHI, D. C. C.; BORGES, B. J. Revisão sistemática e sua potencial contribuição em “Negócios, Gerenciamento e Contabilidade”. **Gestão & Regionalidade**, v. 31, n. 91, p. 138-151, 2015. <https://doi.org/10.13037/gr.vol31n91.2887>
- IMMERGUT, E. M. **Health politics: interests and institutions in Western Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- KHANDKER, S.; KOOLWAL, G.; SAMAD, H. **Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices**. Washington, D.C.: World Bank, 2009.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.
- LAMBA, J.; SILVESTRE, H.; CORREIA, A. As teorias do processo político na avaliação das políticas públicas brasileiras: aplicações e agenda de pesquisa. **BIB**, n. 88, p. 1-31, 2019. <https://doi.org/10.17666/bib8804/2019>
- LIMA, L. L.; D’ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>
- LINDBLOM, C. E. The science of “muddling through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 2010.
- LOTTA, G. S. L.; PAVEZ, T. R. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, p. 109-125, 2010. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3205>
- LOWI, T. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964. <https://doi.org/10.2307/2009452>

- MACHADO, S. H. S. O uso da teoria de stakeholders em uma análise da etapa de formulação da Política Nacional de Medicamentos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 543-565, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000300001>
- MARQUES, E.; SOUZA, C. Políticas públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro. *In*: AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M. S. (orgs.). **A Ciência Política no Brasil: 1960–2015**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 321-345.
- MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. *In*: MICELI, S. **O que ler na Ciência Social Brasileira (1970–1995)**. São Paulo: Anpocs; Brasília, DF: Capes, 1999. (Ciência Política, 3).
- METTEN, A.; COSTA, L. S.; GADELHA, C. A. G.; MALDONADO, J. A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 915-936, 2015. <https://doi.org/10.1590/0034-7612123873>
- MILHORANCE, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 2, p. 5-22, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000200001>
- OLIVEIRA, L. G. D.; NATAL, S.; FELISBERTO, E.; ALVES, C. K. A.; SANTOS, E. M. Modelo de avaliação do programa de controle da tuberculose. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 1, p. 997-1.008, 2010. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000700006>
- OLIVEIRA, O. P.; FARIA, C. A. P. Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the State of the discipline in Brazil. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, n. 1, p. 13-32, 2017. <http://dx.doi.org/10.25091/s0101-3300201700010001>
- OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1.943-1.967, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000600015>
- PATTON, M. Q. **Qualitative evaluation and research methods**. Beverly Hills: Sage Publications, 1990.
- PEREIRA, M. C. G.; TEIXEIRA, M. A. C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 895-913, 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300011>
- PEREZ, J. R. R. Por que pesquisa implementação de políticas educacionais atualmente?. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1.179-1.193, 2010. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000400007>
- PINTO, H.; OLIVEIRA, F.; SANTANA, J.; SANTOS, F.; ARAÚJO, S.; FIGUEIREDO, A.; ARAÚJO, G. Programa Mais Médicos: avaliando a implementação do Eixo Provimento de 2013 a 2015. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, v. 21, n. 1, p. 1.087-1.101, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-57622016.0520>
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKI, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.
- PÜLZL, H.; TREIB, O. Implementing public policy. *In*: MILLER, G.; SIDNEY, M. (orgs.). **Handbook of public policy analysis**. Boca Raton: CRC Press/Taylor and Francis Group, 2006. p. 89-108.
- PUTNAM, R. **Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

- RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1.271-1.294, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005>
- RODRIGUES, V. Programa Brasil Quilombola: um ensaio sobre a política pública de promoção da igualdade racial para comunidades de Quilombos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 57, p. 263-272, 2010. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v15n57.3258>
- ROSSI, P.; LIPSEY, M.; FREEMAN, H. **Evaluation: a systematic approach**. Beverly Hills: Sage Publications, 2004.
- SARAIVA, L. A. S.; NUNES, A. S. A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do ProUni. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 4, p. 941-964, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000400003>
- SILVA, F. A.; GONÇALVES, C. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituição do setor público. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 4, n. 2, p. 458-476, 2011.
- SIMON, H. A behavioral model of rational choice. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99-118, 1955. <https://doi.org/10.2307/1884852>
- SOARES, C.; PAIM, J. Aspectos críticos para a implementação da política de saúde bucal no município de Salvador, Bahia, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 27, n. 5, p. 966-974, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2011000500014>
- SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, v. 16, n. 39, p. 11-24, 2003. <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v16i39.18743>
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. Oxford, Westview Press, 1999.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Broudler: Westview Press, 1993.
- STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971. <https://doi.org/10.2307/3003160>
- TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo de construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300005>
- VAGANAY, A. To save the research literature, let's make literature reviews reproducible. **Impact of Social Sciences Blog**. London: 2018.
- OLLAIK, L. G.; WENCESLAU, J.; SERPA, S. M. H. C.; MEDEIROS, J. J. Novas direções para pesquisas orçamentárias no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v. 15, n. 2, p. 347-357, 2011.
- WILSON, J. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it**. New York: Basic Books, 1989.
- WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: *status* e reconsideração. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração pública**. Brasília, DF: Enap, 2010. p. 209-228.

Resumo

Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil

Qual o conteúdo da produção sobre políticas públicas considerando-se os estágios do ciclo de políticas? Esta revisão de literatura tem como objetivos o mapeamento dos modelos clássicos de análise de políticas públicas e a identificação do conteúdo das publicações nas últimas quatro décadas no Brasil. Para tanto, expomos os modelos originários de acordo com a heurística do ciclo de políticas. Em seguida, mapeamos as publicações no Brasil seguindo um protocolo de revisão sistemática. Os resultados indicam que publicações sobre implementação e em especial sobre avaliação vem crescendo, enquanto trabalhos sobre formulação e adoção ainda apresentam lacunas. Com esta revisão contribuimos para o debate ao sistematizar as principais contribuições na literatura, mostramos como a produção evoluiu e quais são as lacunas ainda persistentes.

Palavras-chave: Políticas públicas; Ciclo de políticas; Teorias; Revisão sistemática; Brasil.

Abstract

Public policies: classic models and 40 years of production in Brazil

What is the content of the production on public policies considering the stages of the policy cycle? This literature review aims to map the classic models of public policy analysis and to identify the content of publications in the last four decades in Brazil. To do so, we present the original models according to the heuristic of the policy cycle. Then, we mapped publications in Brazil following a systematic review protocol. The results indicate that publications on implementation and especially on evaluation has been growing, while works on formulation and adoption still have gaps. With this review, we contributed to the debate by systematizing the main contributions in the literature, showing how production has evolved and what are the gaps that persist.

Keywords: Public policy; Policy cycle; Theories; Systematic review; Brazil.

Résumé

Politiques publiques: modèles classiques et 40 ans de production au Brésil

Quel est le contenu de la production sur les politiques publiques compte tenu des étapes du cycle politique ? Cette revue de la littérature vise à documenter les modèles classiques d'analyse des politiques publiques et à identifier le contenu des publications des quatre dernières décennies au Brésil. Ensuite, on a documenté les publications au Brésil en suivant un protocole d'examen systématique. Les résultats indiquent que les publications sur la mise en œuvre et en particulier sur l'évaluation sont à la hausse, tandis que les travaux sur la formulation et l'adoption présentent encore des lacunes. Avec cette revue, nous avons contribué au débat en systématisant les principales contributions dans la littérature, montrant comment la production a évolué et quelles sont les lacunes qui persistent.

Mots-clés : Politiques publiques; Cycle politique; Theories; Revue systématique; Brésil.