Modelos de Análise de Políticas Públicas: uma revisão crítica

Modelos de Análisis de Políticas Públicas: una revisión crítica

Public Policy Analysis Models: a critical review

Marcelo Lamy[1]
Doutor, PPG em Direito da Saúde, Universidade Santa Cecília, Santos, SP, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8519-2280

Klauss Carvalho De Malta[2]
Mestrando, PPG em Direito da Saúde, Universidade Santa Cecília, Santos, SP, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9491-7076

RESUMO: Contextualização: Este artigo revisa criticamente os principais modelos de análise de políticas públicas, incluindo os modelos institucional, de processo, de grupo, de elite, racional, incremental, da teoria de jogos, da opção pública e sistêmico. Cada modelo é examinado quanto às suas características, vantagens e limitações, destacando como eles ajudam a entender a formulação e implementação de políticas. A abordagem multifacetada e a integração desses modelos oferecem uma visão mais completa e adaptativa das políticas públicas em um ambiente dinâmico e complexo. **Problema**: O documento reconhece a complexidade da criação e implementação de políticas públicas e aponta a necessidade de uma série de modelos teóricos que devem ser empregados ao tentar examinar e entender o processo. Uma série de pressões e atores dão origem a um ambiente complexo e inter-relacionado, no qual é desafiador elaborar e escolher as melhores políticas. Os modelos críticos seguem uma abordagem que procura fornecer uma noção mais ampla e sutil das políticas públicas. **Objetivos**: O objetivo deste documento é, portanto, examinar criticamente os principais modelos de análise de políticas públicas em relação às suas características, forças e fraquezas. Ele busca, ao invés disso, fornecer um entendimento dos vários quadros teóricos empregados na análise do processo de formulação e implementação de políticas e, de fato, identificar como o emprego de uma mistura desses modelos pode aumentar a eficácia e responsividade das políticas públicas em um ambiente incerto e interdependente. **Métodos**: Este artigo, para alcançar os objetivos definidos, revisou criticamente a literatura e os modelos mais proeminentes de formulação de políticas públicas. Os principais modelos incluem o institucional, de processo, de grupo, de elite, racional, incremental, da teoria de jogos, da opção pública e sistêmico, e foram construídos e desenvolvidos com a orientação e contribuição de literatura acadêmica, livros e artigos específicos. Cada um dos modelos foi descrito, explicado e comparado em relação a suas especificidades, vantagens e desvantagens, o que foi

[1] Advogado (Lamy & Oliveira Sociedade de Advogados). Bacharel em Ciências Jurídicas pela UFPR. Mestre em Direito Administrativo pela USP. Doutor em Direito Constitucional pela PUC-SP. Pós-doutor em Políticas Públicas em Saúde (Escola de Governo Fiocruz Brasília). Pós-doutorando do PPG em Jurisdição Constitucional e Novos Direitos da UFBA. Professor Permanente e Vice Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Mestrado em Direito da Saúde, e Professor da Faculdade de Direito da Universidade Santa Cecília - UNISANTA. Líder do Grupo de Pesquisa CNPq\UNISANTA "Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável e Tutela Jurídica da Saúde". Diretor Geral do Observatório dos Direitos do Migrante (UNISANTA). Coordenador do Laboratório de Políticas Públicas (UNISANTA). Professor da Faculdade de Direito ESAMC-Santos. Defensor dativo no Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo. Fundador do Centro de Pesquisa "Escola Superior de Direito Constitucional - ESDC". Editor-Chefe da Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC e da Unisanta Law and Scial Science. ResearcherID: H-5424-2015. Scopus Author ID: 57226132654. Lattes: http://lattes.cnpq.br/9347562683746206.
E-mail: marcelolamy@unisanta.br.

[2] Mestrando em Direito da Saúde pela UNISANTA. Membro do Grupo de pesquisa "Direitos humanos, desenvolvimento sustentável e tutela jurídica da saúde. Especialista em Direito Tributário pela PUCRS (2023) e bacharel em Direito pela UNA (2012). Lattes: http://lattes.cnpq.br/2440698559494685.
E-Mail: klaussmalta@adv.oabsp.org.br.

10.5281/zenodo.14478670

extremamente útil na compreensão da estrutura dos métodos teóricos disponíveis para a concepção e aplicação das políticas públicas. **Resultados**: Como a análise destacou, cada um dos modelos de análise de políticas públicas destaca algo: o modelo institucional dá destaque às instituições e regras de estrutura, o modelo de grupo dá destaque à competição de grupos de interesse e o modelo de elite dá destaque à dominação das elites. Embora a teoria racional e a teoria incremental sigam processos racionais e sequenciais, a teoria dos jogos e a escolha pública estão interessadas nos incentivos estratégicos e econômicos dos atores políticos. Se usadas em combinação, os dois tipos de modelos levariam a um aparato de políticas públicas mais flexível e holístico. **Conclusões**: Este artigo argumenta que uma mistura de diferentes modelos de análise de políticas públicas — institucional, de processo, de grupo, de elite, racional, incremental, da teoria de jogos, da opção pública e sistêmico — é necessária para entender a complexidade e melhorar a eficácia da política. Cada um desses modelos é de grande utilidade, e é apenas através de seu uso combinado que a política pode ser moldada de forma mais flexível, responsiva e criativa para atender às demandas em constante mudança da sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Política de Saúde. Política Pública. Avaliação de Políticas de Pesquisa.

***RESUMEN**: **Contextualización:** Este documento de revisión crítica revisa los principales enfoques teóricos del análisis de políticas públicas, a saber, los enfoques institucionales, de procesos, de grupos, de élite, racionales, incrementalista, de teoría de juegos, de elección pública y sistémicos. Cada enfoque es evaluado en términos de sus atributos, fortalezas y críticas, y lo que aporta al entendimiento general del proceso de políticas y sus resultados. El enfoque poliédrico y la aplicación combinada de tales modelos proporcionan una representación más coherente y holística de las políticas públicas en general. Problema: Se ha señalado la complejidad que implica la creación e implementación de las políticas públicas, y que la necesidad subyacente implica realizar cálculos con una serie de modelos teóricos para comprender y analizar todo el proceso en su conjunto. La diversidad de impactos y agentes crea un contexto interdependiente y dinámico en el que resulta difícil para las políticas trabajar con eficacia. La crítica de los modelos, por lo tanto, representa un intento de ofrecer una visión más completa y realista de la política pública **Problema:** El documento describe la naturaleza compleja de las políticas públicas en términos de formulación e implementación, y cómo se requiere el uso de una pluralidad de modelos teóricos para poder entender y analizar el fenómeno. La multiplicidad de impactos y actores crea un entorno interrelacionado y dinámico, y es un impedimento para la selección de políticas efectivas. La revisión crítica de los modelos es para una comprensión más profunda y adaptativa de las políticas públicas. **Objetivos:** Este documento busca, a través de una discusión crítica, los modelos dominantes de análisis de políticas públicas con un enfoque en sus atributos, fortalezas y debilidades. El objetivo del documento es brindar una comprensión adecuada de los variados enfoques teóricos a través de los cuales los encargados de políticas se acercan al proceso de formulación y aplicación de políticas, y cómo la inclusión de lo anterior puede mejorar la efectividad y capacidad de respuesta de las políticas públicas en un mundo dinámico y desafiante. **Métodos:** El enfoque de revisión bibliográfica y análisis crítico de los principales modelos de análisis de políticas públicas se siguió en este documento para lograr los objetivos. Se llevaron a cabo la elaboración y explicación del modelo institucional, de proceso, de grupo, de élite, racional, incremental, de teoría de juegos, de opción pública y sistémico a través de materiales académicos, libros y artículos relacionados. Cada uno de los modelos fue descrito en detalle, revisado y comparado con sus características, ventajas y desventajas, y por lo tanto se sacó una idea general de las teorías que se han aplicado con el fin de formular e implementar políticas públicas. **Resultados:** Es interesante señalar que cada modelo de análisis de políticas públicas aporta su propia perspectiva, a saber, el modelo institucional se centra en las estructuras y reglas de las instituciones, el modelo de grupo se centra en la lucha competitiva de grupos de interés, y el modelo de élite se centra en el poder de las élites. El modelo racional se enfoca en el razonamiento lógico, mientras que el modelo incremental está centrado en los pequeños pasos. Sin embargo, en la teoría de juegos y la opción pública, los incentivos estratégicos y económicos de los actores políticos están en el foco. La síntesis de los modelos anteriores proporciona una visión más amplia y dinámica de las políticas públicas. **Conclusiones:** En este contexto, se sostiene que combinar los distintos modelos de análisis de políticas públicas (institucionales, de procesos, de grupo, de élite, racionales, incrementales, de teoría de juegos, de opción pública y sistémicos) es esencial para comprender la complejidad y asegurar la efectividad de las políticas. Cada modelo aporta valor en su propio contexto, y solo mediante su integración se pueden desarrollar políticas que sean más adaptables y capaces de responder a las cambiantes necesidades de la sociedad.*

***PALABRAS CLAVE**: Política de Salud. Política Pública. Evaluación de Políticas de Investigación.*

10.5281/zenodo.14478670

***ABSTRACT**: **Context:** This paper critically reviews key models of analysis regarding public policy: institutional, process, group, elite, rational, incremental, game theory, public option, and systemic. Features, strengths, and weaknesses of each are employed to give insight into how they aid in the understanding of policy formulation and implementation. The multifaceted approach and integration of these models give a more comprehensive and adaptive view to public policies in a dynamic and complex environment. **Problem**: The paper focuses on the formulation and execution of public policies, underlining the complex process and the need for using various theoretical models for understanding and assessing this process. The extent of influences and actors in a very dynamic and interdependent landscape makes it difficult to choose effective policies. The critical review of models is meant to provide a more complete and adaptive understanding of public policy. **Objectives:** The purpose of this paper is to critically review key models underlying analysis in public policy, noting their features, advantages, and limitations. The overall aim is to provide a comprehensive understanding of the theoretical approaches to policy formulation and implementation and how incorporating these models can optimize effective, responsive public policies within a dynamic and complex environment. **Methods:** To achieve the proposed objectives, this paper followed a literature review approach and critical analysis of the main models in public policy analysis. The institutional, process, group, elite, rational, incremental, game theory, public option, and systemic models were identified in relevant academic sources, books, and articles. The models were described, discussed, compared, and contrasted along with their features, benefits, and limitations in a manner that provides an all-round view of the different theoretical approaches in the formulation and implementation of public policies. **Outcome:** The review establishes that each model of public policy analysis has its focus: the institutional model emphasizes the structures and rules of institutions, the group model emphasizes competition between interest groups, and the elite model focuses on the influence of elites. Rational and incremental models highlight logical and graded approaches, while game theory and public option analyze the strategic and economic motivations of political actors. Integrating these models provides a more comprehensive and adaptive way of understanding public policies. **Conclusions:** This paper concludes that the integration of different models of public policy analysis—institutional, process, group, elite, rational, incremental, game theory, public option, and systemic—is crucial to understanding the complexity and improving the effectiveness of policies. Each model offers valuable insights, and their combination allows you to develop policies that are more adaptive and responsive to the changing needs of society.*

***KEYWORDS:** Health Policy. Public Policy. Research Policy Evaluation.*

INTRODUÇÃO

A Análise de Políticas Públicas envolve a aplicação de uma série de modelos para entender e analisar o processo de formulação e implementação de políticas. Algumas abordagens foram sugeridas para lidar com essa complexidade, cada uma fornecendo uma perspectiva diferente e complementar. O objetivo do presente trabalho é analisar criticamente os principais modelos de análise de políticas públicas, com um foco particular em suas características, benefícios e limitações.

A análise de políticas públicas considera um grande número de fatores e atores em que o processo de formulação e implementação de políticas está imerso. A lista de fatores é extensa e inclui interesses políticos, econômicos, sociais e culturais que compõem o ambiente de tomada de decisões. Da mesma forma, a análise de políticas públicas não deve desconsiderar o ambiente histórico e institucional em que as políticas são formuladas e implementadas (Almeida; Gomes, 2018, p. 445).

Os vários modelos de análise fornecem um quadro teórico e metodológico para ajudar a desvendar e entender a complexidade do processo de formulação de políticas. Por exemplo, há um modelo institucional que concentra a atenção nas instituições governamentais, suas estruturas e processos, e o modo como elas afetam as políticas

10.5281/zenodo.14478670

públicas. Por outro lado, há um modelo de grupo que se concentra na competição entre diferentes grupos de interesse e o papel deles na garantia de que os resultados políticos se desenvolvam.

Outra dimensão crítica da análise de políticas públicas é a análise das dinâmicas de poder e variáveis externas, incluindo desenvolvimentos econômicos, mudanças no cenário global e pressões sociais. As variáveis externas muitas vezes têm um impacto substancial na formulação de políticas e até em sua implementação. As abordagens incremental e racional têm diferentes visões sobre se as políticas são feitas com base em pequenos passos evolutivos e sucessivos ou se as políticas emergem de uma análise racional e sistemática de todas as alternativas disponíveis.

Este artigo busca não apenas analisar os modelos mencionados anteriormente, mas também entender as aplicações práticas desses modelos e as consequências das formas bem-sucedidas ou falhas de elaboração de políticas públicas para um modelo em particular. Como uma medida essencial, pretende-se entender o processo de elaboração de políticas públicas e apoiar um enfoque realista que busque abordar os inúmeros desafios complicados que os marcos de políticas públicas apresentam na atualidade.

Valendo-se da coleta de um texto científico base (o artigo Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas de Thomas Dye, publicado em 2010), de livros e de artigos científicos de notável relevância, fez-se revisão crítico-narrativa de viés qualitativo (Lamy, 2020, pp. 337-340).

Para essa seleção, foi realizada uma busca abrangente nas bases de dados Google Scholar, Scopus, SpringerLink e bibliotecas digitais de grandes universidades, como a Harvard University, Stanford University entre outras, utilizando palavras-chave específicas como “modelos de análise de políticas públicas”, “políticas públicas”, e “teoria de políticas públicas”.

A triagem foi baseada nos títulos e resumos para identificar a relevância ao tema. Foram priorizados artigos publicados em periódicos bem classificados e recentes. A leitura detalhada dos artigos selecionados permitiu a inclusão daqueles que ofereciam contribuições significativas.

1 MODELO INSTITUCIONAL

O modelo institucional enfoca as estruturas e processos das instituições governamentais, reconhecendo que as políticas públicas são feitas e executadas em um ambiente institucional específico. O modelo concentra-se no papel das instituições na definição da agenda política e nos processos decisórios (Dye, 2010, p. 101).

As instituições têm um efeito maciço na formulação e implementação das políticas públicas, e, portanto, afetam diretamente os resultados das políticas. Este modelo é altamente importante na compreensão de como os padrões e mecanismos das instituições exercem seus efeitos sobre as políticas públicas. Ele afirma que as políticas são a consequência da interação de várias partes em um modelo institucional formal. As instituições codificam as leis e regulamentos que ditam o comportamento dos atores políticos, determinando quem será habilitado a participar do processo político, quais ações serão permitidas e que tipos de penalidades serão impostas (Weible, 2018, p. 2-4).

10.5281/zenodo.14478670

A abordagem de Análise Institucional e Desenvolvimento (IAD) é uma metodologia para lidar com o papel das instituições na formulação de políticas públicas. A IAD, por outro lado, gera um mapa conceitual explicativo que descreve como os analistas são capazes de formular as políticas e como as pessoas estão envolvidas nesses processos de desenvolvimento de políticas. Este modelo enfatiza a importância das variáveis externas que afetam os atores, os processos de interação entre os atores e os resultados que são monitorados e ajustados à luz de respostas em andamento (Ostrom apud Scharpf, 1997, p. 29).

Além disso, o modelo institucional considera as regras de entrada e saída, regras de posição, regras de autoridade e outras que estruturam as interações dos participantes. Essas regras ajudam a determinar o escopo, nível de controle, níveis de informação e recompensas para ações específicas, moldando assim os resultados das políticas. Ao aplicar o modelo institucional, os analistas de políticas podem entender melhor como mudar as regras do processo pode alterar os resultados das políticas. Isso é perceptível em mudanças nas regras eleitorais nos Estados Unidos, onde diferentes Estados têm regras distintas para votações, influenciando quem pode votar e como os votos são contados (Schlager; Cox, 2018, p. 226-227).

2 MODELO DE PROCESSO

O modelo de processo divide o desenvolvimento de políticas em vários estágios, a saber, definição da agenda, formulação, adoção, implementação e avaliação. Ajuda a organizar e tornar sistemático o processo informal de tomada de decisões das políticas públicas (Dye, 2010, p. 104) .

O modelo de processo segmenta o desenvolvimento de políticas públicas em estágios lineares, o que permite que as partes interessadas compreendam o complicado processo de tomada de decisões e forneçam uma estrutura lógica e coerente para conduzir o processo de desenvolvimento de políticas. O modelo de processo é um dos modelos mais populares. Algumas das etapas de processo mais comuns são agenda, formulação, adoção, implementação e avaliação (Benoit, 2013, p. 2).

A primeira fase, *agenda setting*, é a escolha de assuntos que precisem de atenção governamental. Nessa fase, um governo precisa identificar os assuntos e decidir quais merecem prioridade de intervenção. Formação trata de como propostas de políticas respondem a essas questões. Essa fase também está preocupada com a análise das alternativas (Howlett; Ramesh, 2017, p. 123).

A adoção é a etapa em que as políticas são formalmente apresentadas por uma agência reguladora, legislativa ou governamental. Pode envolver negociações e compromissos a serem feitos por várias organizações políticas (Anderson, 2003, p. 01). Esta é a etapa em que as políticas aprovadas são realmente colocadas em prática. Assim, a implementação é o ponto em que os "balões de ensaio" acabam e as intenções são transferidas para realizar a manifestação.

Esse processo é complexo porque requer recursos para se envolverem a coordenação entre os órgãos do governo e a comunicação dos incidentes ao público afetado (Bullock et al., 2021, p. 11).

10.5281/zenodo.14478670

Finalmente, a última etapa é a avaliação. A avaliação monitora e revisa os resultados das políticas. Aqui, o julgamento da eficácia da política é feito para informar o que pode ser melhorado. A avaliação pode ajustar políticas, assim como, elaborar novas (Exworthy, 2008, p. 320-321).

O modelo de processo é útil por sua capacidade de oferecer uma visão lógica e metódica do desenvolvimento de políticas. Ajuda a identificar as partes mais importantes do processo e fornece uma estrutura através da qual as políticas públicas podem ser feitas e administradas (Benoit, 2013, p. 2).

3 MODELO DE GRUPO

O modelo de grupo vê a formulação de políticas como o resultado da competição entre vários grupos de interesse, que estão tomando medidas para influenciar as decisões políticas. Neste modelo, a dinâmica do poder e o *lobby* na política pública são dados mais proeminência (Dye, 2010, p. 106).

Este modelo evidencia como grupos de interesse organizados, dos quais se destacam empresas, sindicatos e organizações não governamentais, interagem com os formuladores de políticas para garantir e promover seus próprios interesses. (Bullock et al., 2021, p. 12).

Grupos de interesse usam um conjunto de mecanismos para moldar as políticas públicas, incluindo *lobby* direto, trabalho na mídia, doações de campanha e formação de alianças. Os grupos lutam constantemente por recursos e disputam o tempo escasso de legisladores, tornando o processo dinâmico e competitivo (Dye, 2010, p. 106).

Outra característica fundamental deste modelo é o *lobby* – prática de persuadir legisladores e outros funcionários públicos a votar a favor ou contra um determinado projeto de lei ou política. O *lobby* pode ser feito de várias maneiras, como reuniões privadas, depoimentos nas audiências públicas no Congresso ou, até mesmo, em campanhas de *advocacy*. No entanto, a possibilidade de um grupo de interesse influenciar políticas é fortemente condicionada pela organização, recursos financeiros e acesso do grupo aos formuladores de políticas (Howlett; Ramesh, 2017, p. 102).

O segundo fator importante é a formação de coalizões entre grupos de interesse. As coalizões são mais poderosas que os grupos de interesse individualmente, uma vez que somam recursos e coordenam esforços. Elas podem ser de curta duração, focadas em uma causa específica, ou de longa duração, com o objetivo de influenciar um alcance mais amplo de políticas (Exworthy, 2008, p. 322).

O modelo de grupo também leva em consideração a influência dos grupos de interesse na agenda política, ou seja, quais questões, nesse sentido, são percebidas como prioridades pelos tomadores de decisão. Grupos de interesse fortes e bem organizados têm uma probabilidade maior de fazer suas preocupações aparecerem na agenda política, enquanto grupos menos organizados podem ter dificuldade em ter suas preocupações reconhecidas (Benoit, 2013, p. 3).

10.5281/zenodo.14478670

Para finalizar, o modelo de grupo oferece uma visão detalhada de como a interação entre diferentes grupos de interesse pode moldar as políticas públicas, destacando a natureza competitiva e dinâmica do processo de formulação de políticas.

4 MODELO DE ELITE

Baseia-se na suposição de que as políticas públicas são o resultado das decisões individuais ou de um pequeno grupo que controlam e mantêm o poder político e econômico (Dye, 2010, p. 109). As elites desempenham um papel dominante na formulação de políticas públicas, muitas vezes à custa da participação democrática (Exworthy, 2008, p. 320).

Neste modelo, as elites são atores chaves que fixam a agenda política e tomam decisões. As elites possuem uma variedade de recursos a seu dispor, seja com dinheiro, poder social ou acesso preferencial direto aos decisores que ajudam a moldar políticas em suas preferências. A influência pode também ser direta, via *lobby* e financiamento de campanhas ou indireta, via controle de mídia e acesso a outras instituições que influenciam a opinião pública (Dye, 2010, p. 109).

Polícias desenvolvidas pelas elites seriam polícias que beneficiam suas ideologias e interesses, em detrimento das necessidades e do desejo da maioria. Isso poderia significar que essa política foi desenvolvida para proteger o *status quo* ou interesses econômicos e sociais dessa elite. (Anderson, 2003, p. 12).

O argumento mais popular contra o modelo de Elite é que ele tenderá a excluir grupos marginalizados e manter as desigualdades sociais. A pouca participação democrática e a supremacia de poucas pessoas podem obstruir a capacidade das políticas públicas de responder às necessidades de uma sociedade diversa e flutuante (Howlett et al., 2017, p. 284).

Os proponentes do modelo de elite, por outro lado, argumentam que mais poder centralizado teria a vantagem da eficiência e coerência em relação à tomada de decisões. Elites com sua expertise seriam capazes de desenvolver e implementar políticas muito mais eficazes do que um modelo democrático e participativo, sendo esses, mais suscetíveis a conflitos (Benoit, 2013, p. 19).

5 MODELO RACIONAL

O modelo racional propõe que as políticas públicas devem ser formuladas de maneira lógica e sistemática, baseando-se em uma análise abrangente de todas as alternativas possíveis e escolhendo a mais eficiente. Este modelo busca a otimização e a maximização dos benefícios das políticas (Dye, 2010, p. 111). A formulação racional de políticas busca maximizar os benefícios através de uma análise lógica e sistemática.

Sob este modelo, o processo de tomada de decisão é organizado de tal maneira que cada alternativa da política disponível possa ser avaliada com grande especificidade e objetividade. Isto é, a coleta de dados massivamente, a avaliação dos possíveis resultados de cada alternativa e a seleção da alternativa que tem a capacidade de trazer

10.5281/zenodo.14478670

maior benefício líquido é apurada. A maior ênfase é dada à aplicação de métodos analíticos fortes e à incorporação de teorias econômicas e científicas em apoio ao processo de tomada de decisão (Anderson, 2003, p. 1).

O ciclo racional do processo de formulação de políticas é composto por várias etapas: identificação do problema, determinação dos objetivos, procura de alternativas, avaliação das alternativas, decisão sobre a melhor alternativa, implementação da melhor alternativa escolhida e monitoramento dos resultados. É um processo iterativo que assegura que as políticas sejam constantemente monitoradas e revisadas, se necessário, para cumprir os objetivos estabelecidos (Dye, 2010, p. 111).

Uma das grandes forças do modelo racional é a sua capacidade de fornecer clara orientação à tomada de decisões políticas e, assim, reduzir a subjetividade e as emoções. Ele promove a transparência e a responsabilidade, uma vez que as decisões são influenciadas por evidências e uma avaliação lógica (Howlett et al., 2017, p. 186).

O modelo racional, embora amplamente utilizado, muitas vezes se mostra inviável em situações práticas. A enorme quantidade de informações necessárias para realizar uma análise significativa pode ser tão extensa que o processo se torna demorado e oneroso. Além disso, as questões políticas frequentemente envolvem complexidades e incertezas que tornam irrealista a expectativa de uma análise completamente objetiva. Um aspecto ainda mais crítico é que o modelo racional pode falhar em considerar aspectos políticos e sociais envolvidas na tomada das decisões, como o poder e os interesses dos diferentes atores envolvidos (Anderson, 2003, p. 14).

Apesar dessas limitações, o modelo racional permanece uma abordagem valiosa para a formulação de políticas públicas, especialmente em contextos onde a eficiência é uma prioridade.

6 MODELO INCREMENTAL

O modelo incremental postula que políticas públicas se desenvolvam a partir de alterações pequenas e graduais, em vez de grandes revisões. Este modelo enfatiza a necessidade de uma adaptação contínua e gradual das políticas. Mudanças incrementais são comuns no desenvolvimento de políticas públicas, adaptando-se às necessidades de alterações constantes ao *status quo* em rápida evolução (Dye, 2010, p. 115).

Neste modelo, a formulação de políticas é vista como prototípica do processo passo a passo, onde as mudanças ocorrem incrementalmente, em pequenos passos, em vez de grandes modificadores. Isso é uma consequência da incerteza e da complexidade inata do processo de tomada de decisão política. Os formuladores de políticas preferem fazer mudanças menores e mais modestas nas políticas que já estão em vigor. Isso ocorre porque as pequenas mudanças são vistas como menos arriscadas e mais fáceis de administrar do que as amplas e abrangentes mudanças que ocorrem ao implementar reformas (Lindblom, 1959, p. 86).

Esta abordagem incremental é considerada uma estratégia pragmática porque permite que os formadores de opinião escolham rapidamente resolver problemas emergentes e sem a necessidade de realizar reorganizações completas e longas. Ela também promove negociações e compromissos entre diferentes partes interessadas, pois

10.5281/zenodo.14478670

as mudanças incrementais geralmente são mais aceitáveis para todos os envolvidos (Anderson, 2003, p. 12).

Outra vantagem do modelo incremental é que ele cria uma oportunidade para maior flexibilidade e adaptabilidade. À medida que mais informações estão disponíveis e as circunstâncias se transformam, as políticas podem ser ajustadas com regularidade para melhor servir às suas necessidades. Consequentemente, o processo de formulação de políticas públicas é antecipatório e está até a altura de desafios emergentes (Dye, 2010, p. 116).

No entanto, o modelo incremental tem suas desvantagens. Em particular, é mais propenso a manter o *status quo*; assim, a execução de mudanças transformadoras ou inovações se torna mais complicada. Além disso, uma abordagem de pequenos passos não é adequada quando se trata de sistemas e problemas urgentes, já que requer soluções mais radicais e imediatas (Howlett; Ramesh, 2017, p. 197).

Mesmo com essas limitações, o modelo incremental continua sendo algo indispensável no mundo de hoje e é apreciado por poder oferecer um caminho pragmático e sensato de políticas públicas em um mundo político cada vez mais complexo e imprevisível (Anderson, 2003, p. 11).

7 MODELO DA TEORIA DE JOGOS

A teoria dos jogos usa a matemática para estudar as relações estratégicas entre as partes interessadas na formulação das políticas públicas. Ela oferece uma abordagem valiosa para estudar como as políticas públicas são motivadas pelas reações e ações das partes interessadas. A teoria dos jogos permite uma abordagem estratégica para estudar as interações entre os jogadores, o que proporciona uma visão mais aprofundada das relações de poder e negociação no ambiente político (Howlett; Ramesh, 2017, p. 233).

Os atores políticos nesse modelo coletivo são representados por jogadores em um jogo, já que eles tentam alcançar suas preferências pessoais na decisão. Em outras palavras, a abordagem do jogo pressupõe que o comportamento de um jogador está sujeito não apenas ao seu desejo de alcançar um determinado resultado, mas também à expectativa de que seus oponentes escolham sua própria estratégia. Como resultado, surge um relacionamento mútuo, onde as estratégias de um jogador afetam as de outro jogador e são influenciadas pelas decisões mútuas (Howlett et al., 2017, p. 234).

A teoria de jogos desempenha um papel fundamental para determinar a "melhor" política que as partes interessadas podem escolher entre vários cenários. Para tal estudo, a decisão de um dilema do prisioneiro clássico é usada para definir, pois os dois jogadores podem escolher entre cooperar e trair um ao outro. Ao mesmo tempo, os resultados com base nessas decisões são diferentes. Assim, usando a teoria do jogo e esse exemplo, torna-se possível compreender as relações de cooperação e conflito que as partes interessadas estabelecem no desenvolvimento de uma política pública. Consequentemente, as relações estratégicas e os resultados dessas decisões se tornam evidentes (Dye, 2010, p. 119).

Além disso, a teoria de jogos pode ser utilizada para modelar negociações políticas, formação de coalizões e alianças. Por exemplo, em um cenário onde um país possui um sistema de vários partidos políticos e muitas vezes os vários partidos

10.5281/zenodo.14478670

representados na legislatura precisam se unir para obter a maioria, pode ser previsto quais partidos têm mais probabilidade de desenvolver alianças e quais concessões seriam necessárias estabelecer uma coalizão estável. Esse modelo é uma maneira de analisar estrategicamente as interações entre os vários partidos e como diferentes forças podem ser combinadas por meio de negociações para formar um governo viável. (Dye, 2010, p. 117).

Um outro conceito fundamental para a teoria dos jogos é o equilíbrio de Nash, esse ocorre quando nenhum jogador pode melhorar o seu resultado ao mudar, de forma isolada, a sua estratégia, considerado o fato de que os outros jogadores manterão constantes as condições da estratégia deles. Isso é útil para entender situações onde as políticas públicas convergem a um ponto estável em que nenhum ator político tem interesse ativo em mudar a situação, isso é o status quo político. (Ostrom, 2005, p. 44).

Assim, a teoria de jogos oferece ferramentas poderosas para analisar a formulação de políticas públicas de uma maneira estratégica e interativa, permitindo uma compreensão mais profunda das complexas interações entre os atores políticos.

8 MODELO DA OPÇÃO PÚBLICA

Conforme o modelo da opção pública, a economia fornece um meio de ação para analisar a formulação de políticas. Os políticos e burocratas são como atores de mercado que estão agindo a partir de seus próprios interesses de recursos. Dito isso, assim como na economia, os incentivos e a escolha racional são importantes na política (Dye, 2010, p. 120). O modelo da opção pública sugere que políticos e burocratas agem de acordo com seus próprios interesses, influenciando as políticas públicas (Buchanan; Tullock, 2012, p. 8).

O modelo de opção pública enxerga a formulação das políticas sob a perspectiva da teoria econômica, para a qual os políticos e burocratas são definidos como agentes racionais que procuram otimizar a sua própria utilidade. Esses agentes têm incentivos fundamentados em suas reeleições, promoções e poder, condições estas que podem resultar em decisões menos eficientes, ao invés da maximização do bem público. (Buchanan; Tullock, 2012, p. 8).

Um dos conceitos centrais desse modelo é a ideia de *rent-seeking*, definida como a apropriação privada dos benefícios da atividade política e do gasto público, quase sempre à custa da eficiência econômica e do bem-estar social. Esse comportamento pode resultar em uma alocação ineficaz de recursos, ou seja, quando as políticas do governo são feitas para beneficiar grupos de interesse em particular em troca de sua lealdade. (Mueller, 2003, p. 335).

A teoria da escolha pública também ressalta o problema do "ciclo orçamentário", onde políticos aumentam os gastos públicos antes das eleições para aumentar a atração dos votantes, sem se preocupar com as consequências fiscais. Após vencer as eleições, os mesmos políticos assumem o comando da implementação de medidas de austeridade para corrigir os desequilíbrios comedidos de uma maneira que perpetue esse ciclo de políticas inconsistentes e voláteis (Mueller, 2003, p. 467).

10.5281/zenodo.14478670

Outro ponto é a dimensão da "burocracia" neste modelo. Os "burocratas" que devem implementar as políticas agem, obviamente, de acordo com seus próprios interesses. Mesmo que não seja de forma alguma eficiente ou útil para a sociedade como um todo, eles podem tentar expandir seus departamentos e orçamentos para aumentar o poder e a influência. (Niskanen, 1971, p. 36).

Portanto, o modelo da opção pública apresenta uma abordagem crítica da formulação das políticas, demonstrando como os incentivos individuais e os interesses pessoais dos atores políticos e burocráticos não garantem que as políticas públicas sempre sirvam ao bem comum.

9 MODELO SISTÊMICO

No modelo sistêmico, as políticas públicas são vistas como um produto de um sistema político mais amplo com interações entre vários subsistemas e o ambiente externo. Deste ponto de vista, também se aponta a relação de interdependência e complexidade das políticas públicas. (Dye, 2010, p. 124). O processo político inclui ação coletiva pelos atores mais diretamente responsáveis e escolhas mais estruturadas. A abordagem sistêmica nos permite entender melhor a interdependência e transferibilidade de políticas públicas dentro de um sistema de políticas públicas (Howlett et al., 2003, p. 69).

O modelo sistêmico, além de abordar as influências internas, examina como fatores externos, como eventos internacionais, modificações econômicas e pressões sociais, impactam a formulação e a implementação das políticas. O enfoque sistêmico auxilia no entendimento do modo de operação de vários elementos e atores em um sistema político, como eles interagem e se influenciam, tornando o processo de formulação de políticas algumas vezes dominante e imprevisível. (Howlett et al., 2003, p. 69).

Além disso, a perspectiva sistêmica torna possível identificar pontos de intervenção para aumentar a eficácia das políticas públicas, de modo a tornar os ajustes mais precisos e informados pelo contexto. Em outras palavras, por exemplo, uma crise econômica global pode resultar em ajustes das políticas fiscais e monetárias nacionais, enquanto uma mudança nas políticas de comércio internacional pode exigir revisões das políticas agrícolas ou industriais. Portanto, oferece uma abordagem holística que permitiria o desenvolvimento de políticas mais resilientes e adaptativas em um mundo mutável (Dye, 2010, p. 125).

Uma segunda característica desse modelo é a priorização do *feedback* pelos sistemas, ou incorrer nas retroalimentações, onde os resultados da política pública afetam o ambiente político e social, e este espaços futuros se transformam em manifestações de feedback amanhã. Esse ciclo possibilita ao administrador público a capacidade de adaptar e responder, uma vez que tudo que é processo adaptável é também instável. (Easton, 1965, p. 32).

O modelo sistêmico também leva em consideração a relevância dos subsistemas políticos, a saber, partidos políticos, grupos de interesse, instituições governamentais e de que maneira eles interagem para formar políticas públicas. Por exemplo, a interação entre corpos legislativos e executivos pode afetar drasticamente a modelagem e a

10.5281/zenodo.14478670

implementação de políticas, assim como a interação entre grupos de interesse pode influenciar a modelagem de agenda e os resultados das políticas. (Lasswell, 1971, p. 45).

Assim, o modelo sistêmico fornece uma visão detalhada e integrada do processo de formulação de políticas públicas, levando em consideração as influências externas e internas e enfatizando a complicação e interconexão de múltiplos elementos em um sistema político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de políticas públicas é um campo intrinsecamente complexo que exige diversos modelos teóricos para capturar plenamente as dinâmicas por trás da formulação e implementação de políticas.

Neste artigo, apresenta-se uma revisão crítica dos principais modelos de análise de políticas públicas, descrevendo suas características, vantagens e limitações em detalhes.

Cada um dos modelos se junta para fornecer uma perspectiva igualmente única e substantiva para compreender as políticas públicas.

O modelo institucional foca nas estruturas e processos atuais das instituições governamentais, ao passo que a de grupo concentra-se na luta de poder entre vários grupos e como ela endurece as reivindicações feitas ao longo da história política. O modelo de elite contrasta sobre a desigual influência da elite institucional ao longo das políticas, feitas quase sempre com a exclusão da participação democrática.

Modelos baseados na razão e na doutrina do incentivo fornecem conceitos opostos, onde o primeiro é direcionado pela necessidade de maximizar os benefícios, analisando todas as variações relevantes de lógica e sistema. Por outro lado, o modelo incremental é preocupado com a implementação e adaptação contínuas após a avaliação inicial.

Por sua vez, a teoria de jogos utiliza conceitos matemáticos para analisar as interações estratégicas entre as esferas políticas e, portanto, oferece uma visão "dinâmica" do poder.

O modelo da opção pública consiste em um instrumental que se vale da economia para entender as implicações do fato de que, como todos nós, os ocupantes de cargos públicos têm interesses próprios quando se trata de formulação de políticas e de boa administração dos recursos públicos. A ideia-chave por trás desse modelo é que incentivos e escolhas humanas motivadas por interesses concorrentes terão profundos efeitos nas políticas públicas e na administração dos recursos.

Por fim, o modelo sistêmico também é um modelo holístico, capaz de considerar a inter-relação entre inúmeros subsistemas e fatores externos, o que o torna uma visão mais completa e dinâmica do processo de políticas públicas.

Ao considerar e aplicar esses diferentes modelos, os analistas de políticas públicas podem obter uma visão mais completa e precisa das complexidades envolvidas na formulação e implementação de políticas. Cada modelo tem suas próprias vantagens e

10.5281/zenodo.14478670

limitações, e a escolha do modelo apropriado depende do contexto específico e dos objetivos da análise.

Em suma, a utilização de uma abordagem multifacetada e a integração de diferentes modelos de análise podem melhorar significativamente a eficácia e a responsividade das políticas públicas. A compreensão das interações complexas entre os diversos atores e fatores que influenciam as políticas é vital para o desenvolvimento de soluções mais eficazes e adaptativas em um mundo em constante mudança.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, J. E. (2003). Public policymaking: An introduction. Boston: Houghton Mifflin Company. pp. 1-34.

ALMEIDA, Lia de Azevedo; GOMES, Ricardo Corrêa. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. Cadernos Ebape.Br, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 444-455, jul./set. 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1679-395164108. Acesso em: 2 jul. 2024.

WEIBLE, Christopher M. Theories of the Policy Process. 4ª ed. Boulder, CO: Westview Press, 2018.

BENÓIT, François. Public Policy Models and Their Usefulness in Public Health: The Stages Model. Montréal, Québec: National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, 2013. 11 p.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock. New York: Springer, 2012. p. 8.

BULLOCK, Heather L.; LAVIS, John N.; WILSON, Michael G.; MULVALE, Gillian; MIATELLO, Ashleigh. Understanding the implementation of evidence-informed policies and practices from a policy perspective: a critical interpretive synthesis. Implementation Science, v. 16, n. 18, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s13012-021-01082-7>. Acesso em: 5 julho de 2024.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco Gaetani; SALM, José Francisco. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 98-127.

EASTON, David. A Systems Analysis of Political Life. New York: Wiley, 1965. 507 p.

EXWORTHY, Mark. Policy to tackle the social determinants of health: using conceptual models to understand the policy process. Health Policy and Planning, v. 23, n. 5, p. 318-327, 2008. Disponível em: https://academic.oup.com/heapol/article/23/5/318/615803. Acesso em: 5 de julho de 2024.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 319.

LAMY, Marcelo. Metodologia da Pesquisa: técnicas de investigação, argumentação e redação. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Matrioska Editora, 2020.

LASSWELL, Harold D. A Pre-View of Policy Sciences. New York: Elsevier, 1971. 205 p. Disponível em: https://archive.org/details/previewofpolicys0000lass. Acesso em: 25 de junho de 2024.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through. Public Administration Review, 1959, v. 19, n. 2, p. 79-88.

10.5281/zenodo.14478670

MUELLER, Dennis C. Public Choice III. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 755 p. ISBN 978-0-521-81546-8.

OSTROM, Elinor. Understanding Institutional Diversity. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NISKANEN, William A. Bureaucracy and Representative Government. 1. ed. Chicago: Aldine, Atherton, 1971. 241 p. ISBN 978-0-202-30959-0.

SCHLAGER, Edella; COX, Michael. Institutionalism as a Theory for Understanding Policy Creation: an Underused Resource. Journal of Policy Practice and Research, 2018, p. 227. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1007/s42972-018-0003-2. Acesso em: 04 de julho de 2024.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LAMY, Marcelo; MALTA, Klauss Carvalho de. Modelos de Análise de Políticas Públicas: uma revisão crítica. **UNISANTA Law and Social Science**, Vol. 13, N. 2 (jul./dez. 2024), pp. 271-284. ISSN: 2317-1308.

Recebido em 11/10/2024
Aprovado em 29/10/2024

CC BY

10.5281/zenodo.14478670