

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE REVISÃO DA LITERATURA¹

Roger Pena de Lima
Maria Valéria Jacques de Medeiros
Remi Castioni

Nota 1. Capítulo elaborado como leitura introdutória aos estudos de caso com o objetivo de fornecer alguns fundamentos teóricos para a reflexão sobre políticas públicas e educação, sua gestão e implementação.

O campo de estudo de políticas públicas começa a se constituir a partir do final da década de 1950 e do início da década de 1960, em especial nos Estados Unidos e na Europa e se consolida no contexto da Guerra Fria e da crise do Welfare State, sendo marcado inicialmente por um forte interesse na análise da efetividade das políticas públicas (SOUZA, 2006).

A partir da Constituição de 1988 o campo das políticas públicas no Brasil ganha novo impulso no meio acadêmico.

No Brasil, o campo de políticas públicas adquiriu, em especial a partir da redemocratização e da descentralização promovida com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), significativa tradição no meio acadêmico, com pesquisas produzidas



em diversas áreas do conhecimento baseadas em uma grande gama de abordagens teórico-metodológicas.

A despeito de sua trajetória do campo de estudo de políticas públicas no Brasil, autores como Melo (1999) e Souza (2006) defendem que os estudos sobre políticas públicas no Brasil ainda carecem de maior desenvolvimento teórico-conceitual e metodológico. Dentre as maiores fragilidades que os autores apontam, destacam-se a concepção de que os processos de formação de agenda, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas são processos de caráter eminentemente técnicos, lineares e racionais, a fragmentação das análises e a pouca atenção dada aos contextos políticos, sociais e econômicos.

A literatura especializada construiu no decorrer da trajetória desse campo de estudos constructos que buscam definir o que são políticas públicas. Dentre as diversas contribuições de autores nacionais e internacionais, apresentaremos as reflexões produzidas por Easton (1953), Jenkins (1978), Wildavsky (1979), Souza (2006) e Secchi (2013).

Para Easton (1953, p. 25) “uma política (policy) é uma teia de decisões que alocam valor”, definindo as ações estatais e sociais. Já Jenkins (1978, p. 15) define a política como um “conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada”.

Wildavsky (1979, p. 387) lembra que “o termo política é usado para referir-se a um processo de tomada de decisões”, mas também ao produto desse processo, se “constituindo em ações para dar respostas aos mais variados anseios e problemas sociais, visando garantir direitos, solucionar questões conflituosas, ou planejar a intervenção estatal”, a médio e longo prazo, e são marcadas por tensões, embates, conflitos e divergências.

Dentre as diversas fontes disponíveis para o tratamento da temática em tela, optamos por aprofundar a discussão teórico-conceitual a partir do trabalho de Secchi, que tem a virtude de realizar um amplo esforço de revisão da literatura sobre políticas públicas. Na concepção do autor, “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2013, p.1).

A discussão sobre a definição de política pública conduzida por Secchi (2013) se baseia em três questões fundamentais:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais, ou também por atores não estatais?
2. Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?
3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas, ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, 2013, p.2).

A resposta para tais questões traz importantes reflexões a respeito das políticas públicas, seus modos de formulação, implementação e avaliação e seus resultados.

A abordagem estatista e a abordagem multicêntrica.

A fim de responder à primeira questão, recorreremos às duas perspectivas consolidadas na literatura: a abordagem estatista (ou estadocêntrica) e a abordagem multicêntrica (ou policêntrica). Na abordagem estatista, a política pública só é produzida por atores estatais. É nesta linha que Saravia identifica as definições dos dicionários de ciência política: “[...] a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante”. (SARAVIA, 2006, p.31). Para essa abordagem, o poder imperativo do Estado é a característica basilar, encontrada em boa parte das definições de políticas públicas. A abordagem multicêntrica por sua vez admite o protagonismo de organizações não estatais na constituição das políticas públicas. Nesta perspectiva é reconhecida a existência de vários centros de decisão, sendo tal abordagem ancorada em teorias como a da governança pública, da coalizão de defesas e das redes de políticas públicas. É o protagonismo no processo

decisório, que envolve a formulação de uma política pública, que distingue as abordagens assinaladas.

A segunda questão apresentada por Secchi, guarda relação com a definição de Monteiro (1982, p. 12) que afirma que uma política pública é "[...] um curso de ação (ou inação) conscientemente escolhido e orientado para um determinado fim". Nesse ponto, é preciso fazer uma distinção entre a falta de uma política pública e a inação de um ator durante uma das fases da política. Seguindo a argumentação de Secchi (2013, p.6), a política pública deve ser entendida como uma diretriz e, desta forma, a diretriz pode ou não ser implementada. Entretanto, não se pode aceitar a ausência de diretriz como uma política pública.

O terceiro questionamento aborda a questão do nível de diretriz da política pública: estratégica, intermediária ou operacional. Alguns autores defendem que apenas as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) poderiam ser consideradas nas análises de políticas públicas. Nessa perspectiva seriam desconsiderados programas, planos ou projetos, uma vez que esses se referem às diretrizes intermediárias ou operacionais.

Apresentados os conceitos sobre políticas públicas, faremos a categorização dos principais modelos de análise de políticas públicas: o ciclo de políticas públicas (Lassell, 1971; Souza, 2006; Lotta, 2010), o modelo das coalizões de advocacia (SABAITER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH ET AL, 2018) e a abordagem do ciclo das políticas públicas (Ball, Bowe e Gold, 1992; MAINARDES, 2006).

O ciclo das Políticas Públicas

O ciclo das Políticas Públicas se constitui em um modelo largamente utilizado e que se organiza por um conjunto de estágios, que vão desde o momento em que o debate em torno de uma problemática chega à esfera pública, até a avaliação de seus resultados, formando assim um ciclo de políticas públicas.

O ciclo de políticas públicas é uma ferramenta analítica.

Desde seu desenvolvimento inicial por Lassell (1971), o ciclo de políticas públicas se constituiu como uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema. As críticas alertam para a necessidade de não se considerar as fases como rígidas etapas sequenciais, ou seja, é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem. Sendo assim, mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas.

Entre os principais trabalhos conceituais sobre o ciclo das políticas públicas, destacaremos as considerações produzidas por Lassell (1971), Souza (2006) e Lotta (2010).

Em importante abordagem, Lasswell (1971), precursor deste modelo analítico, dividiu o ciclo das políticas públicas em sete estágios distintos: 1) informação; 2) promoção; 3) prescrição; 4) invocação; 5) aplicação; 6) término e; 7) avaliação.

No Brasil, Celina Souza (2006) conceituou o ciclo das políticas públicas como um processo dinâmico e inter-relacionado que pode ser dividido da seguinte forma: 1) definição de agenda; 2) identificação de alternativas; 3) avaliação das opções; 4) seleção das opções; 5) implementação e; 6) avaliação.

Lotta (2010), autora que caracteriza o ciclo das políticas como um conjunto interligado por processos contínuos, e muitas vezes sobrepostos metodologicamente, propõe que o ciclo seja organizado em quatro estágios: agenda, formulação, implementação e avaliação (Figura 1):

Figura 1. O ciclo das políticas públicas



Fonte: Lotta (2010). Elaboração própria.

A literatura define a fase de agenda como aquela no qual os assuntos e reivindicações são trazidos à tona e debatidos na esfera pública. É nesse momento em que grupos específicos apresentam suas demandas (*inputs*) e começam a exercer influência no debate público. Uma questão primordial a ser compreendida nesse momento é como um problema vem à tona e que processos de disputa se constroem em torno do assunto (Souza, 2006), a partir da atuação coalizões de interesse (Teixeira, 2002). Lotta (2010) resalta que quatro questões precisam ser compreendidas na fase de Agenda: como está organizada a arena onde se travará o debate? como são estabelecidas as regras para legitimar o debate?; quem são os atores que constroem a agenda? e; quais os seus interesses e como os problemas conseguem ganhar espaço dentro da agenda?

No que se refere à formulação, Lotta (2010) a define como o momento em que uma política pública começa a ser formalmente planejada,

ou seja, o momento em que os *inputs* levam à tomada de decisões a respeito das possibilidades de ação para responder a uma demanda ou problema (*outputs*). Já Souza (2006), percebe o estágio da formulação como o momento no qual os governos definem seus propósitos e constroem ações concretas para produzir os resultados esperados.

A literatura ressalta que essa fase é permeada por “pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses” (TEIXEIRA, 2002, p. 5), requerendo dos analistas de políticas públicas uma visão acurada acerca das disputas, dos polos antagônicos de poder e dos atores que influenciam a formulação, pois “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos formulados e implementados” (FREY, 2000, p. 213).

A implementação, por seu turno, é definida por Hill (2006) como o momento de tradução das políticas que emergiram do complexo processo de formulação e se constitui pelo planejamento concreto de ações e da mobilização do aparelho estatal para a efetivação da política.

Na visão de Hill (2006), a implementação pode ser definida como o momento de tradução das políticas que emergiram do complexo processo de formulação, no qual foram decididos os caminhos para solucionar uma problemática, e se constitui pelo estabelecimento do planejamento concreto das ações necessárias para a consecução dos objetivos propostos, por meio da organização do aparelho do Estado, com seus recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos, bem como pela organização de planos de execução sistematizados.

Arretche (2002), por sua vez, aponta que a análise do processo de implementação de uma política pública é fundamental, pois esse momento traz mudanças substanciais no desenho original concebido durante a fase de formulação de uma determinada política. Assim, cabe aos analistas de políticas públicas deterem-se com bastante precisão na organização, nos programas, nas ações, na compreensão e na adesão dos agentes de implementação em relação ao que foi formulado, verificando se há compasso entre o que está sendo realizado e as intenções estabelecidas pelos formuladores.

Agentes de implementação modificam as políticas.

Assim, à luz das concepções teóricas apresentadas, percebe-se que os agentes de implementação acabam por modificar a política pública no decorrer do seu ciclo, levando-a muitas vezes a resultados diametralmente opostos daqueles que foram concebidos. Para D’Ascenzi e Lima (2013, p.104) “isso se dá porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais. Desse amálgama nasce a política pública”.

A literatura aponta que a análise da implementação de políticas públicas surge tendo como foco os processos decisórios e hierárquicos, centrando a atenção nas decisões de cima para baixo, sendo, segundo Lotta (2010), e percebida como um processo no qual as políticas formuladas e legitimadas por instâncias superiores, seriam transformadas pelos setores administrativos em práticas e ações a serem implantadas por burocratas. Essa perspectiva de análise, denominada de *policy-centred*, marcada pela visão weberiana de burocracia, percebia a implementação como um processo neutro, tornando “a política pública como um processo de determinação de objetivos e tomadas de decisão racionais, a partir da separação entre administradores e políticos” (LOTTA, 2010, p. 28), pois desconsiderava as tensões e a influência dos agentes de implementação nesse processo.

Em oposição a essa perspectiva, teóricos começaram a apontar as fragilidades em relação à perspectiva *policy-centred*, e chamaram a atenção para o fato de que alguns fatores intervêm na implementação de políticas públicas, as afastando muitas vezes daquilo que foi formulado. Entre esses teóricos devemos destacar os trabalhos realizados Pressman e Wildavsky (1973), onde apontavam que o processo de implementação deveria ser percebido como algo contínuo, permeado por barganha e negociação.

Modelo *top-down* e modelo *botton-up*.

Essas duas perspectivas levaram à elaboração de dois modelos básicos de análise de implementação amplamente utilizados: o modelo *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *bottom-up* (de baixo para cima).

O modelo *top-down* atribui centralidade aos planos e normas, deixando clara a distinção entre a política e a administração, e se baseia na necessidade de garantir o controle, em um processo no qual a ação dos implementadores seria controlada pelos níveis hierárquicos superiores. Em oposição ao centralismo dado aos planos e normas e à necessidade de controle, o modelo *bottom-up* desloca a centralidade para os atores e suas ações, pois nessa visão a política é ressignificada no momento de implementação por parte dos atores responsáveis. Assim, “essa perspectiva vê a política pública como flexível e apta a se adaptar a possíveis contingências e alterações, e são justamente esses fatores que levam aos diferentes resultados possíveis” (Lotta, 2010, p. 31).

Por fim, a fase de avaliação de políticas públicas é um processo que pode ocorrer em momentos distintos, podendo ser ex-ante, no seu decorrer, ou ex-post. Segundo Lotta (2010, p. 27) o processo de avaliação de políticas públicas garante “um readequamento e realinhamento da política pública, garantindo a ela um posicionamento mais correto na busca dos impactos desejados”.

O modelo das Coalizões de Advocacia (ACF)

Os primeiros estudos sobre coalizões de advocacia surgiram na década de 1950 com a publicação de trabalhos seminais em psicologia sobre o comportamento de indivíduos em pequenos grupos que interagem entre si (VINACKE; ARCKOFF, 1957) e se desenvolveram no decorrer da década de 1960 por meio da produção de diversos estudos experimentais que objetivavam compreender como se formam coalizões e como os atores atuam para maximizar seus ganhos (GAMSON, 1961).

Esses estudos buscavam romper com a perspectiva racionalista que marcava os estudos iniciais sobre políticas públicas (LASSWELL, 1951) a partir de bases teóricas como a Teoria da Racionalidade Limitada (SIMON,

1959) que estabelece críticas ao excesso de racionalismo e defende que os *policy makers* (decisores políticos) atuam sob racionalidade limitada, submetidos a vieses de interpretação e a heurísticas simplificadoras (KAHNEMAN; TVERSKY, 1974) em um ambiente no qual o desenvolvimento das políticas públicas é permeado por disputas, conflitos de interesse, sistemas de crenças e interações entre atores e níveis de governo.

A partir do desenvolvimento de modelos teóricos sobre formação de coalizões governamentais e da necessidade de construção de modelos teóricos para a análise de políticas públicas, Sabatier (1988), com posterior colaboração de Jenkins-Smith (1993) e Cristipher Weble (2007), propôs o Advocacy Coalition Framework (ACF), ou Modelo de Coalizões de Advocacia, abordagem de análise de políticas públicas que busca compreender o processo das políticas públicas, com foco nos padrões de mudanças por que passam e no aprendizado orientado às próprias políticas públicas a partir da atuação de coalizões que operam no sentido de defender suas próprias convicções.

O estudo dos mecanismos de intermediação de interesses é o campo da ACF.

O ACF fornece ao campo de análise de políticas uma visão alternativa ao modelo temporal do ciclo das políticas públicas ao adotar como princípio epistemológico o estudo de mecanismos de intermediação de interesses com características pouco exploradas em outras abordagens, focando seu interesse em questões como as interações não hierárquicas, as complexidades legal e substantivas das políticas públicas, a baixa formalização de informações e recursos, a interação entre variados níveis de governo, a participação de múltiplos atores com interesses distintos, a atuação de grupos e redes de especialistas e a influência de organizações internacionais, entre outros fatores (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015), permitindo “analisar as políticas públicas de maneira mais dinâmica, considerando os

processos de formação de agenda, formulação, implementação e avaliação numa perspectiva não linear” (MA; VIEIRA, 2020, p. 164).

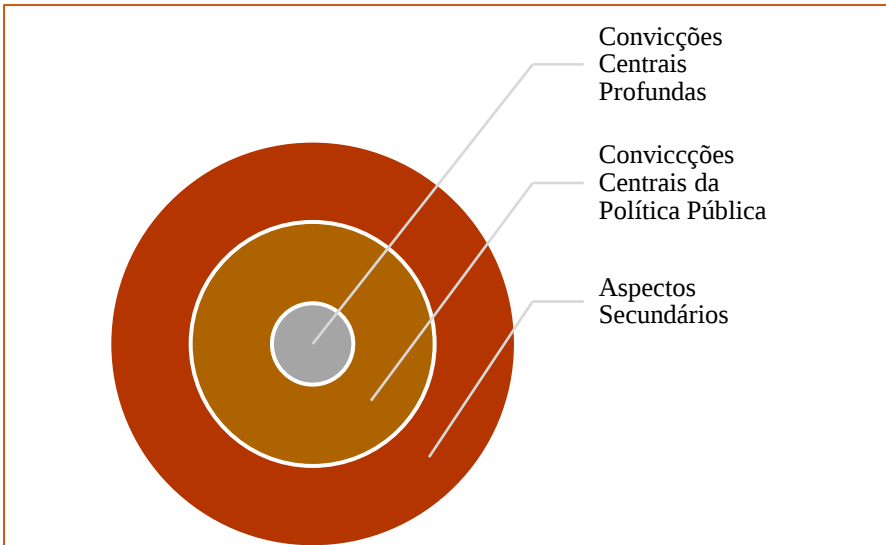
A fim de compreender de forma dinâmica as políticas públicas, as análises orientadas pelo ACF são realizadas a partir da delimitação de um subsistema, conceituado “como um conjunto de atores, individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, ativa e regularmente preocupados com determinado campo das políticas públicas” (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015, p.92), que atuam e se especializam em determinado campo e formam coalizões objetivando influenciar as decisões nesse campo a partir de um conjunto de crenças (JENKINS-SMITH ET AL, 2018).

O agrupamento de atores em torno de uma coalizão é realizado por meio da convergência de crenças, havendo, contudo, atores que não se acomodam em nenhuma das coalizões, como por exemplo, consultores, assessores, pesquisadores e burocratas, que participam do processo apenas para oferecer suas habilidades técnicas (OLIVEIRA; FILHO, 2022).

As crenças envolvem um conjunto complexo de “valores prioritários, percepções acerca de importantes relações causais, percepções sobre a situação mundial e sobre a eficácia dos instrumentos de políticas públicas” (SABATIER, 1988, p. 132) e, em geral, se observa que a crença das pessoas corresponde à crença das instituições as quais representam.

O sistema de crenças é descrito a partir de uma estrutura em 3 camadas, conforme a Figura 1. Há que se observar que quanto mais próximo do centro da figura, mais difícil é alterar as convicções da coalizão:

Figura 2. O sistema de crenças e suas camadas.



Fonte: Adaptado de SUMIYA; SANO, 2021.

No núcleo dos sistemas de crenças estão as Convicções Centrais Profundas (*deep core beliefs*), ou seja, o núcleo duro, que conferem a orientação ideológica ao ator ou coalização, sendo compostas por “valores a partir dos quais o indivíduo irá interpretar o mundo, ou seja, apresentam um caráter normativo” (SUMIYA; SANO. 2021, p. 5). Essas crenças são, portanto, mais estáveis e predominantemente normativas e tendem a se manter estáveis por longos períodos de tempo. São exemplos a orientação conservadora ou liberal.

Em um patamar intermediário estão as Convicções Centrais da Política (*policy core beliefs*) que emanam das convicções centrais profundas e têm como objetivo concretizá-las. São crenças sobre os fundamentos da política pública e incluem as estratégias básicas, os preceitos normativos centrais, os instrumentos de políticas públicas e as relações causais. As Convicções Centrais da Política Pública, em geral, são o fator aglutinador e mantenedor das coalizões. Havendo dissonâncias nesses componentes, costuma-se perceber uma subdivisão ou a criação de uma nova coalizão.

Por último, estão as crenças secundárias (*secondary beliefs*), que possuem escopo mais restrito e são formadas com base em questões empíricas mais específicas verificadas ao longo da discussão interna ao subsistema. Têm caráter conjuntural e instrumental, sendo identificadas como os meios pelos quais se atingirá o resultado político retratado pelas crenças principais de política. Assim sendo, é comum que sofram diversas alterações ao longo da evolução do subsistema e da maturação de determinada solução política.

Dentro do subsistema, a hipótese teórica central é de que os atores devem demonstrar um grau maior de consenso em questões centrais de política e menor quanto a aspectos secundários, podendo ocorrer de alguns atores abrirem mão de crenças secundárias antes de demonstrarem fraqueza para o restante das coalizões. A regra geral é que o subsistema possua certo grau de conflito entre duas ou mais coalizões, mas é verificada também a ocorrência de casos em que uma das coalizões é dominante, ditando a condução das políticas daquele subsistema frente a coalizões com menor força para fazer valer as suas crenças.

Na ACF a unidade de análise é o subsistema.

A fim de garantir rigor metodológico, no ACF a unidade de análise mais adequada para compreender os processos de formulação ou as mudanças ocorridas nas políticas públicas ao longo de uma trajetória é o subsistema, compreendido “como um conjunto de atores, individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, ativa e regularmente preocupados com determinado campo das políticas públicas” (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015, p.92), que buscam se especializar em subsistemas políticos e formar coalizões objetivando influenciar as decisões nesse campo a partir de um conjunto de crenças (JENKINS-SMITH ET AL, 2018).

Os subsistemas contêm um diverso conjunto de atores, que deverão ser agregados em grupos que reduzam a sua quantidade para tornar a análise factível, formando dessa forma as coalizões de defesa, que podem ser

definidas “como um conjunto de pessoas oriundas de diversas posições que compartilham um sistema de crenças e aparentam um grau não trivial de coordenação das atividades ao longo de um tempo” (OLIVEIRA; FILHO, 2022, p. 644).

O agrupamento de atores em torno de uma coalizão é realizado por meio da convergência de crenças, havendo, contudo, atores que não se acomodam em nenhuma das coalizões, como por exemplo, consultores, assessores, pesquisadores e burocratas, que participam do processo apenas para oferecer suas habilidades técnicas (OLIVEIRA; FILHO, 2022). A posição dos indivíduos tende a ser a posição das organizações a que pertencem, quando atuam em nome delas (INGOLD, VARONE, 2011). A partir dessa premissa são realizadas agregações desses atores/organizações em coalizões de advocacia, estruturadas, sobretudo, em função do compartilhamento de crenças e de estratégias de ação coordenadas.

Subsistemas são independentes e sofrem interferências de outros subsistemas.

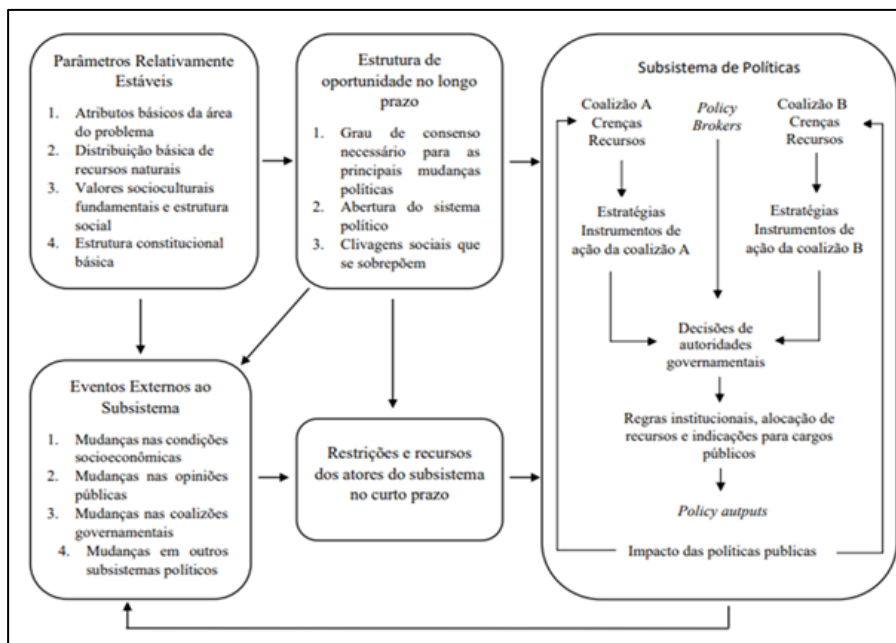
Os subsistemas não são totalmente independentes, estão sujeitos a eventos externos e a interferência de outros subsistemas (Weible, Sabatier e McQueen, 2009). Podem em muitos casos serem sobrepostos ou parte de subsistemas maiores (Política Educacional – Política de Avaliação Educacional).

Como forma de garantir rigor metodológico e propiciar um *framework* que facilite a análise, o uso de diagramas para representar os fluxos e relações entre os conceitos do ACF e o fluxo da mudança de política é bastante comum aos trabalhos que utilizam o ACF. O diagrama mais observado nos trabalhos, baseado no texto de Sabatier e Weible (2007), traz cinco elementos centrais: (1) parâmetros relativamente estáveis, (2) eventos externos ao subsistema, (3) estruturas de oportunidade no longo prazo, (4) restrições e recursos dos atores do subsistema no curto prazo, e (5) o “próprio” subsistema de política. Nesse último, estão representadas as coalizões que competem pela condução da política pública, sendo

condicionados direta ou indiretamente pelos elementos externos ao subsistema.

Na figura 2, a seguir, é apresentado o diagrama base do ACF na sua versão mais recente (Jenkins Smith et al., 2014).

Figura 2: Framework do ACF (Jenkins Smith et al., 2014).



Fonte: Jenkins Smith et al., 2014.

Dessa representação, depreende-se que as coalizões possuem crenças estabelecidas e empregam seus recursos em estratégias políticas que levem à adoção das suas preferências na tomada de decisão pelas autoridades governamentais, criando assim regras institucionais, resultados e impactos políticos. Esses desdobramentos possuem também um caráter recursivo sobre as características das coalizões, tornando o processo de gestão política interativo.

Na dinâmica interna do subsistema, além das crenças, são trabalhados os recursos das coalizões e seus atores. Eles fazem parte do conjunto de

fatores que influenciam o comportamento dos atores e a formulação da política pública. No total são seis os recursos destacados pelos autores do ACF, quais sejam: posição de autoridade, opinião pública, conquista de informação, mobilização de “tropas”, recursos financeiros e liderança hábil (SABATIER & WEIBLE, 2007).

As divergências quanto às crenças tendem a dificultar o processo de negociação e mudança nas políticas públicas. O processo de resolução de conflitos entre coalizões geralmente é complexo, sobretudo porque os atores de diferentes coalizões percebem o mundo mediante lentes distintas. Os níveis de conflito, que variam de acordo com o subsistema e o tempo, serão proporcionais ao grau de incompatibilidade entre as principais crenças das coalizões concorrentes.

Os *parâmetros relativamente estáveis* representam um conjunto de variáveis bastante estáveis que podem se manifestar tanto dentro quanto fora do subsistema. Esses fatores tem a característica de limitar a gama de alternativas e recursos à disposição dos atores do subsistema. As variáveis que compõe tais parâmetros têm larga relação com as características do regime institucional que envolve a área em questão. Os atributos básicos do problema (área), a distribuição básica dos recursos naturais, os valores socio-culturais fundamentais e estrutura social e a estrutura legal traduzem esses fatores (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

O conjunto de mudanças conjunturais formam os *eventos externos ao subsistema*, e se relacionam às oportunidades e restrições que condicionam a ação dos atores no interior do subsistema. Constituem-se nos elementos mais dinâmicos capazes de promover a mudança principal nas políticas (*major policy change*). Têm o potencial de alterar rapidamente a lógica do subsistema, na medida que catalisam a prevalência de algumas crenças em detrimento de outras. A sua relevância é também atribuída ao fato de os atores possuírem pouco controle sobre a sua oscilação (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). São descritas por Jenkins-Smith et al. (2014) como sendo compostas por mudanças (1) nas condições socioeconômicas; (2) na opinião pública; (3) nas coalizões governamentais; e (4) em outros subsistemas.

Possuem também papel relevante os fatores que modulam o impacto dessas mudanças sobre o subsistema no curto e no longo prazo. As

restrições e recursos dos atores do subsistema respondem pelo curto prazo, abrangendo a relação de recursos que podem canalizar as alterações conjunturais, indo além de recursos somente financeiros. Sabatier e Weible (2009, pp. 201-202) apresentam tipologia com seis categorias de recursos: (A) autoridade formal para tomar decisões políticas; (B) opinião pública; (C) informação; (D) mobilização; (E) recursos financeiros; e (F) lideranças habilitadas.

O segundo modulador trata-se da componente contextual em que as coalizões operam – as estruturas de oportunidade de longo prazo. Seu papel é de mediação entre os parâmetros relativamente estáveis e o subsistema. Sua introdução no *framework* deu-se em 2007, em revisão promovida por Sabatier e Weible, devido às críticas que o ACF recebia por ser supostamente só aplicável ao pluralismo americano, em que existem múltiplos atores e abertura política suficiente para que defendam os seus interesses. Assim, foram apontados 3 (três) fatores que afetam os recursos e o comportamento das coalizões de advocacia: (1) grau de consenso necessário para a mudança política ampla; (2) abertura do sistema político; e (3) clivagens sociais que se sobrepõem.

As mudanças ocasionadas nas políticas públicas, segundo os autores, derivam de fatores internos ao subsistema e de fatores exógenos a ele. Por meio da composição interna, são descritos no ACF três mecanismos de mudanças: (1) oriunda de aprendizado orientado às políticas públicas; (2) choques internos; e (3) acordos negociados (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O aprendizado causa mudanças duradouras por motivar revisões nos objetivos políticos do subsistema. Suas raízes advêm da experiência e de novas informações trazidas por cientistas e técnicos. Os choques internos são vistos como fatores importantes que podem gerar mudanças na política pública e são entendidos como eventos que atraem a opinião pública, ressaltam vulnerabilidades, falhas, negligências e trazem novas informações para dentro do processo político. Com o acordo negociado, último fator interno de mudança, o ACF passa a proporcionar uma visão mais consistente a respeito da identificação de condições sob as quais acordos envolvendo mudanças importantes na política pública são gerados entre as coalizões que anteriormente se encontravam em conflito.

A abordagem do Ciclo das Políticas Públicas: contribuições para a análise de políticas educacionais.

Na área de educação, a partir dos anos de 2000, sob a influência do pesquisador inglês Stephen Ball, professor do Instituto de Educação da Universidade de Londres, surge uma outra interpretação, que é incorporada por seus ex-orientandos no Brasil e que ganhou terreno na produção de teses e dissertações.

Na literatura produzida a partir das contribuições de Ball, Bowe e Gold (1992), que foram adaptadas na América Latina pelos trabalhos de Mainardes (2006; 2009), de Mainardes, Ferreira e Tello, (2011) e Tello (2013) trata-se de uma proposta analítica constituída por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Tais contextos não constituem uma sequência linear; estão relacionados entre si. Nessa abordagem, a linearidade e o reducionismo de outros modelos analíticos dão espaço à interpretação crítica e dialética do complexo processo histórico, político, econômico e cultural a que se submetem a realização das políticas públicas.

Dessa forma, os autores questionam os modelos que analisam as políticas isoladamente e desconsideram os diversos contextos envolvidos. Ball, Bowe e Gold (1992) estão entre os que “rejeitam os modelos de política educacional que separam as fases da formulação e implementação porque eles ignoram as disputas e os embates sobre a política e reforçam a racionalidade do processo de gestão” (MAINARDES, 2006, p. 49).

Caminhando nesse sentido, Ball, Bowe e Gold (1992) formularam a abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*), considerada como um método, uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas. Interessante observar que no espanhol o termo cunhado por Ball para denominar o seu método foi traduzido como estudios de trayectorias de políticas (GONZÁLEZ; PAZ, 2013), o qual, a nosso ver, se aproxima mais do pensamento do autor, visto que o termo “ciclo” remete ao imaginário de fases (algo linear) e o termo “trajetória” conota algo processual e dinâmico.

Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais (MAINARDES, 2006, p. 49).

Dessa maneira, a abordagem do ciclo de políticas contempla os espaços de implementação como lócus de (re)interpretação dos sentidos e significados das políticas. Sobre isso, Mainardes e Gandin (2013) explicam que as políticas não são meramente implementadas. Elas são reinterpretadas, recriadas no contexto da prática, por meio de ajustes, adaptações e criações.

A Rede Latino-americana de Estudos Epistemológicos em Política Educativa (ReLePe).

Recentemente, com o objetivo de constituir um campo teórico consistente de análise das políticas educacionais, foi formada a Rede Latino-americana de Estudos Epistemológicos em Política Educativa (ReLePe), cujo objetivo, no caso do Brasil, é influenciar a produção teórica em que estariam os programas de pós-graduação em educação cadastrados na base da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e, em particular, os que têm como objeto a análise de políticas educacionais.

A abordagem de governança em políticas públicas de educação

O conceito de governança, no modelo teórico desenvolvido por Guy Peters e Jon Pierre² (2016) é explicado a partir de cinco “funções de governança” em políticas públicas: tomada de decisão, seleção de objetivos, mobilização de recursos, implementação e avaliação-feedback-aprendizagem.

Cinco funções de governança em políticas públicas.

Nota 2. Os professores Guy Peters e Jon Pierre são parceiros em pesquisas sobre governança e autores de obras em conjunto. Guy Peters é professor da University of Pittsburgh nos EUA e Jon Pierre é professor University of Gothenburg, na Suécia.

Para Pierre e Peters (2016) a tomada de decisão é a etapa que dispara o processo de governança, mas é também uma função presente em todas as demais etapas que a sucedem. A tomada de decisão é uma tarefa inerentemente política, trata-se de uma tarefa central de governo. Como característica essencial da governança, a tomada de decisão é um processo tanto formal quanto social para os autores.

A dimensão formal da tomada de decisão pressupõe um alto grau de programação, enquanto a dimensão social destaca as muitas contingências na tomada de decisão pública que se originam, teoricamente, de uma ampla consulta à sociedade. Nesse sentido a governança envolve a ligação de vários atores engajados em uma variedade de funções de governança que precisam se encaixar bem para produzir uma direção eficaz. Um elemento central de uma análise comparativa de governança, portanto, passa a ser a forma como as decisões são tomadas e a mistura de elementos formais e sociais de tomada de decisão.

Nota 3. Lei Federal no. 130005 de 25 de junho de 2014 que aprova o PNE e dá outras providências.

Vejamos por exemplo o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024, ele é o documento vigente no Brasil, aprovado em Lei Federal³, que define 20 metas da educação pública brasileira para o presente decênio. A governança da execução do PNE, com foco nessas metas, é atribuição do Ministério da Educação-MEC, que realiza também o monitoramento e avaliação das metas por meio do Instituto Nacional de Pesquisas Anísio Teixeira -INEP. A citada Lei define que além do MEC são responsáveis pelo monitoramento e a avaliação periódica do PNE a Comissão de Educação da Câmara

Nota 4. O Fórum Nacional de Educação foi criado pela Portaria Ministério da Educação n.º 1.407 de 14 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2010, e instituído por lei com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), pela Lei 13.005, de 24 de junho de 2014.

dos Deputados, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum Nacional de Educação⁴.

As prioridades da política de educação brasileira até 2024 foram claramente definidas nas 20 metas do PNE. Atingir essas metas é uma tarefa de gestão da educação, que implica em mobilizar e articular atores na esfera federal, estadual e municipal. Estamos falando de “coordenação de entes federados”: União, estados, municípios. Fazer com que essas metas sejam alcançadas é um desafio de implementação de políticas públicas de educação.

O alcance das metas do PNE é, portanto, uma tarefa de governança de políticas públicas com articulações em diferentes níveis de governo, envolvendo 26 Estados da Federação e o Distrito Federal e os 5.570 municípios brasileiros.

A governança de políticas públicas no federalismo brasileiro é um desafio.

Em nosso modelo federativo a governança de uma política pública federal de educação é um processo de alta complexidade. A Constituição Federal de 1988 concede autonomia aos estados e distrito federal e aos municípios, portanto cada ente federativo é autônomo em poderes e atribuições, cada ente é um universo único. Ao mesmo tempo a Constituição define que todos os entes têm obrigações constitucionais comuns e que devem operar em regime de colaboração.

Nesse sentido, as relações entre as partes constitutivas da federação, chamadas de relações intergovernamentais, referem-se a uma forma particular de Estado que envolve extensiva e contínua relação entre o governo

federal e os governos subnacionais. Essa ligação supõe negociação e barganha na formulação e implementação de políticas públicas. As relações inter-governamentais são, portanto, o modo como se concretiza a cooperação em países federativos. (ABRUCIO e SEGATTO, 2016)

Nota 5. SEGATTO, Catarina e Fernando Luiz Abrucio. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. In: **Revista Brasileira de Educação** v. 21 n. 65 p 411- 429 abr.-jun. 2016t

Um estudo⁵ sobre a cooperação na nossa federação heterogênea se propôs a verificar como acontece o regime de colaboração na educação, em seis estados brasileiros. Os resultados do estudo apontaram primeiramente que em educação é impossível considerar um padrão único de atuação dos estados, quanto às suas funções e ao contexto intergovernamental, pois as diferenças entre os estados – institucionais, socioeconômicas e de escolhas políticas - modificam a experiência da coordenação federativa.

Um segundo aspecto é que acontece uma sobreposição de competências entre estados federativos e seus municípios quanto ao ensino fundamental, eles concorrem na realização da política federal proposta. A conclusão é que não bastam ações coordenadoras do governo federal, os estados precisam assumir uma coordenação competente. O terceiro aspecto é que nas políticas educacionais são raros os programas federais que exigem que a coordenação regional seja dos estados, em alguns casos o estado faz uma mediação, por iniciativa própria. Portanto a articulação entre governo federal e estados precisa aumentar significativamente no que se refere à dinâmica política e gerencial da educação.

Por fim os autores argumentam, em quarto lugar, que os estados podem desempenhar um papel de coordenação na educação, mas não significa que esse processo tenha que ser homogêneo na Federação brasileira.

A governança das políticas públicas de educação nos estados no federalismo brasileiro é heterogênea.

A desigualdade de atuação dos estados deve-se não só a diferenças socioeconômicas, mas a critérios político-institucionais. (...) o estado mais rico da Federação, São Paulo, não tem uma política tão ativa de coordenação, como o Ceará, ou de cooperação, como Mato Grosso do Sul, Acre e Minas Gerais. É provável que o tamanho da rede paulista e sua enorme complexidade expliquem parte dessa diferença, mas a trajetória e as escolhas referentes à política não podem ser negligenciadas. (...) Conclui-se, portanto, que as diferenças entre os estados precisam entrar no arcabouço analítico daqueles que estudam a relação entre federalismo e políticas públicas no Brasil. Em alguns lugares, o governo estadual será mais central, em outros, em menor medida, mas em todos o seu papel é chave para entender o processo de coordenação nos municípios. (ABRUCIO e SEGATTO, 2016)

No caso da educação, além dos diferentes níveis de governo com suas competências e responsabilidades a entrega da política ao cidadão acontece numa instância ainda menor, a escola.

Por meio dos estudos de caso que serão estudados neste livro vamos conhecer desafios de implementação e gestão da política na escola. A seguir as 20 metas do PNE, que são a síntese da política educacional brasileira e uma referência importante para contextualização dos casos que serão estudados.

Metas do PNE 2014-2024⁶

Nota 6. Elaboração dos autores com as informações da Lei Federal no. 13.005 de 25 de junho de 2014 que aprova o PNE e dá outras providências disponível em.

META 1 - Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

META 2 - Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a

população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

META 3 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

META 4 - Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

META 5 -Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

META 6 - Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por

cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.

META 7 - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb.

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

META 8 - Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

META 9 - Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

META 10 -Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

META 11 - Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

META 12 - Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

META 13 - Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de

mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

META 14 - Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

META 15 - Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei n 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

META 16 -Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua

área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

META 17 – Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

META 18 – Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal

META 19 - Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

META 20 – Ampliar o investimento público em educação pública de forma a

atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Martha T. Silva. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, 45(3): 431-458, 2002.

BALL, Stephen J.; BOWE, Richard; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, 1988.

_____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

CAPELARI, M. G. M., ARAÚJO, S. M. V. G., & CALMON, P. C. D. P. Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, 7(2), 91-99, 2015.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

FREY, Klaus. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. PPGSP/UFSC. **Cadernos de Pesquisa**, n. 18, p. 1-36, set. 1999.

GONZÁLEZ, Silvia Novick de Senén; PAZ, Isabel Vilella. Las políticas educativas como textos y como discursos. El enfoque de Stephen Ball. In: TELLO, César. **Epistemologías de la política educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques**. São Paulo: Mercado de Letras, 2013

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: **Políticas Públicas – Coletânea – Volume 2**. Brasília: ENAP, 2006.

JENKINS, Willian. Policy Analysis: **A Political and Organizational Perspective**, Oxford: Martin Robertson, 1978.

_____. H. C., NOHRSTEDT, D., WEIBLE, C. M., & INGOLD, K. The advocacy coalition framework: An overview of the research program. In C. M. Weible, P. A. Sabatier, C. M. Weible, & P. A. Sabatier (Eds.), **Theories of the policy process** (pp. 135-171). London, UK: Routledge, 2018.

LASWELL, Harold D. **A Pre-view of policy sciences**. American Elsevier Publishing. EUA, 1971.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre os Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. Universidade de São Paulo, São Paulo. Tese de Doutorado, 2010.

MA, J., & VIEIRA, D. M. Aprendizado e mudança em políticas públicas: explorando possibilidades no Modelo de Coalizões de Defesa. **Revista de Administração Pública**, 54(6), 1672-1690, 2020.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

_____. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico metodológicas. **Contrapontos**. v. 9, n 1. p. 4-16. Itajaí, jan./abr. 2009.

_____; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. *In*: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____; GANDIN, Luís Armando. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. *In*: TELLO, César.; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. São Paulo: Mercado de Letras, 2013.

MELO, Marcos André. Estado, governo e políticas sociais. *In*: MICELI, Sérgio (org.) **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Editora Sumaré, 1999, p. 29 - 99.

MONTEIRO, J. V. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

OLIVEIRA, H. C. DE; SANCHES FILHO, A. O. Uma breve trajetória dos elementos constitutivos do Advocacy Coalition Framework (ACF). **Revista De Administração Pública**, 56(5), 632–653, 2022.

PIERRE, Jon e Peters, B. Guy. **Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing**. Cambridge University Press, 2016.

PRESSMAN, John L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: Univ. California Press, 1973.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*.: P. A. Sabatier (Ed.). **Theories of the policy process** (2a ed., pp. 189-220). Boulder, CO: Westview Press, 2007.

SECCHI, LEONARDO. **Políticas públicas: conceitos**, categorias de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEGATTO, C.; ABRUCIO F.L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21 n. 65 p 411- 429 abr.-jun. 2016

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Ano 8, nº16 – Porto Alegre, 2006.

TELLO, César. Las epistemologías de la política educativa – notas históricas y epistemológicas sobre el campo. *In*: TELLO, César. **Epistemologías de la política educativa**: posicionamientos, perspectivas y enfoques. São Paulo: Mercado de Letras, 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, 2002.

WILDAVSKY, Aaron. **Speaking truth to power**: the art and Craft of policy analysis. Boston, 1979.