

**ELÓI MARTINS SENHORAS
FLÁVIA CRISTINA SILVEIRA LEMOS
(organizadores)**

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Temas em Contexto



ASSISTÊNCIA SOCIAL

Temas em Contexto

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Temas em Contexto

ELÓI MARTINS SENHORAS
FLÁVIA CRISTINA SILVEIRA LEMOS
(organizadores)



BOA VISTA/RR
2023

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão

Elói Martins Senhoras
Maria Sharlyany Marques Ramos

Capa

Alokike Gael Chloe Hounkonnou
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e

Diagramação

Elói Martins Senhoras
Bárbina Líbia de Souza Santos

Conselho Editorial

Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Se 54 SENHORAS, Elói Martins; LEMOS, Flávia Cristina Silveira (organizadores).

Assistência Social: Temas em Contexto. Boa Vista: Editora IOLE, 2023, 351 p.

Série: Serviço Social. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-85212-06-9

1 - Assistência Social 2 - Brasil. 3 - Estudos de Caso. 4 - Portugal.

I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Serviço Social. IV - Série

CDD-360

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores.



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *práxis* em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capilarização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)



O ASSISTENTE/TRABALHADOR SOCIAL COMO AGENTE ATIVO NA ANÁLISE E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Jacqueline Marques

Este texto pretende apresentar alguns conceitos teóricos e modelos de análise de políticas públicas, de modo a fornecer ao assistente/trabalhador social uma análise teórica do processo de políticas sociais, com especial relevância ao modelo de análise do ciclo de políticas em fases ou momentos. Tal opção prende-se com a perspectiva do assistente/trabalhador social como agente implementador da política pública. Implementador que, na perspectiva de Michael Lipsky (1976; 2010), é um agente ativo com influência na política, um verdadeiro “fazedor de políticas”.

Apresenta-se as três fases do ciclo - formulação, implementação e avaliação - de modo a expor um quadro geral que pode ser operacionalizado e utilizado como ferramenta de análise das políticas que estes profissionais implementam. Encarar a necessidade de analisar a política que se implementa contribui para a politização da intervenção, através da mobilização do poder na luta de forças que caracterizam o campo social para, assim, combater a desigualdade e defender os direitos social e a equidade e justiça social. Caso não se encare este desafio a profissão de serviço/trabalho social poderá ser assumida como meramente executiva, abdicando da sua função propositiva e do seu papel ativo na formulação, implementação e avaliação das políticas sociais.

O capítulo foi elaborado a partir da análise bibliografia seguida de uma reflexão sobre a adequação do modelo de análise de políticas públicas à realidade do serviço/trabalho social. Inicia-se

com uma explicitação do conceito de política e de política pública do ponto de vistas de um conjunto de autores. Segue-se a apresentação do processo de política pública em fases ou momentos e de uma explicitação da escolha das três fases desse processo: formulação, implementação e avaliação.

Procurou-se, nesse mesmo ponto, explicar em que consiste cada uma das fases e os possíveis modelos teóricos para sua análise. O capítulo finaliza com uma reflexão do processo político enquanto ferramenta essencial para o assistente/trabalhador social e da importância que a mesma assume no papel deste profissional e na concretização dos princípios inerentes ao serviço/trabalho social.

CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

Começando pela expressão “política”, sabemos que em português integra uma diversidade de fenômenos, ao contrário da língua inglesa que apresenta uma diferenciação em três termos - *polity*, *politics* e *policy*. Esta diferenciação é apresentada por Frey (2000), ao considerar que o conceito de *polity* refere-se à esfera da política e faz a distinção entre o mundo da política e o da sociedade civil, reportando-se à “ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo” (p. 216).

O mesmo autor considera que *politics* refere-se à atividade política em geral, ou seja, ao “processo político, frequentemente de carácter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e decisões de distribuição” (p. 216). Finalmente, a *policy* diz respeito ao processo através do qual são elaborados e implementados programas de ação pública, ou seja, a “configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo das

decisões políticas” (p. 217), materializando a dimensão prática da política. Esta diferenciação é reduzida para dois conceitos por Sola (1996 *apud* TRABADA, 2003) e Roth Deubel (2006) que sugerem a distinção entre o termo *politics* e *policy*, o primeiro invoca os temas clássicos da investigação politóloga – poder, conflito, consenso, partidos, eleições, etc.-, ou seja, a atividade de organização e luta pelo controle do poder, enquanto o termo *policy* invoca a intervenção pública, as decisões de um governo, as consequências da política mais do que as suas condições iniciais, a indicação dos propósitos e programas das autoridades. Sintetizando, podemos considerar a distinção entre o sistema político propriamente dito – *polity* - e o processo político, no qual se toma decisões para desenvolver a política e se implementa a mesma – *politics* e *policy*.

Ultrapassada a diferenciação semântica do conceito, verificamos que o termo política apresenta uma diversidade de significados. Esta riqueza está patente nas palavras de Villanueva (1996) que, tendo em conta as perspectivas de Subirats (1989) e de Hogwood e Gunn (1981), considera que o conceito encerra um conjunto de entendimentos e campos diferenciados, como podemos ver:

política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito legal a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo possui num determinado campo (política de produtividade

agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de uma atividade governamental específica, o comportamento governamental (a política habitacional conseguiu construir um número de casas, a política de emprego criou postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental (política da energia, política da renda regressiva, política de ajuste e estabilização) (p. 22-23).

Esta amplitude do conceito levou Easton (1957) e Jenkins (1978) a definir a política como um conjunto de ações, uma teia de decisões inter-relacionadas. Alguns autores, como Hecló (1972, 2010), Ham e Hill (1993) e Pressman e Wildavsky (1973) e Dye (1976; 2013), consideram que para além da ação a inação (não-ação) faz parte integrante da política.

Tal como o conceito de política o termo política pública apresenta uma considerável diversidade conceptual. Assim, encontramos definições de grande amplitude como a de Dye (2013) que considera que a política pública é tudo o que o governo decide fazer ou não fazer até definições mais específicas que consideram a política pública como a ação governamental num determinado sector ou área geográfica (ver por exemplo as concepções de MENY; THOENIG, 1992).

Consideramos que a simplicidade do conceito é ilusória, já que, para além da ação (medidas concretas, decisões), a inação pode ser considerada como parte integrante do conceito, quando deliberadamente se decide não produzir nenhuma política.

Quadro 1 - Perspectivas de política pública

AUTOR	CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA
Lowi (1964, 1972, 1997)	A política pública pode assumir quatro formatos: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas. Cada uma delas terá conflitos e apoios diferentes, pelo que se irão processar de forma diferenciada dentro do sistema político.
Hecló e Wildavsky (1974)	A política pública é concebida como ação governamental dirigida para a obtenção de objetivos.
Lindblom (1979)	A política pública inclui processos, decisões e resultados, sem que isso exclua conflito entre os interesses divergentes presentes em cada momento e tensões, entre diferentes concepções do problema a resolver. Trata-se de um campo com poderes em conflito que ora competem ora colaboram perante opções específicas.
Subirats (1989)	A política pública refere-se à norma ou conjunto de normas que existem acerca de uma determinada problemática, bem como ao conjunto de programas ou objetivos que o governo possui num campo concreto.
Meny e Thoenig (1992)	A política pública apresenta-se como um programa de ação governamental num determinado setor da sociedade ou num determinado espaço geográfico.
Dye (2013)	A política pública é tudo aquilo que os governos decidem efetuar ou decidem não efetuar.
Villanueva (1996)	A política pública reporta-se às decisões do governo que incorporam a opinião, a participação, a coresponsabilidade e os recursos dos privados, na sua qualidade de cidadãos eleitores e contribuintes.
Gerston (1997)	A política pública refere-se ao conjunto de decisões, compromissos e ações produzidas pelos indivíduos que ocupam as posições de autoridade num dado governo e que resulta da interação entre diferentes atores que estão dentro e fora do governo.
Velásquez (2001)	A política pública refere-se ao conjunto de sucessivas iniciativas, decisões e ações do regime político perante situações socialmente problemáticas de modo a resolver as mesmas ou torná-las gerenciáveis.
Roth Deubel (2002)	A política pública é um conjunto de um ou de diversos objetivos coletivos considerados como necessários e que serão desenvolvidos, completa ou parcialmente, através de instituições e organizações governamentais com a finalidade de orientar os comportamentos dos atores individuais e coletivos para a alteração de uma determinada situação concebida como insatisfatória ou problemática.
Bucci (2008)	A política pública constitui-se numa complexidade de arranjos institucionais, expressos através de estratégias formalizadas ou programas de ação governamental que têm como objetivo coordenar os meios que estão à disposição do Estado, assim como as atividades privadas para desse modo concretizar fins socialmente relevantes, politicamente determinados e juridicamente estabelecidos.
Ruas (s/d)	A política pública são os <i>outputs</i> do sistema político, ou seja, o conjunto de procedimentos que se destinam à resolução de demandas, através da alocação de bens e recursos públicos. Esses <i>outputs</i> são o resultado da pressão do sistema político que podem ser originários do meio ambiente – <i>inputs</i> – ou do próprio sistema político – <i>withinputs</i> .

Fonte: Elaboração própria. Baseada nos autores supracitados.

Complexifica-se, igualmente, com o entendimento da política pública como resultado de negociações (e conflitos) entre diversos atores - individuais ou coletivos, públicos ou privados – em que cada um quer salvaguardar os seus interesses.

Com o intuito de compreender a diversidade de entendimentos da política pública agrupamos as perspectivas de diferentes autores. Note-se que não se pretende esgotar as perspectivas existentes, mas apenas apresentar, de forma simplificada algumas delas.

A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROCESSO

Autores como Wildavsky (1979), Lindblom (1981), Hogwood (1987) e Lindblom e Woodhouse (1993) foram essenciais na criação de modelos analíticos de políticas públicas, nomeadamente na percepção da política como um processo dinâmico que para ser analisado deve integrar um conjunto de fases ou momentos, ultrapassando, assim, as propostas em voga que se centravam no momento da formulação, considerada como a única capaz de influenciar o processo da política pública.

Em termos analíticos esta perspectiva permite ordenar o complexo processo da política pública, examinar a especificidade e complexidade de cada uma das fases desse processo e compreender quais os atores e fatores presentes e a influência que desenvolvem. Pelo contrário, as principais limitações desta perspectiva surgem quando o analista omite a complexidade do processo considerando-o como um somatório de fases sem interligação e quando concebe a política pública enquanto resolução de problemas, desvalorizando as lutas de interesses e os motivos que podem estar presentes em todo o processo.

São diversos os contributos apresentados para a divisão por fases do processo da política pública, como podemos observar no Quadro 2:

Quadro 2 - Momentos do processo das políticas públicas

AUTOR	MOMENTOS DO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Lindblom (1981)	O processo divide-se em 5 momentos: i) formação da agenda política; ii) construção da agenda política; iii) formulação da política; iv) implementação; v) avaliação.
Hogwood e Gunn (1984)	O processo divide-se em 9 momentos: i) definição da agenda política; ii) filtragem dos diferentes assuntos; iii) descrição ou processamento do assunto; iv) estudo ou prospeção dos desenvolvimentos possíveis do assunto; v) definição de objetivos, resultados e prioridades da política; vi) análise das opções ou alternativas para as ações da política; vii) implementação; viii) avaliação e verificação da política; ix) conservação, sucessão ou finalização da política.
Peters (1992)	O processo divide-se em 5 momentos: i) construção da agenda e formulação da política; ii) legitimação da política; iii) implementação; iv) alocação de recursos; v) avaliação.
Howlett e Ramesh (1995)	O processo divide-se em 5 momentos: i) formação da agenda; ii) formulação da agenda; iii) decisão; iv) implementação; v) avaliação.
Frey (2000)	O processo divide-se em 3 momentos principais: i) formulação, que se subdivide em três fases: percepção e descrição dos problemas; integração do problema na agenda política; elaboração de programas e decisões; ii) implementação; iii) avaliação;
Roth Deubel (2006)	O processo divide-se em 5 momentos: i) identificação do problema; ii) formulação das soluções; iii) tomada de decisões; iv) implementação; v) avaliação.
Souza (2006)	O processo divide-se em 3 momentos principais: i) formulação, que se subdivide em quatro fases: agenda política; reconhecimento das alternativas; avaliação das escolhas existentes; seleção das opções; ii) implementação; iii) avaliação.

Fonte: Elaboração própria. Baseada nos autores supracitados.

É possível verificar que as diferentes propostas, embora distintas, apresentam elementos similares. Frey (2000) e Souza (2006) apresentam um modelo semelhante que integra três momentos, nos quais consideramos que se podem agrupar alguns dos

momentos assinalados pelos autores do quadro anterior. Nesse sentido, julgamos possível apresentar três fases principais do processo da política pública: a formulação que integra a formação da agenda política e a tomada de decisão, a implementação e, finalmente a avaliação.

O NASCIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA: FASE DA IMPLEMENTAÇÃO

A primeira fase refere-se à formulação da política, momento no qual se estabelece qual o assunto a tratar pela política e como será tratado esse mesmo assunto. Em termos analíticos iremos considerar que este momento se subdivide em dois: inserção do problema na agenda política e a tomada de decisões com a legitimação da política.

A inserção do problema na agenda política inicia-se com a introdução de determinada necessidade ou demanda na lista de prioridades do poder público, ou seja, na agenda política. A introdução na agenda ocorre quando o assunto ganha um amplo conhecimento público que exige uma ação da competência (completa ou em parte) do governo, ou seja, quando ao assunto se atribui um estatuto de problema público, fundamentando e legitimando a intervenção pública.

A complexidade deste movimento de transformação de um assunto em problema público deve-se, para Elder e Cobb (1996), por um lado, ao facto dos governos possuírem uma atenção limitada e, por isso, “existem sempre mais assuntos para atender do que tempo para os considerar” (p. 77) e, por outro lado, pela natureza dos problemas de política pública, considerados como construções e definições e não como “dados a priori”.

A este propósito Kingdon (1984) considera que o processo que facilita a transformação de um assunto em problema público integra três fatores que podem ser cumulativos, nomeadamente, a evolução de um dado indicador (por exemplo, a taxa de pobreza, de desemprego), o surgimento de um acontecimento inesperado que leva a uma necessidade urgente de intervenção (por exemplo, uma catástrofe natural) e, por fim, o aparecimento de uma resposta a uma iniciativa pública anterior. A estes fatores Peters (2005) acrescenta a necessidade do assunto não ser uma mera questão, isto é, deve possibilitar uma intervenção, ser quantificável e representar variados interesses.

Tendo em conta a diversidade de assuntos que podem integrar a agenda política alguns autores apresentam uma variedade de tipos de agenda, que podem coexistir (em tempo) mas não coincidir (em conteúdos). Roth Deubel (2006) classifica as agendas segundo a instituição envolvida (agenda administrativa, agenda governamental, agenda legislativa etc.). Por sua vez, Viana (1996) qualifica as agendas segundo a atenção que o assunto que a integra recebe do governo - agenda sistémica ou não governamental (integra os assuntos que, embora preocupem o país, não mereceram uma atenção do governo), agenda governamental (inclui os problemas que centram a atenção do governo) e agenda de decisão ou política (engloba o conjunto de assuntos que estão a ser analisados para verificar se serão ou não objeto da ação governamental). Para Birkland (2007; 2019) a classificação da agenda ocorre tendo em conta a resposta ao assunto que a mesma integra: a agenda do universo (inclui ideias que podem ser discutidas num sistema político), a agenda sistémica (incorpora os assuntos que merecem a atenção pública), a agenda institucional (integra os assuntos que estavam na agenda sistémica e que passam a ser apreciados pelos órgãos do sistema político) e a agenda de decisão (incorpora alguns assuntos que passam da agenda anterior e que são “merecedores” de decisão política).

Nem todos os assuntos serão objeto de ação governamental e, por isso, nem todos são transformáveis em política, já que não existe “espaço” na agenda política para todos os assuntos com possível interesse público. Nesse sentido, a formação da agenda é um dos pontos politicamente críticos no processo de criação de políticas, já que nele participam diversos atores com uma distribuição variável do poder que lutam para determinar os temas da agenda e a seleção da definição mais adequada ao problema. Segundo Roth Deubel (2006) esse movimento de “luta” pode ocorrer de duas formas distintas:

- i) o problema ou a demanda é introduzido a partir do governo na opinião pública, através da utilização dos meios de comunicação ou de alguns grupos de pressão (sindicatos, empresários, sociedade civil etc.). Aqui o ciclo tem início na esfera governamental que o “devolve” para o espaço público, de modo a ser legitimado, para voltar ao campo governamental por meio da sua integração na agenda do governo. Esta dinâmica ocorre num contexto de constantes lutas e negociações;
- ii) o problema ou a demanda surge no espaço público, “obrigando” os governos a assumir a sua resolução ou minimização e, conseqüentemente, coagindo o governo a incorporar o assunto na sua agenda.

Independentemente de o assunto entrar na agenda pelo governo ou a partir do espaço público, são diversos os atores que integram esse processo e que procuram impor (ou convencer sobre) as suas ideias e interesses. Esses atores podem ser governamentais - atores que integram a estrutura institucional do Estado e, por isso, possuem poder público (deputados, alguns cargos de administração, governos, tribunais, etc.) - e não governamentais - atores que não

integram a estrutura política e administrativa do Estado (grupos de pressão, académicos, comunicação social, partidos políticos, organizações do terceiro sector, corporações etc.) (REALDATO; PÉREZ, 2005).

São diversos os modelos que explicitam a construção da agenda política, nomeadamente:

- i) a perspectiva racional ou positivista: modelo explicativo da formação da agenda política, no qual as políticas são concebidas como respostas aos problemas, encarados como factos sociais, dos quais é possível determinar as suas causas. Trata-se de uma concepção simplista que negligencia a complexidade do processo de criação da agenda (diferenças de interesses dos atores, opinião pública etc.);
- ii) a perspectiva pluralista (*pluralistic perspective*): explica o processo de construção da agenda política como resultado da luta de interesses através de diversas estratégias, nomeadamente a articulação de interesses (ajustamento dos interesses para os tornar aceitáveis ao sistema político) e a agregação de interesses (transformação de problemas públicos em opções de soluções políticas). Ambas as estratégias podem ser protagonizadas pelos partidos políticos (através da capacidade de mobilização do partido, características do eleitorado, sistema político, lei eleitoral, etc.), ou pelos grupos de interesses e lobbies (através da mobilização de influências, da pressão eleitoral, do apoio de campanhas eleitorais, etc.). A principal crítica a este modelo refere-se a omissão da capacidade do poder político para gerir os conflitos (e até evitá-los) e para, através dos meios de comunicação, reorientar e modelar as pressões dos cidadãos para os objetivos que deseja;
- iii) a perspectiva da opinião pública (*perspective of public opinion*): explicita a formação da agenda como

resultado da influência da opinião pública. Esta dialética é visível na atualidade, existindo cada vez mais atenção sobre a influência da opinião pública o que tem levado a um forte investimento por parte dos governos e dos partidos políticos num conjunto de estratégias para interagir com a opinião pública.

Após a entrada do problema na agenda política, ele sofre um processo de institucionalização, por meio do qual o problema é (re)definido de forma a ser enquadrado no aparelho político e administrativo do sistema público, de modo a se tornar “resolúvel” através de um programa ou política e de responder as diversas “visões” sobre o problema. Trata-se de uma “tradução” do problema que permite produzir as condições para criar uma política que lhe dê resposta, o minimize ou o previna.

Quando o problema se encontra “traduzido” surge a necessidade de selecionar a alternativa considerada mais adequada, que permitirá a tomada de decisão e a definição dos objetivos, recursos, marco jurídico, etc. Esta seleção ocorre num processo decisório que pode ser democrático ou não, existindo um elevado risco de se perder o carácter participativo da mesma quando se assumem decisões com base numa visão normativa e hermética, tornando esta fase pouco permeável à participação.

Existe um conjunto diversificado de modelos que procuram explicar a tomada de decisão:

- i) o modelo de racionalidade limitada (*model of bounded rationality*), baseado na proposta de Simon (1983), parte do princípio de que não possuímos toda a informação para decidir. Para ultrapassar esse constrangimento o decisor (ou grupo de decisores) utiliza as informações e conhecimentos que

consideram permitir escolher a decisão que parece mais satisfatória e, desse modo, privilegiar uma alternativa sobre outra, minimizando a necessidade de estudar e examinar algumas das alternativas e criando um meio-termo entre a necessidade de analisar o máximo de informações e a necessidade de oferecer uma solução aceitável e rápida;

- ii) o modelo incremental, de ajustes marginais ou estratégia de incrementalismo desarticulado (*disjointed incrementalism*), apresentado por Lindblom em 1959, concebe o processo de decisão como alheio a qualquer tipo de fundamentação racional, já que a decisão mais adequada será aquela que permite garantir o acordo mais satisfatório entre os diferentes interesses envolvidos no processo. Deste modo, a maioria das decisões propostas por este modelo apresentam-se como arranjos ou ajustes das políticas pré-existentes, ou seja, baseadas em decisões já tomadas em momentos anteriores e, por isso, possuidoras de algum grau de consensualidade. Assim, em vez de criar políticas, introduz correções nas políticas existentes de modo a resolver ou minimizar o problema;
- iii) o modelo da anarquia organizada ou nas palavras de Olson (1982) modelo de lata do lixo (*garbage can*). Aqui a casualidade é considerada como intrínseca ao próprio processo de decisão, que resulta da junção fortuita entre um determinado problema e as alternativas ou soluções. A tomada de decisão acontece num contexto caótico tornando-se ambíguo e imprevisível, onde os atores definem os objetivos e os meios que vão utilizar ao longo do processo não existindo, por isso, uma prévia elaboração racional das decisões que serão tomadas;
- iv) o modelo de escolha pública (*public choice*) que considera a tomada de decisão baseada unicamente no interesse pessoal dos decisores. O processo de decisão resultaria, assim, da escolha egoísta de atores

e agentes, com poderes diferenciados e funções diversas no sistema político (executivo, jurídico, legislativo, administrativo etc.).

Para Roth Deubel (2002) existem três modelos de tomada de decisão:

- i) o primeiro explica o processo centrando-se no papel do Estado, considerado como variável independente da sociedade e onde os atores e grupos que ocupam determinadas funções estatais vão determinar fortemente as decisões tomadas no processo de decisão das políticas públicas;
- ii) o segundo foca o processo de decisão na sociedade, nas quais o Estado surge como uma variável dependente da sociedade e onde as instituições públicas (e seus atores) exercem pouca ou nenhuma influência sobre o processo de tomada de decisão de políticas públicas e;
- iii) por fim, o modelo que incorpora uma visão mista, com uma posição intermédia em relação às anteriores, na qual os fatores internos, centrados no Estado, e os fatores externos, focados na sociedade, são considerados como categorias analíticas.

Após a decisão da política ocorre um processo de formulação da mesma, em regra, através de uma lei ou de um programa, embora possam ocorrer situações em que a política apesar de decidida não é formulada devido a circunstâncias várias.

CONCRETIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: FASE DA IMPLEMENTAÇÃO

O momento da implementação da política pode ser traduzido, de forma geral, como a efetivação da política após a sua formulação. É uma fase de transformação de intenções e decisões de política em ações e programas, que implica o planejamento e a organização do aparelho administrativo (existente ou criado para o efeito) e dos recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos necessários para a execução da política pública. É um procedimento que permite que a implementação transforme um mero enunciado (legislação, plano ou programa de governo) numa ação efetiva, num efeito provável, numa realidade efetiva (VILLANUEVA, 2007).

Seguindo o pensamento de Perez-Rus (1998, p. 68) os estudos sobre o processo de implementação podem ser divididos em três gerações: a primeira vai até meados dos anos 70 do século XX e focaliza os estudos na ação das instâncias decisórias, consideradas como as responsáveis por todo o processo da política pública, da formulação até a avaliação. A segunda geração, que decorre de 1975 a 1980, surge com estudos que incorporavam um conjunto de fatores (para além das instâncias decisórias) que contribuía para o sucesso ou fracasso da implementação da política. É no âmbito destes estudos que surgem dois modelos de referência na análise da implementação de políticas - *top-down* e *bottom-up*. A última geração, que decorreu a partir da década de 80 do século XX, ofereceu considerações críticas sobre os modelos anteriormente estudados.

De um modo geral podemos agrupar os diferentes modelos de análise da implementação de políticas públicas (independentemente da geração) nos enfoques: *top-down* e *bottom-up*.

O enfoque *top-down*, ou o modelo de cima para baixo, estuda a implementação centrando-se nos burocratas de alto nível hierárquico, no momento da tomada de decisão. Considera-se que a responsabilidade pela implementação da política assenta, quase que unicamente, na atuação dos burocratas de alto nível que chefiam os que estão num nível mais baixo, que desfrutam de um diminuto grau de discricionariedade. Parte-se do pressuposto que a implementação da política deve ocorrer em concordância com a decisão tomada e executar de forma exata as indicações técnicas, organizativas e operativas impostas no desenho da política. Por outras palavras, esta perspectiva parte do pressuposto que a implementação deve ser desenvolvida de acordo com as decisões elaboradas pelo governo existindo uma relação direta de casualidade entre a definição da política (*input*) e a sua implementação (*output*).

Aqui, quando existe uma falha na política, as causas são sempre atribuídas ao seu processo de implementação que foi incapaz de pôr em prática o desenho da política, seja por causa dos atores e poderes que participam na implementação, seja pela ineficiência ou incompetência das instâncias que executam a política, seja por outro qualquer problema inerente a essa fase. Estando a origem das falhas ou problemas da política no processo de implementação, então a sua resolução ou prevenção deve estar, segundo este enfoque, nessa mesma fase. Propõe, assim, a criação de um aparelho, que pode ser visível ou subtil, de controle (regulamentos, incentivos, sanções, atores de confiança etc.) constituído e conduzido por um corpo diretivo, com o objetivo de garantir a precisão e concordância entre a implementação e o desenho da política previamente estabelecido. Considera-se uma situação de êxito quando existe um cumprimento exato da legislação e do programa inerente à política.

Neste enfoque encontramos alguns autores que apresentam modelos de análise do processo de implementação das políticas públicas com base nas ideias atrás enunciadas. Um desses modelos

pertence a Pressman e Wildavsky (1973) que, partindo do princípio de que a política é formulada com base no modelo racional, encaram a implementação como o processo que efetiva a conexão causal prevista no desenho da política, ou seja, o processo que executa de forma exata e rigorosa o desenho logicamente criado pelos formuladores da política. No enfoque *top-down* podemos, também, encontrar a proposta de Van Meter e Van Horn (2007) que defendem a análise do processo de implementação como um momento distinto da formulação e da avaliação. Apesar disso, estes autores afastam-se das percepções racionais que centralizam todo o processo nos formuladores da política, já que julgam ser impraticável estes efetuarem a previsão exata da forma como decorrerá a implementação, uma vez que existem um conjunto de elementos que interferem no processo da implementação. O último modelo que apresentamos para o enfoque *top-down* refere-se ao modelo de Sabatier e Mazmanian (2007), que divide o processo de implementação em cinco etapas, interligadas entre si:

- i) produção de decisões por parte dos atores responsáveis pela implementação da política e sua concordância com os objetivos da política;
- ii) aceitação por parte dos beneficiários das decisões políticas efetuadas pelos atores implementadoras da política;
- iii) análise dos impactos reais da ação (tanto os desejados como os não desejados) e a sua concordância com os objetivos da política;
- iv) análise dos impactos percebidos pelos grupos de eleitores e pelas autoridades do sistema político e sua concordância com os objetivos da política e com os valores das elites políticas importantes;
- v) avaliação pelo sistema político, de forma efetiva ou tentada, da lei básica que deu origem à política

implementada. Os mesmos autores consideram que ao longo da implementação da política coexistem diversos fatores, considerados como variáveis independentes do processo, que a condicionam.

O enfoque *top-down* foi fortemente criticado por alguns autores, dando lugar ao enfoque *bottom-up*. Uma das razões para as críticas apontadas aos modelos *top-down* refere-se, segundo Elmore (2007), à ideia de que quanto mais procuramos governar com os instrumentos convencionais de controle hierárquico, menos capazes somos de consegui-lo.

No enfoque *bottom-up* a análise da implementação centra-se nas redes de decisão que se formam no momento e ao nível concreto da implementação e não apenas nas estruturas pré-estabelecidas pelos formuladores da política. Alguns dos autores que defendem esta perspectiva são: Lipsky (1976; 2010), Bardach (1977), Reine e Rabinovitz (2007) e Elmore (2007).

Esta perspectiva surgiu originalmente nos estudos de Lipsky que procurou contrariar a tradição intelectual predominante, na qual o fator determinante no processo de formulação de políticas públicas era limitado ao momento da tomada de decisão que era constituído pelos decisores de alto nível do governo, que sentenciavam a forma como os níveis inferiores deveriam executar a política. Os estudos deste autor permitiram comprovar a importância que professores, assistentes sociais, médicos, polícias, etc. tinham no desenvolvimento das políticas públicas. Lipsky (197; 2010) denominava esses trabalhadores de “burocratas ao nível da rua” (*street level bureaucrats*) e considera que, no desenvolvimento do seu trabalho, na inter-relação que estabeleciam com os cidadãos, possuíam uma grande margem de manobra para a tomada de decisão e no desempenho das suas funções. Para o autor esses profissionais são os verdadeiros “fazedores de política” nas suas respetivas áreas

de trabalho, apesar das diversas dificuldades que enfrentam, nomeadamente as constantemente solicitações para se adaptarem às mudanças nas condições de trabalho e às exigências nas suas funções e tarefas, a sobrecarga de tarefas em serviços caracterizados pela procura diversificada, ampla, constante e urgente, a inexistência de indicações rigorosas e operativas sobre as metas e prioridades, a ausência de reconhecimento ou incentivos de estatuto ou remuneração e a falta de recursos materiais e organizacionais suficientes para o desempenho efetivo das suas funções. Esta situação produz nestes trabalhadores uma necessidade de atuar com reserva na prestação de serviços e de engendram esquemas de ação rotineiros para conseguir orientar o fluxo da demanda e gerir as pressões a que são expostos.

O modelo de Lipsky centra-se, assim, na análise do envolvimento dos atores que estão no nível da cadeia hierárquica responsável pela implementação da política. Esses atores desenvolvem ações concebidas como resposta às dificuldades e problemas não resolvidos no momento da formulação ou como opções entre as diversas alternativas para ultrapassar os défices ou omissões do desenho da política. Os resultados dessas ações e das interações construídas entre os atores constituem a matéria-prima para compreender o processo de implementação das políticas públicas.

No sentido de sublinhar a importância da análise do processo de implementação Bardach (1977; 1998) apresenta um modelo analítico que encara a implementação como “jogos políticos e burocráticos”, no qual os diferentes atores utilizam estratégias e táticas para ganharem o controle sobre o processo. O autor adota a metáfora de “montagem de uma máquina” para analisar o processo de implementação e de “processo de montagem” para explicar o seu dinamismo. Para ele, a política é uma máquina constituída por diferentes elementos - recursos financeiros, processos

administrativos, atores responsáveis pela sua execução, fiscalização, atitude dos beneficiários da política, etc. – que através da implementação são montados de modo a permitirem o funcionamento da máquina. No processo de montagem estão presentes diversos atores independentes que procuram controlar os elementos da política e, através da persuasão e/ou negociação, organizar os elementos (montar) para implementar a política (máquina). Como resultado deste jogo Bardach (1977; 1998) assinala quatro dos efeitos adversos mais comuns:

- i) o “desvio de recursos ou de fundos” públicos previstos para a política;
- ii) o “desvio dos objetivos” da política durante o processo de implementação, decorrente da falta de definição dos objetivos, das inconsistências da política e das discordâncias entre os atores envolvidos na sua formulação;
- iii) os “dilemas da administração”, que consiste na obstrução aos esforços que institucionalmente são efetuados no sentido de implementar a política;
- iv) o “desperdício de esforços pessoais e políticos” em estratégias e táticas em vez da sua aplicação na implementação da política.

De modo a tentar travar estes quatro efeitos adversos Bardach propõe o que denomina de um “cenário escrito”, que permite que os jogos e ações que vão ocorrer no processo de implementação sejam previstos no momento da formulação da política, e assim se evitem danos e obstruções.

Esta perspectiva de Bardach permite, por um lado, considerar o momento da implementação como um processo político, e não apenas como uma atividade administrativa, e por outro lado, pensar

neste momento desde o processo de formulação da política. Esta necessidade de alargar os estudos de implementação de políticas públicas para além das questões administrativas e de o integrar desde o início do processo é, igualmente, defendida por Lindblom (1981). Nesse sentido, o autor defende que a maior parte dos atos administrativos desenvolvidos no decorrer da implementação da política, são formas de fazer política e de alterar a política, razão pela qual considera este momento do processo como um dos mais importantes do *policy-making*.

A importância da análise do processo de implementação é, igualmente, apresentada por Rein e Rabinovitz (2007). Para eles a implementação centra-se nos atores que a implementam, os quais no decorrer desse processo enfrentam imperativos que podem ser conflituosos entre si e que permitem ao implementador realçar um em detrimento do outro, o que induz alterações no modo como se executa a política. Os autores apontam três imperativos:

- i) o imperativo legal, que impõe que os atores cumpram as exigências legislativas inerentes à política pública que se pretende implementar. Existem diversos fatores que interferem na submissão que os implementadores assumem em relação ao documento legal em que se baseia a política, nomeadamente: o prestígio e a força de quem legislou a política, a adequação técnica da lei, o grau ou nível de negociação durante o processo de criação da lei. Quando é este imperativo que sobressai, a sua “força” dependerá da exatidão e objetividade da lei, já que quanto mais ambígua e vaga for maior será a possibilidade de se modificar os objetivos, as metas e os resultados pretendidos com a mesma;
- ii) o imperativo racional-burocrático, que guia o desenvolvimento da política no interior de uma estrutura organizativa. Quando este imperativo

predomina os interesses pela manutenção e crescimento organizacional são colocados à frente da legislação que apoia a política. Assim, nos casos em que existe incompatibilidade entre a lei (política) e os princípios da organização, existe a tendência para se obstruir a implementação da política e, desse modo, garantir a manutenção da organização;

- iii) o imperativo consensual, que permite a existência de um conjunto diversificado de atores com interesses divergentes no interior do processo de implementação. Quando este imperativo prevalece o processo de implementação é submetido aos interesses de determinados grupos que assumem o exercício do poder e que, em regra, reduzem os imperativos legais e burocráticos às suas necessidades e interesses.

Rein e Rabinovitz (2007) consideram que é nesta fase que se estabelece qual o grau de congruência que existe entre a legislação e a interpretação burocrática. Note-se que esta “concretização” da política não é apenas uma interpretação da lei, já que os implementadores, quando confrontados com omissão ou dúvidas em relação ao desenho da lei, tomam decisões que poderão alterar a intenção legislativa original da política.

O realce no contexto local foi apresentado por Berman (1980) que considerava que o “ambiente institucional” é um dos fatores determinantes na análise do momento da implementação das políticas públicas, de modo a compreender as condições que permitem que as decisões tomadas durante o processo de formulação produzam os resultados desejados. Na análise do ambiente institucional o autor salienta a necessidade de compreender o contexto da “macroimplementação”, referente à formação e garantia de todas as condições necessárias para que uma política seja posta em prática e o contexto de “microimplementação”, relativo ao

processo concreto de prestação de serviços para a execução da política e que implica os atores diretamente envolvidos na implementação.

APRECIACÃO E BALANÇO DA POLÍTICA PÚBLICA: FASE DA AVALIAÇÃO

Existe uma grande diversidade de conceitos de avaliação, o que poderá dever-se às alterações que o conceito foi sofrendo devido à influência de diversas áreas de saber e à necessidade de estudar vários campos de uma mesma política. As diferentes conceptualizações da avaliação foram sintetizadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 1997, p. 03) em quatro campos que correspondem a diferentes épocas ou gerações. A primeira geração, que surge no final do século XIX, é composta por definições de avaliação centradas na identificação do grau de concretização dos objetivos, através da utilização de métodos e instrumentos quantitativos de análise. A segunda geração, que ocorreu entre 1920 e 1950, incluía a identificação, através de métodos experimentais, dos aspetos que otimizam ou limitam determinados objetivos previamente estabelecidos. De 1950 a 1980 surge a terceira geração que se centra no estudo comparativo entre resultados e metas e os objetivos estabelecidos, através da análise normativa com indicadores de referência. Finalmente, a quarta geração, que decorre a partir de 1980, centra-se na análise de todos os dados disponíveis e pressupõe a intervenção de diversas áreas de conhecimento e perspectivas.

A dimensão decisional (prática) da avaliação está presente nas definições existentes nas diversas gerações apresentadas, enquanto a dimensão racional (racionalização das decisões e dos recursos através da utilização de critérios de eficiência, eficácia e

efetividade) e a dimensão integradora (avaliação como parte integrante de um processo abrangente, no qual se inclui o planejamento, a formulação e a implementação) estão presentes sobretudo nas concepções de avaliação da última geração. A interligação entre as diferentes dimensões surge na concepção de avaliação de Cohen e Franco (1999), concebida como um processo intrínseco ao processo de planejamento e implementação da política com a função de racionalização dos recursos envolvidos no desenvolvimento da política com base em critérios de eficiência e eficácia e da melhoria das ações desenvolvidas no decurso da execução da política.

Outro dos autores que procura fazer convergir as dimensões acima mencionadas é Ander-Egg (1990). Para o autor a avaliação permite a utilização de um conjunto de procedimentos que confirmam se as metas e objetivos propostos foram alcançados, reconhecer os fatores e causas que influenciaram os resultados (êxito ou fracasso) e enunciar as advertências e recomendações que auxiliam a tomada de decisão e que permitem estabelecer as correções ou reajustes necessários. A avaliação é considerada, nesta perspectiva, como um instrumento fundamental para decidir pela manutenção, alteração ou finalização de uma política, já que nos fornece conhecimentos e informações sobre o grau de concretização da política, os fatores que determinaram os resultados e as variáveis que afetam a sua execução.

São vários os modelos de avaliação que surgem na literatura sobre o tema (FERRÃO; PAIXÃO, 2018). Figueiredo e Figueiredo (1986) classificam a avaliação de acordo com os objetivos que se pretendem atingir, apresentando três tipos distintos. O primeiro refere-se à avaliação de processos, que visa analisar a eficácia de um programa ou política através do estudo do processo de implementação, de forma a verificar em que medida o programa foi implementado de acordo com o desenho proposto na formulação, o

grau de concordância entre as metas previamente propostas e os resultados atingidos com a política e o nível de adequação entre os recursos utilizados e os objetivos propostos na formulação da política. Já a avaliação dos impactos, pretende estudar a efetividade de um programa, através do estudo das alterações que uma determinada política provoca nas condições de vida da população, de modo a analisar as mudanças quantitativas e qualitativas ocorridas com o processo de implementação da política. Por fim, a avaliação compreensiva que procura conhecer os impactos provocados pela implementação de uma política tendo em conta os objetivos previstos e os fatores que influenciaram a implementação.

Figueiredo e Figueiredo (1986) apresentam outra classificação da avaliação tendo como referência a sua divisão segundo os resultados e na qual diferenciam a efetividade, a eficácia e a eficiência. A avaliação da eficácia refere-se ao estudo da concretização dos objetivos e metas num determinado período, enquanto a avaliação da efetividade procura analisar a relação entre os resultados concretos e objetivos atingidos. Finalmente, a avaliação da eficiência permite, segundo os autores, o exame da relação entre o esforço utilizado na implementação da política e os resultados obtidos. Existem autores que consideram a avaliação da eficácia e da eficiência como semelhantes, estando as duas, segundo Aguilar e Ander-Egg (1995), vocacionadas para avaliar os resultados obtidos em termos de efeitos (sobre a população destinatária) e impacto (sobre o conjunto da população e o meio). Com uma posição contrária, surgem Cohen e Franco (1999) que consideram existir uma diferenciação entre os conceitos, já que a eficácia se refere ao grau em que se alcançam os objetivos e metas em relação a população beneficiária, em um determinado período, independentemente dos custos implicados, e a efetividade é o resultado concreto ou as ações conducentes a esse resultado concreto – dos fins, objetivos e metas desejadas.

Figueiredo e Figueiredo (1986) apresentam, ainda, a outra classificação da avaliação tendo em conta o critério temporal. Os autores consideram nesta classificação o momento em que se efetua a avaliação da política e, nesse sentido, apresentam quatro tipos de avaliação:

- i) avaliação retrospectiva que visa examinar uma política implementada no passado;
- ii) avaliação prospetiva que permite estudar uma política que hipoteticamente será desenvolvida no futuro;
- iii) avaliação formativa que pretende avaliar uma política no decorrer da sua execução ou implementação e;
- iv) avaliação integrativa que pretende analisar o antes e o depois da implementação da política.

O critério temporal também foi considerado por Lubambo e Araújo (2003), que consideram o momento do processo da política em que é efetuada a avaliação. Nesse sentido, os autores distinguem quatro tipos de avaliação:

- i) avaliação *ex-ante* que ocorre antes do início da implementação da política;
- ii) avaliação formativa ou de processo que ocorre durante a fase de implementação da política e permite examinar os processos, a gestão e o funcionamento da política (e não os resultados);
- iii) avaliação *ex-post* ou sumativa realizada no final da fase de implementação e após a conclusão da medida e;

- iv) a monitorização que consiste num processo constante de análise da gestão, do funcionamento e do desempenho das políticas.

NOTAS CONCLUSIVAS

Tendo em conta a perspectiva apresentada por Lipsky (1976; 2010) considera-se o assistente/trabalhador social como um implementador de políticas. Estes profissionais são vistos como “burocratas ao nível da rua” que no desenvolvimento do seu trabalho, na inter-relação que estabelecem com os cidadãos, possuem margem de manobra para a tomada de decisão e para o desempenho das suas funções. Para o autor esses profissionais são os verdadeiros “fazedores de política” nas suas respetivas áreas de trabalho, apesar das diversas dificuldades que enfrentam. Considera-se, por isso, essencial que este profissional compreenda todo o processo da política que vai implementar. Que encare a política pública como um curso de ações e de inações que ocorrem num contexto complexo, dinâmico e mutável, constituído por um conjunto diversificado de atores, com interesses e objetivos distintos, que procuram influenciar as decisões a serem tomadas. Assim, poderá ter em conta na sua análise a complexidade do processo e as contradições inerentes da luta de interesses de atores diferenciados que fazem parte do seu processo.

No que diz respeito aos modelos de análise apresentados considera-se que o processo político dividido em fases ou ciclos poderá constituir uma ferramenta essencial para o assistente/trabalhador social. Resumidamente este modelo pode integrar três fases: a formulação da política que se subdivide na criação da agenda pública e na tomada de decisão, a implementação da política e a sua avaliação.

O assistente/trabalhador social ao implementar uma política deve conhecer o processo de formulação da mesma, que implica a transformação de um assunto em problema com interesse público e sua, conseqüente, entrada para a agenda política. Nem todos os problemas são alvo da atenção pública e do governo, pelo que a primeira ação do processo é tornar um determinado assunto num problema com interesse público e político, sendo necessário compreender a razão pela qual um determinado problema, num contexto específico, foi considerado como "merecedor" dessa atenção. A introdução do assunto na discussão para a sua tradução em problema público pode surgir a partir do governo ou do "espaço público" que "obrigam" o governo a considerá-lo, sendo, pois, necessário o assistente/trabalhador social entender esse processo. A partir do momento em que o problema ou assunto atinge a agenda política e existe a decisão de criar uma política para responder ao mesmo, ocorre um processo de institucionalização do problema, que permite (re)definir o mesmo. Esta redefinição ocorre para salvaguardar os interesses dos atores envolvidos e para ajustá-los aos princípios e ideologias do governo e às lógicas de funcionamento do aparelho político-administrativo. O assistente/trabalhador social deve compreender como foi "traduzido" o problema, de modo a perceber qual a perspectiva do problema que a política vai responder e o que foi negligenciado acerca do problema.

O momento da implementação da política pode ser concebido como a concretização da política, ou seja, a transformação de intenções e decisões de política em ações e programas. Nesta fase, executa-se a política com base nos dispositivos legais criados, no aparelho administrativo existente ou concebido para o efeito, nos recursos disponibilizados etc. Considera-se o modelo *bottom-up* como a ferramenta mais adequada para o assistente/trabalhador social encarar esta fase do processo. Sustenta-se na ideia que não é possível existir um controlo absoluto de todo o processo de elaboração da política, pelo que a implementação é encarada como

o produto de um processo interativo com o contexto, as organizações e os atores presentes na mesma. Parte, também, da ideia de que muitas decisões são tomadas na fase da implementação, altura que surgem conflitos, dúvidas e clarificações impossíveis de serem previstas no momento de formulação da política. Aqui o assistente/trabalhador social é um profissional que assume um papel fulcral na implementação, já que permite a transformação da política em ações reais, decide o modo como utiliza os recursos, define os objetivos que considera existir na política, resolve os assuntos e problemas não previstos na formulação da política etc. Este papel responsabiliza este profissional, que deve entender a importância que assume e a forma como sua implementação pode afetar (e até alterar) a política e, por isso, a população que dela beneficia. Uma implementação vigilante e uma consciência das consequências das suas ações na política são fundamentais para que este profissional materialize, através da política, os princípios da justiça e equidade social, da dignidade, da não discriminação, do empoderamento e advocacia da população.

A última fase do ciclo da política é a avaliação, largamente discutida pela literatura que apresenta diversos modelos em função daquilo que é avaliado e dos objetivos que se pretendem alcançar. Embora a avaliação surja como a última fase do ciclo, ela é muitas vezes um instrumento para auxiliar a tomada de decisões nos mais variados momentos, e na qual o assistente/trabalhador social deve participar, de forma a contribuir para a redefinição da política e a criação de novas respostas aos problemas.

Saliento que nenhuma definição de análise de política e nenhuma teoria ou modelo consegue capturar ou explicar a complexidade existente no processo de análise de políticas. Apesar dessa dificuldade o modelo de ciclo da política com fases delimitadas surgiu, pelas razões apresentadas, como o mais adequado enquanto metodologia de análise da política para o

assistente/trabalhador social. Esta análise do ciclo de políticas afasta a possibilidade de considerar a política como “uma ‘*démarche*’ essencialmente técnica, como uma espécie de ação política sem alma, sem inocência, mas também sem culpa” (STOER; CORTESÃO; CORREIA, 2001, p. 45). Isto porque impedem que os “processos de decisão, ligados mais ou menos à implementação, sejam remetidos para um não-lugar da geografia política” (p. 20).

O Serviço/Trabalho Social assume um papel essencial na mobilização do poder na luta de forças que caracterizam o campo social, para combater a desigualdade e defender os direitos e a justiça social. Assim, é essencial este profissional considerar a análise do ciclo de política como uma ação que integra a sua prática profissional, de modo a não negligenciar a “atitude política” (FALEIROS, 2002, p. 86) na profissão e, conseqüentemente o seu potencial emancipador. Para Faleiros esta perspectiva para além de fortalecer a cidadania permite uma “articulação da dimensão política com a dimensão de serviços, não se reduzindo o Serviço Social, nem a relações psicológicas nem a relações burocráticas para acesso a determinados benefícios” (1999, p. 169). Caso não encare este desafio a profissão poderá ser assumida como meramente executiva, abdicando da sua função propositiva e do seu papel ativo na formulação das políticas sociais (MARQUES, 2016).

REFERÊNCIAS

AGUILAR, M.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1995.

ANDER-EGG, E. **Evaluación de programas de trabajo social**. Buenos Aires: Editorial Hvmánitas, 1990

BARDACH, E. **The Implementation Game**: What happens after a bill becomes a law. Cambridge: MIT Press, 1977.

BARDACH, E. **Los Ochos Pasos para el Análisis de Políticas Públicas**. Ciudad de México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.

BERMAN, P. “Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations”. *In*: INGRAM, H.; MANN, D. (eds.). **Why Policies Succeed or Fail**. London: Sage, 1980.

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Evaluación**: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. Washington: BID, 1997.

BIRKLAND, T. “Agenda Setting in Public policy”. *In*: FISHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. (eds.). **Handbook of Public Policy Analysis**. London: Taylor and Francis Group, 2007.

BIRKLAND, T. A. **An Introduction to the Policy Process**: Theories, concepts, and models of public policy making. New York: Routledge, 2019.

BUCCI, M. “Notas para uma Metodologia de Análise de Políticas Públicas”. *In*: FORTINI, C.; ESTEVES, J.; DIAS, M. (orgs.). **Políticas Públicas**: Possibilidades e Limites. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projectos Sociais**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

DYE, T. **Policy Analysis: What Governments do, why they do it, and what difference it makes.** Alabama: University of Alabama Press, 1976.

DYE, T. **Understanding Public Policy.** London: Pearson, 2013.

EASTON, D. “Classification of Political Systems”. **Political Research, Organization and Design**, vol. 1, n. 2, 1957.

ELDER, C.; COBB, R. “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. *In*: VILLANUEVA, L. (ed.). **Problemas Públicos e Agenda de Gobierno.** Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

ELMORE, R. “Diseño Retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas”. *In*: VILLANUEVA, L. (ed.). **La Implementación de las políticas.** Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 2007.

FALEIROS, V. “La crítica a una política del sujeto”. **Trabajo Social**, n. 4, 2002.

FALEIROS, V. “Os desafios do serviço social na era da globalização”. **Serviço Social e Sociedade**, vol. 20, n. 61, 1999.

FERRÃO, J.; PAIXÃO, J. M. P. **Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas.** Lisboa: Universidade de Lisboa, 2018.

FIGUEIREDO, A.; FIGUEIREDO, M. “Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um quadro de referência teórica”. **Análise e Conjuntura**, vol. 1, n. 3, 1986.

FREY, K. “Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000.

GERSTON, L. **Public Policy Making: Process and Principles**. New York: M. E Sharpe, 1997.

HAM, C.; HILL, M. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. London: Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1993.

HECLO, H. “Policy Analysis”. **British Journal of Political Science**, vol. 2, n. 1, 1972.

HECLO, H; WILDAVSKY, A. **The Private Government of Public Money: Community and Policy inside British Politics**. London: Macmillan, 1974.

HOGWOOD, B. **From Crisis to Complacency? Shaping Public Policy in Britain**. New York: Oxford University Press, 1987.

HOGWOOD, B; GUNN, L. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOWLETT, M.; RAMESH, A. **Studying Public Policies: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

JENKINS, G. “A Review of the Methodology for Social Cost-Benefit Analysis as Proposed by the World Bank”. **Development Discussion Papers**, n. 6, 1978.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little Brown & Company, 1984.

LINDBLOM, C. **O Processo de Decisão Política**. Brasília: Editora da UnB, 1981.

LINDBLOM, C. “Still Muddling, Not Yet Through”. **Public Administration Review**, vol. 39, n. 6, 1979.

LINDBLOM, C.; WOODHOUSE, E. **The Policy Making Process**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993.

LIPSKY, M. “Towards a theory of street-level bureaucracy”. *In*: HAWLEY, W.; LIPSKY, M. (eds.). **Theoretical Perspective on Urban Politics**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1976.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOWI, T. “American Business and Public Policy Case Studies and political theory”. **World Politics**, vol.16, 1964.

LOWI, T. “Four Systems of Policy, Politics and Choice”. **Public Administration Review**, vol. 32, n. 4, 1972.

LOWI, T. “President v. Congress: What the Two-Party Duopoly Has Done to the American Separation of Powers”. **Case Western Reserve Law Review**, vol. 47, n. 4, 1997.

LUBANDO, C.; ARAÚJO, M. **Avaliação de Programas Sociais: Virtualidades técnicas e virtualidades democráticas**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003.

MARQUES, J. **Itinerário de uma política: olhares sobre o rendimento social de inserção no concelho de Aveiro** (Tese de Doutorado em Serviço Social). Lisboa: ULL, 2016.

MENY, Y.; THOENING, J. **Las Políticas Públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

OLSON, M. **The rise and decline of nations**: Economic growth, stagflation, and social rigidities. New Haven: Yale University Press, 1982.

PEREZ-RUS, J. “Avaliação do Processo de Implementação: Algumas questões metodológicas”. *In*: RICO, E. (org.). **Avaliação de Políticas Sociais**. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

PETERS, G. **American Public Policy**. New Jersey: Chatam House Publisher, 1992.

PETERS, G. “The Problem of Policy Problems”. **Journal of Comparative Policy Analysis**, vol. 7, n. 4, 2005.

PRESSMAN, J; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

REALDATO, J.; PEREZ, M. (ed.) **Análisis de políticas públicas**. Granada: Editora da Universidad de Granada, 2005.

REIN, M.; RABINOVITZ, F. “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”. *In*: VILLANUEVA, L. (ed.). **La Implementación de las Políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007.

ROTH DEUBEL, A. **Discurso sin compromiso**: La política de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006.

ROTH DEUBEL, A. **Políticas Públicas**: Formulación, Implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

RUAS, M. “Análise de políticas Públicas: Conceitos básicos”. **Portal Eletrônico da UFBA** Disponível em: <www.ufba.br>. Acesso em: 22/01/2023.

SABATIER, P; MAZMANIAN, D. “La implementación de la política pública: un marco de análisis”. *In*: VILLANUEVA, L. A (ed). **La Implementación de las Políticas**. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 2007.

SIMON, H. **Administration et Processus de Decision**. Paris: Economica, 1983.

SOUZA, C. “Políticas públicas: uma revisão da literatura”. **Sociologias**, n. 16, 2006.

STOER, S.; CORTESÃO, L.; CORREIA, J. (orgs.). **Transnacionalização da educação: Da crise da educação à “educação” da crise**. Porto: Editora Afrontamento, 2001.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

TRABADA, A. “Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión”. **Revista de Investigaciones Políticas e Sociológicas**, vol. 2, n. 1, 2003.

VAN METER, D.; VAN HORNE, C. “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”. *In*: VILLANUEVA, L. (ed.). **La Implementación de las políticas**. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 2007.

VELÁSQUEZ, V. **Notas sobre el estado y las políticas públicas**. Colombia: Almudena, 2001.

VIANA, A. “Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas”. **Revista de Administração Pública**, vol. 30, n. 2, 1996.

VILLANUEVA, L. **El Estudio de las Políticas Públicas**. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

VILLANUEVA, L. **La Implementación de las políticas**. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 2007.

WILDAVSKY, A. **Speaking Truth to Power: The art and craft of policy analysis**. Boston: Little Brown, 1979.