

Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”

Marta Ferreira Santos Farah

Fundação Getúlio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo /
Departamento de Gestão Pública
São Paulo / SP – Brasil

O artigo reconstitui a trajetória da análise de políticas públicas no Brasil, com base na literatura que distingue *policy studies* e *policy analysis* e na teoria do campo científico. Trata-se de pesquisa bibliográfica, centrada em estudos sobre intervenção estatal e sobre burocracia. A reconstituição da atividade de análise, entendida como geração e mobilização de conhecimento *para* políticas, baseou-se nas seguintes categorias analíticas, desenvolvidas para este trabalho, tendo por referência a literatura de política pública: tipo de conhecimento mobilizado, *locus* da análise, *atores* e *instituições* envolvidos, *audiência* a que se destina e *metodologia* adotada. O artigo mostra que a análise de políticas públicas ocorre no país desde a década de 1930, mas sem ser acompanhada pela institucionalização de um campo científico. A expansão da produção e de cursos sobre política pública a partir dos anos 2000 mudou este quadro, conduzindo à institucionalização do “campo de públicas”, no qual a orientação *para* políticas públicas — a *policy analysis* — ocupa um lugar central.

PALAVRAS-CHAVE: política pública; análise de políticas públicas; administração pública; campo de política pública; campo de públicas.

Análisis de políticas públicas en Brasil: de una práctica non nombrada a la institucionalización del “campo de públicas”

El artículo reconstituye la evolución del análisis de las políticas públicas a partir de la diferenciación entre *policy studies* y *policy analysis* y de la teoría del campo científico. La metodología del estudio ha sido la pesquisa bibliográfica, centrada en el examen de la literatura sobre el sobre Estado y sobre la burocracia en Brasil, a partir de las siguientes categorías analíticas, desarrolladas para esta investigación, con base en la literatura de políticas públicas: tipo de conocimiento movilizado, *locus* del análisis, *actores* e *instituciones* participantes, *audiencia* a que se destina y *metodología* adoptada. El artículo muestra que la actividad de análisis, entendida como la generación y movilización de conocimiento *para* la política pública, ocurre desde los años 1930, pero no ha sido acompañada por la institucionalización de un

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150981>
Artigo recebido em 17 jun. 2015 e aceito em 5 jul. 2016.



campo científico. La centralidad de las políticas públicas desde los años 2000 cambia este escenario. La expansión de la producción académica y de cursos de pregrado y postgrado con foco en política pública, a partir de los años 2000, ha sido acompañada por la institucionalización de un nuevo campo — el “campo de públicas” — en lo cual la orientación a la práctica ocupa un lugar central.

PALABRAS CLAVE: política pública; análisis de política pública; administración pública; campo de política pública.

An analysis of public policies in Brazil: from an unnamed practice to the institutionalization of the “public field”

This article reconstitutes the trajectory of public policy analysis in Brazil, based on literature that distinguishes between policy studies and policy analysis and on the theory from the scientific field. This is essentially a work of bibliographic research, focusing on studies relating to State intervention and bureaucracy in Brazil. The reconstitution of this work of analysis, understood as the production and mobilization of knowledge in favor of policies, was based on the following analytical categories, developed especially for this work using literature on public policy as a reference: kind of knowledge mobilized; locus of analysis; the actors and institutions involved; and the target audience for this kind of methodology of analysis. This article shows that the analysis of public policies had been around in Brazil since the 1930s, but without it being properly institutionalized as a specific scientific field, and that it has only been since 2000, with the growth in production of research and more courses offered on the subject of public policies that we have seen a change in this scenario. The increased supply of literature on public policy, as well as the boom we are experiencing in undergraduate and graduate programs on the subject suggest that we are witnessing the institutionalization of a new field — the “*campo de públicas*” or “public field”— one in which the focus on public policies through policy analysis plays a leading role.

KEYWORDS: public policy; public policy analysis; public administration; the field of public policy; the public field.

1. Introdução

Este artigo tem por objetivo contribuir para a reconstituição de antecedentes do processo de institucionalização do “campo de públicas” no Brasil, discutindo a evolução no país de uma das vertentes que, segundo a literatura de tradição norte-americana, integra o campo de política pública ou as *policy sciences* (Laswell, 1951). Essa literatura diferencia o estudo de políticas públicas (*policy studies*), voltado ao conhecimento do processo de política pública, da análise de políticas (*policy analysis*), orientada para a prática, para a política pública (Laswell, 1951; Melo, 1999; Dobuzinskis, Howlett e Laycock, 2007). O artigo analisa o surgimento e a evolução no Brasil da vertente orientada para a prática, a análise de políticas.

Para realizar a reconstituição das origens e do desenvolvimento da atividade de análise de políticas, recorreu-se à pesquisa bibliográfica (Ander-Egg, 1972; Abramo, 1979; Gil, 2008), sendo feita uma releitura de estudos sobre intervenção estatal e sobre burocracia no Brasil, e de documentos não acadêmicos a partir da literatura de políticas públicas, incluindo seus

dois subcampos: o de *policy analysis* e o de *policy studies*.¹ A estrutura analítica que presidiu a reconstituição da trajetória da *policy analysis* no Brasil incluiu os seguintes aspectos: a) tipo de *conhecimento* mobilizado para subsidiar a política; b) *locus* onde a atividade de análise se realiza; c) *atores* e *instituições* envolvidas; d) *audiência* a que se destina a análise e e) *metodologia* adotada. Tais categorias analíticas, desenvolvidas para esta pesquisa,² permitem identificar a existência da atividade de análise e apreender a mudança dessa atividade ao longo do tempo. Trata-se de categorias que, de forma explícita ou implícita, constam de estudos anteriores de *policy analysis* (Dobuzinskis, Howlett e Laycock, 2007; Vaitsman, Ribeiro e Lobato, 2013a; Farah, 2013a, 2012).³

O exame da trajetória da análise de políticas no Brasil inclui um segundo recorte analítico, baseado na teoria do campo científico (Bourdieu, 1976) e na literatura sobre disciplinas, campos disciplinares e multidisciplinares (Forjaz, 1997; Ospina Bozzi, 1998; Melo, 1999).⁴ Segundo essa literatura, para que uma disciplina ou campo disciplinar se institucionalize, é preciso que haja a delimitação de um objeto específico, distinto do abordado por outras disciplinas. Um segundo elemento necessário à institucionalização de uma disciplina ou campo é a existência de articulação entre ideias e um suporte material, que inclui instituições, revistas e controle de recursos estratégicos. Um terceiro requisito, destacado pela perspectiva da comunidade discursiva, é a existência de articulação entre atores em torno de uma agenda e a constituição de um discurso comum, que possibilita a troca de ideias, a criação de fóruns de debate e o desenvolvimento de uma identidade que legitima e dá credibilidade à ação de seus integrantes (Ospina Bozzi, 1998). É central, ainda, ao conceito de campo, o reconhecimento da existência de disputa e de conflito para a delimitação do campo e entre atores do próprio campo. O conceito de campo científico se contrapõe ao de comunidade científica, proposto por Kuhn (1970), que supunha uma comunidade orientada para o interesse da ciência. O conceito de campo enfatiza a disputa entre grupos: “[...] *le champ scientifique [...] est le lieu d’une lutte de concurrence [...] qui a pour enjeu spécifique le monopole de l’autorité scientifique [...] inseparablement définie comme capacité technique et comme pouvoir social ou [...] le monopole de la compétence scientifique [...]*” (Bourdieu, 1976:89, grifo do autor; Bourdieu, 2003:112). O conceito de comunidade discursiva pode ser integrado à abordagem centrada no conceito de campo, por contemplar a disputa (Ospina Bozzi, 1998).⁵ Assim, no exame da literatura sobre intervenção estatal e sobre burocracia no Brasil, procurou-se identificar também a pre-

¹ A metodologia em que se baseou o trabalho foi, portanto, a pesquisa bibliográfica.

² Essas categorias foram desenvolvidas pela autora com base na bibliografia de *policy analysis* (Dobuzinskis, Howlett e Laycock, 2007; Moran, Rein e Goodin, 2008; Vaitsman, Ribeiro e Lobato, 2013a), e na literatura de *policy studies*, bastante conhecida no Brasil. Os autores mobilizados na análise serão indicados ao longo do trabalho.

³ Os estudos de *policy analysis* tendem a abordar de forma privilegiada alguns dos aspectos mencionados.

⁴ Ao recorrer a este referencial, foi preciso ultrapassar a noção de disciplina e mesmo a de campo disciplinar, pois o campo de política pública e o “campo de públicas” são campos multidisciplinares (Marques e Faria, 2013; Ospina Bozzi, 1998; Pires et al., 2014).

⁵ A respeito de teorias sobre comunidade científica e campo científico, ver Hochman (1994).

sença dos elementos condicionantes da constituição de um campo em torno da análise de políticas públicas. A metodologia baseada na pesquisa bibliográfica incluiu, assim, o exame da bibliografia a partir de dois recortes analíticos complementares. O primeiro, derivado dos estudos de *policy analysis*, centrou-se nas categorias analíticas mencionadas anteriormente, e o segundo, derivado dos estudos sobre campo científico e campos disciplinares, teve como eixo a análise dos elementos requeridos para a constituição de um campo disciplinar ou multidisciplinar.

O artigo apresenta inicialmente o processo de desenvolvimento da vertente da *policy analysis* nos EUA, central ao processo de institucionalização do campo de política pública naquele país. Em seguida, apresenta a trajetória da atividade de análise de políticas no Brasil, organizando a exposição por períodos históricos. O artigo sugere que a atividade de análise ocorre desde a década de 1930, tendo havido uma progressiva diversificação do lócus, dos atores e das instituições envolvidas, da audiência e das metodologias adotadas, assim como do tipo de conhecimento mobilizado. Mostra ainda que a atividade de análise não foi acompanhada pela institucionalização de um campo específico de estudos e de formação, não se verificando as condições requeridas pela institucionalização de um campo científico. Sugere também que a institucionalização incipiente do campo de política pública ocorrida nos anos 1990 se apoiou sobretudo na vertente das *policy studies*, orientada para o entendimento da política pública como processo. O artigo mostra, finalmente, que esse quadro começou a se alterar a partir dos anos 2000, com a centralidade assumida pelas políticas públicas tanto em termos de pesquisa como de formação. Teve início então um processo de institucionalização de um novo campo — o “campo de públicas” —, que tem na análise de políticas públicas, a vertente orientada *para* políticas, um de seus elementos centrais.

2. Análise de políticas públicas nos EUA

A diferenciação entre o estudo de políticas públicas e a análise de políticas tem raízes no trabalho pioneiro de Laswell, *Policy orientation*, em que o autor propôs a constituição das *policy sciences*, discriminando duas vertentes em seu interior: uma orientada à busca de conhecimento *sobre* o processo de política pública (*policy studies*) e outra orientada *para* as políticas (*policy analysis*) (Laswell, 1951).

Os estudos *de* políticas, segundo essa tradição, são desenvolvidos por acadêmicos e dizem respeito à natureza das atividades do Estado, procurando entender e *explicar* o processo da política pública assim como os modelos utilizados por pesquisadores para analisar o processo de formulação e implementação de políticas (Dobuzinskis, Howlett e Laycock, 2007). A análise de políticas, por sua vez, corresponde a estudos *para* políticas, envolvendo *a geração e a mobilização de conhecimento para subsidiar políticas públicas* (Farah, 2013a). Dobunzinskis, Howlett e Laycock (2007:3-4) destacam esse caráter aplicado, definindo a análise de políticas como a aplicação de pesquisa científica e de outras formas de conhecimento na formulação, implementação e avaliação de políticas: “*Policy analysis’... refers to applied social and scientific*

research — [...] [but also] implicit forms of practical knowledge — [...] directed at designing, implementing and evaluating existing policies, programmes and other courses of action [...]”.

O subcampo de *análise de políticas públicas* se constituiu, nos EUA, no final dos anos 1960 e início dos anos 1970. O *movimento de análise de políticas públicas* que conduziu à transformação de cursos de mestrado em administração pública em cursos de política pública foi um movimento voltado à formação *profissional* de servidores públicos capazes de encontrar soluções para problemas públicos (Mintron, 2007). A formação do administrador público, que até então se concentrara em atividades-meio, passou a ter como foco também atividades-fim, incluindo a formulação de políticas.

As faculdades que lideraram esse processo reorganizaram o currículo de seus cursos de mestrado de modo a garantir a formação de *policy analysts* (Allison, 2008; Farah, 2011), capazes de apresentar aos tomadores de decisão um leque de alternativas. Graham Allison, diretor da John Kennedy School of Government de 1977 a 1989, destaca essa reorientação:

A key innovation within these programs was a shift in focus from “public administration” to “public policy”. Emphasizing policy, the schools addressed ends as well as means. This refocus required [...] training policy analysts — not simply public administrators — who would inform decision makers about the consequences of alternative policy choices [...]. [Allison, 2008:64, grifo nosso]

A mudança de foco dos cursos de mestrado se deveu ao reconhecimento de que administradores públicos não são executores neutros de decisões tomadas na esfera política, mas também participam da formulação de políticas (McCamy, 1960). Precisavam, portanto, de uma formação que os preparasse para a análise de problemas complexos e para a formulação de alternativas (Engelbert, 1977). O analista de políticas deveria atuar como um conselheiro, aquele que ajudaria o tomador de decisão, no Executivo, a formular a política.

O desenvolvimento ulterior desse subcampo foi acompanhado pela redefinição da análise de política pública como atividade prática (e, conseqüentemente, como formação), ao se redefinirem o *locus* onde a análise se dá, os *atores* envolvidos, o *foco* da atividade e sua *audiência*.

Inicialmente, tratava-se de uma atividade de aconselhamento realizada por burocratas para subsidiar a decisão de políticos eleitos. Hoje, o trabalho de análise é feito não apenas por agências governamentais, mas também por organizações não governamentais, *think tanks*, entidades de *advocacy* e organizações privadas. Tampouco a audiência é a mesma: ela não se restringe ao tomador de decisão. Outros atores — implementadores e avaliadores — também se baseiam na atividade de análise. Organizações não governamentais, entidades privadas, grupos de *advocacy* e movimentos sociais são usuários ávidos de análises de políticas, buscando influenciar políticas públicas. Este processo se caracterizou, segundo Mintron, por uma importante mudança: “*The transition of policy analysis as a subset of advising to advising as a subset of analysis [...]*” (Mintron, 2007:146).

Outro aspecto importante da trajetória da *policy analysis* norte-americana consiste na metodologia adotada. A metodologia *mainstream* estabelecida nos anos 1960 era baseada na

microeconomia, em métodos quantitativos e em pressupostos da teoria da escolha racional, consistindo essencialmente na aplicação da análise custo-benefício (Allison, 2008).

A análise de políticas públicas passou, no entanto, a partir dos anos 1980, a incorporar outras abordagens derivadas da contribuição dos envolvidos com a prática, com formação em diversas áreas — engenharia, sociologia, serviço social, entre outras (Mintron, 2007).

Dobuzinskis, Howlett e Laycock (2007) apontam a emergência de uma forma de análise pós-positivista ou pós-moderna que se distancia das técnicas analíticas quantitativas oriundas da economia e adota uma abordagem com foco em discursos, ideias e argumentos relativos à política. A ênfase a ideias, ao discurso e à argumentação configura o que tem sido designado como “virada argumentativa” (*argumentative turn*) (Fischer e Forester, 1996). Segundo Rardin (2000), ao modelo racional, de base positivista, veio se contrapor um segundo modelo, sensível à construção social do problema, que considera o discurso relacionado com a política e com o processo político. Segundo Vaitsman, Lobato e Andrade (2013), a emergência desse novo paradigma de análise está ligada a mudanças ocorridas nas últimas décadas nas democracias contemporâneas, caracterizadas pela participação de novos atores na estrutura de governança.

O desenvolvimento da análise de políticas públicas nos EUA foi o eixo da institucionalização do campo de política pública naquele país. Esse campo desenvolveu-se, no entanto, segundo trajetórias distintas em outros países, em muitos dos quais não ocorreu uma diferenciação entre dois subcampos, o de *policy analysis* e o de *policy studies* (Howlett e Lindquist, 2007; Blum e Schubert, 2013), como no caso do Brasil.

3. Análise de políticas públicas no Brasil

A análise de políticas, entendida como análise *para* políticas públicas (*policy analysis*), não constituiu no Brasil, até recentemente, um campo específico de formação e de pesquisa. A institucionalização incipiente de um campo de política pública nos anos 1990 (Melo, 1999) não teve como eixo a atividade de análise e, sobretudo, não foi acompanhada pela criação de cursos voltados à formação de analistas de políticas públicas. Ao não se discriminar, a atividade não foi tampouco nomeada (Vaitsman, Ribeiro e Lobato, 2013a). Isso não significa, porém, que a atividade de análise de políticas não tenha ocorrido.

Entendida como *geração e mobilização de conhecimento* — num primeiro momento, mobilização de conhecimento de base científica — *para subsidiar (ou para influenciar) o processo de política pública, em especial a tomada de decisão e a formulação de políticas, mas também a implementação e a avaliação* (Farah, 2013a), a análise de políticas ocorre, no Brasil, desde a década de 1930, tendo contado com a participação de profissionais de diferentes formações disciplinares (Vaitsman, Ribeiro e Lobato, 2013a, 2013 b; Vaitsman, Lobato e Andrade, 2013).

O desenvolvimento dessa atividade a partir de então foi acompanhado por uma progressiva diversificação do *locus* onde ela se desenvolve e dos *atores* envolvidos, sem que se

tenham configurado, no entanto, um campo de formação autônomo e uma comunidade discursiva com uma agenda própria.

O recente *boom* de cursos de política pública e áreas correlatas — administração pública, gestão pública, gestão social e gestão de políticas públicas —, assim como da produção sobre o tema, sugere uma mudança nesse quadro, com a institucionalização de um novo campo — o “campo de públicas”⁶ — que tem na análise de políticas orientada para a prática um de seus componentes centrais.

3.1 Modernização do Estado, burocracia insulada e formação de elite técnica

As primeiras atividades sistemáticas de mobilização de conhecimento de base científica para subsidiar a formulação de políticas públicas no Brasil ocorreram a partir de 1930, com a implantação do Estado Nacional-Desenvolvimentista (Vaitsman, Ribeiro e Lobato, 2013b).

A literatura que analisa esse período destaca o esforço de construção institucional, com ênfase na profissionalização do serviço público e na adoção do universalismo de procedimentos⁷ (Nunes, 1997; Bresser-Pereira, 1998). A modernização da administração pública federal, que se espalhou pelos estados, procurava consagrar a atuação de base técnica, apoiada em critérios impessoais e científicos. A formação ou “treinamento” oferecido inicialmente pelo Dasp e, num segundo momento, por instituições como a FGV e outras entidades acadêmicas apoiava-se nesse paradigma da neutralidade técnica.

Diversos trabalhos apontam também outra dimensão do processo de constituição da moderna burocracia brasileira a partir de 1930: a relativa à participação dos burocratas no processo de formulação e implementação de políticas públicas (Draibe, 1985; Bariani, 2010; Loureiro; Olivieri e Martes, 2010). Abrucio, Pedroti e Pó (2010) destacam, no modelo daspiano, o fato de a criação da burocracia meritocrática, profissional e universalista estar vinculada ao papel exercido por essa burocracia — o de promotor do desenvolvimento por meio de políticas. Segundo esses autores, a burocracia instituída na década de 1930 no país: “[...] tornou-se então a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala” (Abrucio, Pedroti e Pó, 2010: 36; grifo dos autores).

Loureiro (1997), por sua vez, mostra como instituições como o Dasp, a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Conselho Federal do Comércio Exterior funcionaram como “*espaço privilegiado de decisão apropriado por técnicos*” (Loureiro, 1997:24). Essa autora aponta a importância da formação técnica como recurso político, em especial o conhecimento econômico. Embora este

⁶ Integrado por dois eixos centrais — a gestão pública e a política pública.

⁷ Segundo Nunes (1997), quatro gramáticas definem as relações entre Estado e sociedade no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. A introdução de novas gramáticas, a partir de 30, não significou, no entanto, a eliminação do clientelismo, havendo distintas combinações entre elas desde então.

tenha, de fato, ocupado um lugar central no período, a importância da informação técnica como recurso político transcendeu o conhecimento econômico e a política econômica.

Em outras áreas de intervenção estatal, incluindo as políticas sociais, os burocratas exerceram também um papel relevante na formulação de políticas, baseando sua participação em saber científico (Vaitsman, Ribeiro e Lobato, 2013b). Esse foi o caso dos Institutos de Previdência, criados nos anos 1930, em especial o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), que permaneceu até sua extinção, em 1964, insulado e com forte participação de técnicos nas decisões (Hochman, 1988). Estudo sobre a atuação dos Institutos na área habitacional mostra como burocratas altamente qualificados do IAPI participaram do estudo de alternativas e da tomada de decisão sobre a aplicação de recursos da previdência e sobre programas habitacionais (Farah, 1983), atuando como verdadeiros “analistas de políticas”. O mesmo estudo mostra como a atuação pioneira dos IAPs na área habitacional foi acompanhada pela criação de áreas especializadas, as seções de engenharia, que passaram não apenas a desenvolver projetos e a se responsabilizar por obras habitacionais, mas também a orientar a ação dos institutos para a redução de custo das habitações e a revisão de normas urbanísticas e de construção, para viabilizar o acesso da população de baixa renda à moradia (Farah, 1983).

A formação da burocracia técnica e das elites foi objeto, ela própria, de políticas governamentais (Fávero, 2006; Vaitsman, Lobato e Andrade, 2013). Tratava-se de formar quadros capazes de formular e implementar políticas, uma formação voltada, portanto, não apenas aos meios, mas também aos fins da ação estatal. Essa formação não se configurou, porém, como um campo disciplinar único, mas sim como formação em várias disciplinas capazes de contribuir para os desafios dos diferentes setores de atuação estatal. Além da formação de administradores públicos (Warlich, 1967; Fischer, 1984; Coelho, 2006), a formação incluiu áreas como economia, engenharia, medicina, sociologia e direito, capazes de contribuir para o esforço do desenvolvimento e para a formulação e implementação de políticas. Gustavo Capanema, ministro da Educação e Saúde entre 1934 e 1945, explicitou o desafio de formação em várias áreas e o propósito de preparar uma elite ao mesmo tempo técnica e diretiva:

A elite que precisamos formar [...] será o corpo técnico, o bloco formado de *especialistas em todos os ramos de atividade humana*, com capacidade para assumir, em massa, cada um no seu setor, a *direção da vida do Brasil*. [Schwartzman, Bomeny e Costa, 2000:223; grifo nosso]

Tratava-se, portanto, de processo distinto do ocorrido nos EUA nos anos 1960, em que se procurava formar, de modo unificado, servidores públicos para o exercício da atividade de análise, entendida como diagnóstico de problemas e formulação de alternativas para subsidiar a decisão por parte de políticos. Aqui, o esforço unificado de formação era orientado para atividades-meio, nos “treinamentos” oferecidos pelo Dasp, num primeiro momento, e, num segundo momento, pela formação propiciada pela FGV e por outras universidades (Fischer, 1984; Farah, 2011). A formação para subsidiar a tomada de decisão, por sua vez, privilegiava

a formação em áreas substantivas ligadas a cada política e se dava de forma dispersa em diversas áreas disciplinares e profissionais.

Entre 1945 e 1964, um novo ator — não governamental — passou a participar do processo de análise. Com o objetivo de influenciar políticas públicas, a sociedade civil passou a se organizar em diversas instituições (Vaitsman, Lobato e Andrade, 2013). Tais instituições eram polarizadas em torno de posições ideológicas e políticas, situando-se, de um lado, os defensores do nacional-desenvolvimentismo e da intervenção estatal e, de outro, os defensores do liberalismo econômico (Loureiro, 1997). Houve também polarização em torno de temas da área social (Vaitsman, Lobato e Andrade, 2013), como saúde (Braga e Paula, 1981), educação (Motoyama, 1985), previdência social (Malloy, 1976) e habitação (Valladares, 1981).

O propósito de criar uma base técnica para o processo decisório implicou, por outro lado, a busca de metodologias de base racional, fundadas em conhecimento científico, o que se articulou, como visto, a um esforço de formação de especialistas capazes de contribuir para o processo de estudo de alternativas e também para o processo de decisão. No entanto, isso não significou a generalização de uma metodologia única. As análises que apoiavam as decisões em diferentes setores de intervenção governamental apoiavam-se em metodologias diversificadas, oriundas dos diversos campos disciplinares que concorriam para a análise de cada setor e de cada problema, com diferentes graus de sofisticação e de complexidade.

3.2 Autoritarismo e análise tecnoburocrática

Com o golpe de 1964, o governo militar retomou o projeto de modernização do Estado brasileiro, reafirmando o propósito de separação entre administração e política. O insulamento burocrático foi adotado como máxima, procurando-se eliminar as gramáticas clientelista e corporativista que haviam ganhado força nos anos 1950 (Nunes, 1997).

A implantação do regime autoritário baseou-se na restrição de direitos civis e políticos, mas foi acompanhada também por medidas voltadas à busca da legitimação do autoritarismo. O embasamento tecnoburocrático (Bresser-Pereira, 1981) foi um dos principais instrumentos desta legitimação (Abrucio, Pedroti e Pó, 2010).

Entre as instituições estatais criadas para apoiar a ação governamental, destaca-se o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) (Loureiro, 1997). Reis Velloso, presidente da instituição entre 1964 e 1968, destaca o objetivo de realização de pesquisas orientadas para políticas públicas: “*Pretendíamos que o Ipea fizesse pesquisa econômica aplicada, ou seja, policy-oriented, e que ajudasse o governo a formular o planejamento, numa visão estratégica de médio e longo prazos*” (Velloso, 2004; grifo nosso). Como mostram Vaitsman, Lobato e Andrade (2013), a criação do Ipea corresponde ao início de uma diferenciação funcional da atividade de análise de políticas,⁸ inicialmente restrita a um “modelo” de análise — a análise

⁸ Segundo estes autores, a criação da FGV, em 1944, constituiu um antecedente importante, contribuindo para a profissionalização da atividade de análise de base racional, especialmente na área econômica.

custo-benefício — inspirado na *policy analysis* norte-americana.⁹ Com foco inicial em políticas macroeconômicas, o Ipea passou a contribuir com análises que subsidiavam a definição de políticas em outros setores. Técnicos com formação diversificada — “economistas, engenheiros econômicos e especialistas sociais” (Velloso, 2004:23) — passaram a elaborar análises referentes a várias áreas de atuação governamental. O Ipea recebia também análises de outros órgãos, governamentais e não governamentais, como a Fundação Getúlio Vargas, e as incorporava, e, para a elaboração de propostas de políticas e programas, trabalhava conjuntamente com técnicos de diversos ministérios (Velloso, 2004).

A influência da *policy analysis* norte-americana esteve presente também na montagem do primeiro curso de mestrado em administração pública do país, o da Escola Brasileira de Administração Pública (Ebaop), da FGV, que se baseou no paradigma estabelecido pelo *movimento de análise de políticas públicas* dos EUA (Farah, 2013).¹⁰ Documento que define os objetivos do curso explicita o entendimento de que administração pública é “a área de conhecimento voltada para a análise, o diagnóstico, a pesquisa, a avaliação e o equacionamento de problemas de política pública e governamental” (Curso..., 1973:85; grifo nosso). Nesse momento, houve uma possibilidade de institucionalização do campo de política pública, integrando a vertente da análise de políticas, mas o processo foi interrompido pelo contexto autoritário. Apoio financeiro concedido pela Fundação Ford para a formação em administração pública foi suspenso diante do regime de políticas públicas prevalecente na ditadura e reorientado para a área de ciências sociais (Farah, 2013b), com destaque à ciência política que então se institucionalizava (Forjaz, 1997), também sob influência dos EUA.¹¹

A atividade de análise — de base técnico-científica — não se desenvolveu apenas na área econômica. Ela ocorreu em outros setores de intervenção governamental, inclusive na área social. O setor habitacional ilustra como a montagem de políticas setoriais requereu o desenvolvimento de análises para políticas que incluíssem estudos de viabilidade econômica e de custo-benefício, mas também estudos de matriz não econômica. O Banco Nacional da Habitação (BNH) criou um departamento — o Departamento de Estudos e Pesquisas Econômicas Aplicadas (Depea) — voltado ao desenvolvimento de pesquisas que subsidiassem a decisão sobre políticas habitacionais. Como o nome do departamento sugere, havia afinidade com o modelo do Ipea, inspirado na *policy analysis* norte-americana. No entanto, a atuação do Depea não se limitou à adoção da análise custo-benefício, mas incluiu a mobilização de outras metodologias, vindas de outras disciplinas. Documento publicado em 1986

⁹ Reis Velloso explicita a influência de universidades norte-americanas. Foi estabelecido um convênio com Berkeley, interrompido após o AI-5 por iniciativa daquela Universidade, diante do aprofundamento da repressão no país (Velloso, 2004).

¹⁰ Segundo Andrews, metodologias baseadas na economia configuraram o “estilo econômico” desenvolvido, no Brasil, a partir da centralidade das políticas econômicas e do lugar assumido pela economia como disciplina (Andrews, 2013). Sobre o modelo racional, ver Radin (2000).

¹¹ O termo “política pública” foi utilizado pela primeira vez no Brasil no âmbito desta disciplina (Lima Júnior e Santos, 1976; Reis, 1976).

na revista *Cadernos de Saúde Pública* elenca convênios estabelecidos com universidades e institutos de pesquisa para o estudo de alternativas de atuação do BNH, sendo mencionados, entre outros, convênios com o Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PUR), com a Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (Coppe), da UFRJ, e com a Universidade Federal de Santa Catarina. O documento relaciona ainda pesquisas e programas sob sua responsabilidade, mencionando estudos sobre mercado habitacional, sobre alternativas de saneamento e programas de assistência técnica a municípios (Informe Depea, 1986).

Outro aspecto relevante para a reconstituição da atividade de análise de políticas no período diz respeito à vinculação da burocracia com atores não governamentais. Embora o insulamento burocrático tenha sido uma das marcas da atuação das instituições que participaram da análise de políticas, isto não significa impermeabilidade a influências da sociedade. O conceito de anéis burocráticos (Cardoso, 1975) evidenciou os limites do insulamento, apreendendo a presença de interesses de segmentos do empresariado no processo decisório no interior do aparato estatal.

Mas outra dimensão relevante da *inserção* dos núcleos técnicos insulados diz respeito à imersão dos analistas em um ambiente de questionamento e reflexão crítica, e sua permeabilidade a interesses e valores de outros grupos sociais. Imersos em um ambiente de debate político e de busca de projetos alternativos, os analistas acabaram ampliando seu referencial analítico. Dois casos podem ser citados como exemplo. O primeiro deles é da área de saúde. O movimento sanitaria, responsável pela formulação de um modelo alternativo de política e pela concepção do Sistema Único de Saúde (SUS), tem sua origem ligada a departamentos de medicina preventiva de universidades de São Paulo (Unicamp e USP). Em 1976, a constituição de um centro de estudos (Centro Brasileiro de Estudos em Saúde — Cebes) sobre saúde coletiva em reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e o lançamento da revista *Saúde em Debate* contribuíram para a constituição de uma comunidade epistêmica (Haas, 1992; Rhodes, 2008) que incluía também integrantes da administração pública (Fundação Oswaldo Cruz — Fiocruz, no Rio de Janeiro, e Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo). Os participantes desse movimento passaram a incluir em sua agenda influenciar a formulação de políticas, passando a atuar de forma articulada junto ao Legislativo e ao Ministério da Saúde (Escorel, 1998). O movimento sanitaria teve por referência autores europeus e latino-americanos estruturalistas e marxistas (Foucault, Bourdieu, César Garcia, Basaglia, Berlinger, dentre outros) (Escorel, 1998). Os envolvidos na análise de políticas de saúde estavam em contato com concepções alternativas para o setor, incluindo essas influências em sua atuação. O estabelecimento de uma rede de atores, de distintas instituições governamentais e não governamentais, levou à constituição de uma coalização advocatória (Sabatier, 1991) da qual passaram a fazer parte técnicos integrantes da burocracia estatal (Escorel, 1998).

O segundo caso é o da área de habitação. Grupos técnicos se constituíram no governo, em universidades e em institutos de pesquisa, em torno da questão habitacional e urbana, muitos dos quais passaram a subsidiar, com pesquisas e análises, propostas de revisão de políticas habitacionais. O contato de pesquisadores e técnicos com a literatura crítica da área de

habitação, sobretudo com a sociologia urbana francesa,¹² e com movimentos sociais ligados à questão da moradia conduziu, de um lado, a uma expressiva produção acadêmica de viés crítico,¹³ e, de outro, à sua participação na formulação e implementação de *propostas alternativas* à política governamental. Um programa ilustra a relação estabelecida nesse momento entre atores governamentais, comunidade epistêmica e movimentos sociais na área da habitação: a construção por ajuda-mútua, no município de São Paulo, inspirada em experiência uruguaia de cooperativas habitacionais (Reinach, 1985).

Havia articulação entre técnicos e analistas (de dentro e de fora do aparato estatal) e movimentos sociais por moradia. Pesquisadores da área de habitação do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) promoveram a vinda de equipe de especialistas e profissionais do Uruguai e colaboraram com assessores técnicos independentes e ligados à universidade, para o desenvolvimento de uma alternativa habitacional (IPT, 1988). As contribuições da equipe do IPT não foram *puramente técnicas*, mas resultaram da crítica à política habitacional centrada no modelo dos grandes conjuntos habitacionais do BNH e da inclusão de critérios como participação, direito à moradia e adequação regional no estudo de alternativas para a população de baixa renda.¹⁴

Os dois casos mencionados evidenciam que, mesmo no período militar, havia permeabilidade das instituições insuladas. Como a literatura de políticas públicas destaca (Kingdon, 1995; Fischer e Forester, 1996), um dos elementos centrais no processo de políticas públicas é a forma de definição do problema. Em ambos os casos, burocratas e especialistas de instituições insuladas não tomavam o problema como um dado (perspectiva da *policy analysis* racional), mas integravam comunidades discursivas (Ospina Bozzi, 1998), comunidades de política (Rhodes, 2008) e se filiavam a coalizações advocatórias (Sabatier, 1991), com base em valores, participando da (re)definição do problema e incluindo essa definição no estudo de alternativas.

Ao final do período autoritário, não apenas havia se diversificado o *locus* de elaboração de análises como também a *audiência* se redefinira. Organizações não governamentais que haviam se constituído em torno de questões específicas e movimentos sociais, críticas ao regime e a suas políticas, passaram também a demandar e processar informações técnicas e de base científica para a elaboração de políticas alternativas.

Não houve, no entanto, a institucionalização de um campo de política pública, com delimitação de um objeto de análise e articulação de ideias a um suporte material específico, não

¹² Além de estudos críticos de tradição marxista (Lojkin, 1981; Castells, 1974), exerceram influência pesquisas que procuravam subsidiar a ação estatal, como as desenvolvidas pelo Grupo de Etnologia Social, liderado por Chombart de Lauwe (1965), que estudava opções urbanísticas e habitacionais, como os grandes conjuntos construídos no pós-guerra.

¹³ Como exemplos, podem ser citadas a revista *Espaço e Debates*, do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais, e a série *Debates Urbanos* publicada pela Zahar, ambas do início da década de 1980.

¹⁴ Os atores que discutiam criticamente a política habitacional e urbana do BNH constituíram uma coalização advocatória que defendeu também propostas alternativas abrangentes para a área habitacional e urbana, influenciando, entre outras, a proposição do Estatuto da Cidade.

se constituindo tampouco uma comunidade discursiva com propostas e um discurso comum, mantendo-se também a diversidade de metodologias de análise.

3.3 Democratização e diversificação de atores, *locus* e métodos de análise

Os anos 1980 foram marcados pela democratização do país e pela crise do nacional-desenvolvimentismo. O regime de políticas públicas sofreu uma alteração profunda com a criação, a partir da Constituição de 1988, de mecanismos de participação da sociedade civil na formulação, na implementação e no controle das políticas.

Mas o contexto de crise fiscal e de endividamento externo conduziu também à adoção pelo governo de políticas de ajuste. Mudanças se fizeram sentir na gestão pública e nas políticas públicas sob o efeito, portanto, de dois movimentos: a democratização, orientada pela perspectiva de direitos, e a busca da eficiência na utilização de recursos públicos.

Nesse contexto, as políticas públicas passaram a ocupar um lugar central na agenda governamental. Na segunda metade dos anos 1980 e nos anos 1990, como aponta Melo (1999), ocorreu uma incipiente institucionalização do campo de política pública no Brasil, sob liderança da ciência política. A contribuição da ciência política para esse campo no Brasil foi marcada, no entanto, por uma produção mais próxima da *policy studies* do que da *policy analysis*. Apesar de a contribuição dessa disciplina ter incluído pesquisas que visavam subsidiar políticas, desenvolvidas de forma pioneira pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp (Nepp, 1997), não foram criados cursos independentes voltados à formação de analistas de políticas públicas. A prática da análise de políticas continuava a se basear em profissionais egressos de diferentes campos disciplinares.

Após a nova Constituição, a tendência de participação de novos atores na análise de políticas foi reforçada. A criação de novos canais de participação, como conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, conferências setoriais, audiências públicas, entre outros, contribuiu para a diversificação do *locus* da análise de políticas. Essa passou a ser realizada também por um perfil diversificado de organizações, fora do Estado, como organizações não governamentais, *think tanks*, centros de estudos e associações empresariais (Vaitsman, Lobato e Andrade, 2013). Ativistas vinculados a diversas organizações passaram a buscar competência técnica e argumentativa, para poder influenciar políticas.

Pode ser citado como exemplo o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea), organização não governamental criada em 1989, em Brasília. A organização estrutura sua ação em cinco eixos: *advocacy* no Legislativo e no Executivo; articulação política; comunicação política; produção de conhecimento por meio de estudos, análises e pesquisas; e educação e formação (Cfemea, 2015). Sua ação inclui duas das atividades centrais à análise de políticas: produção de conhecimento, para subsidiar políticas, e argumentação, para obter apoio às alternativas que defende.

Um segundo exemplo é o do Instituto Sou da Paz, organização criada em 1999 por estudantes da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. A organização estrutura suas

ações em torno dos seguintes eixos: diagnóstico dos problemas da violência, formulação de alternativas e argumentação, com o objetivo de influenciar a formulação e a implementação de políticas de combate à violência (Sou da Paz, 2015).

A descentralização foi outro eixo das transformações das políticas públicas, especialmente das políticas sociais. A nova Constituição reconheceu o município como ente federativo e transferiu a ele atribuições e competências, aumentando também a transferência de recursos para esse nível de governo. Embora a atividade de análise requerida do nível local de governo, sobretudo no caso dos municípios de menor porte, tenda a se restringir à etapa de implementação (Farah, 2013c; Bichir, 2014), o conhecimento técnico-científico requerido transcende frequentemente a capacidade instalada localmente. Assim, os municípios precisam recorrer a consultorias, o que reforçou a ampliação do lócus da análise e dos atores envolvidos.

Quanto à formação, destacam-se iniciativas pioneiras como as da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), de formação de especialistas em políticas públicas e gestão governamental para o governo federal, e, no nível estadual, a da Fundação João Pinheiro, do governo de Minas Gerais, de criação de um curso de graduação em administração pública, voltado também à formação de especialistas em políticas públicas e gestão governamental.¹⁵ A partir do final da década de 1990, surgiram diversos outros programas de capacitação, com focos específicos, seja por iniciativa governamental, seja por iniciativa de organizações não governamentais e do setor privado. Surgiram também iniciativas mais abrangentes, acadêmicas, entre as quais se destacam novos cursos de graduação e de pós-graduação com foco em políticas públicas, em administração pública, em gestão pública, em gestão de políticas públicas e em gestão social (Coelho, 2006; Faria, 2012; Pires et al., 2014, Farah, 2016). Os contornos dessa formação não estão ainda claramente delineados, mas, ao combinar formação profissional e formação acadêmica, o *movimento do “campo de públicas”*, ligado à criação dos novos cursos, deverá ter impacto sobre a atividade de análise de políticas no país. Essa formação, claramente multidisciplinar, tende a incluir uma formação em política pública voltada tanto à compreensão do processo de política pública (*policy studies*) quanto para uma orientação para a prática (*policy analysis*).

Com relação à metodologia utilizada na atividade de análise, não há um padrão único, mas o recurso a contribuições metodológicas de várias disciplinas, quantitativas e qualitativas, as quais envolvem alguns elementos fundamentais: conhecimento científico (e conhecimento prático obtido a partir da experiência dos interessados no “problema público”), argumentação e negociação (Costa, 2013).

No percurso desde a década de 1930 até o presente, também a audiência se diversificou. Ela não se restringe mais ao tomador de decisão, mas inclui uma multiplicidade de atores que

¹⁵ No final dos anos 1990, os estados passaram a ter a obrigação legal de criar escolas de governo, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Na década de 2000, houve um incremento de concursos voltados ao recrutamento de analistas de políticas, nos três níveis de governo.

recorrem ao conhecimento técnico seja para a elaboração de propostas que visam influenciar a formulação de políticas, seja para participar do processo de implementação e de avaliação.

Outro aspecto que se destaca no período recente é a emergência de um movimento — o movimento do “campo de públicas”, originário do processo de criação de novos cursos de graduação e de pós-graduação em torno do par “gestão e políticas públicas”. Tal movimento tem contribuído para que se efetivem as condições de institucionalização de um campo científico, apontadas pela literatura: delimitação de um objeto específico, articulação entre ideias e apoio material, construção de um discurso e de uma agenda comuns, base do estabelecimento de uma identidade entre os integrantes do movimento.¹⁶

4. Considerações finais

A atividade de análise de políticas não deu origem no Brasil a um campo de formação específico. Tampouco serviu de base à constituição de um subcampo quando da incipiente institucionalização do campo de política pública no país, ocorrida após a redemocratização. Mas, como o artigo mostra, a análise de políticas ocorre no Brasil desde os anos 1930. Desde então, houve diversificação do lócus da análise, dos atores envolvidos, das metodologias utilizadas e da própria audiência, diversificando-se também o tipo de conhecimento mobilizado.

Inicialmente, a atividade de análise no Brasil se diferenciou da que deu origem ao campo de política pública nos EUA, pela não distinção entre o “analista” e o “tomador de decisão”: frequentemente, os que analisavam os problemas públicos e estudavam alternativas eram os mesmos que formulavam a política. Uma segunda especificidade brasileira consiste no próprio processo de formação dos “analistas”. Enquanto, nos EUA, houve institucionalização da formação de servidores para a atividade de análise (diagnóstico de problemas e elaboração de alternativas), dando origem ao campo de política pública, no Brasil, a formação de administradores públicos concentrou-se nos meios da atividade governamental. A formação voltada aos fins da atividade estatal ocorreu de forma dispersa por várias áreas, como economia, engenharia, direito, medicina, arquitetura, sociologia e assistência social. Não houve, assim, a delimitação de um objeto e de uma forma de analisá-lo. Tampouco se constituiu uma comunidade discursiva com uma identidade e uma agenda comuns.

Na última década, no entanto, a centralidade atribuída à política pública foi acompanhada por mudanças nesse cenário. A importância assumida pelas políticas públicas tem exigido não apenas estudos de políticas públicas, mas também pesquisas que subsidiem a formulação, a implementação e a avaliação de políticas. Esse processo tem suscitado a formação de atores governamentais e não governamentais capazes de contribuir para a análise de

¹⁶ Destacam-se neste processo o movimento em prol de diretrizes curriculares específicas para cursos de graduação, a revista *Temas da Administração Pública*, editada pela Unesp, os encontros da Federação Nacional de Alunos do Campo de Públicas (Feneap) (Pires et al., 2014) e a criação da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas em 2015.

políticas. A análise e a proposição de alternativas de políticas continuam e deverão continuar a contar com a contribuição de diferentes disciplinas, por meio da participação de detentores de um saber substantivo e especializado sobre cada setor de política. Mas o desenvolvimento de uma formação “transversal” para a atividade de análise, associada a estudos de políticas e à formação em gestão pública, sinaliza a constituição de um novo campo que tende a contribuir para a formulação, implementação e avaliação de políticas com um outro tipo de saber. O boom de cursos e de produção sobre políticas públicas a partir dos anos 2000 indica a institucionalização de um novo campo — o “campo de públicas”, a partir de um processo ainda em curso de delimitação de um objeto próprio (gestão e política pública), articulação entre ideias e um suporte material, e articulação de atores em torno de uma agenda própria e de um discurso comum.

Referências

- ABRAMO, Perseu. Pesquisa em ciências sociais. In: HIRANO, Sedi (Org.). *Pesquisa social*. Projeto e planejamento. 2. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979. p. 21-89.
- ABRUCIO, Fernando L.; PEDROTTI, Paula; PÓ, Marcos V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-72.
- ALLISON, Graham. Emergence of schools of public policy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert F. (Ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Nova York: Oxford University Press, 2008. p. 58-79.
- ANDER-EGG, Ezequiel. *Introducción a las técnicas de investigación social*. 3. ed. Buenos Aires: Editorial Humanitas, 1972.
- ANDREWS, Christina W. Policy analysis styles in Brazil. In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura (Ed.). *Policy analysis in Brazil*. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013. p. 27-38.
- BARIANI, Edison. Dasp: entre a norma e o fato. IN: ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edison (Org.). *Administração pública no Brasil*. São Paulo: Unifesp, 2010.
- BICHIR, Renata M. *Os mecanismos de coordenação federal do Programa Bolsa Família*. Brasília: MDS; Sagi, 2014.
- BLUM, Sonja; SCHUBERT, Klaus. Policy analysis in Germany: past, present and future. In: BLUM, Sonja; SCHUBERT, Klaus (Ed.). *Policy analysis in Germany*. Bristol: Policy Press at the University of Bristol, 2013. p. 1-19.
- BOURDIEU, Pierre. Le champ scientifique. *Actes de la Recherche, en Sciences Sociales*, v. 2, n. 2-3, p. 88-104, jun. 1976.

- BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (Org.). *A sociologia de Pierre Bourdieu*. São Paulo: Olho d'Água, 2003. p. 112-143.
- BRAGA, José C. de S.; PAULA, Sergio G. de. *Saúde e previdência: estudos de política social*. São Paulo: Cebes; Hucitec, 1981.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998. p. 237-270.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. São Paulo: Paz e Terra, 1975.
- CASTELLS, Manuel. *La cuestion urbana*. Madri: Siglo XXI, 1974.
- CFEMEA. *O que fazemos*. Brasília: Cfemea, 2015. Disponível em: <www.cfemea.org.br>. Acesso em: 11 jun. 2015.
- CHOMBART DE LAUWE, Paul H. *Des hommes et des villes*. Paris: Payot, 1965.
- COELHO, Fernando de S. *Educação superior, formação de administradores e setor público: um estudo sobre a formação em administração pública — em nível de graduação — no Brasil*. Tese (doutorado em administração pública e governo) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2006.
- COSTA, Nilson do R. Expert community and sectoral policy: the Brazilian sanitary reform. In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura (Ed.). *Policy analysis in Brazil*. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013. p. 219-233.
- CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Rev. Adm. Pública*, v. 7, n. 3, p. 85-104, jul./set.1973.
- DOBUZINSKIS, Laurent; HOWLETT, Michael; LAYCOCK, David. *Policy analysis in Canada: the state of art*. Toronto: University of Toronto Press, 2007.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses, Estado e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- ENGELBERT, Ernest A. University education for public policy analysis. *Public Administration Review*, v. 37, n. 3, p. 228-236, maio/jun. 1977.
- SCOREL, Sarah. *Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998.
- FARAH, Marta F. S. A contribuição da administração pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. F. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013b. p. 91-126.
- FARAH, Marta F. S. Administração pública e políticas públicas. *Rev. Adm. Pública*, v. 45, n. 3, p. 813-836, maio/jun. 2011.

- FARAH, Marta F. S. *Análise de políticas públicas no nível municipal de governo*. In: ENCONTRO DA ABCP — ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado. Texto digitado.
- FARAH, Marta F. S. *Estado, previdência social e habitação*. Dissertação (mestrado em sociologia) — Departamento de Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.
- FARAH, Marta F. S. Formação em política pública no Brasil. Das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do “campo de públicas”. *Estudios Políticos*, v. 49, p. 119-215, 2016.
- FARAH, Marta F. S. Policy analysis at the municipal level of government. In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura. *Policy analysis in Brazil*. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013a. p. 107-118.
- FARAH, Marta F. S. Políticas públicas e municípios: inovação ou adesão? In: LUKIC, Melina R.; TOMAZINI, Carla (Org.). *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. 1. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2013c. v. 1. p. 171-193.
- FARIA, Carlos A. P. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, Carlos A. P. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 123-153.
- FÁVERO, Maria L. A. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar*, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.
- FERNANDES, Vânia C. A trajetória de uma instituição educacional entre o público e o privado: a Fundação Getúlio Vargas. Dissertação (mestrado em educação) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- FISCHER, Frank; FORESTER, John (Ed.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press, 1996.
- FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, v. 24, n. 4, p. 278-288, 1984.
- FORJAZ, Maria C. S. A emergência da ciência política no Brasil: aspectos institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, p. 1-22, 1997.
- GEVA-MAY, Iris; MASLOVE, Allan M. In between trends: development of public policy analysis and policy analysis instruction in Canada, the United States, and the European Union. In: DOBUZINSKIS, Laurent; HOWLETT, Michael; LAYCOCK, David (Ed.). *Policy analysis in Canada: the state of the art*. Toronto: University of Toronto Press, 2007. p. 186-216.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-3, 1992.
- HOCHMAN, Gilberto. A ciência entre a comunidade e o mercado: leituras de Kuhn, Bourdieu, Latour e Knorr-Cetina. In: PORTOCARREO, Vera. *Filosofia, história e sociologia das ciências*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

HOCHMAN, Gilberto. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a Previdência Social e seus técnicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 84-98, 1988.

HOWLETT, Michael; LINDQUIST, Evert. Beyond formal policy analysis: governance context, analytical styles, and the policy analysis movement in Canada. In: DOBUZINSKIS, Laurent; HOWLETT, Michael; LAYCOCK, David (Ed.). *Policy analysis in Canada: the state of art*. Toronto: University of Toronto Press, 2007. p. 86-115.

INFORME Depea. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 2, n. 3, p. 387-389, 1986.

IPT. *Manual de orientação para construção por ajuda-mútua*. 2. ed. São Paulo: IPT, 1988.

JACOBI, Pedro; NUNES, Edison. Movimentos populares urbanos, poder local e conquista da democracia. In: MOISÉS, José Álvaro et al. *Cidade, povo e poder*. São Paulo: Cedez; Paz e Terra, 1982.

KEINERT, Tânia M. M. O movimento “campo de públicas”: construindo uma comunidade científica dedicada ao interesse público e aos valores republicanos. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 4, p. 169-176, out./dez. 2014.

KINGDON, John W. Agenda setting. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.

KUHN, Thomas S. *The structure of scientific revolutions*. 2. ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1970. (International Encyclopedia of Unified Science).

LASWELL, Harold D. The policy orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold (Ed.). *The policy sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951. p. 102-120.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de; SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. *Rev. Adm. Pública*, v. 10, n. 2, abr./jun. 1976.

LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LOUREIRO, Maria Rita. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana C. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010. p. 73-109.

MALLOY, James M. A política de previdência social no Brasil: participação e paternalismo. *Dados*, n. 13, p. 93-115, 1976.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. de. Introdução. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. de (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 7-11.

MCCAMY, James L. *Science and public administration*. University of Alabama Press, 1960.

MELO, Marcus A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): ciência política*. São Paulo: Sumaré; Brasília: Anpocs; Capes, 1999. v. III, p. 59-100.

- MINTRON, Michael. The policy analysis movement. In: DOBUZINSKIS, Laurent; HOWLETT, Michael; LAYCOCK, David. *Policy analysis in Canada: the state of art*. Toronto: University of Toronto Press, 2007. p. 145-163.
- MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Nova York: The Oxford University Press, 2008.
- MOTOYAMA, Shozo. Os principais marcos históricos em ciência e tecnologia no Brasil. *Revista da Sociedade Brasileira de História da Ciência*, v. 1, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 1985.
- NEPP. *Brasil*. Relatório sobre a situação social do país. Campinas: NEPP/Unicamp, 1997.
- NUNES, Edison. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: Enap, 1997.
- OSPINA BOZZI, Sonia M. La administración pública como “comunidad discursiva”: algunas lecciones del caso estadounidense para América Latina. *Reforma y Democracia*, n. 10, p. 85-112, fev. 1998.
- PIRES, Valdemir et al. Dossiê — Campo de públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 3, p. 110-126, jul./set. 2014.
- RADIN, Beryl A. *Beyond Macchiavelli: policy analysis comes of age*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2000.
- REINACH, Henrique. Construção habitacional por ajuda mútua. *Espaço e Debates*, v. 5, n. 14, p. 23-44, 1985.
- REIS, Fábio. Política e políticas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 52-63, abr./jun. 1976.
- RHODES, R. A. W. Policy networks analysis. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Nova York: The Oxford University Press, 2008. p. 425-447.
- ROLNIK, Rachel. 10 anos do Estatuto das Cidades. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL 10 ANOS DO ESTATUTO DAS CIDADES, 2011, Brasília. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2015.
- SABATIER, Paul A. Toward better theories of the policy process. *PS: Political Science and Politics*, v. 24, n. 2, p. 147-156, jun. 1991.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena M. B.; COSTA, Vanda M. R. *Tempos de Capanema*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra; Editora FGV, 2000.
- SOU DA PAZ. *O que fazemos*. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2015. Disponível em: <www.sou-dapaz.org/o-que-fazemos>. Acesso em: 6 jun. 2015.
- SUBIRATS, Joan et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. 2. ed. Barcelona: Planeta, 2012.

VAITSMAN, Jeni; LOBATO, Lenaura; ANDRADE, Gabriela. Professionalisation of policy analysis in Brazil. In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura (Ed.). *Policy analysis in Brazil*. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013. p. 13-26.

VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura (Ed.). *Policy analysis in Brazil*. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013a.

VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura. Policy analysis in Brazil: the state of the art. In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura (Ed.). *Policy analysis in Brazil*. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013b. p. 1-12.

VALLADARES, Lícia do P. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura. In: VALLADARES, Lícia do P. (Org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

VELLOSO, João P. R. Depoimento. In: D'ARAÚJO, Maria Celina; FARIAS, Ignez Cordeiro de; HIPPO-LITO, Lucia (Org.). *Ipea: 40 anos apontando caminhos*. Depoimentos ao CPDOC, 2004. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/ipea_40_anos.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2014.

WARLICH, Beatriz. Formação em administração pública e de empresas: programas específicos ou integrados numa sociedade em desenvolvimento. *Rev. Adm. Pública*, v. 1, n. 2, p. 239-265, 1967.

Marta Ferreira Santos Farah é doutora em sociologia pela Universidade de São Paulo e professora titular do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-Eaes). E-mail: marta.farah@fgv.br.