



Vol. 12, Nº 26 (junio/junho 2019)

## APROXIMAÇÕES DAS TEORIAS CLÁSSICAS E CONTEMPORÂNEAS NOS ESTUDOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE TURISMO

Elias José Mediotte<sup>1</sup>  
Universidade Federal de Viçosa (UFV)  
[eliasmediotte@gmail.com](mailto:eliasmediotte@gmail.com)

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Elias José Mediotte (2019): "Aproximações das teorias clássicas e contemporâneas nos estudos da Administração Pública sob a perspectiva da implementação de políticas de turismo", Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 26 (junio/junho 2019). En línea: <https://www.eumed.net/rev/turydes/26/politicas-turismo.html>  
<http://hdl.handle.net/20.500.11763/turydes26politicas-turismo>

### RESUMO

O objetivo do artigo é caracterizar os estudos sobre implementação de políticas públicas a partir dos estudos clássicos e contemporâneos, no contexto do turismo. Dentro do contexto do turismo no Brasil, o histórico dos estudos em políticas públicas é muito recente, pois somente após os anos de 1990, quando o turismo começou a se legitimar no país, as pesquisas começaram a procurar compreendê-lo enquanto um objeto de estudos da Administração Pública. A implementação é uma etapa que possibilita identificar bases sobre as orientações específicas para a gestão permanente do turismo, e neste caso entende-se que a política pública do turismo está inter-relacionada com outras bases políticas, como econômicas, sociais, de saúde, educação, emprego e renda, e outras. Portanto, estão presentes neste artigo reflexões a respeito da implementação de políticas públicas, a partir da contextualização de teorias que abarcam desde o modelo racional ao conceito de bem-estar social, de forma integrativa, às importantes áreas da Administração Pública, como a teoria do Equilíbrio Pontuado e as formas de implementação *Top-down* e *Bottom-up* no contexto dos estudos do turismo.

**Palavras-chave:** Turismo. Implementação de Políticas Públicas. Welfare State. Equilíbrio Pontuado. Políticas *Top-down* e *Bottom-up*.

### APPROACHES TO CLASSICAL AND CONTEMPORARY THEORIES IN PUBLIC ADMINISTRATION STUDIES UNDER THE PERSPECTIVE OF THE IMPLEMENTATION OF TOURISM POLICIES

### ABSTRACT

The objective of this article is to characterize studies on the implementation of public policies from the classic and contemporary studies in the context of tourism. Within the context of

<sup>1</sup> Especialista em MBA em Gestão Estratégica de Pessoas pela Universidade FUMEC. Mestrando em Administração pela Universidade Federal de Viçosa – UFV. Membro Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos (GDTec), Brasil. E-mail: [eliasmediotte@gmail.com](mailto:eliasmediotte@gmail.com).

tourism in Brazil, the history of studies in public policies is very recent, since only after the 1990s, when tourism began to legitimize itself in the country, research began to seek to understand it as an object of study of Public Administration. The implementation is a stage that allows to identify bases on the specific guidelines for the permanent management of tourism, and in this case it is understood that the public policy of tourism is interrelated with other political bases, such as economic, social, health, education, employment and income, and others. Therefore, reflections on the implementation of public policies, from the contextualisation of theories that range from the rational model to the concept of social well-being, in an integrative way, to the important areas of Public Administration, such as the theory of Punctuated Equilibrium and the Top-down and Bottom-up implementation forms in the context of tourism studies.

**Keywords:** Tourism. Implementation of Public Policies. Welfare State. Punctuated Equilibrium. Top-down and Bottom-up Policies.

## 1. INTRODUÇÃO

Com relação à Análise de Políticas Públicas, pode-se afirmar que esse processo envolve diversas abordagens, que visam a interpretação das causas e consequências relativas às ações do governo. De acordo com Wildavsky (1979), a Análise de Políticas Públicas é uma subárea aplicada, tendo em vista que ela abrange uma abordagem mais apropriada no que concerne ao contexto e à natureza de um problema. Portanto, esse processo visa compreender o que fazem os governos, por que fazem, e quais os resultados ocorrem a partir dessa ação (DYE, 1976).

Vale ressaltar que uma política pública pode influenciar a vida daqueles atingidos por problemas, de domínio público e político, os quais envolvem vários grupos sociais, bem como as ações dos *policy makers*<sup>2</sup> ao serem confrontados diante desses problemas.

Cabe salientar que o estudo de políticas públicas remete às relações entre Estado, a economia, a sociedade e a política. Partindo dessa observação, entende-se que o bem-estar social seja uma garantia à sociedade no que tange políticas sociais, que visem o exercício da cidadania, inclusão social através de oportunidades iguais a todas as pessoas, sem distinções de classes sociais.

Embora haja um dissenso sobre o conceito de políticas sociais, pode-se deduzir que exista uma aproximação com a concepção de cidadania. Portanto, os direitos sociais provenientes das políticas públicas, se aproximam ao contexto da cidadania a medida que todos os indivíduos tenham acesso aos mesmos bens e serviços sociais de forma igualitária (MARSHALL, 1967).

Tendo em vista que o processo de tomada de decisão por políticas envolve uma série de informações e alternativas, e que tanto o sistema político quanto o humano não são capazes de analisar todas essas demandas de forma absoluta (SIMON, 1957; 1983), entende-se que é preciso haver um equilíbrio entre os subsistemas que compõem o sistema político, de forma que os *policy makers* procurem mover as suas ações através das alternativas suficientemente boas, não necessariamente ótimas, em virtude dos efeitos ocasionados pelas suas ações.

---

<sup>2</sup> Para este estudo, o termo *policy makers* será compreendido como tomadores de decisão de políticas públicas.

Com relação ao processo de implementação de políticas públicas, entende-se que este seja o momento de decisão e de execução de uma política pública. É, de fato, quando os *stakeholders*, grupo constituído pelos atores governamentais e não governamentais, compartilham ideias, recursos e ações em relação à implementação de políticas, e também quando o poder e a influência são combinados.

No turismo, após a discussão na agenda pública, e a etapa de formulação das políticas que visem o desenvolvimento turístico, cabe então implementá-las. Torna-se portanto necessário observar que nesta etapa o grau de interesses, consensos e conflitos, além das possibilidades de mudanças pontuais ou globais, será mais proeminente. Nesta etapa, os detentores de poder e influência social ou política, poderão intervir, através de seus interesses, comprometendo o desempenho de uma política pública. Sendo assim, entende-se que a implementação de políticas de turismo possa ser caracterizada como um jogo de interesses, no qual uma rede entre agências institucionalizadas de turismo e os *stakeholders* promovem situações de negociação e adesão, ao ponto em que uma política se torne um objeto de barganha.

Dentro do contexto do turismo no Brasil, o histórico dos estudos em políticas públicas é muito recente, pois somente após os anos de 1990, quando o turismo começou a se legitimar no país, as pesquisas começaram a procurar compreendê-lo enquanto um objeto de estudos da Administração Pública. A implementação é uma etapa que possibilita identificar bases sobre as orientações específicas para a gestão permanente do turismo, e neste caso entende-se que a política pública do turismo está inter-relacionada com outras bases políticas, como econômicas, sociais, de saúde, educação, emprego e renda, e outras. A junção dessas bases, no turismo, propicia um aumento do desenvolvimento pretendido na sociedade contemporânea (BENI, 2002).

Desta forma, este artigo possui como objetivo caracterizar os estudos sobre implementação de políticas públicas a partir dos estudos clássicos e contemporâneos, no contexto do turismo.

A seguir, expõe-se uma contextualização relativa a abordagem racionalista e a de bem-estar social a fim de compreender os estudos de formulação e implementação de políticas públicas. Na sequência, apresenta-se as perspectivas do Equilíbrio Pontuado como forma de analisar a tomada de decisão de uma política pública a partir das interações entre os *policy makers* e o ambiente político. Por conseguinte, são discutidas as abordagens *top-down* e *bottom-up* no contexto de implementação de políticas públicas no turismo, complementando-as com a reflexão apresentada na conclusão do presente artigo.

## **2. ABORDAGEM RACIONALISTA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A abordagem racionalista exerce uma forte relação com a formulação de políticas públicas, pois acredita-se que ao formular uma política racional, são considerados e abarcados amplamente todos os valores primordiais que constituirão a política, previamente à sua implementação. Desta forma, é previsto também que caso um desses valores precise ser

descartado, outro deverá substituí-lo, desde que seja capaz de fornecer o mesmo efeito, ou solução.

Acredita-se que a formulação de políticas racionais seja um processo no qual os atores tomam suas decisões, a partir de ações sistematicamente ordenadas. Neste caso, os problemas são compreendidos como técnicos e não políticos, e que o ambiente seja entendido como consensual e controlável. Portanto, infere-se que esse ambiente não permite a resolução dos problemas de forma democrática, dado que a política possui um caráter estritamente normativo (HOGWOOD; GUNN, 1984).

A política racional prioriza a eficiência através da relação do custo X benefício, tal qual o custo seja o valor dos *inputs* e o benefício seja o valor dos *outputs*. Segundo Easton (1965), os *inputs* são as entradas ou perguntas provenientes do ambiente externo como econômico, social, religioso, cultural, e que se convertem em *outputs*, que são as saídas ou as respostas baseadas nas decisões políticas. Assim, presume-se que quanto mais calculada racionalmente seja uma política pública, maior será a sua eficiência técnica.

De acordo com Simon (1945), é importante que os *policy makers* sigam alguns passos no que se refere à formulação, e conseqüentemente, à implementação de políticas públicas racionais, tais quais: i) conhecer as preferências dos grupos sociais e os pesos relativos a elas; ii) obter o maior número possível de alternativas possíveis e viáveis para a execução de uma política pública; iii) fazer um diagnóstico prévio sobre os impactos de cada política alternativa; iv) determinar quais valores serão cumpridos e quais serão descartados através das relações de custo X benefício; v) optar pelas alternativas que possibilitarão minimizar os custos e maximizar os benefícios, de forma eficiente.

Este tipo de abordagem, foi fundamentada por Simon (1945) como modelo racional-compreensivo ou racional-exaustivo de formulação de políticas públicas, tendo em vista que esse processo envolve a escolha de alternativas que promovam melhores resultados, onde são previstos os efeitos ou conseqüências derivados das alternativas consideradas viáveis para uma política. Desta forma, este modelo está relacionado a uma macropolítica *top-down*, de máximo ganho político-institucional. Portanto, entende-se que o modelo racional-compreensivo induza um ambiente hierarquizado de decisões políticas, no qual as pessoas cumprem as normas estipuladas nas políticas racionais, havendo uma minimização de conflitos e desvios de objetivos previamente definidos.

Percebe-se que o modelo racional-compreensivo se aproxima mais do ambiente econômico do que o político, pois segundo Downs (2017), analisar, planejar, decidir e executar racionalmente é uma característica inerente aos economistas, tendo em vista que o *homo economicus* possui uma lógica diferente do *homo politicus*. Parte-se do pressuposto que o primeiro acredita que o comportamento racional exige uma lógica social previsível, enquanto o segundo, em algum momento, buscará obter algum benefício com as suas ações, em detrimento das metas que atendam preferencialmente os problemas mais relevantes à sociedade.

Acredita-se que o modelo racional-compreensivo acarrete em maior morosidade nas tomadas de decisão política, pois demanda maior tempo de análise das consequências, do processamento das informações e alternativas disponíveis. Além disso, entende-se que as decisões dos *policy makers* não envolvem, democraticamente, as preferências da sociedade. Sendo assim, no campo prático de formulação e implementação de políticas públicas, esse modelo racional não possibilita efetividade, tendo em vista os fatores complexos e imprevisíveis quanto aos problemas sociais, cujo modelo não contempla, já que sua premissa é pautada na previsibilidade, na técnica e na racionalidade absoluta.

No entanto, foi introduzido no campo de estudos de políticas públicas um modelo considerando as limitações dos *policy makers*, através do conceito de *bounded rationality*, no qual as alternativas definidas não necessitam prioritariamente maximizar os valores, bastando apenas serem boas o suficiente, evitando, inclusive, que a análise dos custos alternativos resulte num processo exaustivo. O que se traduz a respeito desse modelo com a racionalidade limitada, tem a ver com o fato de a maioria das pessoas não adotarem comportamentos exclusivamente racionais, pois considera-se que em políticas públicas, a racionalidade dos *policy makers* é limitada devido às informações que eles normalmente possuem, às limitações cognitivas intelectualmente inerentes aos seres humanos, e às restrições do tempo para tomarem decisões (SIMON, 1957).

Desta forma, Simon (1983) diz que a formulação de uma política racional deve lidar com fatores exógenos e endógenos, a ocorrência de mudanças imprevisíveis de contexto, o limite de tempo disponível para a tomada de decisão, os valores, ideologias e interesses dos próprios *policy makers*.

Contudo, acredita-se que essa racionalidade limitada dos *policy makers*, pode ser reduzida através do conhecimento, pela criação de estruturas e incentivos que propiciem ao atingimento de objetivos esperados, evitando a maximização dos interesses próprios.

Uma das críticas que se faz ao modelo racional, é que ele não prevê a participação dos *stakeholders* na formulação e implementação de políticas públicas, tendo em vista o seu caráter burocrático e hierarquizado. Exemplo disso, são as políticas provenientes de um Orçamento Participativo, onde seria impossível adotar o modelo racional, uma vez que as prioridades do Orçamento Participativo preveem a interação de vários atores (*policy makers*, burocratas de nível de rua, *policy entrepreneurs*<sup>3</sup>, grupos de interesses representantes da sociedade civil), enquanto a abordagem racional preconiza imposições de forma *top-down*. Outra crítica tem a ver com a análise das macropolíticas, pois essas dificilmente promovem consensos, uma vez que estes tratam de questões pontuais da sociedade, enquanto as macropolíticas abrangem questões mais genéricas, o que impossibilita a alocação de recursos mais eficientes em políticas mais assertivas.

Vale ressaltar que previamente ao consenso, deve ser percebido um jogo de interesses, e saber gerenciar esses conflitos pode ser positivo, pois a partir desse jogo, preferências são apontadas, e havendo consenso, os próprios *stakeholders* serão capazes de

---

<sup>3</sup> Para este estudo, o termo *policy entrepreneurs* será compreendido como empreendedores de políticas públicas.

direcionar seus interesses pontualmente, sentindo-se, inclusive, responsáveis pela efetividade da política.

### 3. ABORDAGEM DE BEM-ESTAR SOCIAL – *WELFARE STATE*

Acredita-se que o de bem-estar social esteja relacionado com o conceito de *Welfare State*, que segundo Wilensky (1975) é uma forma do Estado garantir direitos mínimos de proteção aos seus cidadãos através de políticas sociais, que promovam medidas de saúde, alimentação, moradia, educação, energia elétrica, trabalho e renda, entre outras medidas asseguradas como direitos políticos, e não altruísmo (BOBBIO, 1992). Exemplos dessas políticas sociais podem ser constituídas através de planos e programas públicos como: Plano Nacional de Turismo, Programa Mais Médicos, Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Programa Universidade Para Todos, Programa Luz Para Todos, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, e outros.

Sabe-se que o capitalismo pode ser um indutor de desigualdades sociais, pois a relação do mercado com a sociedade industrial moderna, tem configurado um cenário de dependência econômica, na qual o Estado passa a ser o provedor de políticas assistencialistas de combate à pobreza e de inclusão social, principalmente (ARRETCHE, 2018; SEN, 2000). Em resposta a essa relação entre Estado e mercado capitalista, o *Welfare State* é uma alternativa para lidar com os problemas gerados na contemporaneidade, garantindo a todos os mesmos direitos (KERSTENETZKY, 2012), conforme previstos entre os princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988 (CF/88), quais sejam, a cidadania e a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988/2017).

É através do *Welfare State* que se promove o poder organizado, de forma deliberativa, a fim de direcionar as forças do mercado para garantir a todos os cidadãos um renda mínima, segurança pública e serviços sociais (BRIGGS, 2000).

De acordo com Esping-Andersen (1991), o *Welfare State* se desenvolve através da evolução de três regimes distintos, sendo: i) modelo liberal – predomínio do mercado e assistência aos que comprovem a situação de pobreza; ii) modelo conservador – o Estado garante atenção às pessoas pela sua ocupação laboral. Contudo, pessoas que estiverem fora do mercado de trabalho, a responsabilidade pelo bem-estar recai sobre a família, e não ao Estado; iii) modelo social-democrata – pautado nas políticas sociais universalistas, garantindo direitos iguais a todos, sem distinção de qualquer perspectiva. Tem como principal finalidade possibilitar ao indivíduo independência do mercado, promovendo o bem-estar, independentemente da atuação da família, desvinculando-a de tal responsabilidade.

Ainda considerando os efeitos do modo de produção capitalista, a política social abrange a concepção do direito ao trabalho, do direito universal, e do direito por necessidade. Assim, cada categoria (saúde, alimentação, moradia, educação, energia elétrica, trabalho e renda, etc.) de proteção requer uma ação política, a qual gerará efeitos distintos (BRIGGS, 2000).

O bem-estar social está abarcado pelas vertentes equidade e eficiência, e neste caso as decisões políticas devem garantir o equilíbrio entre essas duas vertentes. Portanto, parte-se do pressuposto que quanto maior a atuação e controle do Estado, maior será a equidade. No entanto, haverá maior dependência econômica dos beneficiados pelas políticas sociais, e menos eficiente se tornará a economia. Sendo assim, como não é possível obter um consenso a esse pressuposto, e além do processo decisório não ser direcionado para o racional, cada categoria de proteção deverá definir suas próprias políticas e estratégias (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A proteção e promoção do bem-estar social encontra-se, também, amparada pela CF/88, e segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2010), forma-se um novo pacto social quando as políticas públicas visam atender, de forma solidária a uma ordem social, os direitos resguardados aos cidadãos como saúde, educação, aposentadoria e seguro-desemprego, nas quais estarão incluídos, prioritariamente, os indivíduos em situação de risco social. Além disso, sabe-se que atualmente a ONU definiu juntamente com 193 países, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que visam alcançar objetivos pautados em 169 metas relacionadas à Agenda 2030. Essa nova Agenda busca melhorar a vida das pessoas priorizando ações globais para resultados locais, apontando objetivos para o futuro sustentável dos países, das regiões e principalmente das famílias mais vulneráveis em termos socioeconômicos (NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL – ONUBR, 2016).

Ainda que no Brasil o termo *Welfare State* sobre políticas públicas possa ser interpretado como redes de proteção social, voltadas para o bem-estar social dos indivíduos, observa-se que os tipos e características dessas políticas podem variar de acordo com as ideologias políticas e os regimes dos governos que as promovem. Portanto, mesmo que se discuta sobre o bem-estar social em direção ao equilíbrio relacionado à inclusão social, às garantias de emprego e de qualidade de vida, torna-se fundamental aos tomadores de decisão de políticas que entendam as necessidades sociais, em detrimento dos seus próprios interesses e coalizões partidárias. Assim, recomenda-se que as políticas públicas que visem o bem-estar social ou o *Welfare State* sejam formuladas considerando os valores éticos de toda a sociedade, e que possam promover justiça social e isonomia, valorizando e preservando as relações sociais, as tradições sociais e culturais e as especificidades relativas à diversidade de um povo, bem como as suas condições socioeconômicas, como saúde, educação, emprego, renda e acessibilidade.

#### **4. DECISÕES E INTERAÇÕES POLÍTICAS – A TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO**

Duas perspectivas foram importantes para a introdução do termo Equilíbrio Pontuado no campo de estudos das políticas públicas. A primeira, tem a ver com biologia, quando foi denominado o equilíbrio pontuado nos estudos de Eldredge e Gould (1972) ao confrontarem a teoria imposta por Charles Darwin sobre a evolução biológica, afirmando que essa evolução não ocorre de maneira lenta e constante, conforme previa-se.

Trazendo esse conceito para o campo de estudos da Administração Pública, é possível compreender que uma política pública se configura por períodos de extensa estabilidade, sendo interrompidos pontualmente por súbitos períodos de instabilidade, que constituem em mudanças necessárias na política precedente. A segunda perspectiva remete-se à racionalidade da Ciência da Computação e dos trabalhos de Herbert Simon, quando definiu a racionalidade limitada do *homo politicus*, mais precisamente dos *policy makers*.

Cabe então compreender quais os fatores que levam os *policy makers* a priorizarem determinadas alternativas ou informações, às quais influenciarão as suas decisões, e os custos relacionados a elas. Neste caso, é possível prever que esses custos são relacionados às suas decisões, através das institucionalizações e das barganhas, às informações que eles obtêm durante a definição das políticas públicas, e aos custos cognitivos, tendo em vista que os indivíduos são limitados por natureza (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

A teoria do Equilíbrio Pontuado surgiu em 1993, e foi definida por Baumgartner e Jones quando analisaram o ambiente de tomada de decisões relativas ao processo de formulação e implementação de políticas públicas nos Estados Unidos, e ao perceberem características institucionais que resultaram nessa definição, tais quais: i) a desagregação institucional; ii) a sobreposição jurídica; iii) a contingencial manifestação à mobilização social. Essas características possibilitaram a criação de uma dinâmica entre a política e os subsistemas de políticas públicas, originando a macropolítica, que ora reforçaria o *status quo* em determinados momentos de estabilidade, ora iria contra ele, em momentos de crises.

Sendo assim, a partir do contexto americano, entende-se que o Equilíbrio Pontuado envolva um processo dinâmico de mudanças incrementais e de longo prazo, seguido por conflitos externos ao monopólio das macropolíticas, gerando um ambiente de mudanças imediatas e de larga escala. A partir disso, as políticas se orientarão através de um novo ciclo, por novos modelos incrementais, de longo prazo.

Segundo Baumgartner e Jones (1993), a utilização do termo equilíbrio pontuado se justificou, ao analisar a interação entre as instituições políticas, a mobilização de interesses e a racionalidade limitada dos *policy makers*, como uma estratégia de formulação da política nacional dos Estados Unidos.

Compreende-se, portanto, que as macropolíticas envolvem discussões relevantes a problemas discutidos um por vez, tornando a agenda pública limitada. Contudo, é nesse ambiente que as mudanças mais significativas ocorrem, tendo em vista que ao entrar para agenda, a macropolítica trará um tema abrangente e que poderá ser amplamente discutido, e não necessitará de uma solução incremental imediata. Sendo assim, será constituída uma *policy image* como atributo fundamental na expansão das questões a serem discutidas e solucionadas pelos *policy makers* ou pelos grupos responsáveis pelo monopólio da macropolítica.

Cabe ressaltar que o sistema político é tendenciado pela lógica da estabilidade e do incrementalismo de longo prazo. Contudo, esse processo acaba sendo envolvido, ocasionalmente, pela necessidade de grandes mudanças ou rupturas pontuadas. Neste caso,

mesmo que as macropolíticas sejam direcionadas por longos períodos de estabilidade nas políticas públicas, é impossível prever que esses períodos sejam ininterruptos.

Assim, mesmo que algumas mudanças sejam calculadas de forma morosa, preservando a regularidade da política, certamente haverá momentos em que mudanças céleres se tornem necessárias, haja vista a dinâmica e a multidisciplinaridade do sistema político de uma sociedade (BAUMGARTNER; JONES; TRUE, 2007).

Entende-se portanto, que dentro de um ambiente político há um macrosistema onde articulam-se assuntos ou questões relevantes de interesse global da sociedade. No entanto, existem também microsistemas ligados a uma rede política que lida com problemas mais pontuais e efêmeros dentro do macrosistema. Desta forma, o equilíbrio pontuado tratará como pressuposto que uma estabilidade de uma política pública estará ligada aos problemas previamente definidos no macrosistema, e interpretados como prioritários.

Logo, um “macro” problema, será transformado em uma construção social e envolverá diversos fatores relacionados às questões consideradas como relevantes, em detrimento de outras menos relevantes, segundo o entendimento atribuído à racionalidade limitada dos *policy makers*. Desta forma, observa-se que dentro do sistema político, haverá momentos de instabilidade, ocasionados, eventualmente, por problemas pontuais, cujas mudanças e ações imediatas torna-se necessárias.

Embora a concepção supramencionada seja um pressuposto ideal para uma mudança pontuada, baseada nos momentos eventuais de instabilidade, ressalta-se que o fato dessa mudança ocorrer, e um problema apontado numa macropolítica deixar de ser prioridade para que novas soluções sejam incrementadas para atender a novos problemas, não determina a extinção ou ruptura do monopólio político sobre determinado tema.

Como o monopólio político é uma estrutura institucional, e que define as políticas relacionadas a questões de uma área mais abrangente, sua legitimidade é construída por uma imagem política, sustentada por uma ideologia fortemente conectada aos valores centrais dos *policy makers*.

Então, mesmo que um problema previamente definido deixe de ter a atenção de uma macropolítica, o monopólio político não perderá a sua legitimidade, pois ele está relacionado com valores e ideologias dos tomadores de decisão de políticas. Assim, os novos problemas emergidos em momentos de instabilidade, estarão relacionados com o tema principal, que permanecerá igualmente importante para a condução ou continuidade de uma macropolítica (BAUMGARTNER; JONES; TRUE, 2007).

Analisando que os comportamentos que induzem à estabilidade nos monopólios políticos, de forma a reforçar e preservar o *status quo*, evitando as mudanças pontuais e eventuais, e até mesmo sustentando os acordos institucionais através das coalizões nas *policy networks*, acredita-se que esses comportamentos possam resultar em *feedbacks* negativos ao avaliar a efetividade das políticas implementadas. Portanto, uma das alternativas do equilíbrio pontuado aponta para contínuas interações entre todos os atores responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas, e estratégias de gestão de conflitos e

interesses, antes e durante a execução de ações face aos períodos de estabilidade ou de mudanças imediatas (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

É preciso observar também que a estabilidade na formulação e implementação de políticas públicas, presumida nos monopólios políticos, predispõe a colapsos, e nestes casos a inserção de novos atores e instâncias governamentais para a reorganização e definição de novas políticas é fundamental para lidar com as imprevisibilidades (BAUMGARTNER; JONES; TRUE, 2007).

Portanto, a imagem da política, que envolve crenças, valores ideologias e informações empíricas, ao quebrar esse monopólio, poderá elevar os subsistemas à macropolítica, e atrair novos atores, criar espaços deliberativos para discussões, e principalmente promover a articulação dos *policy entrepreneurs*.

Os indivíduos empreendedores de políticas exercem papel de suma importância desde a definição da agenda pública até a implementação das políticas, uma vez que são articuladores de ideias dos seus interesses, e de outros a quem possam representar. Acredita-se que os *policy entrepreneurs* sejam os atores com maior elasticidade no meio político, tendo em vista a sua influência e representatividade no meio político e social (BAUMGARTNER; JONES; TRUE, 2007). Além disso, na etapa de implementação, que apresenta-se de forma conflitante ao lidar com dificuldades em relação ao processo de decisão proveniente de conflitos de interesses, ideologias presentes na multiplicidade dos atores envolvidos, exige-se muita articulação entre esses atores.

Vale ressaltar que implementar é uma forma de inovar ações, produtos e insumos através das políticas públicas. Portanto, é apropriado entender que para implementar seja necessário empreender, e neste caso, cabe aos *policy entrepreneurs*, fazer com que as suas reivindicações sejam ouvidas e consideradas; ter conexões políticas e capacidade de negociação, persistência e discricionariedade. Sendo assim, os *policy entrepreneurs* são capazes de promover *feedbacks* positivos às políticas e de influenciar positivamente os *policy makers*, pois num momento de instabilidade, mesmo as pequenas mudanças pontuais no processo da política, podem servir de bases para novas mudanças mais céleres e acentuadas em outras situações de imprevisibilidade.

Mesmo que a teoria do Equilíbrio Pontuado tenha sido criada e seja amplamente desenvolvida nos Estados Unidos, afirma-se que o Brasil apresenta similitudes relativas à sua organização política e administrativa, que propiciam um campo de estudos empíricos para a plena difusão dessa teoria.

O Equilíbrio Pontuado preconiza que os elementos relacionados às políticas públicas são caracterizados pela definição do *issue* e pela formação da agenda, sendo que o *issue* representa uma questão ou problema de responsabilidade pública, e a medida que ocorre a rotatividade dessas questões na agenda, novas definições de políticas públicas são reforçadas ou contestadas (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Nestes casos, a partir dessas experiências, acredita-se que mudanças mais profundas são necessárias apenas em momentos de crises colossais, já que em outras situações menos críticas de instabilidade, os *policy makers* estejam

mais capacitados e envolvidos com o processo das políticas, e portanto, mais dispostos a atuar nas mudanças pontuais, quando forem exigidas.

Além disso, entende-se que o modelo de Equilíbrio Pontuado de um sistema político possa abarcar desde a manutenção do *status quo* em momentos de estabilidade, até nos momentos de mudanças mais radicais nas políticas públicas, em períodos de instabilidade. Esse modelo compartilha a concepção de que as imagens e símbolos são centrais no processo de indução para a formação da agenda ao se definir um problema, e que a mídia exerce um papel determinante na construção dessa concepção.

A teoria do Equilíbrio Pontuado considera que o processamento das informações e alternativas relevantes aos *policy makers* concentra-se mais nos impactos dos *inputs* ou nas questões provenientes do ambiente externo e no valor que os bens e serviços públicos se manifesta entre os indivíduos, em detrimento dos próprios *outputs* que esses bens e serviços promovem (JONES; BAUMGARTNER, 2005). Sendo assim, compreende-se que essa teoria esclarece tanto o comportamento de estabilidade nas políticas públicas, quanto as mudanças nos processos políticos quando há um período espontâneo de instabilidade.

Em suma, entende-se que o modelo de Equilíbrio Pontuado configura-se no momento em que a agenda precisa de mudança rápida devido a questões emergentes, às quais costumam atrair outras, como um efeito cascata. Quando isso acontece, as novas ideias tornam-se populares e tomam lugar das antigas, o que possibilita uma abertura a novos espaços e movimentos políticos. Através desse modelo é trazido o conceito de *policy image*, que Baumgartner e Jones (1993) explicam que questões políticas e sociais não se transformam, necessariamente, em um problema, haja vista que para chamar a atenção dos *policy makers*, é preciso que uma imagem ou um consenso em torno de uma política seja a ligação entre o problema e a sua solução. Além disso, acreditam também que soluções e problemas percorrem direções distintas, e que somente em “momentos críticos” há um equilíbrio pontuado acerca dos períodos de célere mudança.

## **5. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO CONTEXTO *TOP-DOWN* E *BOTTOM-UP***

Na literatura, é possível identificar que a etapa da implementação envolve a associação do sujeito e objeto, sendo que o primeiro é representado pelos governos e atores governamentais, e o segundo pela formação dos *stakeholders*, composta pelos grupos civis, entidades privadas e organizações do terceiro setor. Desta forma, compreende-se que a implementação de políticas públicas de turismo seja um processo de ação social, na qual se relacionam diferentes intenções entre diferentes atores.

Destarte, pode-se caracterizar os estudos sobre implementação de políticas públicas no turismo como um processo que envolve: i) ação interinstitucional, com enfoque na promoção de atividades turísticas através da implementação de políticas coercitivas, normativas ou participativas; ii) dimensão das deliberações, na qual envolve quantidade e competência dos atores responsáveis pela implementação das políticas de turismo, seja em

nível local, regional ou nacional. Envolve também hierarquias, discricionariedade, níveis de governança e tipos de abertura e comunicação entre as instâncias deliberativas do turismo; iii) situação socioeconômica e política, onde são expostos os recursos disponíveis para a implementação das políticas de turismo, o contexto social e econômico do destino turístico, a presença ou ausência da opinião pública e/ou do poder local, e a atuação dos partidos políticos e dos grupos privados, não institucionais (SCOTT, 2011; HALL, 1994).

Com relação às abordagens sobre os processos *Top-down* e *Bottom-up*, descreve-se a seguir, uma contextualização interpretativa, em síntese, quanto aos principais estudos clássicos em torno dessas duas perspectivas.

- Modelo **Top-down** de Van Meter e Van Horn (1975) – Esses autores tratam dos motivos que influenciam uma política pública não ser implementada. Nesta abordagem são tratados os relacionamentos entre os superiores e subordinados, especificamente quando há desvios de comunicação, onde os subordinados não compreendem e não sabem o que seus superiores querem, ou quando se recusam a seguir ordens. Os autores tratam a relevância do caráter normativo de uma política, valorizando a comunicação interorganizacional, em detrimento dos grupos de base, e o ambiente socioeconômico e político das instituições implementadoras é analisado sobre uma perspectiva vertical. Portanto, o que se vê é um modelo onde o consenso se traduz em subordinação.
- Modelo **Top-down** de George Edwards (1980) – Através desse modelo, o autor procurou apresentar as pré-condições para uma implementação de políticas públicas *top-down* bem-sucedida, bem como apontar as principais limitações quanto à sua eficácia. Os elementos que podem afetar positivamente ou negativamente o processo de implementação são entendidos como, recursos, comunicação, disposição e estrutura burocrática.
- Modelo **Top-down** de Mazmanian e Sabatier (1983) – Esse modelo considera a formulação de políticas um processo contínuo e interativo, distinto da implementação, no qual o foco principal é o atingimento das metas, sem comprometer os resultados obtidos com a política implementada. A implementação é vista de forma tridimensional, constituída pelos formuladores centrais, pelos executores periféricos, e pelo público-alvo para os quais a política é direcionada. De acordo com os autores, o ambiente ideal para a implementação de políticas deve considerar: i) a rastreabilidade dos problemas a serem resolvidos; ii) a capacidade de decisão política dos *policy makers*; iii) o dinamismo das estruturas políticas, e os efeitos esperados ao alcançar os objetivos.
- Modelo **Bottom-up** de Thomas Smith (1973) – Segundo o autor, os processos de discussão de uma política são contínuos, nos quais os conflitos são efeitos da implementação das políticas públicas, os quais podem ou não manifestar um novo comportamento ou padrão nas instituições deliberativas. Esse modelo afirma que a implementação é um processo de interação entre o público-alvo, o órgão implementador, as lideranças e os fatores ambientais. Portanto, essa relação entre

todos os envolvidos pode gerar tensões, conflitos de interesses e objetivos, mas também insumos para um possível redirecionamento ou redefinição da política pública.

- Modelo **Bottom-up** de Rein e Rabinovitz (1978) – Esse modelo possui o foco na ação e na prática. Tem o enfoque voltado para a racionalidade jurídica e instrumental da política pública, e como é definida e admitida pelos implementadores e pelos *stakeholders*, bem como da importância de haver um consenso entre eles, seja interno ou externo, de forma que o normativo possibilite também discussões sobre liberdade de escolha.
- Modelo **Bottom-up** de Paul Berman (1978) – Para o autor a implementação envolve a interação entre política e as instituições, através de uma abordagem de macro e micro implementação. A abordagem macro é quando as políticas públicas globais são transformadas em planos e programas descentralizados, enquanto a abordagem micro ocorre quando os governos locais formulam e implementam as suas próprias políticas públicas. Além disso, a implementação percorre caminhos distintos, quais sejam: i) não adaptação da política de acordo com determinados comportamentos que ela produz; ii) cooptação, não necessariamente envolve comportamentos, mas tem a ver com a mudanças ou não das rotinas existentes; iii) aprendizagem de inovação e tecnologia, que envolve novos comportamentos otimizados a partir das competências apreendidas; iv) adaptação mútua, seja de comportamento e também da própria política pública.
- Modelo **Bottom-up** de Michael Lipsky (1978) – O autor retrata a discricionariedade na implementação, proveniente dos burocratas de nível de rua, tendo em vista as pressões suportadas por eles no trabalho, e pelo seu alto nível de capacidade e conhecimento do ambiente em que vivem. Esse autor faz uma crítica à hierarquização do modelo *top-down*, alegando que esse processo frustra a realidade daqueles que vivem em constantes desafios diários, diretamente do *locus* onde as políticas são implementadas. Desta forma, a maior influência sobre a política pública é realizada por aqueles que a formulam. Mais especificamente, Lipsky afirma que a eficácia da política pública ocorre quando os que a formulam são os mesmos que a implementam.
- Modelo **Bottom-up** de Richard Elmore (1979) – Para o autor, as organizações devem ser compreendidas como instâncias deliberativas coletivas, e essa percepção é de suma importância ao processo de implementação. O modelo de Elmore propõe que a implementação deva ser realizada considerando objetivos específicos, mudanças de rotina quando necessárias, e que deva haver comprometimento e participação ativa dos indivíduos nas organizações, definidas como arenas de conflitos.

A partir dessa contextualização, com relação ao entendimento do que é uma política *top-down* e *bottom-up*, no turismo, o Ministério do Turismo (MTur) atua tanto em um quanto em outro modelo. Exemplos de Políticas *top-down* podem ser identificados na Política Nacional de Turismo, que foi implementada como uma macropolítica, onde são compostos macroprogramas de planejamento e gestão, de informação e estudos turísticos, da logística e de transportes. Além disso, a Política Nacional de Turismo prevê o desenvolvimento turístico no país de forma

integrativa através de macroprogramas de Regionalização do Turismo, de fomento à Iniciativa Privada, de Infraestrutura Pública, de Qualificação de Equipamentos e Serviços Turísticos, bem como ao Apoio à Comercialização do Turismo (BRASIL, MTur, 2007).

Como políticas *bottom-up*, essas são exclusivamente implementadas em nível local, tendo em vista que nas Instâncias Deliberativas Coletivas (IDCs) são concentrados os representantes públicos e não públicos (*stakeholders*), os quais formalizam as suas decisões para a formulação e implementação de políticas públicas locais, mediante consensos, mas também através de jogos de interesses, onde as necessidades prioritárias e os problemas pontuais são mais visíveis do que no âmbito nacional.

Observa-se que o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) seja uma política que abarca tanto o *top-down* quanto o *bottom-up*, pois é uma política normativa implementada e controlada a partir do governo nacional, ao mesmo tempo em que promove a descentralização do poder e das atividades turísticas, onde há a participação efetiva da sociedade em geral (BRASIL, MTur, 2004).

Este programa é fruto de uma parceria entre o governo nacional e os governos locais, representados pelas IDCs tendo como objetivos específicos dar qualidade ao produto turístico local, promovendo a imagem do turismo em nível nacional; diversificar a oferta turística; estruturar os destinos turísticos; ampliar e qualificar o mercado de trabalho; aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional e local, e; aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista (BRASIL, MTur, 2004).

Sendo assim, afirma-se que tanto a abordagem *top-down*, quanto a *bottom-up* são igualmente importantes para os estudos de implementação de políticas públicas, pois de acordo a contextualização apresentada, sabe-se que existe uma relação muito próxima entre os dois modelos. Assim, acredita-se que ao invés de estabelecer uma dicotomia entre ambos, é preciso entendê-los como modelos que se complementam.

De acordo com Najan (1995), a partir da implementação é possível atribuir o fracasso ou êxito de uma política pública dependendo da compreensão, do direcionamento e da aplicação das abordagens *top-down* e *bottom-up*, sendo que no *top-down* a política é normativa, centralizada e por vezes autoritária, e que a *bottom-up* abarca toda a complexidade do processo de implementação através das interações entre os atores públicos e os *stakeholders*, mas também traz consigo os conflitos de interesses existente entre ambos.

Conforme preconizado por Subirats (1989), os recursos provenientes do ambiente burocrático podem ser analisados no processo de implementação de políticas públicas como: i) controle sobre a informação; ii) formação de redes formais e informais; iii) posicionamento dos burocratas nas estruturas de planejamento e implementação por meio de coerção ou discricionariedade. Desta forma, quanto mais apelo burocrático possuir o ambiente de implementação, menores são as garantias de efetividade da política pública.

Assim, a visão sobre o campo de estudos de implementação deve ser vista como um processo político, menos burocrático, centralizado e gerencial. Essa afirmação ganha respaldo

nos estudos de políticas, especificamente no processo de implementação ao perceber que existe uma multiplicidade e complexidade entre os elos de uma rede de políticas públicas, e que o controle e coordenação, cooperação e colaboração devam se complementar e não se dissociar; e que o conflito possa gerar o consenso. Nestes casos, observa-se que o processo de implementação envolve poder e liderança, autonomia e dependência, interesses, motivações e mudanças de comportamentos (BARRETT; FUDGE, 1981).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acredita-se que o estudo sobre a implementação de políticas públicas de turismo, tendo como base o desenvolvimento teórico seja de extrema importância à Administração Pública. Através do embasamento teórico, a etapa de implementação tem se destacado e tradicionalmente considerada como uma esfera legítima da atividade para a administração pública. Além disso a teoria ensina que a implementação promove a interação estratégica entre grupos expressivos de interesses na resolução de problemas públicos.

Os estudos de implementação de políticas revelam o dinamismo e a complexidade de um política pública, pois é nessa etapa que a política é de fato executada, colocada em prática, em uso. Foi por intermédio do arcabouço teórico que se confirmou que na implementação as metas estipuladas no processo de formulação são realmente alcançadas, ou que mudanças pontuais ou globais são necessárias e realizadas, e que a efetividade da política pode ser mensurada para então analisar os ganhos ou perdas que ela trouxe aos beneficiários, e inclusive sobre a sua permanência ou extinção.

Também pode-se compreender a partir dos ensinamentos obtidos pela literatura, que o próprio ambiente burocrático em torno da política pública seja o responsável por ações quase conspiradoras. Isso se reflete quando os *policy makers* formam coalizões e utilizam as barganhas políticas para atingir seus objetivos em dois momentos distintos: ao revelarem possuir conhecimentos instrumentais e adequados, mas sem poder discricionário ou legítimo, e vice-versa.

Para reforçar a importância dos estudos teóricos sobre a implementação, toma-se como premissa uma importante contribuição do papel do Estado atuando nos projetos de desenvolvimento turístico como ator (*bottom-up*) e árbitro (*top-down*), interpretados através das pesquisas teóricas, tendo em vista que impulsionaram descobertas empíricas, de grande importância para o estudo do turismo. Especifica-se que na posição de ator, o Estado se configura como agente de implementação de infraestrutura básica, garantida a todos os cidadãos (transportes coletivos, sistemas de comunicação, energia, abastecimento de água e saneamento básico, postos de atendimento médico e de policiamento); atua na oferta e no subsídio de incentivos fiscais a projetos vinculados ao crescimento do *trade* turístico e no desenvolvimento social e sustentável, nos três níveis federativos: União, Estados e Municípios; exerce o papel fundamental de construção de hotéis, promoção de eventos, convenções, centros de artesanatos que incentivam a promoção da cultura.

Como árbitro, sua função é a de zelar pela obediência da política pública implementada e em curso, mediante fiscalização, quando determinado ambiente não seja promotor de consensos; quando houver múltiplos interesses em jogo, impedindo a efetivação da política; ou quando esses interesses não visam atender aos reais beneficiários dessas políticas.

Sendo assim, menciona-se que estudos teóricos sobre políticas públicas, bem como os relacionados à especificidade da implementação dessas políticas, independentemente do contexto, setor ou área de pesquisas, podem propiciar um campo epistemológico às gerações futuras, a fim de entender melhor o processo de construção de uma sociedade, com direitos iguais a todos, sem distinções. Possibilita também, a partir da teoria, compreender e estimular os estudos empíricos, reforçá-los e legitimá-los.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil. A inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.

BARRETT, S.; FUDGE. C. **Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy**. London: Methuen, 1981.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; TRUE, J. L. **Punctuated Equilibrium Theory**. Theories of the Policy Process. Colorado: Westview Press, 2007.

BENI, M. C. Política e estratégia de desenvolvimento regional: planejamento integrado do turismo. In: RODRIGUES, A. B. **Turismo e desenvolvimento local**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

BERMAN, P. **The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy**. Santa Monica, CA: The Rand Paper Series. 1978.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Editora Campus. Rio de Janeiro, 1992.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 522 p.

BRASIL, Ministério do Turismo [MTur]. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: diretrizes políticas**. Brasília, DF. 2004.

BRASIL, Ministério do Turismo [MTur]. **Rede de Cooperação Técnica para a Roteirização – Experiência do Brasil**. Brasília, DF. 2007.

BRIGGS, A. “The Welfare State in historical perspective”. In: \_\_\_\_\_. **The Welfare State Reader**. London: Cambridge, 2006.

DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 2017.

DYE, T.R. **The policy analysis**. Alabama: The University of Alabama Press, 1976.

EASTON, D. **A System Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965.

EDWARDS, G. C. **Implementing Public Policy**. Washington, DC: Congressional Quarterly. 1980.

ELDREDGE N.; GOULD S. J. **Punctuated equilibria**: an alternative to phyletic gradualism. In: Schopf TM, editor. *Models in palaeobiology*. San Francisco: Freeman Cooper; 1972. p. 82–115.

ELMORE, R. F. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. **Political Science Quartely**. v. 94, n. 04, p. 601-616, 1979.

ESPING-ANDERSEN, G. “As três economias políticas do Welfare State”. **Revista Lua Nova**. Rio de Janeiro. v. 24, nº 03, p. 55-68, 1991.

HALL, C. M. **Tourism and politics**: policy, power and place. London: Belhaven Press. 1994.

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

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Perspectivas da política social no Brasil**. Série eixos do Desenvolvimento Brasileiro. Livro 8. Brasília: Ipea, 2010.

JONES, B. D; BAUMGARTNER, F. R. A model of choice for public policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**. v. 15, nº 3, p. 325-351, 2005.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

LIPSKY, M. Standing the Study of Policy Implementation on Its Head. In: BUHRAM, W. D.; WEINBERG, M. W. **American Politics and Public Policy**. Cambridge, MA: MIT Press, 1978.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy**. Scott, Foresman public policy analysis and management series. 1983.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BR. **Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: Implementação e Acompanhamento no nível subnacional. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>> Acesso em: 01 Dez. 2018.

NAJAN, A. **Learning from the Literature on Policy Implementation**: A Synthesis Perspective. (Working Papers). International Institute for Applied Systems Analysis – IIASA. A-2361 Luxemburg. Austria. 1995.

REIN, M.; RABINOVITZ, F. Implementation: a Theoretical Perspective. In: BUHRAM, W. D.; WEINBERG, M. W. **American Politics and Public Policy**. Cambridge, MA: MIT Press, 1978.

SCOTT, N. **Tourism Policy: a Strategic Review**. Woodeaton, Oxford: Goodfellow Publishers Limited. 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: CIA. Das Pedras, 2000.

SIMON, H. A. **Administrative Behavior**: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. 1ª. ed. New York: Free Press, 1945

SIMON, H. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SIMON, H.; “On the behavioural and rational foundation of economic theory”, **Working Papers Series**, 115, Research Institute of Industrial Economics. 1983.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas y eficacia de la administración**. Madrid: INAP/MAP, 1989.

VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. **Administration & Society**. v. 06, nº 4. Fev. 1975.

WILDAVSKY, A. Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis. Boston, 1979.

WILENSKY, H. L. **The Welfare State and equality**. Berkeley, University of California Press, 1975.