



**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**Subsistemas, comunidades  
e redes para a análise da  
participação no processo de  
políticas públicas**

**Subsystems, communities and  
networks for the analysis of public  
policies participation process**

Ana Cláudia Niedhardt Capella  
Felipe Gonçalves Brasil

# SUMÁRIO

<b>TELEDemocRACIA, CIBERCiUDADANIA Y DERECHOS HUMANOS .....</b>	<b>9</b>
Antonio-Enrique Pérez Luño	
<b>A ESCOLHA PÚBLICA ECONÔMICA PARA ERRADICAR A POBREZA EXTREMA NO BRASIL .....</b>	<b>47</b>
Karoline Strapasson Danielle Anne Pamplona	
<b>SUBSISTEMAS, COMUNIDADES E REDES PARA A ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>65</b>
Ana Cláudia Niedhardt Capella Felipe Gonçalves Brasil	
<b>DESENVOLVIMENTO, EXTENSÃO DE DIREITOS E TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS NO TRABALHO .....</b>	<b>81</b>
Emilia Ferreira Pena Dias Cleudson Nogueira Dias	
<b>A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS A PARTIR DE UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>98</b>
Larissa de Lima Trindade Luiz Fernando Scheibe	
<b>MINERAÇÃO NAS FRONTEIRAS, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E BASE INDUSTRIAL DE DEFESA.....</b>	<b>117</b>
Márcio Oliveira Portella	
<b>TRANSGÊNICOS: UMA ANÁLISE À LUZ DOS PRINCÍPIOS JURÍDICOS DA PRECAUÇÃO E DA SEGURANÇA ALIMENTAR.....</b>	<b>132</b>
Pedro Accioly de Sá Peixoto Neto	
<b>ANUÊNCIA PRÉVIA DA ANVISA: A EVOLUÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ESTADO.....</b>	<b>157</b>
Dany Rafael Fonseca Mendes Michel Angelo Constantino de Oliveira Adalberto Amorim Pinheiro	
<b>RESULTADO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO CENTRO ORIENTAL PARANAENSE .....</b>	<b>173</b>
Marcio Henrique Coelho Maritzel Ríos Fuentes Coelho Marcio Marconato Luiz Philippe dos Santos Ramos	

# Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas\*

## Subsystems, communities and networks for the analysis of public policies participation process

Ana Cláudia Niedhardt Capella\*\*  
Felipe Gonçalves Brasil\*\*\*

### Resumo

Na literatura recente, o conceito de subsistema de política tem ocupado espaço central em diversos modelos teóricos, sendo considerado unidade de análise privilegiada em abordagens recentes sobre o processo de políticas públicas. Objeto de intensa discussão teórica, quando justaposto a conceitos relacionados, como o de comunidades políticas, redes de políticas e redes temáticas, tais conceitos podem contribuir para as análises sobre o processo de participação política característicos dos governos democráticos. O presente estudo tem como objetivo apresentar uma revisão crítica da literatura sobre subsistemas, redes e comunidades de políticas públicas, bem como discutir esses conceitos evidenciando o potencial participativo dos atores que compõem esses espaços, buscando contribuir para o diálogo dos estudos em políticas públicas e participação política no Brasil.

**Palavras-chave:** Subsistemas de políticas. Análise de políticas públicas. Participação. Processo de políticas públicas.

### Abstract

In recent literature, the concept of policy subsystem has occupied a central place in many theoretical models, it is considered prime unit of analysis in recent approaches to the policy process. Subject of intense theoretical discussion, when compared to related concepts such as policy communities, policy networks and policy issues, these concepts can contribute to the analysis of political participation process, characteristic of democratic governments. This present study aims to present a critical review of the literature on subsystems, policy issues, policy networks and policy communities, as well as discuss these concepts emphasizing the participatory potential of the actors who make up these spaces, seeking to contribute to the dialogue of studies in public policy and participation policy in Brazil.

**Keywords:** Policy subsystem. Policy analysis. Participation. Policy process.

### 1 Introdução

Na literatura recente de políticas públicas, o conceito de subsistema de políticas (policy subsystem) tem ocupado espaço central em diversos modelos teóricos, tendo sido considerado como unidade de análise

\* Submetido em 08/07/2014  
Aceito em 05/10/2014.

\*\* Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar (2004), Mestre pela mesma instituição (2000) e Bacharel em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista - Unesp (1996). Atualmente é Professora Assistente Doutora, em Regime de Dedicção Integral à Docência e à Pesquisa, na Universidade Estadual Paulista - Unesp. É também Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPG-POL) e do Mestrado Profissional em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos (PPG-GOSP), da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: [acapella@terra.com.br](mailto:acapella@terra.com.br).

\*\*\* Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - UFSCar. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas - EACH-USP. E-mail: [fbrasil.pp@gmail.com](mailto:fbrasil.pp@gmail.com).

privilegiada em abordagens recentes sobre o processo de políticas públicas. O conceito de subsistema de políticas é objeto de intensa discussão teórica principalmente quando justaposto a conceitos relacionados, como o de comunidades de políticas (policy communities) redes de políticas públicas (policy networks), redes temáticas (issue networks). Tais conceitos podem contribuir significativamente para as análises sobre os processos de participação política característicos dos governos democráticos, que envolvem uma pluralidade de atores (movimentos sociais, grupos de pressão, partidos) num contexto de expansão das formas e canais de participação política.

O presente estudo tem como objetivo apresentar uma revisão crítica da literatura sobre subsistemas, redes e comunidades de políticas públicas, bem como discutir esses conceitos, evidenciando o potencial participativo dos atores que compõem esses espaços, buscando contribuir, dessa forma, para o diálogo dos estudos em políticas públicas e participação política. Para tanto, na primeira seção apresentaremos brevemente dois dos principais enfoques tradicionais sobre o processo de produção de políticas. Em seguida, serão discutidos os conceitos de subsistemas, comunidades e redes, categorias mais recentemente utilizadas para a análise de políticas e que promovem avanços significativos em relação aos dois enfoques tradicionais. As três últimas seções são dedicadas à análise da apropriação desses conceitos por três modelos recentes desenvolvidos no campo de políticas públicas: o modelo de múltiplos fluxos (multiple streams), o modelo de equilíbrio pontuado (punctuated equilibrium) e o modelo das coalizões de defesa (advocacy coalition framework).

## 2 Enfoques tradicionais sobre a produção de políticas

De acordo com Thomas Dye e Harmon Zeigles em “The Irony of Democracy” (2003), a teoria elitista, uma tradicional abordagem advinda da ciência política, ao sugerir que a população é apática e irresponsável por não ter capacidade de compreender as consequências de suas decisões e ser facilmente manipulada, entende que a produção de políticas públicas é o resultado das preferências de uma elite dominante. Ao identificar que as sociedades podem ser divididas em dois grandes grupos de poder, apenas um extrato numericamente pequeno seria capaz de entender os valores e manter a estabilidade de uma sociedade. Somente a elite, portanto, teria real importância para a produção de políticas. Nessa perspectiva, segundo Dye,

Public officials and administrators merely carry out the policies decided on by elites. Policies flow downward from elites to masses; they do not arise from mass demands.<sup>1</sup>

Sob a questão da participação dos atores na produção de políticas públicas, a teoria elitista apresenta uma importante implicação: as políticas públicas produzidas não refletem, necessariamente, as demandas, os valores ou mesmo as preferências das massas ou das maiorias. Pelas suas características de passividade e apatia política; pela falta de interesse e de informação; pela irresponsabilidade e fácil manipulação da população, a produção de política seria feita por uma minoria dominante, entendida como a elite dirigente que possui autointeresse; conhecimentos e preferências bem definidas, um grupo coeso capaz de assegurar a estabilidade de sistema e o respeito às regras do jogo.<sup>2</sup>

Outra abordagem tradicional, a teoria pluralista, se coloca de forma crítica à teoria elitista ao mostrar que o processo de produção de políticas não está concentrado nas mãos de um único e pequeno grupo. Segundo o pluralismo, o poder de formular políticas é difuso e, assim, a sociedade não estaria dividida apenas em uma pequena elite dominante e grande massa, mas em um grande número de grupos que

1 DYE, Thomas. *Understanding public policy*. 11. ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2008. p. 22.

2 Ver mais em: DYE, Thomas. *Understanding public policy*. 11. ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2008.; GRZYNSZPAN, Mario. A teoria das elites e sua genealogia consagrada. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 41, p. 35-83, 1996.; PARETO, Vilfredo. As elites e o uso da força na sociedade. In: SOUZA, Amaury de (Org.). *Sociologia política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.; MOSCA, Gaetano. La classe política. In: BATTLE, Albert (Ed.). *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel, 1992. p. 23-36.



representam importantes e distintos interesses. O processo de produção de política se daria, portanto, por meio da competição desses grupos para influenciar o governo pela adoção de suas demandas.

De acordo com autores expoentes do pluralismo como Bentley (1908), Truman (1964) e Dahl (1967), os grupos de interesse são os atores políticos mais relevantes na produção de políticas públicas. Schmitter (1977) faz uma ressalva em relação à dinâmica dos grupos ao afirmar que eles não são fechados, limitados ou de livre formação. Para esse autor, o pluralismo tem como característica a multiplicidade de atores individuais que compõem diversos grupos na busca por influenciar o Estado em cada um de seus interesses. É preciso entender, entretanto, que nem todos os grupos têm iguais capacidades de influenciar o governo. Smith (1990), assim como Lindblom (1968) e Lowi (1969) afirmam que existem entre os grupos, importantes diferenças de estruturas, recursos e formas de acesso ao Estado.

De acordo com Dye, para a teoria pluralista “The group becomes the essential bridge between the individual and the government.”<sup>3</sup>

Um grupo também pode exercer o poder por meio de sua capacidade de evitar que uma política entre na agenda governamental. Essa ação de caráter é frequentemente chamada de non-decision-making. Assim, redefinindo a forma como as políticas são produzidas, os pluralistas se remetem aos grupos difusos presentes nas sociedades como sendo os principais atores que, por meio da luta para influenciar o governo, conseguem não somente inserir suas demandas na agenda governamental (agenda-setting), como também impedir que determinadas demandas venham a se tornar políticas públicas.

Assim, ainda que com abordagens essencialmente distintas sobre a policymaking, as teorias elitista e pluralista são marcos teóricos importantes para a construção e o entendimento de novas abordagens que procuram explicar a produção de políticas. Como veremos nas próximas seções, os conceitos de redes, comunidades e subsistemas<sup>4</sup> surgidos a partir dos anos 1950 nos Estados Unidos e os atuais modelos de análise de políticas, datados de meados dos anos 1980<sup>5</sup>, podem ser pensados e diferenciados entre si sob a ótica dos conceitos elitista ou pluralista. Não mais utilizados como modelos explicativos que definem o processo de produção de políticas, os principais preceitos das abordagens tradicionais aqui trabalhados permanecem intrínsecos aos novos modelos de análise e podem ser identificados quando analisamos o número de atores ou grupos importantes para o processo, o grau de influência sob o Estado e seu poder de agenda.

Revisitadas as características e diferenças das abordagens tradicionais, a próxima seção tem o objetivo de apresentar uma revisão crítica acerca da origem e dos conceitos dos termos “subsistemas”, “redes” e “comunidades de políticas públicas”, atualmente utilizados como principais unidades de análise na compreensão do processo de produção de políticas.

### 3 Subsistemas, redes e comunidades de políticas públicas

O estudo do processo de produção de políticas públicas tem revelado que, para a análise de uma política, não basta observar a organização pública encarregada formalmente por sua formulação, implementação ou avaliação. Seja uma secretaria, ministério ou agência, as estruturas organizacionais

3 DYE, Thomas. *Understanding public policy*. 11. ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2008. p. 20.

4 Ver mais em: FREEMAN, J. Leiper. *The political process: executive-bureau-legislative committee relations*. New York: Random House, 1955.; TRUMAN, David. *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: Knopf, 1964.; HECCLO, Hugh. Issue networks and the executive establishment. In: KING, Anthony (Ed.). *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978. p. 87-124.; RHODES, R. A. W. *Beyond westminster and whitehall: the sub-central governments of britain*. London: Unwin Hyman, 1988.; THURBER, James A. Political power and policy subsystems in american politics. In: PETERS, Guy; ROCKMAN, Bert A. (Eds.). *Agenda for excellence: administering the state*. Chatham/NJ: Chatham House Publishers, 1996.

5 Ver mais em: KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, [1984].; BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.; SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Oxford: Westview Press, 1993.

fornecem elementos importantes para a compreensão de uma política, porém pouco revelam sobre o complexo processo de produção de políticas públicas. A investigação sobre uma política também apresenta resultados incompletos quando limitada ao estudo do comportamento de atores no poder executivo, ou do legislativo. Para a análise de uma política, a literatura desenvolvida no campo de políticas públicas tem privilegiado a análise de subunidades do sistema político, espaços que têm recebido diferenciados tratamentos teóricos ao longo das últimas décadas, sendo, de forma geral, denominados como subsistemas (policy subsystems)<sup>6</sup>. Em tais subsistemas, as políticas são produzidas em um ambiente composto por diversas instituições e atores, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que acabam se especializando e direcionando seus esforços para algumas questões específicas em relação a uma política. Tal entendimento tem permitido o desenvolvimento de uma extensa bibliografia em torno desses subsistemas, suas características, composição e impacto na produção de políticas públicas.

Para entender o papel, os subsistemas na análise das políticas públicas, Thurber (1996) mostra que a literatura da ciência política estadunidense tem adotado uma perspectiva sistêmica para análise desse processo, destacando três dimensões essenciais. A primeira dimensão é chamada de macrossistema (macro policy systems), na qual são tomadas decisões que afetam uma política pública ou a estrutura de poder em torno dela. São decisões que geram impactos consideráveis sobre a sociedade e o sistema político porque afetam muitos indivíduos e grupos, envolvem interesses amplos e lidam com questões frequentemente controversas, despertando a atenção da mídia e da opinião pública. Os microssistemas (micro policy systems), no outro extremo, envolvem decisões que geralmente não despertam a atenção do público. Nos microssistemas, são tomadas decisões baseadas em alta complexidade técnica, envolvendo um número bastante reduzido de tomadores de decisão que procuram restringir o acesso de outros participantes.

Entre o macrossistema e o microssistema, situam-se os subsistemas (policy subsystems). Como resultado da divisão do trabalho e da especialização da burocracia, as áreas funcionais, como educação, saúde, transporte, meio ambiente, entre outras, são compostas por arranjos institucionais e atores que tendem a se aglutinar em torno de programas ou interesses específicos (policy domain). Policy domain pode ser definido como:

the substantive area of policy over which participants in policy making compete and compromise, such as the environmental policy domain or the health policy domain<sup>7</sup>.

Assim, os subsistemas, conceito originalmente desenvolvido por John Freeman (1955), representam padrões de interações estabelecidos entre atores envolvidos em uma área específica de uma política pública. Nos subsistemas, esse grupo de atores, que podem ser servidores públicos, grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, membros do legislativo, representantes de governos locais, entre outros, estabelecem redes de relacionamento e utilizam estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses. Thurber (1996) esclarece que o sistema político dos Estados Unidos é organizado em torno de centenas de subsistemas, que podem estabelecer relações de conflito ou cooperação.

Na análise do processo de produção de políticas, as questões movem-se por essas três dimensões do sistema político. No entanto, a maior parte delas reside nos subsistemas. A tabela 1 esclarece as diferenças entre os sistemas de produção de políticas públicas.

6 Ver mais em: BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.; SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Oxford: Westview Press, 1993.; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

7 BIRKLAND, Thomas A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. 2. ed. New York: ME Sharpe, 2005. p. 97;

**Tabela 1: Dimensões do sistema de produção de políticas:**

	Visibilidade da decisão	Escopo do conflito	Quantidade de participantes
Macrossistema	alta	alto	muitos
Subsistema	baixa	baixo	poucos
Microsistema	invisível	baixo e personalizado	poucos

Fonte: Thurber, 1996, p. 77.

Diversos autores procuraram analisar a dinâmica dos subsistemas e o padrão de relacionamento dos participantes nessa dimensão do processo decisório. Uma das primeiras análises a respeito dos subsistemas pode ser encontrada no trabalho de Ernest Griffith (1939), sobre o que o autor denominou como *policy whirlpools*, ou centros de atividades focalizados em questões específicas. Mais tarde, a noção de “subgoverno” (*subgovernment*), definido como “*small groups of political actors, both governmental and non-governmental, that specialize in specific issue areas*”<sup>8</sup>, aponta para a existência de grupos de atores envolvidos em processos rotineiros de tomada de decisão em uma determinada área de política e que podem permanecer ativos durante longos períodos de tempo.

A análise dos subsistemas também levou à noção dos “triângulos de ferro”, abordagem que rompe com a perspectiva pluralista sobre a produção de políticas públicas dominante nos anos 1950 e 1960 nos Estados Unidos. Diversos estudos mostraram:

que as políticas industriais americanas eram o resultado de relações estreitas, estáveis e, sobretudo, informais entre os grupos de pressão dos industriais, os representantes dos ministérios e os membros do Congresso<sup>9</sup>.

Pautados em relações baseadas no intercâmbio de favores de mútuo interesse, esses três atores – grupos de interesses, parlamentares e burocratas – controlariam o processo de produção de políticas, excluindo a possibilidade de participação de outros atores. Nesse sentido, há uma significativa mudança na concepção sobre os principais atores e resultados do processo de produção de políticas. A abordagem do triângulo de ferro, ao evidenciar a troca de favores e de interesses privados mútuos como propulsor da *policymaking*, desconsidera a existência da luta de grupos de interesses difusos, potencializando, assim, o papel de legisladores, burocratas, agências regulatórias e grupos de interesse, tornando-os atores capazes de influenciar a agenda do governo a seu favor. (Lowi,1969; Peters, 1986).

Uma das críticas mais incisivas à ideia de “triângulos de ferro” foi elaborada por Hecló, no final dos anos 1970. Para o autor, o conceito seria incapaz de explicar as conexões entre administração e política:

[...] the iron triangle concept is not so much wrong as it is disastrously incomplete [...]. Preoccupied with trying to find the few truly powerful actors, observers tend to overlook the power and influence that arise out the configurations through which leading policy makers move and do business with each other. Looking for the closed triangles of control, we tend to miss the fairly open networks of people that increasingly impinge upon government<sup>10</sup>.

8 RIPLEY, Randall B.; FRANKLIN, Grace A. *Congress, the bureaucracy, and public policy*. Chicago: Dorsey Press, 1987. p. 7.

9 SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. p. 7.

10 HECLÓ, Hugh. Issue networks and the executive establishment. In: KING, Anthony (Ed.). *The New American Political System*.

Heclo propõe um olhar mais atento sobre os diferentes interesses em jogo, numa visão mais pluralista da relação entre diferentes grupos sociais do que a visão elitista, presente na ideia do “triângulo de ferro”. O autor propõe, alternativamente, o enfoque em “redes de temáticas”, ou “issue networks”:

Looking for the few who are powerful, we tend to overlook the many whose webs of influence provoke and guide the exercise of power. These webs, or what I will call “issue networks”, are particularly relevant to the highly intricate and confusing welfare policies that have been undertaken in recent years.<sup>11</sup>

Enquanto o conceito de “triângulos de ferro” parte do pressuposto da existência de um grupo pequeno de participantes autônomos e relativamente estáveis, reunidos de forma a exercer estrito controle sobre programas públicos que afetassem seus interesses econômicos, as *issue networks* envolveriam uma quantidade maior de participantes, que se relacionariam em diversos níveis de comprometimento e dependência. Nessas redes, a permanência dos grupos seria mais fluída e menos estável, no sentido de que os grupos ingressariam e sairiam da rede constantemente. Além disso, o interesse material seria secundário: o principal interesse dos participantes dessas redes seria o comprometimento intelectual ou emocional. Assim, o elemento que os manteria unidos na rede é o compartilhamento de uma base comum de informação e compreensão sobre uma política e seus problemas. Para o autor,

an issue network is a shared-knowledge group having to do with some aspect (or, as defined by the network, some problem) of public policy<sup>12</sup>

O conceito de rede, desenvolvido por Heclo, foi aprofundado por diversos autores durante as décadas seguintes (de 1980 em diante), destacando a fragmentação e a ausência de um grupo (ou poucos grupos) dominante na produção de políticas públicas. Uma das perspectivas mais influentes é a proposta por Rhodes (1988), que desenvolveu a ideia de *policy networks*.

Para Rhodes (2008), as origens da ideia de rede (*policy network*) residem na perspectiva pluralista desenvolvida pelos estadunidenses e na literatura sobre os subgovernos. O autor destaca a influência dos estudos desenvolvidos por pesquisadores nos Estados Unidos sobre os grupos de interesse, sobretudo os estudos que analisaram tais grupos sob a ótica dos subsistemas (*policy subsystems*), subgovernos e redes temáticas (*issue networks*), como contribuições fundamentais à elaboração do conceito de redes (*policy networks*). Tal perspectiva, calcada no pluralismo estadunidense, permitiu o desenvolvimento de explicações sobre o relacionamento entre o Estado e os diferentes grupos que buscam influenciar a produção de políticas públicas, por um lado, e o interesse do próprio Estado em obter apoio desses grupos. Tais relações de interesse são recíprocas, tanto o Estado quanto os diversos grupos buscam trocar experiências, conhecimentos e influência. Tais padrões de relacionamento, aponta o autor, se institucionalizam e se tornam parte do dia a dia das organizações públicas: “they [os grupos] are consulted before documents are sent out for consultation. They don’t lobby. They have lunch. These routine, standardized patterns of interaction between government and insider interests become policy networks”<sup>13</sup>. Assim, as redes representam uma abordagem que, de certa forma, rompe com a dicotomia Estado-sociedade, ao entender que atores pertencentes aos quadros governamentais são também atores sociais e mantêm relações constantes com outros atores numa rede de relacionamentos.

Outro conceito, bastante relacionado à ideia de redes, é o de comunidades de políticas (*policy communities*), que desenvolve-se entre os anos 1970 e 1980, sobretudo no contexto do Reino Unido. Embora

Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978. p. 88.

11 HECCLO, Hugh. Issue networks and the executive establishment. In: KING, Anthony (Ed.). *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978. p. 102.

12 HECCLO, Hugh. Issue networks and the executive establishment. In: KING, Anthony (Ed.). *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978. p. 103.

13 RHODES, R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 427.



ainda não haja consenso na literatura a respeito de uma definição precisa sobre o termo, grande parte dos pesquisadores associa a ideia de comunidades de políticas ao modelo de Rhodes, que as define em termos das seguintes características principais: participação limitada, alta integração entre os membros, consistência ao longo do tempo, controle de recursos e distribuição balanceada de poder.

A policy community has the following characteristics: a limited number of participants with some groups consciously excluded; frequent and high quality interaction between all members of the community on all matters related to the policy issues; consistency in values, membership and policy outcomes which persist over time; consensus, with the ideology, values and broad policy preferences shared by all participants; and exchange relationships based on all members of the policy community controlling some resources. Thus, the basic interaction is one involving bargaining between members with resources. There is a balance of power, not necessarily one in which all members equally benefit but one in which all members see themselves as in a positive-sum game. The structures of the participating groups are hierarchical so leaders can guarantee compliant members. This model is an ideal type; no policy area is likely to conform exactly to it.<sup>14</sup>

As comunidades configurariam um extremo da rede de políticas (*policy networks*), sendo o outro extremo caracterizado pelas redes temáticas (*issue networks*). Segundo Rhodes, as redes temáticas têm participação ampla, baixa integração entre os membros, ausência de consenso, conflito e relações assimétricas de poder entre os integrantes.

Issue networks are characterized by: many participants; fluctuating interaction and access for the various members; the absence of consensus and the presence of conflict; interaction based on consultation rather than negotiation or bargaining; an unequal power relationship in which many participants may have few resources, little access and no alternative.<sup>15</sup>

As comunidades consistem, assim, em uma modalidade específica de rede, caracterizada por alta integração e padrões densos de relacionamento entre os atores. No entanto, apesar da diferenciação proposta por Rhodes, a literatura especializada ainda não registra consenso em relação aos conceitos de redes e comunidades<sup>16</sup>. Howlett e Ramesh (2003) mostram que os dois termos figuraram como sinônimos durante alguns anos e só mais recentemente a ideia de comunidade tem sido diferenciada da noção de rede.

Apesar das dificuldades conceituais, a perspectiva de redes e comunidades de políticas tem se expandido sobretudo a partir dos anos 1990. Em tais abordagens, os diferentes tipos de relacionamento estabelecidos entre os diversos atores (estatais e não-estatais), desenvolvidos num contexto institucional específico, explicam as formas pelas quais o sistema político produz as políticas públicas. No entanto, essa perspectiva não representa um simples retorno às teorias pluralistas, uma vez que considera que, além da pluralidade de grupos que podem se reunir em torno de uma política, o fator fundamental para o entendimento das políticas públicas são os padrões de relacionamento estabelecidos entre esses grupos de atores.

The network approach is different from group politics because the relationships between decision makers, rather than the presence of an organization in the policy process, are the effective element. The network approach is similar to the group account because it focuses on

14 RHODES, R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 427.

15 RHODES, R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 428.

16 Ver mais em: MILLER, Hugh T.; DEMIR, Tansu. Policy communities. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. S. (Eds.). *Handbook of public policy: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007.

the informal and associative aspects of decision making rather than on formal arrangements alone.<sup>17</sup>

Explicar como os relacionamentos que se estabelecem nas comunidades e redes se formam e como mudam ao longo do tempo é o desafio dos principais modelos de análise em políticas públicas na atualidade. Nas próximas seções, buscaremos apontar como três modelos, que se apoiam nessa perspectiva, têm lidado com essa questão.

#### **4 O modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*): comunidades de políticas na geração de alternativas e soluções (*policy stream*)**

A abordagem proposta por John Kingdon (2003), para explicar mudanças na agenda governamental (*agenda-setting*), contribuiu para ampliar compreensão sobre o processo de produção de políticas públicas não só em relação ao momento da formulação, mas auxiliou no entendimento de aspectos mais amplos do processo político, como a natureza “anárquica” da tomada de decisão em organizações burocráticas e a dimensão das ideias como elemento essencial para a análise política.

As comunidades de políticas são centrais ao modelo de Kingdon, que as caracteriza como um conjunto de especialistas que atuam numa área específica (saúde, educação, habitação, transporte, etc.). Tais especialistas podem fazer parte do governo, como assessores parlamentares, servidores do poder executivo ligados a atividades de planejamento, orçamento, ou às áreas funcionais em questão. Da mesma forma, os especialistas podem integrar consultorias, grupos de interesse ou universidades, em organizações não estatais. Em comum, os especialistas compartilham preocupações com relação a uma determinada área de política. Em algumas comunidades, as interações se processam de forma coesa e integrada, como relata Kingdon em suas experiências de entrevistas junto a membros de comunidades:

People in health community know each other's ideas, proposals, and research, and often know each other very well personally. As an unobtrusive indicator of these interactions, I asked respondents to name others to whom I should speak. The same names would rather quickly surface as I went from one person to the next, suggesting that the circle of specialists was fairly small and fairly intimate. More than once, as interview was interrupted by a telephone call from someone Who was also on my list of respondents.<sup>18</sup>

Os estudos do autor revelaram que comunidades em torno dos temas da área de saúde são, geralmente, bastante coesas. Embora os participantes tenham vínculos profissionais distintos, as interações são frequentes e seguem o padrão descrito na citação acima. Já na área de transportes, a observação resultou em uma percepção bastante distinta, apontando para uma comunidade altamente fragmentada e que tendia a se aglutinar em torno de subáreas ainda mais especializadas, como transporte aéreo, ferroviário, rodoviário, urbano, entre outras. Em suas investigações, Kingdon notou que dificilmente um participante encontrava-se inserido em mais de uma dessas áreas, que concentram diferentes tecnologias, grupos de interesse e funcionam sob jurisdição de órgãos públicos distintos.

Kingdon mostra que esses padrões de interação, presentes nas comunidades, têm influência sobre a forma como as políticas são produzidas em cada área. Em áreas de políticas nas quais comunidades são mais coesas (como no caso da saúde), os integrantes compartilham perspectivas, orientações e referenciais mais gerais sobre os temas que os unem. Dessa forma, os entendimentos são compartilhados e a comunidade se torna cada vez mais integrada. Por outro lado, em comunidades fragmentadas (como no exemplo dos transportes), a ausência de um entendimento comum torna as próprias comunidades também mais instáveis. Como resultado, a formulação das políticas de saúde tende a se apresentar de

17 JOHN, Peter. *Analyzing public policy*. 2. ed. London: Routledge, 2012. p. 70.

18 KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, [1984]. p. 117.

forma mais estruturada, o que facilita seu ingresso na agenda, ao contrário das questões oriundas de comunidades mais fragmentadas, como no exemplo da área de transportes.

As comunidades são espaços importantes para a geração de ideias relativas a soluções e alternativas que podem ser desenvolvidas e adotadas como políticas públicas pelos tomadores de decisão. Muitos participantes apresentam em suas comunidades propostas sobre o que fazer sobre uma determinada questão. Algumas dessas propostas serão consideradas, enquanto outras serão descartadas pelo próprio grupo, no processo que Kingdon assemelha à seleção natural (*policy primeval soup*). Propostas viáveis tecnicamente e adequadas aos valores do grupo e do mundo político acabam alcançando consenso dentro de uma comunidade. Tal consenso se difunde por meio do processo denominado pelo autor como *policy bandwagon*, mecanismo pelo qual uma ideia vai progressivamente se expandindo e se difundindo para o grupo como um todo, até se constituir como uma questão trivial. Portanto, as comunidades são espaços de experimentação de ideias, de debate e difusão.

É importante destacar que as comunidades seguem uma lógica própria, distante da dinâmica política, ou seja, as comunidades funcionam de forma independente do calendário eleitoral e das mudanças nos postos de comando da alta burocracia, e também não são diretamente afetadas pelas pressões da opinião pública sobre a ação governamental. Por outro lado, as ideias geradas nas comunidades não estão necessariamente ligadas a problemas a serem resolvidos. O modelo, baseado em três processos (ou fluxos) que afetam a formação da agenda governamental – problemas, soluções ou alternativas e contexto político – pressupõe uma certa independência entre esses três elementos. Assim, o modelo assegura às comunidades papel fundamental no desenvolvimento das ideias que podem ser adotadas pelos formuladores de políticas. A atividade das comunidades, entretanto, não são condições suficientes para explicar o ingresso de uma questão na agenda governamental, uma vez que o modelo destaca a importância da confluência entre as propostas (geradas pelas comunidades no fluxo de soluções), a percepção de problemas (no fluxo de problemas) e um contexto político favorável (fluxo político). Ou seja, as comunidades são importantes, mas não explicam por elas mesmas mudanças em políticas públicas.

Com relação à participação, o modelo vê certa especialização dos atores que integram comunidades de políticas. Nesse sentido, as comunidades são espaços privilegiados de especialistas, que atuam na geração de propostas e soluções, dentro de uma área de política (*policy domain*). Dessa forma, a participação nas comunidades não é aberta a todo e qualquer indivíduo (ou grupo), o que define seu ingresso e permanência é a proximidade às questões relativas à política em questão. Outros atores estariam mais envolvidos com demais processos: partidos estariam mais envolvidos com o fluxo político, a mídia seria um ator importante na definição de problemas, entre outros.

## 5 O modelo do equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*): ênfase nos monopólios de políticas

O modelo do equilíbrio pontuado foi proposto por Baumgartner e Jones para analisar longos períodos de estabilidade na produção das políticas públicas, nos quais as elites dominam uma área de política, e também rápidos períodos mudança, nos quais não se verifica a preponderância dessas elites. Os autores partem da perspectiva de que o sistema político é estruturado em torno de arranjos que proporcionam benefícios contínuos para alguns grupos privilegiados, estudados na literatura da ciência política como “subsistemas” (*policy subsystems*), “redes temáticas” (*issue networks*) ou “triângulos de ferro”, entre outras denominações. Tais arranjos (e os autores se referem especificamente à ideia de subsistemas) se formam devido ao processamento paralelo de decisões nas organizações públicas: algumas estruturas decisórias conseguem lidar com diversas questões simultaneamente (processamento paralelo), enquanto outras lidam com uma questão por vez (processamento serial):

Political systems, like humans, cannot simultaneously consider all the issues that face them, so the existence of some form of policy subsystems can be viewed as a mechanism that

allows the political system to engage in parallel processing. Thousands of issues may be considered simultaneously in parallel within their respective communities of experts. [...] Parallel processing does operate against larger policy changes, because it tends to be insulated from the glare of publicity associated with high-agenda politics.<sup>19</sup>

Os subsistemas, para os autores, constituem-se como comunidades de especialistas caracterizadas por participação limitada e mudanças lentas e incrementais. Há, no entanto, momentos em que algumas questões escapam ao processamento insulado nos subsistemas e acessam a “*high-agenda politics*”, ou o macrossistema, que processa as questões de forma serial (uma a uma) e isso geralmente ocorre quando outros participantes tornam-se interessados nelas. “Issues cannot forever be considered within the confines of a policy subsystem; occasionally macropolitical forces intervene”<sup>20</sup>. O acesso de uma questão ao macrossistema é o momento em que as maiores mudanças numa política tendem a ocorrer, podendo gerar, como consequência, mudanças nos próprios subsistemas.

Assim, subsistemas são continuamente criados ou destruídos e, segundo os autores, a literatura tem falhado em analisar não apenas os períodos de estabilidade, característicos dos subsistemas, mas também os períodos de mudanças. O modelo do equilíbrio pontuado busca permitir a análise tanto da produção de políticas em subsistemas, caracterizados sobretudo pela estabilidade e participação limitada, quanto das rupturas desses subsistemas, processo marcado por rápidas mudanças e acesso de novos participantes.

Central ao modelo é o conceito, propostos pelos autores como alternativa à ideia de subsistema, de monopólios de políticas (*policy monopolies*). Tais monopólios são caracterizados por dois aspectos. Em primeiro lugar, um entendimento compartilhado – uma imagem (*policy image*) – a respeito da política de interesse. Quando um entendimento específico se torna dominante, os atores ganham a habilidade de controlar a interpretação sobre um problema e a forma como este é percebido e discutido. Tal imagem geralmente está associada a valores políticos e pode ser comunicada de forma simples e direta ao público, reforçando o controle do monopólio sobre a questão. Em segundo lugar, os monopólios são reforçados por arranjos institucionais que mantêm o processo decisório limitado a um grupo pequeno de atores, restringindo o acesso dos demais. Esses “monopólios” são responsáveis pela manutenção da estabilidade na produção de políticas públicas e restrição de novas questões à agenda governamental.

Enquanto uma visão compartilhada sobre símbolos, problemas, soluções e relações causais, prevalecer a respeito de uma determinada política (*policy image*), restringe-se o acesso ao processo decisório daqueles atores que não concordam com essa imagem. Tem-se, então, a prevalência de mudanças lentas, graduais e incrementais, configurando uma situação de equilíbrio na produção das políticas públicas. No entanto, em alguns momentos, novos atores conseguem acesso aos “monopólios”, criando instabilidade e a oportunidade de mudança na agenda. Isso acontece, segundo os autores, por causa de mudanças na forma como uma questão é compreendida, ou seja, por meio de alterações na “imagem” de uma política. Mudanças na percepção das questões, acontecimentos que focalizem atenção do governo, alterações na opinião pública, por exemplo, podem contribuir para a alteração na “imagem” de uma política, permitindo o acesso de diferentes grupos ao processo decisório e, dessa forma, favorecendo o acesso de questão à agenda governamental. Quando uma questão ascende ao macrossistema, o “monopólio” deixa de existir e o sistema torna-se propenso à mudança, já que a atenção dos líderes governamentais e do público pode levar à introdução de novas ideias e de novos atores. As novas ideias e instituições tendem a permanecer ao longo do tempo (*policy legacy*), criando um novo estado de equilíbrio no sistema político que, após um período, tende a voltar à estabilidade.

19 TRUE, James L.; JONES, Brian D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in american policymaking. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999. p. 100.

20 TRUE, James L.; JONES, Brian D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in american policymaking. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999. p. 100-101.



Assim, o modelo de equilíbrio pontuado toma como unidade básica de análise os monopólios de políticas, conceito proposto em substituição à noção de subsistema, destacando a dimensão das ideias na estruturação desses espaços de atuação. A abordagem desenvolvida por Baumgartner e Jones apresenta um desenvolvimento importante na literatura sobre os subsistemas, considerando não apenas a estabilidade característica desses, mas os mecanismos de mudanças que impactam a produção de políticas numa determinada área. Além disso, contribui para esclarecer as conexões entre o subsistema e o macrossistema político.

## 6 O modelo das coalizões de defesa: subsistemas, crenças, valores e ideias

Inicialmente apresentado por Sabatier e Jenkins-Smith, o modelo das coalizões de defesa (*advocacy coalition framework* - ACF) se propõe a analisar mudanças nas políticas públicas destacando o papel da informação técnica no processo de disputas que envolvem múltiplos atores em distintas esferas e níveis de governo<sup>21</sup>.

Ao adotar o termo “coalizão”, os autores indicam que os atores estão inseridos em um subsistema político, entendido pelo autor como o *locus* onde ocorrem discussões e debates de múltiplos atores motivados pela defesa de suas crenças. Atores de diferentes origens e níveis de governo compartilham sistemas de crenças específicos e atuam coordenadamente com o objetivo de tornar os seus posicionamentos predominantes nos programas e políticas de governo.

ACF suggests that the most useful level and unit of analysis is the group, e.g., coalitions in a policy subsystem defined as a collection of actors concerned with the same issue. What matters is to understand how coalitions are formed, how they acquire resources and develop policy beliefs, and how they attempt to influence decisions by sovereign authorities.<sup>22</sup>

Na perspectiva do modelo, as coalizões são geradas a partir de convicções, opiniões, ideias e objetivos dos atores envolvidos no processo do “fazer” política pública. Esse conjunto de ideais e convicções unido aos recursos políticos formata as coalizões e concretiza os objetivos e os interesses dos atores. São, portanto, as coalizões de defesa, dependendo de sua extensão e da natureza da política em causa, que determinam quais atores participam no sistema político, em uma abordagem de subsistemas que permite alocar uma multiplicidade de atores.

Nesse processo que busca influenciar a produção de políticas correspondentes às crenças dos grupos inseridos nos subsistemas, o modelo destaca o papel dos especialistas, entendido como atores que podem orientar os processos de aprendizado dentro e entre coalizões de defesas. O aprendizado é beneficiado pela análise dos resultados e impactos das políticas, realimentando assim o subsistema por meio da modificação de crenças, convicções e recursos. Subsistemas interagem com os amplos sistemas social, econômico, legal e institucional na atualização de informações e produção de novos conhecimentos. Isso significa dizer que, no nível macro, ainda que a maior parte dos processos de políticas ocorra entre especialistas dentro de um subsistema de política pública, seus comportamentos são afetados por fatores mais amplos presentes no amplo sistema político e socioeconômico, e suas decisões, em contrapartida, também afetam o macrossistema, não se limitando ao subsistema ao qual estão inseridos.<sup>23</sup>

21 Ver mais em: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

22 ZAHARIADIS, Nikolaos. Comparing three lenses of policy choice. *Policy Studies Journal*, v. 26, n. 3, p. 434-448, 1998. p. 437.

23 Ver mais em: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

Dessa forma, o conceito de coalizões parece se aproximar do significado de comunidades políticas (*policy communities*) ao assumir que a especialização é tida como condição necessária para o indivíduo/grupo influir no processo de formulação de políticas.

Because the ACF assumes that scientific and technical information plays an important role in modifying the beliefs of policy participants, it correspondingly assumes that researchers (university scientists, policy analysts, consultants, etc.) are among central players in a policy process.<sup>24</sup>

É, portanto, a forte relação entre os membros, o compartilhamento e a coesão de valores, ideias e crenças, somado aos domínios técnicos e legais sobre políticas específicas (*policy domain*), que legitima a participação dos atores e a formação de coalizões de defesa. Assim, no que diz respeito à participação no processo de produção de políticas públicas, o modelo de coalizão de defesa apresenta-se mais elitista e fechado, dado que a sociedade civil não aparece como parte integrante do subsistema.

## 7 Considerações finais

O presente estudo procurou apresentar e discutir os conceitos de subsistemas, redes e comunidades de políticas públicas, apontando para a incorporação dessas ideias em modelos mais recentes de análise de políticas públicas. Os três modelos aqui analisados – multiple streams, punctuated-equilibrium model e advocacy coalition framework – tomam esses conceitos como base, embora analisem de forma distinta suas influências no processo político. No modelo de Kingdon (2003), o conceito de comunidade de política (*policy community*) recebe especial ênfase, especialmente em processos de definição de alternativas. No entanto, o autor denomina como comunidades também os grupos menos coesos (o que poderia ser compreendido, na perspectiva de Rhodes, como uma rede temática – *policy network* – e não propriamente uma *policy community*). Kingdon mostra que o grau de coesão de uma comunidade é uma característica importante, pois acarreta consequências para o processo político. De qualquer forma, o modelo apresenta as comunidades como sendo o elemento responsável por um dos três fluxos da formulação de uma política pública, com destaque para a atuação de especialistas reunidos em torno de um tema vinculado a uma área temática. No modelo de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), os subsistemas são compostos por diversas coalizões, formadas por atores governamentais e não governamentais. As coalizões contemplam os especialistas e seu conhecimento, mas também os interesses dos grupos em disputa. Os interesses e crenças também constituem a base dos monopólios de políticas, no modelo de Baumgartner e Jones (1993). Tal conceito é empregado em substituição à própria ideia de subsistema para auxiliar na explicação de processos de mudança. Assim, os três modelos destacam a o papel das ideias e dos interesses nos subsistemas, desenvolvendo conceitos complementares em cada caso.

Das teorias tradicionais aos novos modelos de análise do processo de produção de políticas públicas, o presente trabalho procurou discutir a construção teórica em torno da ideia de comunidades e redes. Como visto, ainda que não exista na literatura um consenso a respeito desses conceitos, uma característica parece evidente: entendidos como partes integrantes dos subsistemas de políticas, comunidades e redes passaram a ser considerados como unidade de análise privilegiada em abordagens recentes sobre o processo de políticas. Tais abordagens vêm produzindo, ao longo das últimas três décadas, estudos setoriais relevantes nos Estados e Europa. Exemplos da aplicação empírica desses modelos podem ser encontrados em diversos tipos de políticas, como a de distribuição de recursos naturais e a produção de energia<sup>25</sup>; a mudança na agenda após desastres naturais<sup>26</sup>; a formação da política nuclear norte-

24 SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 192.

25 Ver mais em: SABATIER, Paul A. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for europe. *Journal of European Public Policy*. v. 5, n. 1, p. 98-130, 1998.

26 Ver mais em: BIRKLAND, Thomas A. *After disaster*: agenda setting, public policy, and focusing events. Washington, DC: Georgetown

americana<sup>27</sup> ou mesmo políticas setoriais mais gerais como as de saúde e transporte<sup>28</sup>, entre outros. Assim, já amadurecidas e frequentemente aplicadas para entender a produção de políticas nos contextos estadunidenses e europeus, é necessário que se empenhe esforços em testar essas ideias no Brasil. É preciso, portanto, verificar o caráter explicativo de seus modelos e a consequente formação e influência das comunidades e redes no sistema político brasileiro.

---

University Press, 1997.

27 Ver mais em: BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

28 Ver mais em: KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, [1984].

## Referências

- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BENTLEY, Arthur. *The process of government: a study of social pressures*. Bloomington: Principia Press, 1908.
- BIRKLAND, Thomas A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. 2. ed. New York: ME Sharpe, 2005.
- BIRKLAND, Thomas A. *After disaster: agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.
- DYE, Thomas. *Understanding public policy*. 11. ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2008.
- DYE, Thomas; HARMON, Zeigler. *The irony of democracy: an uncommon introduction to american politics*. Belmont, CA: Thomson Wadsworth, 2003.
- FREEMAN, J. Leiper. *The political process: executive-bureau-legislative committee relations*. New York: Random House, 1955.
- GRIFFITH, Ernest. *The impasse of democracy*. New York: Harrison Hilton Books, 1939.
- GRYNSZPAN, Mario. A teoria das elites e sua genealogia consagrada. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 41, p. 35-83, 1996.
- HECLO, Hugh. Issue networks and the executive establishment. In: KING, Anthony (Ed.). *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978. p. 87-124.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- JOHN, Peter. *Analyzing public policy*. 2. ed. London: Routledge, 2012.
- KLIJN, E. H. Policy networks: an overview. In: KICKERT, W. J. M.; KOPPENJAN, J. F. (Eds.). London: *Managing Complex Networks*, 1998.
- KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, [1984].
- LINDBLOM, Charles E. *The policy-making process*. 3. ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc., 1968.
- LOWI, Theodore. American business, public policy case-studies, and political theory. *World Politics*, n. 16. 1964.
- LOWI, Theodore. *The end of liberalism*. New York: Norton, 1969.
- MASSARDIER, Gilles. Redes de política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Eds.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. p. 167-185.
- MILLER, Hugh T.; DEMIR, Tansu. Policy communities. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. S. (Eds.). *Handbook of public policy: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007.



- MOSCA, Gaetano. La classe política. In: BATLLE, Albert (Ed.). *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel, 1992. p. 23-36.
- PARETO, Vilfredo. As elites e o uso da força na sociedade. In: SOUZA, Amaury de (Org.). *Sociologia política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. p. 70-88.
- PETERS, Guy B. *American public policy*. New York: MacMillan, 1986.
- RHODES, R. A. W. *Beyond westminster and whitehall: the sub-central governments of britain*. London: Unwin Hyman, 1988.
- RHODES, R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- RHODES, R. A. W.; MARSH, D. Policy networks in british politics: a critic of existing approaches. In: MARSH, D.; RHODES, R. A. W. (Eds.). *Policy networks in british government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- RIPLEY, Randall B.; FRANKLIN, Grace A. *Congress, the bureaucracy, and public policy*. Chicago: Dorsey Press, 1987.
- SABATIER, Paul A. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for europe. *Journal of European Public Policy*. v. 5, n. 1, p. 98-130, 1998.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Oxford: Westview Press, 1993.
- SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 189-222.
- SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.
- SCHMITTER, P. C. Modes of interest intermediation and models of societal change in western europe. *Comparative Political Studies*, n. 10. 1977.
- SMITH, Richard. Interest group influence in the U.S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, v. 20, n 1. 1995.
- THURBER, James A. Political power and policy subsystems in american politics. In: PETERS, Guy; ROCKMAN, Bert A. (Eds.). *Agenda for excellence: administering the state*. Chatham/NJ: Chatham House Publishers, 1996. p. 76-104.
- TRUE, James L.; JONES, Brian D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in american policymaking. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999.
- TRUMAN, David. *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: Knopf, 1964.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. Comparing three lenses of policy choice. *Policy Studies Journal*, v. 26, n. 3, p. 434-448, 1998.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)

Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.