

Especialização em

GESTÃO EM SAÚDE

Módulo Básico



Políticas Públicas

Maria das Graças Rua



2014. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhável 3.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

1ª edição – 2009

2ª edição – 2012

R894p Rua, Maria das Graças
Políticas públicas / Maria das Graças Rua. – 3. ed. rev. atua. – Florianópolis :
Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014.
130p. : il.

Especialização – Módulo Básico
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-7988-218-0

1. Políticas Públicas - Análise. 2. Brasil - Política econômica. 3. Administração pública. 4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 338.98

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Especialização em Gestão em Saúde

POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria das Graças Rua



2014

3ª Edição Revisada e Atualizada

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS

Universidade Federal de Santa Catarina

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

AUTOR DO CONTEÚDO

Maria das Graças Rua

EQUIPE TÉCNICA – UFSC

Coordenação do Projeto

Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos

Denise Aparecida Bunn

Projeto Gráfico

Adriano Schmidt Reibnitz

Annye Cristiny Tessaro

Editoração

Cláudio José Girardi

Revisão Textual

Sergio Luiz Meira

Capa

Alexandre Noronha

Créditos da imagem da capa: extraída do banco de imagens Stock.xchng sob direitos livres para uso de imagem.

SUMÁRIO

Apresentação.....	7
Unidade 1 – Políticas Públicas: conceitos básicos	
Introdução	11
Definindo Conceitos.....	12
Análise de Políticas Públicas	20
As Principais Abordagens na Análise de Políticas Públicas e o Modelo Sistêmico.....	23
A Concepção do “Ciclo de Políticas”(policy cycle)	33
Unidade 2 – O Ciclo das Políticas Públicas	
Introdução	61
Formação da Agenda de Políticas Públicas	62
As Arenas Políticas e o Comportamento dos Atores.....	70
Modelos de Análise do Processo de Decisão Política.....	80
As Ideias na Política Pública: modelos de formulação	84
Implementação de Políticas Públicas.....	89
Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.....	102
Regularidades das Políticas Públicas no Brasil	114
Referências.....	125
Minicurriculo	129

APRESENTAÇÃO

A disciplina *Políticas Públicas* assume especial importância no contexto do curso, já que as políticas públicas representam, como bem mostram O'Donnell e Schmitter (1988), “instâncias empíricas do Estado em ação” e mobilizam diretamente todos aqueles envolvidos com a administração pública.

O objetivo geral da disciplina *Políticas Públicas* é levar você, estudante deste curso de especialização, a perceber as duas faces da Política Pública: a de planejamento aparentemente racional e neutro realizado pelo Estado (*policy*) e a de resultante de ações dos atores políticos visando à defesa dos seus interesses e valores (*politics*). Este objetivo geral se desdobra em um conjunto de objetivos específicos a serem atingidos em cada uma das Unidades de estudo.

Na primeira Unidade, denominada *Políticas Públicas: conceitos básicos*, você terá a oportunidade de se familiarizar com os conceitos mais importantes da disciplina, como os de política, política pública e ciclo da política; e os de atores, preferências, expectativas, *issues*, ou questões, escolha racional, bem público, conflito, poder e recursos de poder, decisão e não decisão, entre outros.

A segunda Unidade, *O Ciclo das Políticas Públicas*, irá colocá-lo em contato com a dinâmica das políticas públicas, de modo que você possa compreender cada uma das fases do seu ciclo.

É muito importante que você realize todas as leituras na sequência em que estão apresentadas, procurando resolver todas as atividades propostas.

Essas atividades encontram-se distribuídas ao longo do corpo do texto, geralmente associadas às temáticas exploradas. Cada uma das atividades deve ser resolvida antes de você passar para a temática seguinte. Caso encontre alguma dificuldade, peça ajuda ao seu tutor.

Os conteúdos oferecidos nesta disciplina deverão lhe trazer significativos ganhos em termos de uma maior compreensão das políticas públicas e de como elas podem afetar o seu trabalho, seja como agente público, seja como um ator do setor privado empresarial ou do terceiro setor. Mas não apenas isso: esses conteúdos lhe propiciarão um novo entendimento de como operam o Estado e o governo, e de como você, individualmente ou coletivamente, pode atuar para influir nas decisões e ações públicas. Venha compartilhar a aventura de conhecer esse universo.

Bom estudo!

Professora Maria das Graças Rua



UNIDADE 1

POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS BÁSICOS



OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Entender o conceito de política pública e estabelecer corretamente as diferenças entre política e política pública;
 - ▶ Compreender as distinções entre análise política e análise de políticas públicas;
 - ▶ Compreender a abordagem sistêmica na análise de políticas públicas e a concepção do ciclo da política pública, e identificar corretamente as fases desse ciclo;
 - ▶ Compreender os principais conceitos próprios da dinâmica das políticas públicas: preferências, expectativas, *issues*, ou questões, escolha racional, bem público, não decisão etc.; e
 - ▶ Reconhecer atores em uma política pública, identificar suas preferências e recursos de poder.
-

INTRODUÇÃO

Nesta Unidade discutiremos os principais conceitos utilizados no estudo das políticas públicas e aprenderemos a reconhecer e identificar os atores nela envolvidos.

Nesse sentido, trataremos de quatro grandes temas: conceitos básicos; análise política; atores nas políticas públicas; e experiências inovadoras que criam novas esferas públicas de negociação e de participação popular.

Estas temáticas são importantes, inicialmente, porque irão fornecer-lhe os elementos conceituais para você refletir analiticamente sobre as políticas públicas e se preparar para lidar com estas no seu ambiente de trabalho.

Para um melhor aproveitamento, propomos que, antes de iniciar a leitura do material, você reflita sobre como as políticas públicas têm se tornado um tema frequentemente abordado nas discussões sobre a Administração Pública.

Pense também sobre como as políticas públicas, em diversas áreas, podem afetar a sua vida como profissional e como cidadão.

DEFININDO CONCEITOS

Para iniciarmos este estudo, na área das ciências sociais, vamos definir primeiramente o que é sociedade.

Sociedade é um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades.

Diferentemente da comunidade, a principal característica da sociedade é a diferenciação social. Seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional etc.), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer da sua existência. Por serem diferentes, os indivíduos trarão contribuições múltiplas e específicas à vida coletiva: habilidades, talentos, oferta de serviços, demandas etc.

É a diferenciação que torna a vida em sociedade atraente como estratégia para satisfação de interesses e necessidades. Mas, o que vêm a ser interesse e necessidade? O que “interessa” a você, particularmente, ou do que você “necessita”? O que você pensa sobre isso?

Pois bem, interesse é qualquer valor considerado importante, útil ou vantajoso, moral, social ou materialmente. Os interesses podem resultar de necessidades materiais ou ideais.

São necessidades materiais não somente aquelas que se referem à nossa sobrevivência física, como alimentação, moradia etc., mas também as que dizem respeito aos nossos desejos de posse e ostentação material, tais como: propriedade de terras, bens móveis ou imóveis, joias, dinheiro etc.

Enquanto que as necessidades ideais são aquelas que fazem referência ao nosso desenvolvimento intelectual, cultural, religioso – assistir a um filme, participar de um debate filosófico ou político, defender uma ideia, comparecer a cultos religiosos etc.

Os interesses tanto podem ser subjetivos como de natureza objetiva – como interesses de classes ou de categorias sociais; por exemplo, ter um salário satisfatório é um interesse objetivo de todo tipo de trabalhador assalariado –, o lucro é um interesse objetivo de todo empresário capitalista.

Já o interesse de um trabalhador assalariado em desenvolver uma determinada atividade que lhe traga satisfação profissional, por ser a sua vocação, é um interesse subjetivo, embora muitos trabalhadores possam ter um interesse desse tipo. O interesse de um empresário em explorar uma determinada área de atividade porque acredita que nela poderá adotar inovações é um interesse subjetivo, embora muitos empresários possam adotar esse comportamento.

A diferenciação faz com que a vida em sociedade seja complexa e potencialmente envolva, ao mesmo tempo, múltiplas possibilidades de cooperação, competição e conflito.

A cooperação consiste na capacidade de realização de ações conjuntas em prol de um benefício comum. Um mutirão para a construção de um açude comunitário é um exemplo de cooperação.

Outro exemplo seria a realização de serviços voluntários, por exemplo, numa creche comunitária.

Já a competição é uma forma de interação social que compreende um amplo número de procedimentos de disputa por bens escassos, geralmente conforme regras admitidas pelas partes. A competição pode assumir diferentes formas e estar presente em processos distintos. Um exemplo de competição são os jogos esportivos, outro são os concursos para acesso a cargos, e outro a disputa por vagas em universidades etc.

No contraponto temos ainda o conflito, que também é uma modalidade de interação social envolvendo indivíduos, grupos, organizações e coletividades. O conflito se distingue porque implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos, geralmente identificados como riqueza, poder e prestígio e todos os seus instrumentos. Por exemplo, quando um grupo de trabalhadores sem-terra ocupa uma propriedade rural, com a finalidade de provocar sua desapropriação, temos uma situação de conflito.

A possibilidade do uso da violência, própria do conflito, é um dos elementos que o diferenciam da competição. Quando o conflito envolve o uso da violência, dizemos que as partes estão em situação de confronto, cujo ponto crítico é a guerra.

O conflito é próprio da vida coletiva. Porém, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve estar dentro de limites administráveis. Ou seja: embora nós, indivíduos, possamos divergir, competir, e entrar em conflito, precisamos evitar o confronto. Para tanto é necessário que haja alguns consensos em relação às regras e aos limites necessários ao bem-estar coletivo.

Nada disso acontece naturalmente, pois o consenso significa a existência de um acordo entre os membros de uma coletividade, quanto a princípios, normas, valores, objetivos ou meios. Os consensos não ocorrem naturalmente, nem são automáticos: precisam ser construídos.

A administração do conflito, por sua vez, pode ser obtida por dois meios: a coerção e a política.

A coerção consiste na ação de reprimir, de refrear. Já a política corresponde à força exercida pelo Estado para fazer valer o direito. Como a aplicação da força pode gerar reações, o custo da coerção pode ser muito elevado, e o seu uso, demasiado desgastante para quem a aplica.



Figura 1: Coerção policial
Fonte: Fotos Limão (2008)

Por isso, as sociedades recorrem à política, seja para construir os consensos, seja para controlar o conflito. Cabe indagar, então, o que é a política. Uma definição bastante simples é oferecida por Schmitter que diz que a “[...] política é a resolução pacífica para os conflitos” (SCHMITTER, 1984, p. 34).

Entretanto, este conceito é demasiado amplo, discrimina pouco. É possível delimitar um pouco mais e estabelecer que política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos. (RUA, 1998)

Considerando o amplo, diversificado e indefinido uso do termo política, o primeiro desafio que se apresenta, para o estudo de políticas públicas, é o de esclarecer o seu significado na perspectiva da ciência política. De maneira geral, as pessoas, fora do universo científico, referem-se à política pensando no momento eleitoral, em que um grande número de candidatos disputa um cargo no governo, e, em nome disso, faz uma série de promessas em termos de promoção

Nessa visão, são os políticos profissionais que fazem a política.

do bem-estar social, levando os indivíduos a acreditarem na sua boa vontade e no seu altruísmo. Nesse caso, o que têm em mente é a ação de indivíduos imbuídos do desejo de “tirar vantagem”, ou seja, maximizar seus interesses particulares em detrimento do interesse público.

Por isso, frequentemente, as pessoas tornam-se céticas e tendem a considerar a política (e os políticos) algo que é, por natureza, nocivo à sociedade. Muitas vezes, isso faz com que as pessoas prefiram se manter alheias a esses processos, como se a política não fosse parte constitutiva e essencial da vida social. Para muitos outros, mesmo os mais descrentes e os menos esclarecidos, política tende a se confundir com governo, ou seja, ela se relaciona, diretamente, com as ações governamentais.

Contudo, este é um entendimento bastante impreciso. Ainda que de maneira puramente conceitual, cabe uma distinção. Para fazê-la, recorreremos ao uso de algumas palavras da língua inglesa, já que na língua portuguesa uma mesma palavra tem vários significados. O termo “política”, no inglês, *politics*, faz referência às atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas.

Você deve estar se perguntando: como isso pode acontecer?

Por exemplo, alguns atores sociais, que possuem interesse numa determinada questão, fazem manifestações públicas; alguns parlamentares no Congresso recebem os representantes desses atores em seus gabinetes, discutem suas reivindicações. Outros parlamentares fazem o mesmo com outros atores afetados pelo tema e que têm interesses diferentes, opostos ou não. Mais tarde, a imprensa noticia o fato, e os parlamentares comentam essas manifestações, fazem discursos. As lideranças do governo no Congresso fazem um relato disso às autoridades do Poder Executivo. Em resposta, o governo cria um grupo de trabalho para discutir o assunto.

Naturalmente, há uma disputa entre os atores para saber quem vai compor esse grupo de trabalho, pois isso pode definir o resultado das discussões. O grupo de trabalho pode convidar alguns dos atores para defenderem os seus interesses ou apresentarem suas preferências (ou não). As propostas do grupo de trabalho são discutidas com os parlamentares. O partido do governo pode intervir e propor um determinado encaminhamento. Os partidos de oposição discordam e pressionam contra. Alguns governadores de Estado procuram o governo manifestando-se a favor, outros contra tal encaminhamento, chegando a um **impasse**.

Aos poucos, com o amadurecimento das discussões, vão se formando certas concepções entre os membros do governo, os parlamentares e outros atores. Vão sendo feitas negociações entre eles e são construídos acordos para atender às reivindicações, porém sem gerar novos conflitos com outros atores sociais. Isso é política, ou seja: **politics**.

Já o termo *policy* é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, *policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política.

Avançando um pouco mais, é possível sustentarmos que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos.

Para um melhor entendimento, torna-se necessário esclarecermos também as diferenças entre política pública e decisão política. Veja no Quadro 1.

Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.	Decisão política corresponde a uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.
---	---

Quadro 1: Diferença entre política pública e decisão política
Fonte: Elaborado pela autora deste livro



Podem ou não ser feitas audiências públicas para que os vários atores interessados da sociedade participem das discussões e manifestem suas próprias preferências quanto ao tema que está sendo discutido.

Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Podemos encontrar um exemplo na emenda constitucional para reeleição presidencial, ou na CPMF, ou, ainda, na criação de um novo estado da federação. Observe que essas situações apresentadas são decisões, mas não são política pública. Já a reforma agrária, o Sistema Único de Saúde, o financiamento da educação superior ou a adoção de mecanismos de transferência de renda são políticas públicas.

Por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são “públicas”.

Embora as políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada (família, mercado, religião), elas não são privadas. Mesmo que entidades privadas participem de sua formulação ou compartilhem sua implementação, a possibilidade de o fazerem está amparada em decisões públicas, ou seja, decisões tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado.

Mas, atenção: políticas públicas e atividades coletivas são coisas distintas. Você sabe qual a diferença?

Imagine, por exemplo, clubes, condomínios e sociedades fechadas. Estes podem oferecer benefícios para seus associados por deliberação própria, com exclusividade, embora sejam entidades privadas. Assim, podemos dizer que é o direito exclusivo que um indivíduo ou um grupo possui sobre o desfrute de um determinado bem que o define como privado.

Já a dimensão “pública” de uma política é dada não pelo tamanho do agregado social (grandes ou pequenos grupos) sobre o qual ela incide, mas pelo seu caráter jurídico “imperativo”. Isso significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões

e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do poder público.

Observamos que a maioria das organizações existentes na sociedade – igrejas, sindicatos, empresas, universidades, partidos políticos etc. – está sujeita a normas e regulamentos, mas estas se limitam a regulá-las internamente. O Estado é a única exceção: é um sistema organizacional cujo poder regulatório ultrapassa os seus próprios limites organizacionais e se estende sobre a sociedade como um todo – sendo, por isso, chamado de “poder extroverso”. Essa característica não é própria de entidades privadas, mesmo que ajam visando ao benefício público ou que agreguem a participação de amplas coletividades.

Por exemplo, o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, o famoso “movimento do Betinho”, que deu ajuda a muitas famílias carentes era uma ação privada, ainda que tivesse interesse público. Já o Programa Bolsa Família é parte de uma política pública de combate à fome e à miséria. Embora os objetivos dos dois sejam equivalentes e vários dos que atuaram no primeiro hoje atuem como gestores do segundo, a diferença entre eles é que o Programa Bolsa Família baseia-se em decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do Estado e, por isso, consiste em uma política pública e não em uma ação privada de interesse público.

Neste tópico tratamos diferentes temas. Você deve estar se perguntando: o que estamos pretendendo ensinar neste tópico?

A finalidade desta parte do curso é propiciar o entendimento e utilização de conceitos básicos para o estudo das políticas públicas. Para isso, primeiramente, é importante desenvolver a compreensão de que as políticas públicas são resultantes da atividade política e que esta consiste na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade. Em segundo lugar, é indispensável o desenvolvimento da capacidade de distinguir entre atividade política e entre política pública e ações e decisões privadas, ainda que estas últimas venham a ser de interesse público.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para iniciar o estudo das políticas públicas é necessário nos perguntarmos como se faz a análise delas. A fim de responder a essa pergunta, primeiramente vamos tentar esclarecer o que é análise de políticas públicas.

Uma definição correntemente aceita sugere que a Análise de Política tem como objeto os problemas com que se defrontam os formuladores de política (policy makers) e como objetivo auxiliar o seu equacionamento. Na visão de Wildavsky (1979, p. 17):

[...] o papel da Análise de Política é encontrar problemas onde soluções podem ser tentadas, ou seja, “o analista deve ser capaz de redefinir problemas de uma forma que torne possível alguma melhoria”. Portanto, a Análise de Política está preocupada tanto com o planejamento como com a política (politics).

Segundo este mesmo autor (1979, p. 15), a Análise de Política é uma empreitada multidisciplinar que visa interpretar as causas e consequências da ação do governo. Embora há muito tempo cientistas sociais já tivessem se interessado por questões relativas à atuação do governo e às políticas públicas, o que é novo é a escala em que elas passam a ocorrer a partir dos anos de 1970, e o ambiente mais receptivo que passa a existir por parte dos governos.

Ham e Hill (1993) apontam que a preocupação com as políticas públicas, que dá origem ao surgimento da Análise de Política, acentua-se no início da década de 1960 e tem origem em duas vertentes:

- ▶ *as dificuldades por que passavam os formuladores de política frente à complexidade cada vez maior dos problemas com que se deparavam, fato que os levou paulatinamente a buscar ajuda para a construção de alternativas e propostas para soluções; e*
- ▶ *a atenção de pesquisadores acadêmicos em ciências sociais (ciência política, economia, sociologia), que progressivamente passaram a trabalhar com questões relacionadas às políticas públicas e procuraram construir e aplicar conhecimentos à resolução de problemas concretos do setor público.*

Ham e Hill (1993) classificam os estudos de Análise de Política em duas grandes categorias:

- ▶ *a análise que tem como objetivo produzir conhecimentos sobre o processo de elaboração política (formulação, implementação e avaliação) em si, revelando assim uma orientação predominantemente descritiva. Esta categoria corresponde, na literatura anglo-saxã, ao que se conhece como analysis of policy, referindo-se à atividade acadêmica visando, basicamente, o melhor entendimento do processo político; e*
- ▶ *a análise destinada a auxiliar os formuladores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas, envolvendo-se diretamente na tomada de decisões, assumindo um caráter prescritivo ou propositivo. Corresponde, na literatura anglo-saxã, ao que se conhece como analysis for policy, referindo-se à atividade aplicada voltada à solução de problemas sociais.*

Na realidade, a Análise de Política pode ter por objetivo tanto melhorar o entendimento acerca da política e do processo político, como apresentar propostas para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Mesmo a analysis for policy, que supõe um interesse não (apenas) acadêmico e aplica o instrumental da administra-

ção visando à sua consecução, demanda a analysis of policy como etapa prévia. Se assim não for, e se o processo de elaboração da política não for entendido como um processo político, esse instrumental será ineficaz por ser inconsistente com o mundo real.

Ao serem elaboradas, as políticas públicas podem se basear em várias metodologias, dentre as quais se destacam:

- ▶ o método racional-compreensivo, que se relaciona com a macropolítica e suas grandes análises do cenário político-institucional; e
- ▶ o método incrementalista, que se liga à micropolítica e à busca de soluções para problemas mais imediatos e prementes.

No qual a tomada de decisões políticas e sua implementação devem visar ao alcance dos objetivos preestabelecidos.



Lindblom (1981) critica o **modelo racional** e o macroplanejamento político e econômico para as políticas públicas. Para ele, o método racional-compreensivo parte da perspectiva de que a intervenção de políticas públicas deve basear-se numa ampla análise dos problemas sociais que permita estabelecer metas visando atender às preferências mais relevantes da sociedade. Assim sendo, a tomada de decisões políticas e a sua implementação visariam a alcançar os objetivos previamente estabelecidos.

O autor entende que, nesse método, as decisões, geralmente, são tomadas sem se considerar as preferências do conjunto dos atores. Além disso, requer o processamento de uma enorme quantidade de informações e muito tempo para que seja realizada a análise das consequências de cada uma das alternativas para a consecução dos objetivos. Esse método é definido por Lindblom como “análise política”, que exige a adequação de meios e fins.

Para o autor, no entanto, as demandas da sociedade exigem decisões rápidas, ou até mesmo imediatas. Daí a sua defesa do método incremental, na medida em que, nele, as decisões são tomadas não segundo programas e seus objetivos previamente definidos, mas, sim, de acordo com problemas que necessitam de soluções imediatas.

Já no método racional-compreensivo, a análise política exige a adequação de meios e fins. No mundo real, porém, o imediatismo das decisões torna a análise muito voltada para a solução de problemas, sem se levar em consideração a racionalização das relações entre os meios e os fins.

Segundo Lindblom (1981), o único critério para uma boa política pública é o do consenso possível em torno de uma solução, e isso é mais facilmente obtido quando se abordam questões pontuais. Pelo seu amplo escopo e complexidade, a análise macropolítica dificilmente é capaz de produzir consensos.

Assim, Lindblom (1981) propõe trabalharmos com a **análise de políticas** específicas, buscando soluções setoriais dos problemas. Em resumo, ele propõe a redução e a limitação do foco das análises, de maneira a identificar problemas específicos e pontuais.



As Principais Abordagens na Análise de Políticas Públicas e o Modelo Sistêmico

O trecho, em itálico, que segue foi extraído e adaptado da obra *Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático* – de Ângela Maria Siman. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2005. Capítulo 1, p. 28-38.

Não é raro encontrar, entre os estudiosos de políticas públicas, uma discussão acerca da capacidade explicativa dos modelos e conceitos criados para analisá-las. Para desenvolver um estudo sobre políticas públicas, nada melhor do que começar com o trabalho de Dye (1981), que identifica os vários paradigmas de análise existentes na literatura, mostrando as vantagens e desvantagens de cada um deles. São eles: modelo institucional; de processo; de grupos; de elites; racional; incremental; teoria dos jogos; e modelo de sistema.

No modelo institucional, cuja ênfase é posta no papel do Estado na produção das políticas públicas, pouca atenção é dada à ligação entre a estrutura das instituições políticas e o conteúdo da política. Os estudos geralmente descrevem instituições governamentais específicas – sua estrutura, organização, deveres e funções – sem inquirir, sistematicamente, sobre o impacto das características institucionais sobre os resultados da política.

Mas isso não significa que a abordagem estrutural no modelo institucional seja incompleta ou insuficiente, pois as instituições governamentais são realmente padrões estruturados de comportamento de indivíduos e grupos que podem afetar a formulação da política. Nesse sentido, as instituições podem ser estruturadas tanto para facilitar algum tipo de política, quanto para obstruir outros, assim como para defender certos interesses em detrimento de outros afetando, desse modo, o padrão de distribuição de bens sociais. Logo a estrutura das instituições governamentais pode provocar importantes consequências nas políticas.

No modelo da teoria do grupo, a política é vista como processo de obtenção de equilíbrio entre os interesses de diferentes grupos, e as análises sempre começam com a proposição de que a interação entre eles é o fato central nas políticas. Indivíduos com interesses comuns associam-se para impor, formal ou informalmente, suas demandas sobre o governo e, nesse sentido, os grupos são o meio de intermediação entre os indivíduos e os governos. A política é concebida como a luta entre grupos que visam influenciar a política pública; a tarefa do sistema político é oferecer o ambiente institucional para a administração desses conflitos.

Política pública é, para esta teoria, o equilíbrio alcançado nessa luta. Consequentemente, as mudanças que afetem qualquer grupo de interesse podem resultar em mudanças na política, uma vez que elas se movem na direção desejada por aqueles que têm mais influência. Esta é determinada pelo número de participantes, pelo tamanho da riqueza, pelo grau de organização e capacidade de liderança de cada grupo, pela sua coesão interna e pelo grau de acesso aos tomadores de decisão.

Estes respondem, frequentemente, às pressões de grupos – barganhando, negociando e comprometendo-se no meio de demandas competitivas de grupos de influência – que por sua vez tentam formar coalizões majoritárias.

O modelo elitista vê a política como resultado de preferências e valores de elites governamentais; portanto, a política pública não é vista como reflexo de demandas dos governados.

Os adeptos desse modelo partem da premissa de que as pessoas, em geral, são apáticas e mal informadas sobre política pública e que são as elites os agentes que moldam a opinião pública e não o contrário, ou seja, os sentimentos de massa são frequentemente manipulados por elas, e a comunicação entre elas e a massa é realizada sempre de cima para baixo (downward). Em outras palavras, os administradores e oficiais cumprem as decisões dos que ocupam posições de poder, uma vez que as demandas não surgem das massas, mas das elites.

Uma das implicações desse modelo para a análise política é que, se as demandas não emergem das massas, mas provêm dos interesses e valores das elites, e as mudanças e inovações são resultados de redefinições dos valores delas próprias, as políticas são, na maioria das vezes, modificadas, mas raramente são substituídas. Isso é explicado pelo pressuposto caráter conservador das elites, que querem deixar tudo como está e, dessa maneira, a mudança na política pública será mais incremental que revolucionária. É importante ressaltar ainda que, nessa perspectiva, as elites formam um consenso sobre as normas fundamentais do sistema social, concordam sobre as regras do jogo, tanto quanto com a continuação da forma vigente do próprio sistema social. Nesse sentido, a estabilidade e a sobrevivência do sistema político dependem do consenso e dos interesses delas.

Enfim, todo o processo de tomada de decisão é visto, nesse modelo, como determinado pelas elites governamentais, e as instituições democráticas, como as eleições e os partidos, têm apenas um valor simbólico visto que elas ajudam a ligar os governados ao sistema político ao oferecer-lhes a prerrogativa

de serem eleitores e de escolherem um partido político com o qual se identifiquem.

O modelo de política racional sustenta que a política é o cumprimento eficiente de metas. A política é racional quando é mais eficiente, isto é, se a razão entre os valores alcançados e os recursos despendidos é positiva e maior que qualquer alternativa visualizada para a obtenção de objetivos determinados. Essa ideia de eficiência envolve o cálculo dos valores sociais, políticos e econômicos sacrificados ou alcançados pela política pública.

A teoria pressupõe, portanto, que os tomadores de decisão conhecem todas as preferências e valores da sociedade e sua importância relativa; conhecem bem todas as alternativas políticas possíveis e suas consequências; fazem o cálculo de custos entre os valores alcançados e os custos de realização; selecionam a alternativa política mais eficiente. Dito de outro modo, uma política racional requer informação sobre políticas alternativas, capacidade preditiva sobre as consequências e competência para calcular corretamente a relação entre custos e benefícios.

É um modelo, portanto, altamente prescritivo, já que assume que os resultados serão ótimos se o processo planejado for seguido. É também descritivo, já que tende a considerar as decisões empíricas como resultado de cálculo de um decisor que tem todas as informações sobre alternativas, custos e consequências das distintas opções e que pretende maximizar suas preferências.

Mas, esse modelo de tomada de decisão racional contém uma série de limitações e uma delas é a sua reduzida capacidade de explicar a autonomia e o poder discricionário dos indivíduos no interior de organizações, como também a de não considerar o quadro político mais global ou a possibilidade de que a determinação dos fins depende de um amplo número de variáveis econômicas, políticas, sociais e culturais, não inteiramente manipuláveis pelos decisores.

O modelo incrementalista vê a política pública como continuação de atividades governamentais passadas e que recebem apenas algumas modificações incrementais.

Nessa perspectiva, os tomadores de decisão aceitam a legitimidade dos programas estabelecidos e tacitamente concordam em dar continuidade às políticas já existentes, uma vez que, para desenvolver políticas diferentes, é necessário tempo, competência e recursos financeiros para investigar todas as possibilidades de políticas existentes, recursos esses nem sempre disponíveis para os decisores. Os programas já existentes podem ter implicado grandes investimentos – dinheiro, construções, disposição psicológica, práticas administrativas e estrutura organizacional – que dificultam qualquer tipo de mudança radical, ou seja, na prática política e administrativa só se pode considerar políticas alternativas que causem pouco deslocamento administrativo, organizacional, físico e econômico.

Nessa abordagem, as características dos próprios tomadores de decisão são também consideradas, pois o modelo reconhece que raramente os seres humanos agem para maximizar todos os seus valores, mas frequentemente agem para satisfazer demandas específicas.

Além do mais, políticas novas ou diferentes podem ter consequências imprevisíveis e isso faz com que os tomadores de decisão as evitem em condições de incerteza. Finalmente, em uma sociedade pluralista e na ausência de qualquer acordo geral sobre metas, ou valores sociais globais, fica mais fácil para o governo continuar com os programas já existentes. Nessa perspectiva, o incrementalismo é politicamente conveniente, já que os acordos são mais fáceis quando os pontos em disputa se referem apenas ao aumento ou redução de orçamentos, ou a modificações no programa.

No modelo da teoria dos jogos a política é vista como escolha racional de atores em uma situação competitiva. Trata-se de decisões racionais em situações nas quais dois ou mais participantes têm que escolher entre opções dadas e os resultados dependem das escolhas feitas por cada um deles, separadamente.

A teoria dos jogos é um modelo abstrato e dedutivo de policy making, que não descreve como as pessoas realmente tomam decisões, mas, sim, como elas se posicionam diante de circunstâncias competitivas.

Finalmente, há o modelo sistêmico, em que a política é definida como resposta de um sistema político a forças geradas no ambiente. O sistema político é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados que funcionam para produzir alocações de valores para a sociedade. O conceito de sistema implica uma série de instituições e atividades na sociedade que funcionam para transformar demandas em decisões imperativas requerendo suporte legitimador da sociedade como um todo. Implica também que os elementos do sistema são inter-relacionados, que ele pode responder a forças do seu ambiente e que fará isso para se autopreservar.

As forças que afetam o sistema político são os inputs e o ambiente é qualquer condição ou circunstância definida como limite externo ao sistema político. Os outputs do sistema político são alocações imperativas de valores do sistema, expressas como decisões e políticas públicas.

Os inputs são recebidos pelo sistema na forma de demandas e apoios; as demandas emergem quando indivíduos ou grupos, em resposta às condições ambientais, agem para afetar o conteúdo da política pública.

De acordo com o exposto, podemos afirmar que as demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social etc. Ou, ainda, demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, acesso a cargos públicos para estrangeiros, organização de associações políticas, direitos de greve etc. Ou, ainda, demandas de controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados etc.

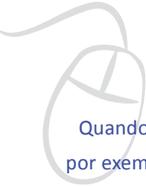
Os apoios nem sempre estão diretamente vinculados a cada demanda ou política específica. Geralmente, estão direcionados para o sistema político ou para a classe governante. Por outro lado, embora os **inputs** de apoio nem sempre estejam diretamente vinculados a uma política, eles não podem estar sempre totalmente desvinculados das políticas governamentais, pois nesse caso o governo não conseguiria cumprir seus objetivos.

Podemos destacar como exemplos de apoio a obediência e o cumprimento de leis e regulamentos; atos de participação política, como o simples ato de votar e apoiar um partido político; o respeito à autoridade dos governantes e aos símbolos nacionais; a disposição para pagar tributos e para prestar serviços, como por exemplo o serviço militar etc. Mas podem ser também atos mais fortes, como o envolvimento na implementação de determinados programas governamentais, a participação em manifestações públicas etc.

Esses são **apoios passivos**, pois não exigem nenhum esforço especial por parte dos atores envolvidos e podem resultar até mesmo da conformidade obtida mediante a socialização. Mas os apoios podem ser também **ativos**, quando se trata de atos conscientes e deliberados, como o envolvimento na implementação de determinados programas governamentais, a participação em manifestações públicas etc.

Além disso, os apoios podem ser **afirmativos**, quando expressam legitimação, credibilidade; ou, **negativos**, quando representam a negação da legitimidade. Assim, quando, por exemplo, ocorre a sonegação de impostos, a abstenção eleitoral ou as manifestações populares contra governantes, está ocorrendo uma negação de apoio – seja ao governo, seja ao próprio regime político.

Qualquer que seja o seu tipo, os **inputs** ocorrem nos vários níveis sistêmicos. Existe, por definição, um sistema internacional/global, no qual têm lugar relações diversas entre múltiplos atores: Estados nacionais (países), blocos regionais (Mercosul, União Europeia, por exemplo), organismos internacionais, atores transnacionais (como o sistema financeiro global, corporações multinacionais, grupos terroristas, crime organizado, ONGs etc.).



Quando os empresários, por exemplo, como forma de protesto contra uma dada medida de governo, deixam de pagar impostos, constata-se a ausência de um *input* de apoio.

Os *inputs* de demanda e de apoio não estão restritos ao plano interno de uma sociedade nacional.

De fato, principalmente no mundo contemporâneo, no qual se aprofundou a globalização da economia, se expandiram as redes comunicacionais planetárias e se fragilizaram as barreiras nacionais, cada país é – cada vez mais – afetado pelo que acontece internamente com os outros países. Basta lembrar os abalos que a economia brasileira vem sofrendo atualmente, provocados pela crise econômica dos países do Hemisfério Norte.

Além disso, nos mais diversos aspectos da vida dos países – religião, economia, cultura, ciência e tecnologia etc. – surgem questões cuja resolução pode envolver, direta ou indiretamente, interesses de outros países. Exemplos claros disso são as questões ambientais, os problemas de segurança sanitária, os conflitos religiosos e étnicos etc.

Um dos componentes desse sistema internacional/global são as sociedades nacionais, que formam, cada uma delas, um sistema nacional. Este, geralmente, é visto como um composto de diversos subsistemas. Entre eles:

- ▶ subsistema econômico (relações de produção, troca, circulação de bens e serviços);
- ▶ subsistema social (relações de classe, gênero, etnia, gerações etc.); e
- ▶ subsistema cultural (manifestações artísticas, religiosas etc.).

Entre os subsistemas destacamos o subsistema político, que é o conjunto das instituições do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, instituições de representação de interesses, quadro administrativo público e forças de segurança pública. No subsistema político tem lugar o processamento dos *inputs*: formação da agenda governamental, formulação das alternativas para atender

às demandas, tomada de decisão, implementação das políticas. É também onde se originam e se manifestam os **withinputs***.

O modelo sistêmico, representado na Figura 2, identifica as dimensões significativas do ambiente que geram as demandas para o sistema político e as características significativas do sistema político que o capacitam a transformar demandas em decisões e políticas públicas e, ao mesmo tempo, preservar sua estabilidade; e procura explicar como os *inputs* ambientais afetam o conteúdo da política pública, como as características do sistema político afetam o conteúdo da política pública, e como a política pública afeta, através de processos de *feedback*, o ambiente e a dinâmica do sistema político.

**Withinput* – expressa demanda e apoio, distingue-se dos *inputs* pelo fato de que são provenientes do próprio sistema político: dos agentes do Executivo (ministros, burocratas, tecnocratas etc.), dos parlamentares, dos governadores de Estado, do Judiciário. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

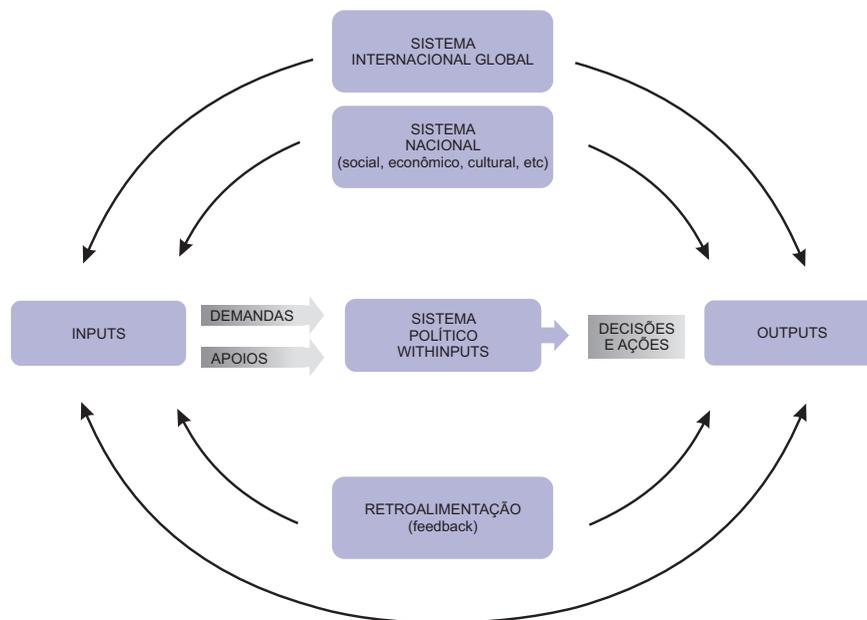


Figura 2: Modelo Sistêmico
Fonte: Adaptada de Easton (1969)

Esse é o quadro analítico para o estudo de políticas públicas que predomina nas ciências sociais e que permite uma compreensão mais substantiva sobre como elas surgem, estruturam-se e tornam-se diretivas de governo em situações específicas.

De acordo com Dagnino *et al.* (2002), Ham e Hill fazem algumas críticas à concepção geral do modelo sistêmico.

Para saber mais, acesse
<<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm#1a>>.

- ▶ *Primeiro, assume uma excessiva redução lógica dos processos, em termos de demandas e apoios convertidos em saídas. Ou seja, no mundo prático da elaboração de políticas raramente as coisas são tão simples. O reconhecimento de alguns processos (manipulação de linguagem, criação de crises, imposição de agendas para autoridades ou mesmo simulação de políticas, por exemplo) é um importante corretivo de ingênuas hipóteses encontradas na teoria dos sistemas.*
- ▶ *Em segundo lugar, o enfoque sistêmico enfatiza a importância do processo central de conversão no interior do sistema político – a caixa-preta (black box) –, isto é, da tomada de decisões. No entanto, dá-lhe pouca atenção, ao compará-lo às demandas e apoios externos. Isso indica a necessidade de os estudos basearem-se não apenas na análise de sistemas, mas também na dinâmica da tomada de decisões.*
- ▶ *Uma terceira crítica diz respeito ao fato de o sistema e, em particular, a forma em que os processos ocorrem dentro da caixa-preta constituem o próprio objeto da ação política. A relação entre as entidades de governo está sujeita a ajustes contínuos, na medida em que obrigações e orçamentos são alterados. Representações sistemáticas do processo de políticas tendem a dar aos conflitos a aparência de jogos. Nesse caso, o problema reside na possibilidade de a política tratar tanto da garantia de um resultado específico, quanto da mudança nas regras do jogo.*

A essas objeções é possível acrescentar o risco de a análise resvalar para a reificação do sistema e assumir um viés conspiratório que não encontra amparo em evidências empíricas e em nada contribui para explicar consistentemente as políticas públicas.

A Concepção do “Ciclo de Políticas” (*policy cycle*)

As políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (*politics*), marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia.

Uma forma de lidar com essa complexidade, sem descartar a dinâmica sistêmica, é associar o modelo sistêmico com o modelo do ciclo de política (*policy cycle*), que aborda as políticas públicas mediante a sua divisão em etapas sequenciais. Veja na Figura 3.

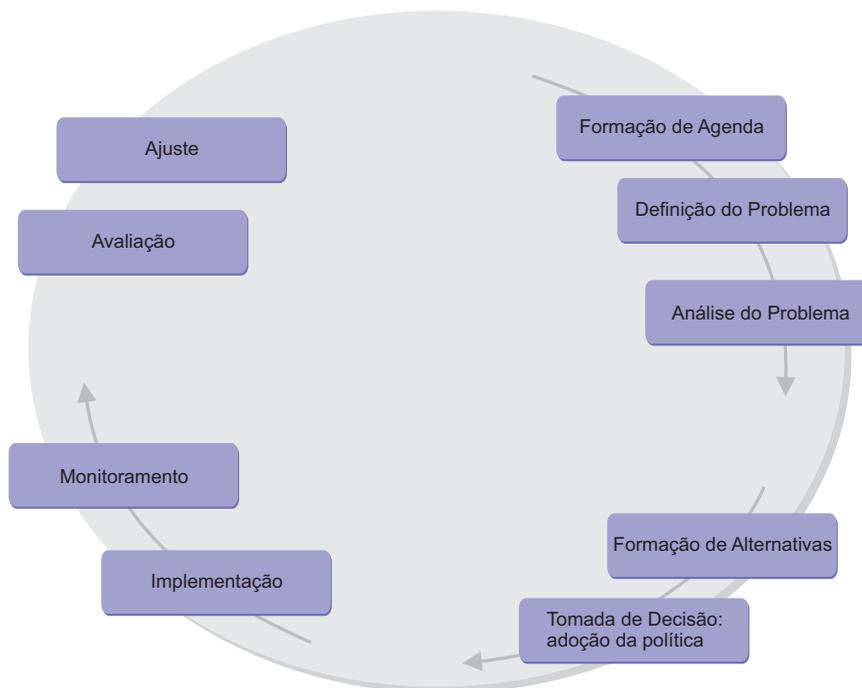


Figura 3: Ciclo das Políticas Públicas
Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Nesse caso, as etapas são compreendidas não como um processo linear, mas como uma unidade contraditória, em que o ponto de partida não está claramente definido e as atividades de etapas distintas podem

ocorrer simultaneamente ou as próprias etapas podem apresentar-se parcialmente superpostas.

A correta compreensão do ciclo das políticas pode ser de grande valia para o gestor, favorecendo seu entendimento correto do processo das políticas públicas e auxiliando-o a refletir com clareza sobre como e mediante que instrumentos as políticas poderão ser aperfeiçoadas.

Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas. O ciclo de políticas é uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política. Essas fases são:

- ▶ formação da agenda, que ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo;
- ▶ formação das alternativas e tomada de decisão: ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas. Ocorre, então, a tomada de decisão;
- ▶ a tomada de decisão não significa que todas as decisões relativas a uma política pública foram tomadas, mas, sim, que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada. Quando a política é pouco conflituosa e agrega bastante consenso, esse núcleo pode ser bastante abrangente, reunindo decisões sobre diversos aspectos. Quando, ao contrário,

são muitos os conflitos, as questões são demasiado complexas ou a decisão requer grande profundidade de conhecimentos, a decisão tende a cobrir um pequeno número de aspectos, já que muitos deles têm as decisões adiadas para o momento da implementação;

- ▶ a implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade. Normalmente, a implementação se faz acompanhar do monitoramento: um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. O monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política; e
- ▶ a avaliação é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos.

Atores Políticos (*stakeholders*)

Nesta seção, estudaremos os atores políticos, identificando os diversos tipos e seus recursos de poder. Vamos também discutir como se formam e como operam, nas políticas públicas, os interesses e as expectativas dos atores. Por fim, vamos procurar entender como se dá o processo de escolha racional e o que são os bens públicos que, na realidade, são o objeto central das políticas públicas. Vamos começar?

Conforme já vimos, a política compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos.

Mas, quem são os envolvidos nestes conflitos?

São os chamados “atores políticos”: aqueles cujos interesses poderão ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública. Os atores políticos podem ser indivíduos, grupos ou organizações. São específicos e possuem características diferenciadas.

Para entendermos melhor, vamos distinguir atores públicos de atores privados. Os atores públicos são aqueles que se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a estas funções. Dentre os atores públicos, por sua vez, podemos diferenciar, numa visão generalizada, duas categorias:

- ▶ Políticos são aqueles atores cuja posição resulta de mandatos eletivos. Por isso, sua atuação é condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. São os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do Executivo federal.
- ▶ Burocratas, por sua vez, devem a sua posição à ocupação de postos de trabalho que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de cargos públicos. São burocratas todos os servidores públicos federais, estaduais e municipais que possuem esses atributos. Compreendem gestores de alto escalão, chefias intermediárias, e um vasto exército de servidores situados na base da administração pública, aparentemente sem grandes recursos de poder, que estão em contato direto e permanente com os cidadãos.

Podemos afirmar que os burocratas controlam, principalmente, recursos de autoridade e informação. Embora não possuam mandato, os burocratas geralmente possuem “clientelas” setoriais. Além disso, eles possuem projetos políticos, que podem ser pessoais (como promoções, reconhecimento em termos de poder ou de gratificações materiais ou simbólicas etc.) ou organizacionais (como a fidelidade à instituição, o crescimento da organização à qual pertencem etc.). Por isso, é comum haver não apenas disputas entre políticos e burocratas, mas também conflitos entre burocracias de diferentes setores ou órgãos do mesmo governo.

Principalmente quando operam nos níveis intermediários ou inferiores da estrutura administrativa, os burocratas são considerados, muitas vezes, um dos componentes do grupo dos “atores invisíveis”. Ou seja, aqueles que praticamente não aparecem nos debates, mas têm interesses em jogo em uma dada política e podem influenciar fortemente o seu curso porque contam com recursos de poder, como informação, conhecimento do processo administrativo e autoridade.

Quando falamos das relações entre burocracia e políticas públicas, vale destacarmos que a literatura da área faz menção ao grupo conhecido como *street-level bureaucracy*, ou burocracia de nível de rua. Trata-se de servidores administrativos que operam na ponta, no atendimento ao público, e que se apresentam como a face pessoal de um governo, podendo afetar fortemente a implementação das políticas públicas devido ao seu controle de acessos, seu conhecimento do público etc.

Entre os atores privados destacam-se os **empresários**. Sem qualquer sombra de dúvida, são atores dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas, já que são capazes de afetar a economia do País: controlam as atividades de produção e o abastecimento, podem afetar o equilíbrio do mercado e a oferta de empregos.

Outro ator importante são os trabalhadores. O seu poder resulta da capacidade de ação organizada; portanto, atuam através de seus sindicatos. Estes eventualmente podem estar ligados a partidos, ONGs e até mesmo a igrejas.

No caso dos trabalhadores, é importante considerarmos que, dependendo da importância estratégica do setor ou da posição estratégica da área em que atuam, podem dispor de maior ou menor

Para saber mais consulte
*Street-level bureaucracy:
Dilemmas of the Individual
in Public Services* – de
Michael Lipsky.



Os empresários podem
se manifestar como
atores individuais
isolados ou como atores
coletivos, por intermédio
de suas associações
de representação de
interesses.

poder de pressão, alguns deles sendo capazes de paralisar um país. Por exemplo, caminhoneiros, trabalhadores da aviação, das comunicações ou dos núcleos informatizados das empresas.

Via de regra, os trabalhadores tendem a se manifestar por intermédio de suas organizações sindicais, reunidas, ou não, em grandes confederações, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e outras.

Além dos que se inserem numa relação de emprego formal, há ainda os trabalhadores informais, os autônomos e os profissionais liberais. Estes podem se manifestar ou por meio de sindicatos profissionais ou por meio de associações, que podem ir desde as recentes Associações de Catadores de Lixo etc. até entidades mais antigas como a Ordem dos Médicos, a Ordem dos Advogados etc.

Ainda no sistema nacional temos presentes outros atores, situados além das relações entre o capital e o trabalho. Compreendem um universo extremamente amplo e diversificado, seja quanto às áreas temáticas em que atuam, quanto ao estilo de atuação, quanto à capacidade de mobilização, quanto escopo de ação etc. Podem ser entidades voltadas para a defesa de interesses específicos, como associações de moradores, de proteção a animais, entidades religiosas, ambientalistas etc. Algumas delas se apresentam como cooperativas, associações, ONGs etc.

Alguns autores distinguem basicamente dois tipos de atores:

- ▶ governamentais, compreendendo o presidente da República, conselheiros e ministros, altos burocratas e funcionalismo de carreira, diplomatas, políticos nomeados, parlamentares, funcionários do Legislativo e cortes e membros do Judiciário; governadores de Estados e prefeitos; empresas públicas e organizações governamentais diversas; e
- ▶ não governamentais: grupos de pressão, instituições de pesquisa, acadêmicos, consultores, organismos internacionais, sindicatos e associações civis de representação de interesses, partidos políticos; organizações privadas, não governamentais. Nesta

categoria estão inclusos ainda os empresários políticos, que são indivíduos que constroem suas carreiras com base na defesa de interesses de comunidades e grupos, para depois desfrutar de dividendos políticos, como projeção política, votos etc.

Existem ainda outros atores de grande importância no processo político que operam no sistema internacional/global. Estes podem ser agentes financeiros, como grandes corporações financeiras e empresas multinacionais, além de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial etc., cuja importância é óbvia no que diz respeito a questões econômicas. Podem ser também organizações multilaterais, como todas as agências do sistema Nações Unidas (ONU). Podem ser organizações ou governos de países com os quais se mantêm importantes relações de troca e que podem afetar não apenas a economia, mas também a política interna do país. Um exemplo foi a influência do governo americano, na década de 1990, quando pressionou fortemente o governo brasileiro a aprovar a Lei de *Softwares*. Outro exemplo é a atuação do governo norte-americano no combate ao narcotráfico na Colômbia.

O cenário internacional/global admite ainda os chamados atores transnacionais, geralmente informais, que atuam em escala global. Esses atores concentram atomizadamente vastas parcelas de poder, notadamente no mercado financeiro e nas telecomunicações, mas também no mercado de armas, como os agentes do terrorismo e o crime organizado.

Sem dispor de recursos da mesma magnitude, também são chamados de atores transnacionais algumas ONGs (organizações não governamentais) que operam com temáticas transnacionais. Um exemplo é a atuação da Anistia Internacional em questões de direitos humanos. Outro exemplo diz respeito às organizações ambientalistas que atuam em torno de problemas planetários.

Outro fator a ser considerado, embora não atue diretamente, é a mídia. É importante assinalarmos que a mídia impressa e/ou eletrônica pode ser, ao mesmo tempo ou alternativamente, um ator, um recurso de poder e um canal de expressão de interesses. A mídia será um

Um exemplo deste tipo de organização é o Green Peace. Para saber mais sobre ele, acesse <<http://www.greenpeace.org/brasil/>>.



Saiba mais

Lei do Audiovisual

O projeto de lei do audiovisual, elaborado pelo Ministério da Cultura brasileiro, em 2004, revelou articulações da sociedade, do Estado, especialmente no seu papel regulador, e dos operadores televisivos. A partir daí, foram discutidas a disputa entre a lógica de espaço público e de mercado, compreendendo a reação da comunicação de massa relacionada às ações regulamentadoras. Fonte: Brittos e Nazário (2004).

ator quando seus interesses estiverem em jogo em uma política pública, como ocorreu com a proposta da [Lei do Audiovisual](#) no governo Lula.

Frequentemente, a mídia é um recurso de poder de atores que têm capacidade de mobilizar os instrumentos mediáticos em favor dos seus interesses. Principalmente os jornais e a televisão são importantes agentes formadores de opinião, que possuem capacidade de mobilizar a ação de outros atores. Na verdade, principalmente a televisão representa um inestimável recurso de poder, devido à sua enorme capacidade de influir na agenda de demandas públicas, de chamar a atenção do público para problemas diversos, de mobilizar a indignação popular, enfim, de influenciar as opiniões e os valores da massa popular.

Mas, como identificar os atores em uma política pública?

Existem diversos critérios. Entretanto, o mais simples e eficaz é estabelecer quem tem alguma coisa em jogo na política em questão. Ou seja, para identificar os atores em uma política, precisamos saber quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão.

Até aqui mencionamos várias vezes a expressão “recursos de poder”. Você sabe o que significa isso?

Recursos de poder são capacidades que um ou vários atores podem utilizar para pressionar por decisões que sejam favoráveis aos seus interesses.

Podem envolver desde reputação, posição social, contato com redes de influência, controle de dinheiro, de armas, capacidade de denunciar e chantagear, inserção internacional, poder de mobilização de grandes grupos (greves, manifestações sociais), controle de recursos tecnológicos (meios informatizados de operação de bancos de dados etc.), capacidade de infligir prejuízos (obstrução de estradas, de aeroportos, greves etc.). Os recursos de poder são os elementos que sustentam as alianças e as barganhas ou negociações em torno de uma política pública.

Como você imagina que se comportam os atores no jogo da política?

Supostamente, eles agem racionalmente, procurando os melhores meios para realizar os seus interesses. O comportamento racional implica fazer escolhas que, por sua vez, significam renunciar. Ou seja, em qualquer situação de escolha sempre haverá pelo menos uma alternativa à qual alguém tem de renunciar quando decide o que quer fazer. Por este motivo é que podemos dizer que toda escolha tem seu custo.

O custo de uma escolha não se limita ao custo monetário (dinheiro gasto com algo): é conjunto de todas as coisas às quais alguém tem de renunciar para obter um benefício. Abrange também o chamado “custo real”, ou “custo de oportunidade”: aquilo a que se renuncia ou que se deixa de ter pelo mesmo valor. Por exemplo, imagine um prefeito que enfrenta a demanda por um hospital. Se ele decide construir um hospital num terreno vazio de propriedade estatal ou pública, o custo de oportunidade é representado pela renúncia a erguer outras construções naquele terreno e com o capital investido. Ele terá que descartar, por exemplo a possibilidade de usar este terreno para construir um centro desportivo, ou um estacionamento, ou ainda

a venda do terreno para amortizar parte das dívidas da prefeitura, e assim por diante.

Toda ação tem um custo real, ou custo de oportunidade, desde que haja escolha. Só não há custo quando a escolha não existe.

Como as escolhas têm custos, o comportamento racional significa que a pessoa escolherá as alternativas cujos benefícios esperados sejam maiores que os custos estimados.

A escolha racional, porém, apresenta diversas dificuldades. Primeiro, nem sempre os atores têm informação correta e completa sobre as alternativas. Segundo, nem sempre os atores são capazes de hierarquizar suas preferências e saber – de fato – o que querem. Isso muitas vezes acontece porque existem conflitos entre o que é o interesse de um ator e as normas e os valores que regem suas relações sociais – e a escolha racional não se dá num vácuo, mas sim num contexto de normas e valores.

Um elemento essencial para compreender os problemas da escolha racional e da participação na ação coletiva é a natureza dos bens:

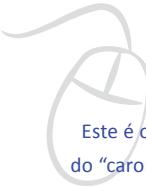
- ▶ privado – quando os seus benefícios são exclusivamente desfrutados pela pessoa ou pelo grupo que o possui. Nesse caso, ele não é objeto de política pública; ou
- ▶ público – quando é produzido pelo poder público e não há possibilidade de excluir do seu desfrute nenhum dos membros de um grupo, nem mesmo os que não tenham enfrentado os custos de obtê-lo.

Devido às características dos bens públicos, o comportamento racional nem sempre assegura os resultados mais vantajosos. Isso ocorre porque, como são bens não exclusivos, todos os membros do grupo podem desfrutar deles.

Quando os bens públicos são demandados por grandes grupos, podemos identificar um problema adicional: a participação de cada indivíduo continua tendo os mesmos custos, mas é menos visível e tem um peso menor que nos pequenos grupos. Por isso, nos grandes grupos, cada indivíduo terá uma tentação muito grande de deixar de participar e evitar o custo de obtenção do bem público demandado, transferindo-o para outros membros do grupo. Ou seja, cada indivíduo procurará apenas desfrutar dos **benefícios**, acreditando que o bem vai ser conquistado porque outros participarão em seu lugar.

Quando isso ocorre, embora o cálculo individual seja racional, o resultado agregado da ação coletiva é totalmente irracional: como todos tendem a fazer o mesmo cálculo, a participação será insuficiente, e o grupo provavelmente não conquistará o bem público demandado. Ou seja: mesmo quando todos agem da maneira mais racional buscando seus interesses individuais, o resultado coletivo será insatisfatório.

Com os pequenos grupos, a probabilidade de ocorrer o mesmo é muito menor, porque a participação de cada um é muito visível, tem um peso muito maior, e o custo de coordenar e controlar o grupo é menor. O resultado disso é que as demandas dos pequenos grupos tendem a ser mais atendidas com políticas públicas do que as dos grandes grupos.



Este é o comportamento do “carona”, ou *free-rider*.

Experiências Inovadoras que Criam Novas Esferas Públicas de Negociação e de Participação Popular

Agora, nesta seção, vamos discutir os conselhos, as redes, as parcerias e os novos arranjos locais para a negociação e participação popular nas políticas públicas.

O texto que segue, em itálico, foi extraído e adaptado de Marta Ferreira Santos Farah: *Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas no nível local de governo*. Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

Até o início da década de 1980, as políticas públicas no Brasil se caracterizavam pela centralização financeira e decisória na esfera federal, pela fragmentação setorial e institucional e pela exclusão da sociedade civil do processo de formulação, da implementação dos programas e do controle da ação governamental. Havia mecanismos de articulação entre o Estado e a sociedade, mas a incorporação dos atores ao processo decisório era excludente e seletiva.

Com a democratização do País, a agenda de reforma que então se definiu teve como eixos a democratização dos processos decisórios – com a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas – e a equidade dos resultados das políticas públicas. Participaram da definição dessa agenda os movimentos sociais e diversas categorias profissionais envolvidas na prestação de serviços públicos, cuja atuação os colocava em contato direto tanto com a população atendida como com os excluídos do atendimento estatal.

Um pouco mais tarde, no início dos anos de 1990, já sob o impacto da crise fiscal e da escassez de recursos, foram introduzidas na agenda preocupações com a **eficiência**, **eficácia** e **efetividade** da ação governamental, bem como com a qualidade dos serviços públicos.

Passaram a ser tentadas engenharias institucionais diversas, destinadas a viabilizar novas formas de articulação do Estado com a sociedade civil (mediante a ação das ONGs e das comunidades organizadas) e com o setor privado, visando à garantia da provisão dos serviços públicos ou à constituição de novas modalidades de solidariedade social.

A **descentralização**, que no período anterior enfatizava a transferência de atribuições visando ganhos de eficiência, passa a incorporar a dimensão de redistribuição do poder, favorecendo a democratização das relações entre o Estado e a sociedade, mediante novas modalidades de arranjos decisórios – especialmente os conselhos – e novos padrões de acesso aos serviços.

Diante deste cenário foram introduzidas novas formas de gestão nas organizações estatais visando romper com a rigidez

No final da próxima Unidade veremos a distinção entre estes termos.

O grau de descentralização varia, também, conforme a dinâmica social e política interna de cada municipalidade.

resultante da burocratização dos procedimentos e da excessiva hierarquização dos processos decisórios.

A importância crescente da ação municipal, especialmente na área social, desde a década de 1990, chama a atenção para um conjunto de abordagens inovadoras e para o estabelecimento de novas esferas de participação e negociação entre os atores envolvidos nas políticas públicas.

A despeito dos grandes avanços obtidos em termos de ampliação do acesso, melhoria da qualidade dos serviços e fortalecimento do exercício da cidadania, o protagonismo das esferas subnacionais de governo não é um processo simples. A descentralização não ocorre de forma homogênea entre os mais de 6.000 municípios brasileiros e é extremamente diversificada a capacidade destes para assumir a gestão de políticas.

Além disso, são variáveis os graus de descentralização das diversas políticas públicas em razão do arcabouço institucional pregresso e do grau de indução da descentralização pelos governos federal e estaduais. Contudo, nem sempre a descentralização viabiliza a superação de características críticas do passado; ao contrário, havendo casos de intensificação, por exemplo, das práticas clientelistas em alguns municípios.

Ainda assim, são dignos de registro alguns novos arranjos institucionais e processos de gestão inaugurados pelos governos locais. Destacamos, inicialmente, a promoção de ações intersetoriais, integradas com foco no público-alvo, que tem logrado superar a fragmentação setorial e institucional e alcançar novos padrões de eficiência e efetividade.

Outro aspecto que vale destacarmos é o estabelecimento de vínculos de parceria com outros níveis de governo e com governos de outros municípios. Há diversas iniciativas em que os governos municipais procuram aliados nas esferas mais abrangentes de governo, bem como programas locais que se articulam com políticas estaduais ou federais.

Quanto à articulação entre governos de diferentes municípios, já existem variadas experiências de consórcios intermunicipais,

reunindo diversos municípios em torno de objetivos comuns e para enfrentar de forma cooperativa problemas que excedem a capacidade de resolução de um município isolado.

Nesses novos arranjos há uma corresponsabilização pela política pública e seus resultados, ainda que cada participante possa vir a ter papéis diferenciados na implementação das políticas.

Estão associadas a essas práticas as inovações na forma de inclusão dos atores sociais nos processos de formulação e implementação de políticas públicas: comunidades organizadas, movimentos sociais, organizações não governamentais e setor privado empresarial participam em conselhos diversos, envolvem-se em projetos comuns, estruturando-se como redes de entidades e instituições que somam capacidades que vão além da capacidade de ação isolada do Estado na resolução de problemas de interesse público.

Você deve estar se perguntando: até onde vai o envolvimento da sociedade e dos cidadãos? Qual o limite deste envolvimento?

Em algumas áreas, como na saúde e na educação, o envolvimento da sociedade e dos cidadãos, através dos conselhos, vai além da formulação e da tomada de decisão, e atinge a própria gestão dos recursos, a fiscalização e o controle das políticas públicas.

O texto que se segue, em itálico, foi extraído e adaptado de Carla Bronzo Ladeira Carneiro, conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *In: Políticas públicas; coletânea/Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006.*

*Os **conselhos*** são espaços públicos (não estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um*

***Conselho** – distingue-se de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais. Fonte: Branzo e Carla (2006).

caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de **publicização*** das ações do governo.

Dessa forma, podemos dizer que os conselhos constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas.

Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil. Por exemplo, os Conselhos Municipais de saúde integram o sistema de tomada de decisão da política de saúde e devem definir as prioridades da saúde no município.

Os estudos da atuação dos conselhos, porém, têm mostrado, junto com uma recorrente dificuldade de efetivar a participação, diversos outros problemas. A análise das atividades realizadas pelos conselhos mostra que um percentual ainda reduzido deles desenvolve ações específicas de advocacy ou de definição de diretrizes, elaboração de diagnósticos e capacitação de conselheiros. Grande parte executa tarefas que não constituem as atividades-núcleo dos conselhos, que são o motivo maior de sua criação.

*Publicização – é uma das estratégias de um novo modelo de administração pública baseado em alianças entre o Estado e a sociedade. O Estado passa de executor ou prestador direto de serviços para regulador, provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como educação e saúde que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano. Como provedor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Podemos notar que os desafios para que os conselhos sejam de fato o canal de expressão de demandas da sociedade, atuando como mecanismos de *accountability* (controle público sobre a ação do Estado) e de participação cidadã, estão ainda longe de ser superados para a grande maioria dos conselhos municipais.

A questão dos recursos controlados pelos agentes, como tempo, informação, capacidade técnica etc., configura-se como elemento central para a análise dos conselhos e de seu potencial como instrumento de accountability societal. Além do grau de indução e permeabilidade do poder público municipal às demandas e aos canais de deliberação existentes, a efetiva atuação dos conselhos depende de outros fatores, como efervescência da vida associativa e participativa local e o quantum de capital social disponível e em uso.

Essa efetividade tem relação com os recursos que os conselhos controlam e com o perfil e a trajetória pessoal e profissional dos atores envolvidos, sinalizando a extrema dificuldade para identificar as variáveis determinantes do grau de desempenho dos conselhos. Temos como hipótese, contudo, que a efetivação do potencial de emancipação dos conselhos requer uma sociedade civil organizada e capaz de exercer influência sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas, fortalecendo a dimensão associativa da cidadania. Além disso, a performance dos conselhos tem uma ligação intrínseca com a qualidade do governo municipal.

Os principais obstáculos para uma atuação mais consistente dos conselhos estão ligados às dificuldades para realizar e ampliar a participação, viabilizar o envolvimento e o compromisso de atores centrais, tanto governamentais quanto não governamentais, e instituir mecanismos de controle e deliberação efetivos, o que daria condições para que a dimensão igualitária e deliberativa dos conselhos pudesse, de fato, garantir maiores níveis de eficiência, efetividade e equidade nas políticas sociais.

Entre as novas modalidades de participação nas políticas públicas destacam-se as **redes**, ou estruturas policêntricas, envolvendo diferentes atores, organizações ou nódulos, vinculados entre si a partir do estabelecimento e da manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada.

O termo “rede” tem sido utilizado em diferentes disciplinas como, por exemplo, a psicologia social, onde indica o universo relacional de um indivíduo. Para alguns autores as redes são vistas como novas formas de organização social, do Estado ou da sociedade, intensivas em tecnologia da informação e baseadas na cooperação entre unidades dotadas de autonomia. Castells (1998) chega a formular a proposta de um estado-rede, para designar o formato atual das políticas públicas, cuja estrutura e funcionamento administrativo assumem as características de subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência, modernização tecnológica, profissionalização dos atores e retroalimentação e aprendizagem constantes.

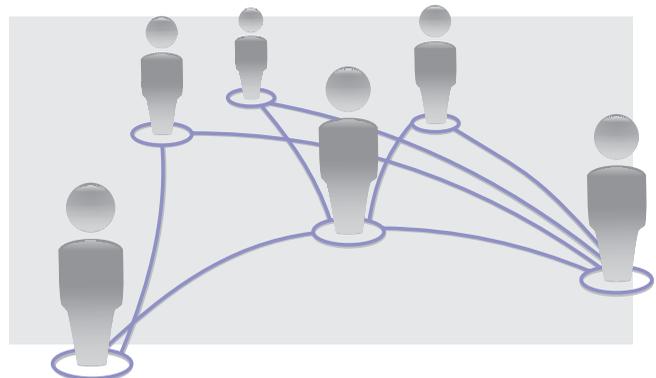
As principais características das redes de políticas são a horizontalidade e a interdependência entre os múltiplos nódulos ou participantes, o que as distingue de outros formatos de gestão de políticas, como a contratação e as parcerias.

São vários os fatores que vêm levando à proliferação de redes gestoras de políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais, no qual incidem fortemente. Nesse sentido, as redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos em que os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interação agentes públicos e privados, centrais e locais, e há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã.

A complexidade dos problemas sociais, a diversidade de atores e interesses conflituosos envolvidos, a crescente mobilização da



O texto que segue, tratando desse fenômeno, foi extraído e adaptado do texto de Sônia Maria Teixeira Fleury, *O desafio da gestão das redes de políticas*, apresentado no VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, p. 8-11, out. 2002.



sociedade civil cobrando atenção diferenciada que respeite as diferenças sociais, a organização de um setor não governamental que atua cada vez mais no campo das políticas sociais e o aumento da ação social das empresas são fatores que impulsionam e explicam o florescimento das redes de políticas sociais.

A proliferação de redes de políticas sociais deve-se, em primeiro lugar, aos dois macrofenômenos que definem o contexto atual destas políticas, ou seja, os processos de descentralização e de democratização que marcaram as sociedades latino-americanas nas últimas décadas. Se os processos de descentralização provocam uma fragmentação inicial da autoridade política e administrativa, eles geram formas novas de coordenação que buscam garantir a eficácia da gestão das políticas públicas.

O perigo para as autoridades locais é decorrente da perda da coesão garantida pelos sistemas centralizados e pelo fortalecimento da autonomia e independência funcional das unidades sem o desenvolvimento de contrapesos que garantam a integração do sistema de políticas e a agregação e coerência necessárias ao êxito dos governos locais. Por exemplo, vários governos estaduais criaram “redes de proteção social”, agregando várias políticas sociais e os órgãos responsáveis por elas e integrando a ação pública com a ação de ONGs, universidades etc.

Apesar de a rede permitir a desterritorialização dos mercados e das políticas econômicas, como parte do fenômeno de globalização e dos processos supranacionais de integração regional, existe uma forte tendência, no campo das políticas sociais, para a criação de redes locais, que vinculam fortemente a gestão das políticas ao território e a uma população específica.

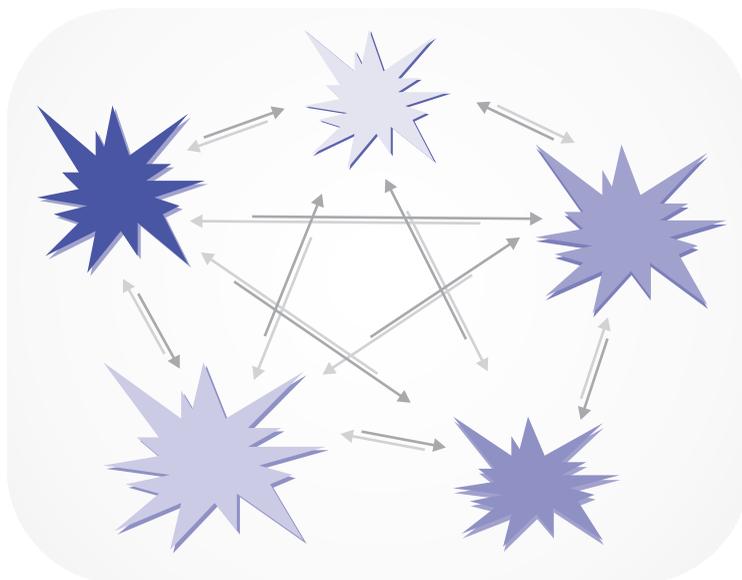
A abordagem de redes, como expressão dos novos arranjos organizacionais que emergem na atualidade, indica o esgotamento da capacidade de integração das instituições representativas tradicionais, da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento centralizado. Nesse aspecto, a formação das estruturas policêntricas, que configuram uma nova esfera pública plural, advém tanto de

um deslocamento desde o nível central de governo para o local, quanto da esfera do estado para a sociedade. Processos como a descentralização e o adensamento da sociedade civil convergem para formas inovadoras de gestão compartilhada das políticas públicas. Adquirem relevância as propostas de descentralização das políticas públicas, na qual o poder local assume o protagonismo na articulação entre organizações governamentais, empresariais e sociais, ampliando a rede de ação pública por meio da inclusão de novos atores políticos.

A criação e a manutenção da estrutura de redes impõem desafios administrativos fundamentais, vinculados aos processos de negociação e geração de consensos, ao estabelecimento de regras de atuação, à distribuição de recursos e interação, à construção de mecanismos e processos coletivos de decisão, ao estabelecimento de prioridades e acompanhamento. Em outras palavras, os processos de decisão, planejamento e avaliação ganham novos contornos e requerem outra abordagem, quando se trata de estruturas gerenciais policêntricas.

Na gestão das redes o foco está colocado nos processos de interação entre os diferentes atores e os meios pelos quais estes processos podem ser estimulados, mantidos ou mudados, quando necessário. Como uma das características das redes é o fato de serem policêntricas, também encontraremos que a gerência não é mais uma estratégia exclusiva para um ator. O papel do gestor das redes de políticas é, portanto, um importante aspecto a ser pensado, já que ele pode ser desempenhado por cada um dos atores, por vários deles simultaneamente, ou mesmo por um mediador externo ou facilitador.

Em qualquer caso, no entanto, a gestão de redes implica na gestão de interdependências, o que termina por aproximar os processos de formulação e implementação de políticas e exige o desenvolvimento de formas de coordenação e controle. A interdependência é uma condição na qual cada organização depende de outra, sem que isto implique relação de subordinação entre elas. Na condição de interdependência o comportamento de uma parte não pode ser visto isoladamente das demais, o que aumenta o grau de incerteza para cada uma delas.



As redes de políticas sociais são um instrumento fundamental para a gerência dessas políticas e, mais ainda, elas permitem a construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidária e coordenação social, compatíveis com a transformação tanto da sociedade civil, quanto do Estado.

A emergência de redes de políticas representaria a tentativa de criação de novas formas de coordenação, que fossem capazes de responder às necessidades e características do contexto atual, no qual o poder apresenta-se como plural e diversificado. Nesse sentido, as redes transcendem o papel de um mero instrumento gerencial, na medida em que permitem gerar relações baseadas na confiança (capital social) e processos gerenciais horizontalizados e pluralistas (esfera pública democrática). No entanto, a existência de estruturas policêntricas não pode escamotear a persistência da desigual distribuição do poder, nem as dificuldades gerenciais inerentes ao processo de gestão pública em uma estrutura reticular.

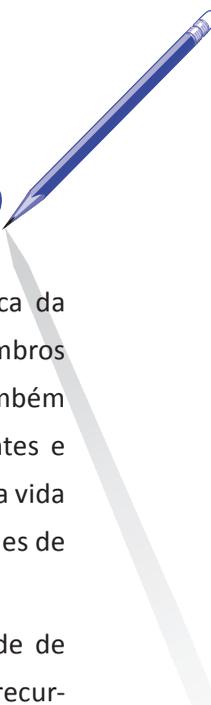
É necessário, finalmente, ter em conta as limitações das redes de políticas no cumprimento de certas funções públicas, de caráter nitidamente estatal, por exemplo a garantia de direitos sociais e a regulação.

Complementando

Para saber mais sobre os assuntos discutidos nesta Unidade, leia os textos propostos a seguir:

- 📌 *A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making* – de Maria das Graças Rua. In: SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. Volume II, Cap. 3, p. 127-146. Disponível em: <www.enap.gov.br>.
- 📌 *Análise de Redes e Políticas Públicas* – de Júlia Alves Marinho Rodrigues. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, 2008, publicada eletronicamente pela UNB. Disponível em: <<http://repositorio.bce.unb.br/>>.
- 📌 *Considerações sobre a experiência brasileira do Orçamento Participativo: potencialidades e constrangimentos* – de Sérgio de Azevedo. Trabalho apresentado no Seminário Cidade, Democracia e Justiça Social: os desafios para o exercício da cidadania política nas sociedades modernas. Promoção FASE/Observatório (IPPUR/UFRJ) e Fundação Rosa Luxemburgo, Rio de Janeiro, p. 27-28, nov. 2003. Disponível em: <<http://tinyurl.com/yajowj7>>.
- 📌 SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas: Coletânea* Brasília: ENAP, 2006. p. 21-32. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ycn2mf5>>.

Resumindo



Nesta Unidade vimos que a principal característica da sociedade, é a diferenciação social. Ou seja, seus membros não apenas possuem atributos diferenciados, como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes. O resultado disto é que a vida em sociedade é complexa e envolve múltiplas possibilidades de cooperação, competição e conflito.

Pudemos observar que o conflito, uma modalidade de interação social, pode levar a choques para o acesso a recursos escassos. Para que a sociedade possa continuar a existir, a possibilidade do uso da violência, própria do conflito, deve estar dentro de limites administráveis. A sua administração, por sua vez, pode ser obtida por dois meios: a coerção e a política. As sociedades recorrem à política, seja para construir os consensos, seja para controlar o conflito.

Os portadores de interesses em conflito são os chamados “atores políticos”: indivíduos, grupos ou organizações cujos interesses podem ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública. Para defender seus interesses, os atores mobilizam recursos de poder. Aos poucos, concepções vão se formando entre os membros do governo e outros atores, e vão sendo feitas negociações entre eles.

Desta forma, são construídos acordos para atender às reivindicações, cuidando-se, porém, de evitar novos conflitos com outros atores sociais. Isso é política.

Embora todo esse processo envolva atores racionais, nem sempre o exercício da escolha racional, à luz de interesses e preferências individuais, conduz aos resultados desejados pela coletividade. Esta inconsistência entre interesses individuais e resultados coletivos resulta principalmente das características dos bens públicos e afeta especialmente os grandes grupos.

Vimos que as políticas públicas são resultantes da atividade política e que existem diferenças fundamentais entre (a) atividade política e política pública; e (b) política pública e ações e decisões privadas. A partir destas diferenças somos capazes de identificar o que é e o que não é política pública.

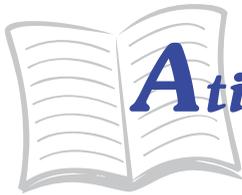
Aprendemos que existem diversas abordagens que podem ser usadas na análise das políticas públicas e aprofundamos o entendimento da abordagem sistêmica. Nesta, a política pública é resultante (*output*) do processamento de *inputs* e *withinputs* pelo sistema político e dos consequentes *feedbacks*, num ambiente de sistema múltiplos e interativos.

Tomamos conhecimento da abordagem do “ciclo de políticas”, que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política: formação de agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Vimos também que na década de 1990 houve uma crescente ação municipal, especialmente na área social, chamando a atenção para um conjunto de abordagens inovadoras e para o estabelecimento de novas esferas de participação e negociação entre os atores envolvidos nas políticas públicas. Outro aspecto que devemos destacar é o estabelecimento de vínculos de parceria com outros níveis de governo e com governos de outros municípios.

E, por fim, aprendemos que os conselhos, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efeti-

vos os valores, as questões e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil. Eles enfrentam dificuldades para realizar e ampliar a participação, viabilizar o envolvimento e o compromisso de atores centrais, tanto governamentais quanto não governamentais, e instituir mecanismos de controle e deliberação efetivos, o que daria condições para que a dimensão igualitária e deliberativa dos conselhos pudesse, de fato, garantir maiores níveis de eficiência, efetividade e equidade nas políticas públicas.



Atividades de aprendizagem

Preparamos para você algumas atividades com o objetivo de recordar o conteúdo que você estudou nesta Unidade. Em caso de dúvida, não hesite em fazer contato com seu tutor.

1. Identifique, no seu ambiente profissional, um exemplo: de cooperação, competição e outro de conflito. Escreva uma pequena justificativa para ter selecionado cada uma das situações identificadas.
2. O Banco Itaú e o Bradesco desenvolvem várias atividades de responsabilidade socioambiental, atendendo um grande número de pessoas e beneficiando coletividades. Essas ações podem ser consideradas “políticas públicas”? Por quê?
3. Elabore uma rápida definição de análise de políticas e envie por *e-mail* aos seus colegas. Peça a eles que critiquem essa definição. Redija uma lista das críticas recebidas e peça ao seu tutor para comentá-las.
4. Identifique, na área da política de saúde, um *withinput* de demanda e um de apoio. Descreva-os em termos das suas características. Diga por que você os considera *withinputs* e não *inputs*.
5. Indique um *output* na área da política de educação. Descreva que *feedback* ele gerou, ou seja, qual o seu impacto sobre o sistema e seus *inputs*.
6. Leia o texto *Conflito no Pará aguarda ação do governo. Cresce tensão na gleba Nova Olinda, onde omissão dos governos acirra atritos entre comunidades, madeireiros e grileiros. Até quando?* Disponível em: <<http://tinyurl.com/y8vzsyp>>. Identifique e caracterize os atores envolvidos, conforme o quadro abaixo:

7. Faça um levantamento dos conceitos que foram novidade para você nesta Unidade. Faça uma síntese deles. Discuta com seus colegas de turma e com seu tutor.

UNIDADE 2

O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS



OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender a lógica da formação da agenda de políticas públicas;
 - ▶ Reconhecer corretamente diferentes modelos de análise do processo de decisão e as diferentes lógicas de tomada de decisão;
 - ▶ Compreender o significado da implementação de políticas públicas e suas dificuldades;
 - ▶ Compreender a importância do monitoramento e da avaliação como ferramentas de controle e de retroalimentação da formulação, identificando os principais tipos de avaliação, bem como os principais critérios utilizados; e
 - ▶ Familiarizar-se com o debate conceitual e compreender a evolução da análise de políticas públicas no Brasil.
-

INTRODUÇÃO

Nesta Unidade discutiremos os principais conceitos e modelos utilizados para a compreensão do ciclo das políticas públicas e aprenderemos como operam os processos que modelam, remodelam e produzem as políticas públicas. Para tanto, abordaremos diferentes assuntos. Dentre eles, estão: tipos de agenda e lógica da formação de agenda de políticas; tipos de demandas, decisão, não decisão; tipos de arenas e de políticas públicas; padrões de comportamento e interação dos atores: conflito aberto, encoberto e latente, negociação, cooperação, alianças e conluios; pactos de não interferência mútua; jogo de soma-zero. Modelos de análise do processo decisório: racional, organizacional e modelo da política burocrática; a lógica do processo decisório: racional-compreensiva, incremental e *mixed-scanning*. Implementação de políticas públicas; modelos e desafios da implementação. Pesquisa avaliativa; avaliação; acompanhamento; monitoramento. Tipos de avaliação, avaliação *ex-ante* e *ex-post*, avaliação de processos, resultados e de impacto, interna, externa, mista, participativa. Critérios de avaliação: eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade. Controle e avaliação de políticas públicas. Políticas públicas: conceitos e evolução no Brasil; regularidades das políticas públicas no Brasil.

Buscando um melhor aproveitamento desta Unidade, sugerimos que, antes de iniciar a leitura a seguir, você reflita sobre como e por que as políticas públicas existentes nas diversas áreas variam na sua capacidade de atender às necessidades do cidadão, e como elas mudam ao longo do tempo.

FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Muito se ouve falar de “agenda” de políticas públicas, mas nem sempre temos claro o que significa isso. Uma agenda de políticas consiste em uma lista de prioridades inicialmente estabelecidas, às quais os governos devem dedicar suas energias e atenções, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir as questões de seu interesse. A agenda de políticas resulta de um processo pouco sistemático, extremamente competitivo, pelo qual se extrai, do conjunto de temas que poderiam ocupar as atenções do governo, aquelas questões que serão efetivamente tratadas.

A relativa falta de clareza da “agenda de políticas” resulta do fato de que várias “agendas” coexistem, mas nem sempre as questões que incorporam coincidem. Isso acontece porque são diferentes os tipos de agenda. Por exemplo, é bastante comum, no debate das políticas públicas, ouvirmos referências a uma “agenda do Estado” ou “agenda da sociedade”. Esta expressão é utilizada para fazer referência à lista de questões que preocupam permanentemente diversos atores políticos e sociais, ou que dizem respeito à sociedade como um todo, não se restringindo a este ou aquele governo. É também conhecida como “agenda sistêmica”. Por exemplo, no Brasil, questões como a desigualdade social, a violência, a degradação ambiental e o desenvolvimento econômico e social compõem a agenda sistêmica, ou seja, afetam toda a sociedade, independentemente de partidos políticos e governos.

Bastante distinta é a “agenda governamental”, pois reúne os problemas que um governo específico escolheu tratar. Sua composição

dependerá da ideologia, dos projetos políticos e partidários, da mobilização social, das crises conjunturais e das oportunidades políticas.

Também diferente é a chamada “agenda de decisão”, que compreende a lista de problemas a serem objeto de deliberação no curto e médio prazo, pelo sistema político, ou seja: não só o governo, mas os poderes constituídos, inclusive o Judiciário. A “agenda de decisão” não leva necessariamente à formulação de novas políticas públicas, podendo restringir-se a completar processos decisórios já iniciados ou a corrigir rumos de políticas já decididas, ou a dirimir questões em torno de políticas já em fase de implementação. Exemplos recentes de agenda de decisão, no Brasil, foram as medidas adotadas pelo governo federal para enfrentar os desdobramentos da crise econômica internacional desencadeada em 2008, ou para lidar com o risco de epidemia de gripe suína.

A formação da agenda é fortemente afetada, de um lado, pelos atores políticos; e, de outro, pelos processos de evidenciação dos temas.

Os atores que afetam a formação da agenda podem ser classificados segundo duas tipologias. A primeira delas distingue os atores segundo suas posições institucionais. Temos, então: os **atores governamentais**, que abrangem o presidente da República, altos burocratas e funcionários de carreira, diplomatas, políticos eleitos e nomeados, parlamentares, funcionários do Legislativo e membros do Judiciário, governadores de Estados e prefeitos, empresas públicas e organizações governamentais diversas.

Por sua vez, os **atores não governamentais** compreendem os grupos de pressão, instituições de pesquisa (como o CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), acadêmicos, consultores, organismos internacionais (como a ONU, UNESCO etc.), sindicatos e associações civis de representação de interesses (como o Sindicato dos Metalúrgicos, o dos Professores, a Associação Nacional dos Docentes

do Ensino Superior etc.), partidos políticos (como o PSDB, o PT etc.), empresas (como as Casas Bahia etc.) e organizações privadas de diversos tipos (como as Organizações Globo), organizações não governamentais (como a Anistia Internacional, o Greenpeace etc.), movimentos sociais (como o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria etc.), empresários políticos.

A configuração e a capacidade de ação dos atores variam no tempo e no espaço. Um exemplo de ator não governamental são os evangélicos, no Brasil. Até cerca de trinta anos atrás eles tinham relativamente pouco peso político, pois o país era predominantemente católico. Aos poucos surgiram igrejas, seus líderes formaram organizações e passaram a se vincular a partidos políticos. Hoje os evangélicos são uma parcela importante do eleitorado, com uma bancada poderosa no Congresso.

Nos Estados Unidos, um novo ator político que emergiu em torno da década de 1970 foram os homossexuais, que formaram poderosas associações de representação de interesses. No Brasil, o movimento gay vem se fortalecendo e se apresentando como um novo ator. Em alguns países o movimento ambientalista surgiu como um ator novo, fortalecendo e até mesmo dando origem a associações, ONGs e partidos políticos.

Outra tipologia diferencia os **atores** segundo o grau de exposição pública. Neste cenário temos os **atores visíveis**, **que** são aqueles que recebem significativa atenção da imprensa e do público: o presidente da República, assessores de alto escalão, lideranças parlamentares, líderes dos partidos políticos de situação e de oposição, movimentos sociais, entidades e organizações civis de elevada visibilidade (MST, CUT, FIESP, FEBRABAN, CNI etc.).

E os **atores invisíveis**, que compreendem os burocratas de carreira, consultores especializados, acadêmicos, conselheiros presidenciais, assessores de ministros, assessores legislativos e outros funcionários parlamentares, além de **lobbies*** e de funcionários que ocupam cargos de confiança nos governos devido aos seus vínculos com movimentos sociais ou com grupos de interesse específicos. Esses atores têm mais influência na especificação das alternativas para

Esse grupo de atores é que define a agenda governamental, colocando os temas na pauta.



***Lobby** – atividade que visa influenciar as atividades e decisões das autoridades públicas dos poderes executivo, legislativo ou judiciário, mediante argumentos, persuasão ou coação, de modo que as decisões favoreçam os interesses de determinado grupo econômico ou organização. Fonte: Lacombe (2004).

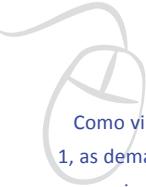
solução dos problemas do que na inclusão/exclusão de questões na agenda governamental.

O outro fator que influi na formação da agenda de políticas é o processo de evidenciação de temas, que varia de acordo com:

- ▶ o reconhecimento da existência de problemas, a partir de eventos momentâneos, da forma de manifestação das demandas, das crises e das informações sobre os eventos (indicadores, estatísticas, pesquisas e outras fontes);
- ▶ a proposição de políticas, que é afetada pela ação dos atores visíveis, dos atores invisíveis e das comunidades políticas. Ou seja: nas organizações governamentais, no meio acadêmico, nos partidos políticos ou nas organizações da sociedade, costumam já existir propostas que viabilizam a solução de determinados problemas; e
- ▶ o fluxo da política, que envolve o clima ou sentimento nacional com relação aos governos e aos temas, as forças políticas organizadas e a disputa interpartidária e eleitoral.

Para um melhor entendimento do complexo processo de formação da agenda, alguns aspectos relativos às **demandas** devem ser considerados em maior detalhe. Nem todas as demandas são iguais, nem cumprem a mesma trajetória. Basicamente, podemos distinguir em três os tipos de demandas.

As **demandas novas** são aquelas que resultam da mudança social e/ou tecnológica, do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. Novos atores são aqueles que já existiam no subsistema político, mas não eram suficientemente organizados; quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos. Novos problemas, por sua vez, são aqueles que existiam ou não efetivamente antes – como a Aids, por exemplo – ou que existiam apenas como “estados de coisas”, pois não chegavam a pressionar o subsistema político e se apresentar



Como vimos, na Unidade 1, as demandas compõem, juntamente com os apoios, os *inputs*. São estes que provocam ou desencadeiam o movimento do sistema político.

como problemas políticos a exigirem solução. Foi o caso, durante muito tempo, da questão ambiental.

As **demandas recorrentes** são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental. No Brasil, um exemplo de demanda recorrente é a reforma agrária. O Estatuto da Terra tem mais de 40 anos de idade, o assunto foi votado na Constituinte, aprovou-se mais tarde a Lei Agrária, mas não se fez reforma agrária. Só a partir de meados da década de 1990 – com a implementação da reforma agrária – é que esta deixou de ser uma demanda recorrente.

As demandas reprimidas correspondem a “estados de coisas” ou “não decisões”. Um “estado de coisas” é uma situação que se arrasta durante um tempo razoavelmente longo, incomodando grupos de pessoas e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Trata-se de uma situação que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, como apresenta a Figura 4, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão.

Para que passe a preocupar de fato as autoridades e chegue a se tornar um item da agenda governamental, um “estado de coisas” precisa antes se apresentar como um “problema político”, ou seja, uma situação que exige algum tipo de resposta do governo.

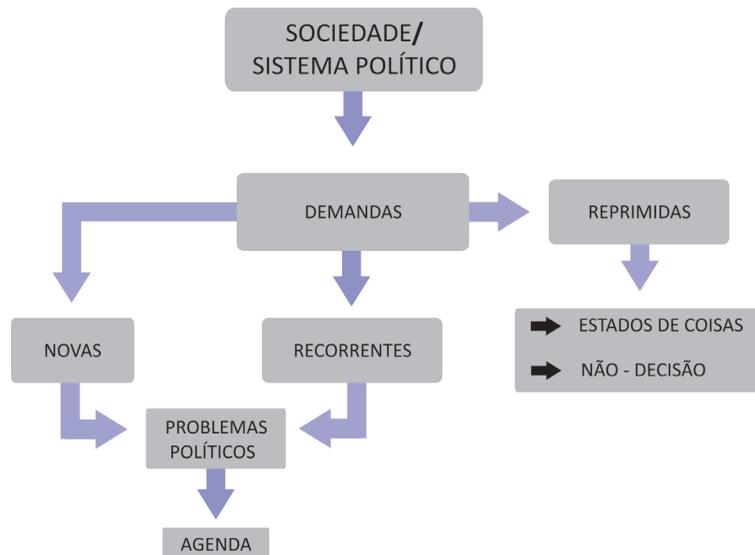


Figura 4: Formação da agenda governamental

Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Você pode estar se perguntando: e se as demandas se acumularem?

Quando são acumuladas fortemente as demandas, e o sistema não consegue encaminhar soluções aceitáveis pelos atores envolvidos, pode ocorrer o que se denomina **sobrecarga de demandas**: uma crise que ameaça a estabilidade do subsistema político. Dependendo da sua gravidade e da sua duração, pode levar até mesmo à ruptura institucional. Mesmo que isto não ocorra, o subsistema passa a lidar com crises de governabilidade: pressões resultantes da combinação do excesso ou complexidade de demandas – novas ou recorrentes – com *withinputs* contraditórios e redução do apoio.

Mas nem sempre isso acontece. Algumas situações permanecem “estados de coisas” por períodos indeterminados, sem que sejam incluídas na agenda governamental, pelo fato de existirem barreiras culturais e institucionais as quais impedem que sequer se inicie o debate público do assunto.

Apesar de a mulher sempre ter sido tratada como subordinada ao homem, as questões de gênero permaneceram como um “estado de coisas” no mundo ocidental até pelo menos a década de 1950. Ou seja, tal tema nem sequer era discutido pelos governos e só se tornou um problema político após as ações do movimento feminista, a partir da década de 1960. Ainda hoje os direitos da mulher não entram na agenda governamental de diversos países do Oriente Médio.

Não obstante a devastação ambiental tenha se iniciado com a Revolução Industrial (entre 1750 e 1850) a questão ambiental só deixou de ser um “estado de coisas” nos países desenvolvidos após a grande destruição causada pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945). No Brasil, o tema só passou a ser tratado pelo governo, mesmo que timidamente, na década de 1980. Em 1970, por exemplo, o governo federal resolveu abrir a Rodovia Transamazônica, que foi a primeira grande investida de destruição da maior floresta do mundo. Não houve qualquer oposição ou discussão, não somente porque era um governo autoritário, mas porque a própria sociedade não via a proteção da floresta como um problema político.

Veremos esses conceitos
mais adiante nesta
Unidade.



Quando um estado de coisas persiste, resistindo às provocações ao debate público, configura-se o que Bachrach e Baratz (*apud* DAGNINO, 2002) conceituam como “**não decisão**”. A “**não decisão**” não se refere à ausência de decisão sobre uma questão que foi incluída na agenda política. Isso seria mais propriamente resultado do emperramento do processo decisório, que pode ocorrer por motivos diversos associados ao fluxo da política (*politics*). Logo, a “não decisão” significa que determinadas temáticas que contrariam os códigos de valores de uma sociedade ou ameaçam fortes interesses enfrentam obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de um estado de coisas em um problema político – e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental.

Há autores que consideram que, no caso de uma forte resistência a certas demandas, mesmo que o tema seja incluído na agenda governamental, não chega a ter uma solução devido a movimentos de obstrução decisória. Ou que, caso haja uma decisão, esta não chega a ser implementada. Certamente, esta é uma ampliação do conceito, sujeita a exame mais cuidadoso e ao debate entre especialistas.

Para que um “estado de coisas” se torne um problema político e passe a figurar como um item da agenda governamental, é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características:

- ▶ mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;
- ▶ constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não dar uma resposta ao problema seja maior que o ônus de ignorá-lo; e
- ▶ constitua uma situação de oportunidade, ou seja, uma situação na qual algum ator relevante perceba vantagens, a serem obtidas com o tratamento daquele problema.

A mobilização política pode se expressar como ação de coletividades, como aconteceu na década de 1960 com o movimento negro e com o movimento feminista. Ou pode ser ação de atores estratégicos, como vem ocorrendo com a questão ambiental no Brasil, em que lideranças políticas assumem bandeiras ambientalistas. Ou podem ser as duas coisas juntas.

Em geral, é a percepção de um “mal público” – uma situação que é ruim para muitos e da qual ninguém tem como escapar – que frequentemente desencadeia a ação política em torno de um estado de coisas, transformando-o em problema político.

Ao deixar de ser um “estado de coisas” e se transformar em um “problema político”, uma questão qualifica-se à inclusão na agenda governamental. Não quer dizer que vá seguramente dar origem a uma política pública, mas, apenas, que passa a receber a atenção dos formuladores de políticas. Evidentemente, se essa questão coincidir com *withinputs* favoráveis dentro do subsistema político, a sua chance de se tornar uma política pública aumenta consideravelmente.

Embora mais atenção seja destinada à formulação de alternativas e à tomada de decisões, a formação de agenda representa uma das mais importantes fases do ciclo da política pública, especialmente porque mobiliza fortes recursos de poder.

AS ARENAS POLÍTICAS E O COMPORTAMENTO DOS ATORES

Uma demanda expressa necessidades e aspirações quanto à solução de um problema. Essas necessidades e aspirações podem ser objetivamente dadas, ou seja, definidas por fatores externos ao indivíduo: sua posição na estrutura econômica, no sistema de estratificação social, nas relações de gênero etc. Ou podem ser fruto da subjetividade de cada ator.

Não se discutem as aspirações e necessidades, apenas se admite que elas existem e são a base dos **interesses**: aquilo que cada ator deseja maximizar.

Quando as alternativas para solucionar um problema começam a ser formuladas, as aspirações dão origem às expectativas. **Expectativas** não significam desejos. Expectativas são suposições que os atores formulam sobre as consequências de cada alternativa, sobre os seus interesses. Obviamente, há atores que têm expectativas de obter vantagens com uma decisão e outros que acreditam que esta decisão vá lhes trazer desvantagens. A partir destas expectativas é que os atores se mobilizam, defendendo o seu **interesse**, expresso em preferências.

Todo ator possui preferências. Uma **preferência** é a alternativa (meio) de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Assim, dependendo da sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto à melhor solução para um problema político.

As preferências dependem do cálculo de custo/benefício de cada ator. O cálculo de custo/benefício é o cálculo das perdas e ganhos ou das desvantagens e vantagens que cada ator atribui a cada meio proposto para solucionar um problema. Este cálculo não se restringe a custos econômicos ou financeiros. Envolve também elementos simbólicos, como prestígio; ou elementos políticos, como ambições de poder e ganhos ou perdas eleitorais, por exemplo.

As preferências geralmente não são restritas, elas costumam se apresentar como um leque, sendo ordenadas em uma sequência: eu prefiro a alternativa “A”, mas se “A” não for possível, então eu gostaria que fosse adotada a alternativa “C”. Se nem “A” nem “C” forem possíveis, eu prefiro que seja adotada a alternativa “D”. Isso significa que as minhas preferências obedecem a uma sequência, da mais preferida para a menos preferida: A, C, D, B. Veja a Figura 5:

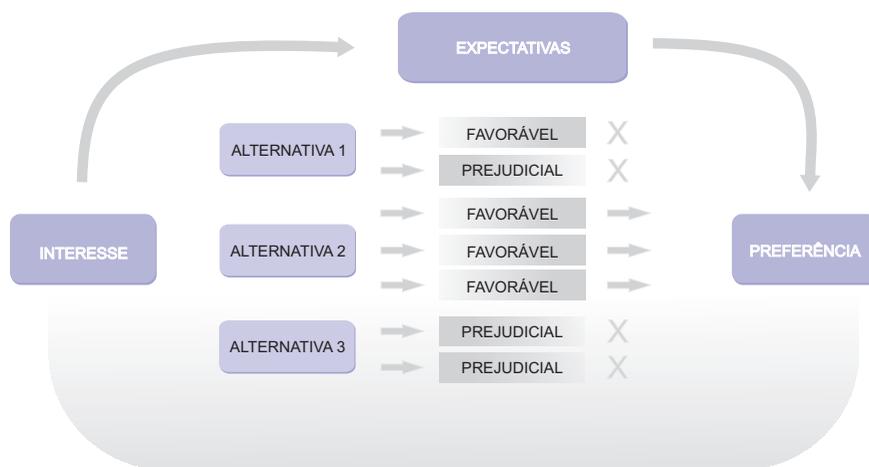


Figura 5: Processo de formação de preferências

Fonte: Elaborada pela autora desde livro

As preferências se formam em relação aos **issues**, ou questões. *Issue* é um item ou aspecto de uma decisão, que afeta os interesses de vários atores. Por esse motivo, os *issues* mobilizam as expectativas dos atores quanto aos resultados da política e catalisam o conflito entre eles. Por exemplo, na reforma agrária, podemos identificar alguns *issues*, como:

- ▶ O conceito de terra improdutivo, ou seja, como definir terra produtiva ou improdutivo? Que critério poderá ser usado para declarar uma propriedade improdutivo e, assim, considerá-la passível de desapropriação? Seria a existência de benfeitorias? Seria algum índice de produtividade? Mas como contemplar as variações naturais de produtividade, devido ao clima, ao tipo de cultivo, à qualidade do solo?
- ▶ Qual a forma de indenização pelas terras desapropriadas: em dinheiro ou em títulos? Totalmente ou apenas parte?
- ▶ Qual o rito de desapropriação: administrativo ou judicial?

Você consegue definir por que esses aspectos constituem issues?

Porque, dependendo da decisão que for tomada quanto a esses pontos, alguns atores ganham e outros perdem; e a política assume uma configuração ou outra.

Para entender o processo de formulação (e também a implementação) é essencial definirmos quais são os *issues* de uma política e identificarmos as preferências dos atores em relação a cada um deles.

A fim de realizar as suas preferências quanto às soluções que poderão ser adotadas para cada um dos *issues* de uma política, os atores procuram se situar dentro da estrutura de oportunidades, ou seja, o contexto formado pelo conjunto de recursos de poder e regras do jogo. Já foi visto que **recursos de poder** são os elementos materiais ou imateriais, efetivos ou potenciais, que um ator pode mobilizar para pressionar pelas suas preferências.

ampliação dos benefícios. A dinâmica das interações compreende, no máximo, a disputa pela inclusão de novos beneficiários.

Bem diferente é a **arena redistributiva**, relativa às **políticas redistributivas**, que despertam reações fortemente conflituosas. Isso ocorre porque fica muito claramente definido, nessas políticas, quem ganha e quem perde. Mais do que isso: fica claro que a condição para que um dos lados ganhe é que o outro lado perca. É o que se conhece como **jogo de soma-zero**. O melhor exemplo de política redistributiva é a reforma agrária.

Existem, além disso, as **arenas regulatórias**, associadas às políticas correspondentes. Como indica o nome, estas são políticas que estabelecem regulamentos, em lugar de oferecer bens ou serviços. As políticas regulatórias contêm forte potencial de conflito, porque implicam definir as regras para a realização de empreendimentos, para acesso a determinados recursos, impor critérios, estabelecer interdições e definir sanções, etc. Por isso, as políticas regulatórias têm acentuada chance de provocar conflitos entre os atores/interesses beneficiados e prejudicados. Um exemplo de política regulatória é o Código Ambiental.

As **arenas constitucionais** são formadas em torno das políticas que determinam as regras do jogo e, com isso, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as demais políticas. A política constitucional é estruturadora, diz respeito à própria esfera da política e às suas instituições, faz referência à criação e modelagem de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos.

A arena constitucional é abrangente, centralizada e fortemente coercitiva.

De modo geral, a dinâmica das relações entre os atores pode obedecer a três padrões: lutas, jogos e debates. As **lutas**, como o nome bem define, são contextos de conflito e confronto entre os atores.

A definição de regras e regulamentos, ao final, significa estabelecer quem ganha e quem perde em uma área de atividade qualquer.



Geralmente acontecem quando se trata de arenas redistributivas, em que se tem o padrão chamado “**jogo de soma-zero**”, ou seja, uma situação na qual, para que um ator ganhe, o outro tem que perder. Esta é a pior de todas as situações em política.

Entretanto, mesmo no padrão de soma-zero, dependendo do que estiver em questão, e dependendo do custo do confronto para os atores envolvidos, é possível haver uma acomodação: podemos ter uma situação na qual nem um lado ganhe tudo, nem o outro lado perca tudo. Cada um cede um pouco para resolver o conflito sem maiores enfrentamentos, custo pode ser elevado. Por outro lado, a acomodação pode ser uma estratégia de algum ator interessado em adiar o confronto para o momento da implementação, quando a situação política e a correlação de forças podem lhe ser mais favoráveis.

Os **jogos**, por sua vez, são situações competitivas, nas quais a lógica é vencer o adversário em uma situação específica, sem eliminá-lo totalmente do processo, de tal maneira que ele possa vir a ser um aliado num momento posterior. Esta situação é a mais típica do mundo da política, sendo exemplificada pelas **negociações ou barganhas**, envolvendo não somente o objetivo final da política, mas também coalizões em torno de interesses vários.

Uma **negociação** é um processo que se estabelece entre partes que têm recursos de poder e que se mostram dispostas a realizar uma troca que possa trazer benefícios mútuos. O seu ponto-chave está nas concessões que cada uma das partes se dispõe a fazer e na premissa de que todas as partes devem obter vantagens proporcionais.

Você consegue visualizar uma situação de benefício mútuo na política atual?

Por exemplo, em 2009, vivenciamos um ambiente de crise econômica, no qual a economia de retraiu e aumentou o desemprego. Contudo, em diferentes fábricas, trabalhadores negociaram com os patrões a redução da jornada de trabalho para que os empregos de todos fossem mantidos. Com isso, os patrões reduziam seus dispêndios

e deixavam de produzir bens que iriam ficar encalhados devido à baixa capacidade de absorção pelo mercado, e os trabalhadores asseguraram seus empregos.

Outro fator relevante é a **coalizão**, que consiste em um acordo ou uma aliança, duradoura ou não, a fim de viabilizar alguns dos objetivos das partes envolvidas. Muitas coalizões se formam em torno de consensos pontuais ou interesses tangencialmente compartilhados. Em outras palavras, muitas vezes os atores constroem alianças com base em um pequeno ponto de interesse comum, embora permaneçam suas divergências com relação a muitos outros temas.

Outras vezes as alianças ocorrem não com base em interesses compartilhados, mas tendo por fundamento o fato de que o interesse de um ator ou um grupo deles não afeta, não prejudica nem beneficia outro ator ou grupo. É o caso das trocas de apoio cruzado (um grupo apoia o outro numa questão em troca de ter um apoio equivalente quando estiver em jogo uma questão do seu interesse) e das coalizões de não interferência mútua (um grupo não se opõe ao interesse de outro e em troca obtém a mesma atitude neutra quando o seu interesse estiver em jogo).

As alianças tanto podem ter objetivos legítimos, como podem ter como finalidade o prejuízo de terceiros. Nesse caso, denominamos de **conluíus**, que são acordos nos quais alguns atores se aliam com a finalidade de excluir ou prejudicar os interesses de terceiros.

Os **debates** são situações em que cada um dos atores procura convencer o outro das vantagens de seus pontos de vista e de suas propostas, de tal maneira que quem vence é aquele que se mostra capaz de mudar a opinião do adversário e transformá-lo em um aliado. Aqui, a lógica é a da **persuasão**. E é por meio dela que recursos como o conhecimento técnico desempenham um papel relevante. A **persuasão** é a tentativa de buscar a adesão pela avaliação das possibilidades de um determinado curso de ação.

Além da persuasão, frequentemente os atores recorrem ao chamado **intercâmbio**, que significa a troca de favores, de apoios e até mesmo de benefícios, como dinheiro, cargos, bens etc. Quando nem a persuasão nem o intercâmbio funcionam, há atores que se utilizam

Envolve análise e argumentação.



de **ameaças**. Estas podem consistir em promessas de imposição de danos ou prejuízos ou de suspensão de favores ou benefícios.

Outra forma de atuação é a **pressão pública**, que pode ser realizada por atores individuais ou coletivos. Inclui desde manifestações pela imprensa, até atitudes radicais como greves de fome etc., além de manifestações coletivas – pacíficas ou violentas, capazes de causar constrangimento, de mobilizar a opinião pública e de chamar a atenção da imprensa e, eventualmente, de atores internacionais para o problema.

É possível, ainda, o exercício da **autoridade**, que significa, de fato, a exigência da obediência. Este exercício pode ser direto (A ordena e B obedece) ou pode ser indireto (A ordena a B, que ordena a C, e então C obedece).

Finalmente, os atores podem recorrer à negociação e compromisso a fim de encontrar soluções com relação às quais todas as partes sintam-se mais ou menos satisfeitas, de tal maneira que todos saiam do processo acreditando que ganharam alguma coisa e ninguém saia com a convicção de ter perdido tudo.

Estes são os procedimentos mais comuns, podendo haver outros. Você conhece mais algum?

Outro procedimento, que podemos destacar, é a **obstrução** que consiste no uso de recursos de poder para impedir, atrasar, confundir etc., de tal maneira que o custo de determinadas alternativas se torna tão elevado que os atores acabam por se desgastar e por abandonar, ao menos temporariamente, a luta em torno de uma demanda ou de uma alternativa. Neste caso, trata-se de uma situação de paralisia decisória, em que a decisão emperra de tal forma que todos os atores ficam impossibilitados de obter qualquer solução admissível para aquele problema.

Evidentemente, esta seria uma situação de conflito profundo e aberto. Nem todos os conflitos possuem tais características. Importantes categorias do debate sobre os conflitos estão apresentadas **a seguir**:

Segundo Lukes, o poder pode ser estudado em três dimensões:

O trecho que segue foi extraído e adaptado de Dagnino *et al.* (2002). Para consultá-lo, acesse o site <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm#1a>>.

- ▶ a dos **conflitos abertos** entre atores sobre assuntos-chave, quando o exercício do poder pode ser observado através da metodologia proposta pela concepção pluralista;
- ▶ a dos conflitos encobertos, quando ocorre a supressão das reclamações impedindo que cheguem a ser incluídas na agenda de decisão, como em Bachrach e Baratz, com a não tomada de decisão; e
- ▶ a dos **conflitos latentes**, quando o exercício do poder se dá conformando as preferências da população, de maneira a prevenir que nem conflitos abertos nem encobertos venham a se manifestar (conflitos latentes ou “potenciais”).

Lukes chama a atenção para algo distinto ao conceito de “não decisão”. Algo distinto de decidir, não decidir ou decidir não agir porque os assuntos nem sequer se tornam matéria de decisão (permanecem encobertos). Para esclarecer sua posição, Lukes formula uma nova definição de poder que é por ele utilizada: “A exerce poder sobre B na medida em que A influencia ou afeta B de um modo que contraria os interesses de B”.

Ele se refere, portanto, a uma situação em que o poder é usado de forma abrangente, mas difusa e sutil, para impedir que até mesmo conflitos encobertos e assuntos potenciais que poderiam vir a entrar na agenda de política se conformem.

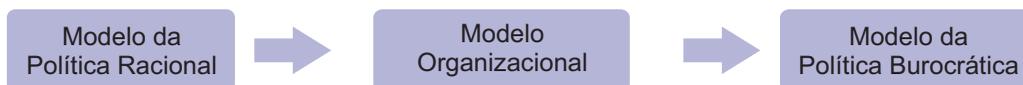
Uma situação em que se manifesta a terceira face do poder ocorre quando os valores dominantes, as regras do jogo, as relações de poder entre grupos, efetivamente, impedem que determinados desacordos possam vir a se transformar em disputas que demandem decisões.

Neste tipo de situação, a existência de consenso não indica que o poder não esteja sendo exercido. As “preferências” das pessoas (tal como entendidas pelos pluralistas) já seriam conformadas pela sociedade em que vivem (socialização pela educação, mídia etc.), dando lugar a uma situação em que estas poderiam ser significativamente diferentes de seus “interesses reais”.

Estes, então, só poderiam ser por eles percebidos como tais, dando margem a conflitos abertos ou mesmo encobertos, em situações de elevada autonomia relativa dos atores sociais sobre os quais atua este processo de mobilização – ou manipulação – de opinião.

MODELOS DE ANÁLISE DO PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA

Quando um problema entra na agenda governamental e as alternativas são formuladas, o comportamento dos atores no jogo do poder ocorre de diferentes formas. De acordo com Allison (1999), existem pelo menos três modelos alternativos para entender esse processo.



Para começar, podemos supor que todos os atores agem de maneira absolutamente racional e focalizada, buscando a solução mais perfeita para apenas aquele problema que está em jogo. Nesse caso, o governo (logo, os tomadores de decisão) é visto como um ator unitário, monolítico, que trata o problema estrategicamente.

Para isso, define claramente os seus objetivos, identifica as soluções alternativas disponíveis e avalia as consequências de cada uma. Escolhe a alternativa que lhe traz consequências mais vantajosas e age. Este é o **modelo da política racional**.

Conceitualmente, este tipo de análise está baseado numa ideia semelhante à ideia do “mercado de concorrência perfeita” na economia. Acontece que o mercado de concorrência perfeita é apenas um conceito, não existe no mundo real, pois a racionalidade humana não dá conta de todas as informações e, além disso, o processo decisório carrega inúmeras ambiguidades.

Contudo, uma política nunca se esgota nela mesma e frequentemente mostra-se como um campo de interesses cruzados,

diversificados e até conflitantes. Finalmente, o governo e o Estado não são unitários: ao contrário, são compostos por indivíduos, que têm interesses próprios, diferenciados, fragmentados e que fazem seu cálculo político pessoal, circunstancial e de longo prazo.

No âmbito da economia, **concorrência** é uma situação na qual os agentes econômicos competem entre si para alcançar um objetivo. O “mercado de concorrência perfeita” é um tipo de mercado em que há um grande número de vendedores (empresas) e de compradores, de tal sorte que uma empresa, isoladamente, por ser insignificante, não afeta os níveis de oferta do mercado e, conseqüentemente, o preço de equilíbrio, que também não é alterado pelos compradores.

Este mercado é chamado de “atomizado”, pois é composto de um número expressivo de empresas, como se fossem átomos. Nesse tipo de mercado devem prevalecer ainda as seguintes premissas:

- ▶ grande número de produtores e demandantes do produto;
- ▶ produtos homogêneos: não existe diferenciação entre produtos ofertados pelas empresas concorrentes;
- ▶ não existem barreiras para o ingresso de empresas no mercado; e
- ▶ transparência do mercado – todas as informações sobre lucros, preços etc. são conhecidas por todos os participantes do mercado.

Outra forma de analisar o processo de decisão é proporcionada pelo **modelo organizacional**. Este tipo de análise consegue escapar do problema da racionalidade absoluta e abstrata, que é uma das falhas do modelo anterior, e fornece uma solução para o fato de que o governo e o Estado não são entidades unitárias e monolíticas.

A abordagem organizacional supõe, em lugar disso, que o Estado e o governo são constelações de organizações dotadas de vida mais ou menos autônoma: com culturas organizacionais próprias (valores, concepções de boa sociedade etc.), seus próprios projetos políticos (qual o espaço que pretendem ter no governo etc.), ambições quanto a recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos etc.

As organizações operam segundo procedimentos padronizados (“rotinas”) para o cumprimento dos seus objetivos e a realização da sua missão. São exemplos de organizações: o Banco do Brasil, a Petrobras, a Receita Federal, cada ministério, cada tribunal, as escolas, hospitais etc.

Na política, por um lado, o governo percebe os problemas através dos sensores das várias organizações, usando as informações que elas fornecem; por outro lado, busca, nas “rotinas” de procedimentos que as organizações desenvolvem as alternativas de solução para os problemas de política pública.

Nessa abordagem as políticas públicas são definidas como outputs organizacionais. Você concorda com essa ideia?

De acordo com este modelo, os atores são agentes das organizações, o poder é dividido entre elas e os problemas são percebidos conforme o seu ponto de vista e a sua interpretação. As prioridades são definidas conforme os seus interesses. As soluções devem se ajustar aos procedimentos operacionais padronizados, conforme as rotinas desenvolvidas pelas organizações.

Entretanto, esta abordagem também apresenta dificuldades. Em primeiro lugar, ela ignora em grande parte o jogo político, de barganha e negociação, esquecendo que os líderes das organizações são também indivíduos dotados de ambições políticas. Além disso, ignora que as organizações, frequentemente, são pouco racionais apesar de toda a informação que possuem e das rotinas que desenvolvem.

Existe uma terceira abordagem, denominada **modelo da política burocrática**, embora este não seja um nome apropriado. Basicamente, este modelo rejeita a ideia da racionalidade linear em relação a uma política específica, reconhecendo que os interesses dos diversos atores frequentemente colocam linhas cruzadas entre diferentes políticas. O modelo permite perceber como é que uma decisão que, a princípio pode parecer pouco racional, indicando um prejuízo para um ator em determinada política, na realidade pode ter

Elas tendem a desenvolver inflexibilidades, apegando-se às suas rotinas além do que é razoável, deixando de perceber que muitos procedimentos perderam a razão de ser, sendo pouco abertas à mudança para solucionar problemas novos.



sido o elemento de barganha para que esse mesmo ator obtivesse uma vantagem muito maior em outra política que – em princípio – nada tem a ver com a primeira.

Ou seja, nesse modelo o elemento crucial é definir qual é o interesse em jogo para cada ator envolvido. Obviamente, além disso, é fundamental também definir que recursos de poder cada ator possui para tentar impor o seu interesse aos demais, que alianças é capaz de compor, sua capacidade de ação estratégica etc. Neste jogo, para obter vantagens individuais, coletivas, organizacionais etc., os atores fazem todas as alianças possíveis, usam de todas as estratégias e recursos.

Além disso, esta abordagem mostra que o jogo político não se dá apenas entre unidades institucionais e coletivas, admitindo vários tipos de atores:

- ▶ atores organizacionais defendendo interesses organizacionais ou, alternativamente, usando sua posição organizacional para favorecer interesses e ambições pessoais;
- ▶ atores coletivos agindo em defesa dos interesses de suas coletividades ou o contrário; e
- ▶ atores institucionais ou individuais, privados e públicos.

E, sempre, tudo é permeado por cálculos políticos, de curto, médio ou longo alcance. Segundo esse modelo, o que move o jogo do poder não é a lógica de um curso de ação, nem as rotinas organizacionais, nem a excelência técnica de cada alternativa; mas, sim, o poder e as habilidades políticas dos atores para negociar e barganhar até obter, para um determinado problema político, a solução que seja mais conveniente aos seus interesses.

Esta abordagem permite lidar, inclusive, com as situações de falta de informação e de informação incompleta, permitindo entender situações nas quais:

- ▶ ocorre a cooperação universal porque todos os atores são solidários; ou seja, todos acreditam que ganham com uma solução;

- ▶ não ocorre nenhuma cooperação, porque cada um quer levar vantagem em tudo;
- ▶ alguns atores não cooperam e tiram vantagem do fato de todos os outros atores estarem cooperando; e
- ▶ alguns atores cooperam enquanto todos os outros só buscam suas vantagens individuais.

Agora para relaxar assista ao filme: Treze Dias que Abalaram o Mundo, com Kevin Costner, sobre a crise os mísseis cubanos. Discuta com seus colegas de curso e com seu tutor qual dos modelos acima melhor explica os acontecimentos narrados no filme.

As Ideias na Política Pública: modelos de formulação

Como foi visto, a formulação das alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se evidenciam os vários *issues* e é quando se colocam claramente as preferências dos atores, manifestam-se os seus interesses. É então que os diversos atores entram em confronto e/ou constroem suas alianças visando decisões favoráveis às suas preferências. Para isso, cada um deles procurará mobilizar seus recursos de poder e pressionar os tomadores de decisão: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, argumentos de persuasão, votos, organização etc.

Mas, como será que os tomadores de decisão (decision-makers) reagem a tudo isso?

Existem diferentes formas de “pensar” a solução para um *input* de demanda. Uma das maneiras é o chamado “modelo incremental”; a outra é o chamado “modelo racional-compreensivo”. Existe uma terceira modalidade, que vai além das duas primeiras, denominada “*mixed-scanning*” ou, numa tentativa de tradução, “exploração combinada”.

Em termos simplificados, o modelo incremental – que tem em [Charles Lindblom](#) um dos seus defensores – significa a tentativa de solucionar problemas de maneira gradual, sem introduzir grandes modificações nas situações já existentes e sem provocar rupturas de qualquer natureza. Ou seja, em vez de especificar objetivos e de avaliar que decisões podem atender a esses objetivos, os formuladores decidem o seu curso de ação mediante a comparação de algumas alternativas específicas e da estimativa de quais dessas alternativas enfrentam menos restrição e poderão melhor produzir os resultados esperados. Assim, a melhor decisão não é aquela que maximiza os valores e objetivos dos tomadores de decisão, mas aquela que oferece menos dificuldade e assegura o melhor acordo entre os interesses envolvidos.

Esta forma de abordar os problemas resulta de duas constatações básicas:

- ▶ Primeiro – por mais adequada que seja a fundamentação técnica de uma alternativa, a decisão envolve relações de poder. Por isso, uma solução tecnicamente perfeita pode se revelar politicamente inviável, e vice-versa, o que significa dizer que não existem soluções perfeitas.
- ▶ Segundo – os governos democráticos efetivamente não possuem liberdade total na alocação de recursos públicos.

A experiência mostra que é impossível pensarmos a tomada de decisões fora de certos horizontes históricos, pois a alocação de recursos é um processo contínuo e situado em um dado contexto. Ou seja, as decisões que precisamos tomar hoje, frequentemente,



Saiba mais

Charles Lindblom



Professor emérito de Economia e Ciência Política, é ex-presidente da American Political Science Association e ex-presidente da Associação para Comparative Economic Studies. Para ele, a mudança política é, na maioria das circunstâncias, evolutiva e não revolucionária.

Fonte: Yale University (2008).

encontram-se condicionadas e limitadas pelo comprometimento de recursos que ocorreram em algum momento do passado recente, seja pelo governo que está no poder, seja por seus antecessores.

Este fato faz com que somente pequenas parcelas de recursos estejam disponíveis e reduz as escolhas políticas a cursos de ação que só permitem mudanças marginais, incrementais. Logo, mesmo que a longo prazo estas decisões de pequeno alcance e essas pequenas mudanças cheguem a se acumular e provocar grandes transformações, o processo de tomada de decisão, em si próprio, limita-se àquilo que é possível de ser alocado num momento preciso do tempo.

Esta limitação é que imprime a característica de gradualidade à tomada de decisões. Tipicamente, são decisões que se resumem a ajustes ou a medidas experimentais de curto alcance no atendimento das demandas – envolvendo pequenas tentativas que admitem o ensaio, o erro e a correção dos rumos.

Esta abordagem, denominada incrementalismo, pode ser uma importante estratégia para a adoção de políticas com alto potencial de conflito, ou políticas que implicam limitação de recursos ou de conhecimentos, de maneira a garantir melhores condições para sua implementação. Por outro lado, a própria implementação pode ser prejudicada pelo gradualismo incrementalista. Assim, a escolha do modelo é sempre uma questão de estratégia.

Já o modelo racional-compreensivo, formalizado por [Herbert Simon](#), não se distingue apenas pelo maior alcance e pela maior proporção de recursos alocados. A diferenciação se dá, também, pela própria lógica que orienta os tomadores de decisão.

Enquanto no modelo incremental existe a convicção de que o conhecimento da realidade é sempre limitado – e que as decisões envolvem conflitos de poder e precisam ser ágeis e rápidas e por tudo isso devem ser cautelosas –, no modelo racional-compreensivo parte-se do princípio de que é possível conhecer o problema de tal forma que se possa tomar decisões de grande impacto.

Resumidamente, neste modelo de tomada de decisão, os formuladores



Saiba mais **Herbert Alexander Simon**



Economista norte-americano e doutor em Ciências Políticas pela Universidade de Chicago. Consultor do Governo dos EUA, da NASA e ex-diretor do conselho de pesquisas de Ciências Sociais, recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1978 pelas suas pesquisas realizadas na área de “tomada de decisões no interior das organizações econômicas”. Fonte: Citi (2008).

decidem que valores e objetivos devem ser maximizados e quais as alternativas que melhor poderão maximizá-los.

A seleção da alternativa a ser adotada é feita a partir de uma análise abrangente e detalhada de cada alternativa, seu custo-benefício e suas consequências. Por isso, a decisão é mais lenta, pois requer, antes, o levantamento de todas as informações disponíveis sobre o assunto, o estudo de todas as possibilidades técnicas e políticas para solucionar o problema etc. Geralmente pretende-se realizar grandes mudanças a partir de objetivos e cursos de ação previamente definidos tendo por base os valores que orientam a decisão.

Os dois estilos ou modelos de tomada de decisão apresentam problemas. Entre outros, o modelo incremental mostra-se pouco compatível com as necessidades de mudança e pode apresentar um viés conservador. E o modelo racional-compreensivo parte de um pressuposto ingênuo de que a informação é perfeita e não considera adequadamente o peso das relações de poder na tomada de decisões.

Assim, buscando solucionar essas dificuldades e outras, foram elaboradas diferentes abordagens, entre elas destacamos a concepção defendida por [Amitai Etzioni](#) do modelo *mixed-scanning*. Esse modelo diferencia-se, inicialmente, pelo reconhecimento de que as decisões não são todas da mesma natureza. Etzioni distingue entre decisões estruturantes e decisões ordinárias.

As decisões estruturantes são aquelas que estabelecem os rumos básicos ou diretrizes fundamentais das políticas públicas em geral e proporcionam o contexto para as decisões ordinárias. Na política pública brasileira recente, o **Plano Real** representou uma decisão estruturante, enquanto que outras medidas de política econômica representaram decisões ordinárias. Os princípios do SUS – universalidade, descentralização, subsidiariedade etc. – representam uma decisão estruturante.

Segundo Etzioni, as decisões estruturantes são tomadas com o cuidado de não detalhar, ou seja: apenas definem o campo de decisão, com base em experiências, aprendizados de políticas e consensos



Saiba mais

Amitai Etzioni



Sociólogo alemão. Foi professor na Universidade de Columbia e entre suas principais obras destacam-se *Organizações*

Modernas (1964). Estuda as organizações sob a ótica de integração com a sociedade. Relaciona as mudanças no ambiente organizacional às mudanças havidas na sociedade. Fonte: Amitai Etzioni (2008).

Conheça mais detalhes deste plano acessando o link <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/planreal.asp>>.

amplamente estabelecidos. Já as decisões quanto aos programas a serem desenvolvidos na política de saúde representam decisões ordinárias. As decisões ordinárias, por sua vez, decorrem das decisões estruturantes e envolvem análise detalhada das alternativas específicas, porém sem o rigor técnico do modelo racional-compreensivo. A concepção de decisões ordinárias de Etzioni aproxima-se do que foi proposto como “modelo ótimo-normativo” por Yetzel Dror (2006): aumento da racionalidade em relação ao modelo incremental: maior esclarecimento dos objetivos, levantamento mais completo das alternativas, critérios de decisão definidos, identificação dos limites precisos da decisão.

Estritamente falando, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções etc.

Nada disso garante que a decisão se transforme em ação, e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação.

Como qualquer solução de problemas políticos, é realmente difícil de ser obtida, apesar de todas as possibilidades de negociação, então consideramos também uma “boa decisão” aquela que foi a melhor possível **naquele momento específico**. Isso, na prática, quer dizer que **naquele momento** todos os atores dotados de efetivos recursos de poder para inviabilizar uma política pública devem acreditar que saíram ganhando alguma coisa, e nenhum ator dotado de efetivos recursos de poder para inviabilizar a política pública acredite que saiu prejudicado com a decisão.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde a década de 1970, o estudo de políticas públicas indica haver algo como um “elo perdido”, situado entre a tomada de decisão e a avaliação dos resultados: a implementação. Embora esta preocupação com a implementação seja relevante, na realidade, a separação entre a formulação, a decisão, a implementação e a avaliação de políticas públicas é um recurso mais importante para fins de análise do que um fato real do processo político.

A implementação é um processo de diversos estágios que compreende diversas decisões para a execução de uma decisão básica, previamente definida em um conjunto de instrumentos legais. Idealmente essa decisão identifica os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e as estruturas (arranjo institucional) de execução.

A implementação, portanto, compreende o conjunto dos eventos e atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la, como seus substantivos impactos sobre pessoas e eventos.

Na prática, a implementação pode ser compreendida como o conjunto de decisões e ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores sobre uma determinada política pública.

Em outras palavras, a implementação consiste em fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Envolve os mais diversos aspectos do processo administrativo: provisão de recursos no orçamento, formação de equipes, elaboração de minutas de projeto de lei autorizando realização de concurso para contratação de servidores, elaboração de editais para aquisição de bens ou contratação de serviços.

Caso seja uma política que envolva os níveis de governo estadual e/ou municipal, será preciso realizar reuniões para decidir e pactuar as responsabilidades de cada uma das partes, em seguida firmar protocolos de cooperação, estabelecer os mecanismos de transferência de recursos entre instâncias governamentais etc.

Esse processo não acontece automaticamente. Pois, independentemente da política, uma coisa é certa: o conhecimento dos objetivos e das normas só dá uma ideia geral do que de fato terá de ser feito pela(s) agência(s) implementadora(s) e não informa quanto esforço será necessário para obter a cooperação e adesão dos diversos atores afetados pela política.

Contudo, esse processo precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que possamos identificar por que muitas coisas dão certo, enquanto muitas outras dão errado, desde a formulação da política até seu resultado concreto.

Podemos formular muitas perguntas sobre a implementação. Veja a seguir os três grupos de questões especialmente relevantes:

- ▶ Em que medida os objetivos foram atingidos? Em que medida os resultados são consistentes com os objetivos? Há impactos não previstos?
- ▶ Em que medida os objetivos originais foram alterados na implementação?
- ▶ Que fatores afetam a consecução dos objetivos, as mudanças de objetivos e estratégias etc.?

De maneira especial quando uma política envolve diferentes níveis de governo – federal, estadual, municipal – ou diferentes regiões de um país, ou, ainda, diferentes setores de atividade, a implementação pode se mostrar mais problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo.

Mesmo quando se trata apenas do nível local, para o sucesso da implementação é necessário considerar, ainda, a importância dos vínculos entre diferentes organizações e agências públicas no nível local. Geralmente, quando a ação depende de certo número de elos numa cadeia de implementação, então o grau necessário de cooperação entre as organizações para que esta cadeia funcione pode ser muito elevado. Se isso não acontecer, pequenas deficiências acumuladas podem levar a um grande fracasso.

O mais importante papel da análise da implementação consiste em identificar as variáveis que afetam a consecução dos objetivos legais no curso do processo. Segundo Mazmanian e Sabatier (1989) estas compreendem três categorias. São elas:

- ▶ **Tratabilidade do problema:** que consiste no grau de facilidade para se lidar com um problema, devido a questões técnicas ou outras – diversidade do comportamento ou serviço prescrito (complexidade) –; tamanho do público-alvo – quanto menor o grupo, mais fácil de definir e mobilizar –; extensão da mudança comportamental requerida (quanto maior a mudança pretendida, mais difícil será a implementação). Os problemas são mais tratáveis se:
 - ▶ existe uma teoria válida conectando a mudança comportamental à solução do problema, a tecnologia necessária existe, e medir a mudança não é oneroso. É o caso, por exemplo, do Programa Bolsa Família, que se baseia numa teoria de que é possível induzir as famílias a valorizarem a educação e a saúde dos seus filhos, de maneira que a próxima geração seja mais educada e mais saudável, portanto, com maior possibilidade de escapar à pobreza;

- ▶ a variação no comportamento que causa o problema é mínima. Um outro exemplo, o do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, mostra que uma das dificuldades de implementação consiste exatamente em variações das motivações dos adultos quanto ao trabalho infantil: em alguns locais a causa é a carência de renda, em outros é a cultura que prescreve o trabalho desde a infância e em outras a causa é a falta de creches ou locais seguros onde os pais possam deixar os filhos;
- ▶ o público-alvo é uma minoria facilmente identificável em uma jurisdição política. A ausência desta condição é, justamente, o que dificulta o combate ao tráfico de mulheres e ao trabalho escravo, pois é muito difícil identificar e localizar tanto vítimas quanto praticantes; e
- ▶ a mudança de comportamento necessária será pouca. Esta se refere tanto aos beneficiários quanto aos agentes encarregados da implementação. No que diz respeito a estes últimos é justamente para evitar grandes mudanças de comportamento que as organizações implementadoras tendem a adaptar suas rotinas preexistentes, em vez de criar novos procedimentos.
- ▶ A capacidade dos dispositivos legais da política para estruturar favoravelmente o processo de implementação: isso é feito pela definição dos objetivos, pela seleção das instituições implementadoras, pela previsão de recursos financeiros, pelo direcionamento das orientações políticas dos agentes públicos, e pela regulação dos critérios, das oportunidades, dos mecanismos e canais de participação dos atores não públicos. Por exemplo, o Programa Bolsa Família define claramente seu objetivo de assegurar às famílias pobres e indigentes uma complementação da sua renda, mediante o cumprimento de condicionalidades relativas à frequência escolar, à saúde preventiva e ao trabalho

infantil. Os seus instrumentos normativos estabelecem as competências de cada organização envolvida na sua execução e identificam a fonte dos seus recursos financeiros. São também claramente definidos os critérios de renda e alimentação para a identificação do público-alvo. Finalmente, são estabelecidos mecanismos de participação e controle social, como os comitês gestores do Programa Bolsa Família.

- ▶ O efeito de um conjunto de variáveis políticas do contexto no apoio aos objetivos: nesse sentido, há dois importantes processos do contexto que conferem um dinamismo próprio à implementação:
 - ▶ a necessidade de apoio político para superar os obstáculos para a busca de cooperação entre muitas pessoas (inclusive e especialmente a burocracia do nível de rua), várias das quais veem seus interesses adversamente afetados pelos objetivos da política; e
 - ▶ o efeito de mudanças das condições tecnológicas e socioeconômicas sobre o apoio do público em geral, grupos de interesse e soberanos, aos objetivos da política.

Alguns autores estabelecem seis condições para que uma política pública seja implementada com sucesso:

- ▶ a legislação estabelece objetivos claros e consistentes, ou pelo menos estabelece critérios para solucionar conflitos entre objetivos;
- ▶ a legislação incorpora uma teoria que identifica os principais fatores causais que afetam os objetivos da política e proporciona aos agentes implementadores jurisdição sobre os grupos-alvo e outros aspectos necessários para alcançar os objetivos;
- ▶ a legislação estrutura o processo de implementação de maneira a maximizar a probabilidade de que os agentes implementadores e grupos-alvo tenham o desempenho desejado. Isso envolve dotar as agências

com a adequada integração hierárquica, apoio em regras decisórias, recursos financeiros suficientes e acesso às autoridades que dão apoio à política;

- ▶ os líderes da agência implementadora possuem habilidades gerenciais e políticas suficientes e estão comprometidos com os objetivos definidos em lei;
- ▶ o programa é ativamente apoiado por grupos organizados da sociedade e por alguns parlamentares-chave durante o processo de implementação, com o judiciário sendo neutro ou simpático; e
- ▶ a prioridade dos objetivos não é subvertida durante o tempo pela emergência de políticas contraditórias ou por mudanças em condições socioeconômicas relevantes que fragilizem a teoria causal ou as bases de apoio ao programa.

Outros estudos indicam dez condições necessárias para que haja uma implementação perfeita:

- ▶ as circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
- ▶ o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
- ▶ não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas, também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;
- ▶ a política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta);
- ▶ esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;
- ▶ deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância;

- ▶ precisa ter completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;
- ▶ ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;
- ▶ é necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; e
- ▶ os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados.

Neste tipo de abordagem, conhecida como top-down, a responsabilidade por uma política cabe, claramente, aos agentes situados no topo do processo político, e são quatro as variáveis mais importantes:

- ▶ a natureza da política que não pode admitir ambiguidades;
- ▶ a estrutura de implementação em que os elos da cadeia devem ser mínimos;
- ▶ a prevenção de interferências externas; e
- ▶ o controle sobre os atores envolvidos na implementação.

Contudo, quando se trata das variáveis – prevenção de interferências externas e controle sobre os atores envolvidos na implementação –, devemos levar em consideração, também, como o tipo de política e o de arenas políticas podem afetar o processo de implementação. Pois, diferentes tipos de políticas e de arenas políticas envolvem diversos participantes com distintos níveis de envolvimento, conforme o que esteja em jogo no momento.

Assim, alguns tipos de políticas podem ser mais ou menos difíceis de implementar, podem ter maior ou menor probabilidade de interferência externa etc. Por exemplo: as políticas redistributivas podem

ser mais difíceis de se implementar do que as políticas distributivas; já as políticas regulatórias podem ser mais ou menos bem-sucedidas dependendo das suas consequências redistributivas.

Portanto, o acompanhamento, o monitoramento e o controle das políticas devem incluir, também: o tipo de política e de arena política; o contexto inter e intraorganizacional dentro do qual ocorre a implementação; e o mundo externo sobre o qual a política deverá exercer o seu impacto.

Por outro lado, os implementadores nem sempre são os atores situados no topo da pirâmide política. Assim, o acompanhamento de uma política deve levar em consideração a existência de uma percepção precisa acerca da política que se implementa. Isso nem sempre ocorre. Ou seja, nem sempre os indivíduos que atuam na implementação de uma política sabem efetivamente que estão trabalhando como implementadores de algo tão abstrato como uma política.

Além disso, nem sempre a implementação se distingue do próprio processo de formulação, e em muitos casos, a implementação acaba sendo algo como “a formulação em processo”. Isso tem consequências as quais podemos destacar: os próprios objetivos da política e os problemas envolvidos que nem sempre são conhecidos antecipadamente em sua totalidade, ao contrário, vão aparecendo à medida que o processo avança. Além disso, há políticas que possuem características de “programas” – com objetivos e recursos definidos claramente – e outras que não possuem tais características, estas são muito menos claras, inclusive quanto aos seus limites.

Quando se trata de políticas com características de “programas”, um dos problemas que surgem resulta do modo pelo qual esses programas interagem e entram em conflito com outros programas. Neste caso, diversas situações podem ocorrer, por exemplo:

- ▶ novas iniciativas podem envolver mudanças que afetam atividades em andamento, com as quais podem entrar em conflito;
- ▶ muitas áreas e muitos setores de políticas são dominados por agências governamentais que tomam decisões intraorganizacionais sobre como compatibilizar os novos programas com os antigos; e
- ▶ o Poder Executivo domina o sistema governamental e legisla de muitas formas, e apenas alguns aspectos destas decisões aparecem como atos específicos do Congresso; e por este motivo as decisões do Legislativo podem parecer ambíguas, pouco claras.

Então, frequentemente o estudo e o acompanhamento da implementação enfrentam a dificuldade de identificar o que é que efetivamente está sendo implementado, porque as políticas públicas são fenômenos complexos. Eventualmente, esta complexidade é deliberada, ou seja, em certos casos, as políticas formuladas podem ter apenas o objetivo de permitir que os políticos ofereçam ao público satisfações simbólicas, sem que haja nenhuma intenção verdadeira de implementá-las.

Qualquer sistema político no qual a formulação e a implementação são separados – seja pela divisão entre o Legislativo e o Executivo, seja pela divisão entre níveis de governo (federal, estadual, municipal) – traz a oportunidade para a adoção simbólica de políticas. Em outras palavras, uma instância pode facilmente assumir que tomou a decisão demandada pelo público, sabendo antecipadamente que os custos de sua implementação irão recair sobre outra instância, sem que sejam providenciados os recursos necessários para tornar a ação possível.

Mesmo quando não é este o caso, é importante reconhecer que o fenômeno sobre o qual a ação irá incidir deverá requerer negociação e compromisso. Por isso, o acompanhamento e o controle das políticas públicas demandam de muitas políticas que:

- ▶ representem compromissos entre valores e objetivos conflitantes;

- ▶ envolvam compromissos com interesses poderosos dentro da estrutura de implementação;
- ▶ abarquem compromissos com interesses poderosos sobre quem será afetado pela implementação; e
- ▶ sejam formuladas sem que tenha sido dada a atenção necessária ao modo pelo qual forças poderosas (particularmente as forças econômicas) poderão impossibilitar a sua implementação.

É preciso reconhecer que tais compromissos não são imutáveis, mas que ainda assim eles podem persistir durante todo o processo de transformação da decisão em ação; e que alguns tomadores de decisão podem se sentir muito satisfeitos em que isto ocorra, de maneira a liberá-los dos problemas da decisão.

Outro fator está relacionado ao fato de que muitas ações governamentais não envolvem a promulgação de programas explícitos instituindo novas atividades. Em lugar disso, elas se resumem a ajustamentos na forma pela qual as atividades existentes são realizadas. Um exemplo comum deste tipo são os aumentos ou as reduções de recursos para atividades específicas, de forma que podem estimular ou simplesmente cancelar determinadas políticas, sem que isto seja afirmado diretamente por qualquer agência governamental. E isso torna a implementação um assunto ainda mais complexo, pois a relação entre o ajuste nos recursos e o próprio programa nem sempre é direta.

Além do aspecto relativo aos recursos, outra forma de interferir em uma política em andamento é a mudança na estrutura: transferências de serviços e atribuições de uma agência para outra, instituição de novas regras sobre a gestão de determinadas atividades etc. Tudo isso muda o balanço de poder do sistema de implementação e pode afetar as próprias políticas: a mudança nas regras do jogo, afinal, pode alterar o próprio resultado do jogo.

A ideia, mencionada anteriormente, da implementação como “a formulação em processo”, pode trazer importantes contribuições para o esforço de acompanhamento e controle. Você sabe por quê?

Pelo fato de que nem sempre todas as decisões relevantes são tomadas durante a fase que convencionalmente se denomina formulação.

Na verdade, existem diversas razões para que estas decisões sejam adiadas para a fase da implementação, por exemplo:

- ▶ existem conflitos que não puderam ser resolvidos durante o estágio de formulação;
- ▶ considera-se necessário deixar que decisões fundamentais somente sejam tomadas quando todos os fatos estiverem à disposição dos implementadores;
- ▶ existe a crença de que os profissionais da implementação estarão melhor preparados do que outros atores para tomar certas decisões;
- ▶ há pouco conhecimento sobre o impacto efetivo das novas medidas;
- ▶ há o reconhecimento de que as decisões cotidianas envolverão negociações e compromissos com interesses poderosos; e
- ▶ considera-se que seja politicamente inconveniente tentar resolver esses conflitos.

Assim, podemos afirmar que o processo de implementação pode ser uma continuação da formulação, envolvendo flexibilização, idas e vindas etc. – de maneira que compreende um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo, entre aqueles que querem pôr uma política para funcionar e aqueles de quem este funcionamento depende. Neste caso, é preciso identificar quem procura influenciar o que, a quem, como e por quê.

Por outro lado a atitude dos agentes públicos responsáveis pelas políticas frequentemente ignora todas essas considerações. Mesmo quando se trata de atores capacitados e comprometidos com a realização de uma política, três atitudes são bastante comuns.

Primeira, os que decidem supõem que o fato de uma política ter sido decidida automaticamente garante que ela seja implementada.

Segunda, todas as atenções se concentram na decisão e no grupo decisório, uma vez que a implementação fica ignorada ou é tratada como se fosse de responsabilidade de um outro grupo.

Terceira, aparentemente se supõe que a implementação se resume a levar a cabo o que foi decidido; logo, é apenas uma questão de os executores fazerem o que deve ser feito para implementar a política.

De acordo com Kliksberg, essas concepções são próprias de uma cultura política que concebe a implementação segundo um “**modelo linear**”, ou seja, resulta direto da decisão. A Figura 6 permite compreendermos melhor a ideia do modelo linear:

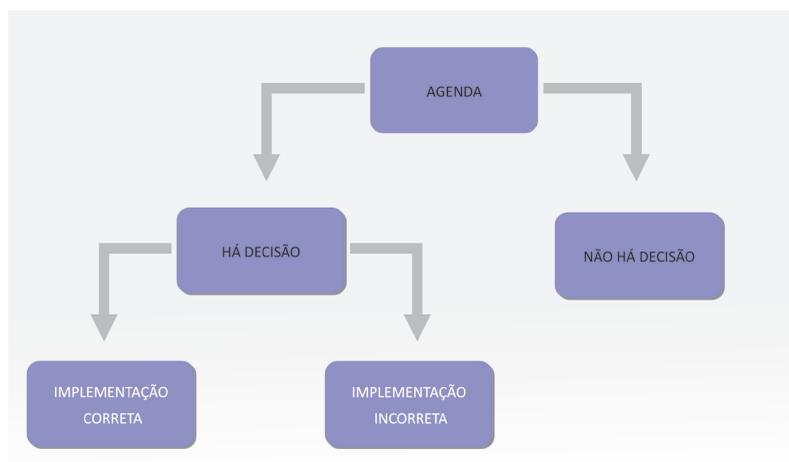


Figura 6: Representação gráfica do “modelo linear” de implementação
Fonte: Adaptada de Kliksberg (1997)

Ocorre que a realidade é muito mais complexa do que este modelo supõe. Em razão dessa complexidade, uma política pode simplesmente não chegar a ser implementada, seja pela reação de interesses contrariados, seja por reação ou omissão dos agentes públicos envolvidos, seja por reação ou omissão até mesmo dos possíveis beneficiários.

Ou, alternativamente, pode ter apenas algumas de suas partes implementadas. Pode ter partes implementadas contraditoriamente à decisão e aos seus objetivos. Pode ter partes implementadas de maneira diversa – embora não contrária – do que foi previsto. Pode ter partes implementadas contraditoriamente entre si. E muitas outras coisas podem ocorrer, gerando resultados absolutamente diferentes daquilo que se pretendia com a decisão.

Essa variedade de resultados decorre do fato de que a implementação é um processo interativo e iterativo de tomada de decisões por numerosos e pequenos grupos envolvidos com a política, os quais apresentam reações efetivas ou potenciais à decisão. Por isso, conforme [Kliksberg](#), a implementação deve ser vista sob uma perspectiva, na qual as ações de atores em pontos estratégicos influenciam consideravelmente os resultados obtidos. Observe na Figura 7.

Saiba mais

Bernardo Kliksberg



É um dos peritos mais famosos do mundo na luta contra a pobreza. É conselheiro especial da ONU, PNUD, UNESCO, UNICEF e de outras organizações internacionais. Kliksberg é autor de centenas de artigos técnicos e de vários livros publicados no mundo inteiro. Ele aconselhou as administrações de mais de 30 países, incluindo uma série de presidentes, a sociedade civil e organizações empresariais. Fonte: Forum... (2008).

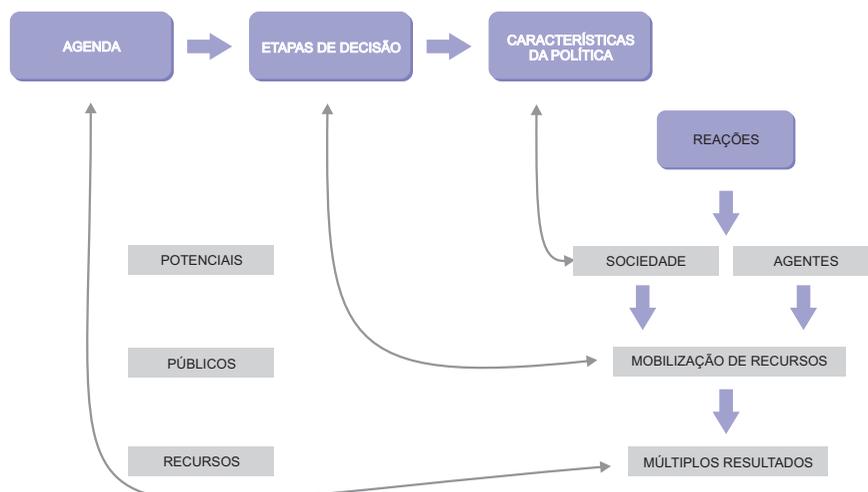


Figura 7: Modelo interativo/iterativo
 Fonte: Adaptada de Kliksberg (1997)

Essa é a concepção do modelo interativo-iterativo de implementação, alternativo tanto ao modelo linear quanto ao modelo de mercado e que supõe simplesmente que a implementação responde aos interesses maximizadores dos indivíduos.

AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de **avaliação** das ações governamentais, assim como o de planejamento, desenvolveu-se a partir das transformações no papel do Estado, especialmente por causa do esforço de reconstrução após a Segunda Guerra, quando teve início a adoção de políticas sociais, bem como a consequente necessidade de analisar os custos e as vantagens de suas intervenções.

Desde meados da década de 1980, no âmbito do grande processo de mudança das relações entre o Estado e a sociedade e da reforma da administração pública, que passa do primado dos processos para a priorização dos resultados, a avaliação assume a condição de instrumento estratégico em todo o ciclo da política pública.

A trajetória histórica da avaliação compreende um primeiro estágio, centrado na mensuração dos fenômenos analisados, depois avança em direção às formas de atingir resultados, evoluindo para um julgamento das intervenções não somente quanto à sua eficácia e eficiência, mas também quanto à sua efetividade, sustentabilidade e outros aspectos, como a equidade, por exemplo.

Podemos, então, afirmar que o termo “avaliação” é amplamente utilizado?

Acertou se respondeu sim, pois este termo é empregado em muitos e diversos contextos, sempre se referindo a julgamentos, geralmente informais. A avaliação de políticas públicas, entretanto,

diferencia-se porque consiste estritamente na **avaliação formal**, que é o exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos. Assim, podemos afirmar que a avaliação formal:

- ▶ é um julgamento (porque envolve valores);
- ▶ é sistemática (porque se baseia em procedimentos e indicadores reconhecidos e previamente estabelecidos);
- ▶ incide sobre o conteúdo (problemas eleitos e suas soluções), as estratégias, o desenho ou concepção (estrutura), os processos (insumos, atividades, capacidades, hierarquias de precedência e mecanismos de coordenação), os produtos (preliminares, intermediários e finais), os efeitos e os impactos;
- ▶ é uma política, programa ou projeto;
- ▶ tem como referência critérios explícitos; e
- ▶ tem a finalidade de contribuir para o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da *accountability*.

Através desta definição podemos reconhecer que a avaliação contém duas dimensões. A primeira é técnica, e caracteriza-se por produzir ou coletar, segundo procedimentos reconhecidos, informações que poderão ser utilizadas nas decisões relativas a qualquer política, programa ou projeto. Esta dimensão diz respeito à pesquisa avaliativa, que representa um instrumento da avaliação.

A segunda dimensão é valorativa, consistindo no exame das informações obtidas, à luz de critérios específicos, com a finalidade de extrair conclusões acerca do valor da política, do programa ou projeto. Porém, a finalidade da avaliação não é classificar as intervenções “boas” ou “más”, “exitosas” ou “fracassadas”. Muito mais importante e proveitoso é apropriar-se da avaliação como um processo de apoio a um aprendizado contínuo, de busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão.

A avaliação formal permite julgar processos, produtos, efeitos ou impactos de políticas, programas ou projetos públicos.

Diante do exposto, podemos afirmar que a avaliação contribui para aperfeiçoar a formulação de políticas e projetos – especialmente tornando mais responsável a formulação de metas – e apontar em que medida os governos se mostram responsivos frente às necessidades dos cidadãos.

Pode, ainda, mostrar se as políticas e os programas estão sendo concebidos de modo coordenado ou articulado, e em que medida estão sendo adotadas abordagens inovadoras na resolução de problemas que antes pareciam intratáveis.

E pode indicar, também, como são construídas as parcerias entre governo central e local, entre os setores público, privado e terceiro setor, além de identificar as condições de sucesso ou fracasso dessas parcerias e apontar como podem ser aperfeiçoadas a fim de ganharem abrangência e se tornarem estratégias nacionais das políticas de desenvolvimento.

A esta altura, já conseguimos identificar a avaliação de **pesquisa avaliativa** como técnicas de coleta de dados para avaliação. Por isso, a avaliação formal pode lançar mão de um conjunto de métodos de diagnóstico e análise, de técnicas de coleta de dados, como *surveys*, observação, entrevistas em profundidade, individuais ou em grupos focais. E de instrumentos, como questionários, formulários, roteiros de observação etc., do arsenal próprio da pesquisa social.

A avaliação formal não possui um método de pesquisa específico, podendo adotar um ou combinar vários, a serem selecionados de acordo com o foco da avaliação, a natureza do objeto avaliado, as restrições de tempo e custo etc.

O **monitoramento** diferencia-se da avaliação sob vários aspectos. Primeiro, enquanto a avaliação é o exame discreto de processos, produtos, qualidade, efeitos, impactos, das ações realizadas,

o monitoramento é o exame contínuo de processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas.

Segundo, em consequência dessa distinção, o escopo das duas atividades é diferente: a avaliação deve explorar em profundidade os aspectos sobre os quais incide, já o monitoramento não tem como alcançar tal profundidade, devido à sua necessidade de celeridade dos achados, para que possa subsidiar decisões sobre a condução das políticas, programas e projetos.

Terceiro, também pelo mesmo motivo, uma vez que a avaliação produz relatórios mais complexos e densos, o monitoramento irá produzir pequenos sumários de dados parciais, aos quais costuma se incorporar uma ajuda memória ou uma ata de decisões tomadas com base nos achados.

Em quarto lugar, enquanto a avaliação pode ser usada ou não para subsidiar a tomada de decisões, o monitoramento sempre terá de ter essa aplicação. Por isso, diferentemente da avaliação, todo monitoramento tem de incluir os procedimentos para a imediata apropriação dos achados produzidos e sua incorporação ao processo da gestão.

Em quinto lugar, apesar de podermos monitorar atividades, processos, produtos e impactos, vale destacarmos que o monitoramento se concentra em atividades, processos e produtos e tem como referência o desenho da política, do programa ou projeto. A avaliação, por sua vez, não necessariamente tem essa relação com o desenho da intervenção, sendo inclusive recomendável o uso de metodologias de avaliação independente de objetivos.

O monitoramento é o exame contínuo dos insumos, atividades, processos, produtos (preliminares, intermediários e finais), efeitos ou impactos de uma intervenção, com a finalidade de otimizar a sua gestão, ou seja, obter mais eficácia, eficiência e, dependendo do alcance do monitoramento, efetividade. Implica a possibilidade de interferir no curso da implementação de uma política, programa ou projeto, caso se perceba que a sua concepção não é adequada à solução do problema, por equívoco de planejamento ou por mudança da própria realidade.

Por isso, o monitoramento tem o Plano de Ação, ou Plano de Atividades, como referência, mas não deve estar preso a esses Planos,

podendo chegar a recomendar a sua mudança. Logo, os resultados do monitoramento podem e devem ser utilizados para aperfeiçoamento do trabalho de equipe e para a tomada de decisões, e ele deve gerar aprendizagem sobre as políticas públicas (*policy learning*).

O monitoramento é uma ferramenta de gestão interativa e proativa, que utiliza informações com a profundidade necessária para a sua finalidade (nada além disso, sob o risco de comprometer a sua celeridade e tempestividade). Baseia-se sempre na análise dos dados (não somente no seu registro).

O monitoramento se diferencia do acompanhamento, que corresponde às atividades de registro e documentação do processo de implementação, a fim de assegurar o cumprimento do Plano de Atividades, ou Plano de Ação, sem questionar a sua pertinência diante do problema a ser solucionado. O acompanhamento caracteriza-se pelas atividades de supervisão e fiscalização, não tendo natureza interativa, nem proativa. As informações tendem a ser superficiais e geralmente se limitam a ser registradas e informadas, nem sempre sendo analisadas. Os resultados raramente são compartilhados e são pouco utilizados como ferramenta de gestão.

Especialmente a partir da década de 1960, foram feitos significativos avanços na área da avaliação, tornando os conceitos mais precisos, as estratégias e as técnicas mais adequadas e os instrumentos de coleta mais acurados. Além disso, passou-se a distinguir os diversos tipos de avaliação que se pode efetuar.

*Você já ouviu falar de avaliação **ex-ante** e de avaliação **ex-post**?*

Então, vamos esclarecer estes conceitos. A avaliação *ex-ante* consiste na apreciação do desenho do projeto sob o ponto de vista da consistência lógica das soluções propostas, da suficiência das ações a serem realizadas. Consiste, ainda, na estimativa prévia de eficiência e de impacto do desenho da intervenção.

A avaliação *ex-ante* de eficiência corresponde, especificamente, ao cálculo de custos de cada alternativa. Além das categorias básicas, os projetos podem envolver ainda custos adicionais do usuário e custos de oportunidade. Essa modalidade de avaliação *ex-ante* envolve a construção de uma matriz de custos, contendo todos os custos os quais se espera que uma intervenção requeira em cada período de execução. Estes são divididos entre as diversas categorias acima mencionadas.

Já a avaliação *ex-ante* de impacto consiste na estimativa do impacto de cada alternativa, derivada dos objetivos propostos. Em ambos os casos, a matriz de custos é usada para a tomada de decisão, o monitoramento e a avaliação.

Outra lógica corresponde à avaliação *ex-post* que faz referência ao momento em que é realizada a avaliação e, portanto, ao estágio da intervenção que é submetido à avaliação. Compreende as avaliações intermediárias ou de meio-termo quando se trata de intervenções do tipo “atividade” (bens e serviços de produção ou prestação continuada) e as avaliações finais, de efeitos e de impactos.

Numa acepção restrita, a avaliação *ex-post* não diz respeito ao momento em que se pensa ou se planeja a avaliação. O foco, nesse caso, recai sobre o que é calculado: o custo efetivo de cada alternativa, pelo mesmo processo de análise de custos da avaliação *ex-ante*, porém tendo como referência os valores efetivamente despendidos.

Embora utilizem os mesmos procedimentos de cálculo, os impactos são mensurados por meio da comparação entre a situação inicial da população-alvo (*baseline*) e a sua situação ao final de um período determinado de tempo. É possível comparar os impactos observados também com os impactos estimados na avaliação *ex-ante*, para verificar se a seleção de alternativas de intervenção foi ótima.

Contudo, é importante destacarmos que as avaliações se diferenciam, ainda, segundo a origem da equipe que as realiza, podendo ser internas, externas ou mistas. As avaliações internas

são aquelas em que a intervenção (política, programa ou projeto) é avaliada por uma equipe envolvida com a sua implementação.

O objeto avaliado é a intervenção, seus processos e produtos, a consecução dos objetivos e das metas etc., não o desempenho da equipe. A grande dificuldade da avaliação interna é a distorção da perspectiva por causa da excessiva proximidade com o objeto.

As avaliações externas são aquelas realizadas por uma equipe que não tem envolvimento com a intervenção. Podem ser consultores externos, agentes do controle interno ou do controle externo e até mesmo equipes do próprio órgão responsável pela intervenção, desde que não estejam diretamente envolvidas com a implementação da política, do programa ou projeto. Quanto mais distantes da realidade da gestão, mais dificuldades terão os avaliadores externos para compreender em profundidade o objeto avaliado.

As **avaliações mistas** são conduzidas por uma equipe interna em parceria com outra, externa. As duas formulam o plano de avaliação e constroem os instrumentos juntos. Em seguida, se separam para aplicar os instrumentos e analisar os dados. Depois se unem para comparar as conclusões e chegar a um termo comum. Esta abordagem permite a superação tanto das distorções próprias da avaliação interna, quanto das dificuldades resultantes do distanciamento excessivo que é próprio da avaliação externa.

A avaliação participativa consiste em um conjunto de procedimentos com a finalidade de incorporar tanto os usuários como as equipes de gestores ao processo de monitoramento e avaliação como seus sujeitos ou protagonistas e não como meros informantes.

A avaliação de processos tem como foco a lógica da sua implementação e a consistência desta com os resultados pretendidos, medida pela distância entre os resultados pretendidos, os procedimentos adotados e os resultados obtidos. Além disso, focaliza também a distância entre os resultados obtidos com certos procedimentos e certos valores de referência (parâmetros externos) relativos ao objeto da intervenção.

A avaliação de resultados tem como objetos ou os produtos finais ou seus efeitos. O produto final – frequentemente denominado *output* – é sempre uma saída direta, objetivamente constatável, da operação de um sistema: bens ou serviços como vacinas aplicadas,



Só se aplicam em situações em que seja necessária uma grande exatidão das conclusões, pelo seu elevado custo de execução.

livros distribuídos, refeições servidas, alunos certificados, áreas reflorestadas etc.

Nesse sentido, o produto final diferencia-se do efeito, que é a sua consequência: a mudança desencadeada na realidade pelo produto final. O termo em Língua Inglesa para “efeito” é *outcome*, que guarda clara diferença de *output*. O “efeito” está diretamente relacionado com o produto final de uma intervenção (política, programa ou projeto) e sempre expressa uma mudança em uma situação preexistente.

Em geral, as políticas públicas são implementadas mediante alguns processos destinados a gerar produtos com a finalidade de produzir efeitos, ou seja, transformar a realidade. Relacionada à obtenção dos efeitos, a palavra “efetividade” ganhou especial destaque nos últimos tempos, referindo-se a um dos mais importantes critérios de avaliação.

De igual relevância, um conceito pouco preciso, embora frequentemente utilizado como sinônimo dos efeitos, é **impacto**. Aqui cabem algumas distinções. Primeiramente, os efeitos são, por definição, previsíveis, em razão da sua relação direta com os produtos. Podem ser efeitos positivos (que se pretende desencadear) ou negativos (que se deve mitigar), mas são sempre o propósito da intervenção.

Já os impactos podem ser previsíveis ou não. Isso resulta do fato de que não se **relacionam** diretamente com o produto ou a causa.

Tanto os impactos previsíveis como os imprevisíveis podem ser positivos ou negativos. Devido a essa relação indireta e mediada, e suscetível a interveniências diversas, os impactos podem variar no tempo e na intensidade e podem se espalhar por áreas muito diferentes daquele em que ocorreu a intervenção.

Por exemplo, vacinas aplicadas, que podem ter como efeito crianças imunizadas, podem gerar impactos como uma redução dos gastos do sistema de saúde com o tratamento das doenças (que foram



A relação é mediada pelos efeitos e pode sofrer múltiplas interveniências do ambiente em que se realizou a intervenção.

evitadas); uma redução da repetência e da evasão escolar por ter sido evitada a perda de dias letivos pelas crianças; uma redução das faltas das mães ao trabalho evitando a perda de renda das famílias etc.

Essas características dos impactos conduzem à seguinte reflexão: uma política pública pode ter como expectativa certos impactos, mas não pode tê-los como seu objetivo direto, a saber:

- ▶ devido ao baixo grau de governabilidade que qualquer gestor tem sobre estes impactos;
- ▶ devido às dificuldades de evidenciação da cadeia causal entre a intervenção, seu(s) produto(s), seu(s) efeito(s) e os impactos; e
- ▶ devido a fatores que dificultam uma identificação e mensuração clara dos impactos.

Tudo isso impõe grandes desafios à **avaliação de impacto**, cujo método se baseia na lógica experimental ou quase experimental.

Outro fator a ser estudado, por nós, diz respeito às dificuldades recorrentes na avaliação de políticas, programas e projetos públicos, que faz referência à falta de um consenso conceitual mínimo sobre os critérios a serem utilizados. Especialmente os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade desencadeiam dúvidas diversas, sendo adotadas definições que nem sempre têm o necessário poder discriminatório.

Você sabe a diferença entre estes três termos? Existe relação entre eles ou são totalmente independentes?

Dentre esses três conceitos, maior ainda é a dúvida quanto à linha demarcatória entre eficácia e efetividade. O conceito de **eficiência**, especialmente eficiência operacional, na maioria das vezes, está associado à análise dos custos e prazos esperados (em relação ao realizado) na implantação de uma política, um programa, projeto ou uma atividade. Existe uma zona de consenso bem estabelecida quanto ao conceito.

Por outro lado, a **eficácia**, para alguns autores, diz respeito à análise da contribuição de um evento para o cumprimento dos objetivos almejados ou do projeto ou da organização. A confusão maior está relacionada ao conceito de efetividade. Em alguns casos, a eficácia ficou relacionada ao resultado imediato, relativamente esperado. E os outros efeitos de espectro mais amplo, chamados de secundários ou imprevistos ou colaterais, estariam relacionados à **efetividade**.

Essa diferenciação é basicamente um recurso analítico, servindo para caracterizar o que são metas e/ou produtos anunciados de uma política, e discriminá-los de produtos alcançados no âmbito do programa, em termos de uma efetiva mudança nas condições prévias (efeitos e impactos nas populações atingidas pelo programa sob avaliação).

Para esclarecer a distinção entre eficácia e efetividade, vamos analisar juntos um exemplo apresentado por Arretche (2001), que faz referência a uma campanha de vacinação muito bem-sucedida. Em termos de eficácia, vale dizer, a possibilidade de atingir uma quantidade satisfatória de suas metas de vacinação, por exemplo, vacinar crianças num prazo dado, não significa necessariamente que o programa seja bem-sucedido a ponto de, efetivamente, reduzir a incidência da doença que se propunha erradicar ou diminuir substancialmente num horizonte de tempo.

Para melhor compreensão, observe o Quadro 2, que traz resumidamente a definição destes termos:

Eficácia	Relaciona atividades com seus produtos iniciais, intermediários e finais (metas e objetivos). Exemplo: 100% do número previsto de crianças vacinadas.
Eficiência	Relaciona produtos com seus custos (financeiros, humanos, tempo). Exemplo: Custo por criança/vacina 2% menor que o custo médio dos últimos cinco anos. Todos os prazos previstos cumpridos.
Efetividade	Relaciona produtos com seus efeitos na realidade que se quer transformar, ou seja, consequências. Exemplo: redução da incidência da doença "X" em 90%.

Quadro 2: Distinção entre Eficácia, Eficiência e Efetividade

Fonte: Elaborado pela autora deste livro

Ademais, as avaliações podem usar outros critérios, relativos a processos, como economicidade, celeridade, tempestividade etc.

Ou relativos a resultados, como **equidade**, ou seja, a capacidade de contribuir para a redução das desigualdades e da exclusão social.

Sem contar a **sustentabilidade**, vale dizer, a capacidade de desencadear mudanças permanentes, que persistem além dos investimentos realizados, e que alteram o perfil da própria demanda por políticas/programas, retroalimentando o sistema de políticas públicas. E, nessa dinâmica, fazer uso racional de todos os recursos necessários, contribuindo para a preservação do patrimônio comum da sociedade.

As preocupações com a efetividade das políticas públicas, com sua sustentabilidade e com a sua maior ou menor capacidade de promover a equidade remetem diretamente ao tema da *accountability* e do controle, tão caro aos debates recentes sobre as novas relações entre o Estado e a sociedade.

Porém, embora o tema tenha os seus atrativos, a reflexão sobre ele é ainda bastante preliminar. Pois, por exemplo, não temos clareza sobre o que significa “controle”, tampouco sobre qual sua extensão. Sabemos que é possível falar em controle vertical, como aquele que se dá na dinâmica das relações entre o todo e as partes no arranjo federativo.

Podemos também falar de controle horizontal, como o que tem lugar na esfera das relações entre os Poderes, realizado rotineiramente pelo Legislativo ou especificamente pelo seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas, sobre o Executivo e suas políticas.

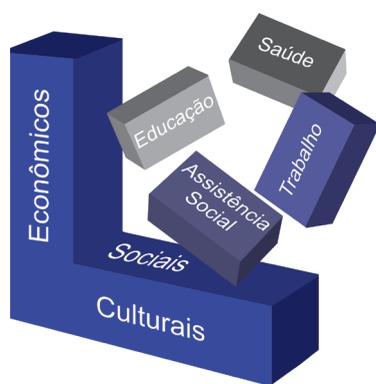
Ouvimos falar ainda em controle interno, como o que se exerce por órgão especializado do próprio Executivo, sobre as suas diversas instâncias.

No Brasil, as atividades de controle interno e externo têm previsão na Constituição de 1988, que estabelece como:

- ▶ controle interno aquele realizado pelos próprios órgãos do aparelho estatal, como a Controladoria Geral da União e suas subunidades; e
- ▶ controle externo aquele efetivado pelo Poder Legislativo, que conta com o auxílio das cortes de contas, ou seja: o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e os Tribunais de Contas dos Municípios.

Diante do exposto, podemos afirmar que o controle pode ter como foco as esferas orçamentária, fiscal, contábil, patrimonial e programática e que a avaliação representa o mais importante instrumento de controle da efetividade das políticas e dos programas governamentais.

REGULARIDADES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL



O exame dos achados produzidos pela análise política das políticas públicas no Brasil permite identificarmos a presença de importantes regularidades. Um dos aspectos que primeiro chamam a atenção nas políticas públicas brasileiras é a fragmentação. Por exemplo, uma política, como a de segurança pública, que envolve aspectos sociais, econômicos, culturais, não tem um tratamento baseado na integração dos esforços de educação, saúde, trabalho, assistência social, mas limita-se à repressão.

Contudo, um traço recorrente é que, embora comumente as demandas da sociedade impliquem a articulação e cooperação de diferentes agências setoriais, o que ocorre é a existência de linhas rígidas – nem sempre consensuais e respeitadas – de demarcação das áreas de atuação de cada uma delas.

Como consequência – e esta é outra regularidade – as políticas muito frequentemente emperram devido à competição interburocrática; ou são fragmentadas em áreas de controle de cada agência, na busca de uma convivência pacífica; ou, finalmente, estabelecem-se superposições que levam à baixa racionalidade e ao desperdício de recursos.

Outra característica recorrente é a descontinuidade administrativa, ou seja, a constante interrupção – formal ou informal – das políticas, com o seu frequente abandono e/ou substituição por estratégias até mesmo opostas àquela inicialmente adotada.

Ocorre que, como frequentemente inexistem concepções consolidadas de missão institucional, as agências envolvidas nas políticas públicas são forte e diretamente afetadas pelas preferências,

convicções, pelos compromissos políticos e pelas idiosincrasias pessoais diversas dos seus escalões mais elevados.

Esses cargos, por sua vez, são em grande parte preenchidos conforme critérios políticos, o que gera certa instabilidade dos seus ocupantes. Com isso, cada mudança dos titulares dos cargos, como regra, provoca alterações nas políticas em andamento. Essas podem ser alterações de rumo, de prioridade etc., e podem ocorrer até mesmo sem visibilidade alguma no curto e médio prazo.

Basta, por exemplo, que o novo dirigente de uma agência decida, de si para consigo, que uma determinada política ou programa – prioritário para o dirigente anterior – deverá ter menos centralidade nas suas atenções.

Em consequência, com a mudança de dirigentes, frequentemente programas e políticas são redimensionados, reorientados, suspensos, ou deixam de concentrar as atenções e energias dos quadros daquelas agências. Além disso, nas raras situações em que se logra superar a fragmentação e a disputa interburocrática, e são estabelecidas formas cooperativas de ação entre as agências, nem sempre os novos dirigentes mantêm os vínculos de solidariedade dos seus antecessores, porque também as relações de cooperação tendem a ser personalizadas.

Outro aspecto recorrente nas políticas públicas, especialmente nas políticas sociais, é o de que as decisões e ações tendem a ser pensadas a partir da oferta e muito raramente são efetivamente consideradas as demandas.

Com base no exposto, podemos afirmar que os instrumentos de avaliação (indicadores e procedimentos) na maior parte das vezes são inadequados ou precários, e os mecanismos de controle social são absolutamente incipientes ou inexistentes. Você concorda?

Todos esses traços expressam, provavelmente, os padrões de autoritarismo e centralização presentes à nossa formação histórica, bem como as heranças do passado autoritário recente. Causas à parte,

o fato é que disso resultam descompassos entre oferta e demanda de políticas, acarretando desperdícios, lacunas no exercício da cidadania, frustração social, perda de credibilidade governamental, desconfiança e óbices à plena utilização do potencial de participação dos atores sociais etc.

Outra regularidade é a presença de uma clara separação entre formulação/decisão e implementação, que as torna estanques e expressa uma perspectiva linear, vertical e planificadora da política pública. Essa separação é observada, primeiro, pela presença de uma cultura que enfatiza a formulação/decisão, tomando a implementação como dada. Ou seja, a percepção da complexidade das políticas públicas se restringe ao ambiente/fase da formulação/decisão, enquanto a implementação é vista como um conjunto de tarefas de baixa complexidade, acerca das quais as decisões já foram tomadas.

Por outro lado, essa clivagem se manifesta nas diferenças de *status* e de capacitação dos quadros funcionais encarregados, respectivamente, da formulação/decisão e da implementação. Concretamente, esta característica tem como resultado a tendência à centralização, a reduzida autonomia das agências implementadoras, a baixa adaptabilidade dos modelos adotados para as políticas públicas e uma acentuada fragilidade dos níveis e agências implementadores.

Naturalmente, o resultado encontrado é o desperdício de recursos pela ineficácia das políticas públicas.

De fato, à luz dessa clivagem é possível entender a constatação recente de que, apesar de ter bastante capacidade decisória, o governo exibe limitada capacidade de implementar as decisões que toma e de assegurar a continuidade das políticas formuladas.

Esses problemas são ainda mais aflitivos na área das políticas sociais, na qual ainda são acentuadas a ineficácia e a dispersão organizacional. De fato, comparadas com outras áreas, a maior parte das agências e dos seus quadros ainda exibem reduzida eficácia/

eficiência gerencial; as diversas agências são desarticuladas entre si e frequentemente constituem nichos de interesses políticos personalizados.

Além disso, como trata-se de agências (e políticas) que consomem recursos, em vez de gerá-los, a clivagem anteriormente mencionada se torna ainda mais acentuada com a sua exclusão da maioria das decisões relevantes, ou seja, as decisões quanto a recursos, que são tomadas em outras esferas governamentais.

Isso, por sua vez, tem a ver com uma outra recorrência observada: a hegemonia do economicismo e a desarticulação entre política econômica e política social.

Como regra, as políticas econômicas assumem a primazia em todo o planejamento governamental, cabendo às políticas sociais um papel absolutamente secundário, subordinado e subsidiário.

São várias as concepções que sustentam o primado da política econômica. Uma delas supõe que o mercado é perfeito e que, se for permitido o seu livre funcionamento, aos poucos as distorções serão resolvidas. Logo, as políticas sociais devem ficar restritas aos interstícios nos quais não cabe a ação do mercado e onde, por isso mesmo, não serão capazes de transtornar a sua dinâmica.

Outra perspectiva admite que o mercado não é perfeito, mas mantém o crescimento econômico como prioridade máxima; assim, caberia às políticas sociais a função de corrigir os desvios sociais advindos em consequência. Uma variante desta concepção, em época relativamente recente, encontrava-se na máxima do regime militar de que “primeiro é preciso deixar o bolo crescer, para depois dividir”.

Só muito recentemente é que começou a ser abandonada a percepção de que as políticas sociais se destinam a corrigir deficiências. Isso porque só há muito pouco tempo desenvolveu-se a concepção de que política social é – mais até que direito de cidadania – investimento produtivo e de que deve haver coordenação e equalização entre os

objetivos da política econômica e os das políticas sociais, uma vez que os novos parâmetros do processo produtivo enfatizam o capital humano.

O exame dos programas sociais do governo federal mostra claramente diversos dos aspectos acima mencionados. De fato, ainda hoje observamos a ocorrência de ações dispersas entre as diferentes agências e de programas desarticulados no interior de cada uma delas.

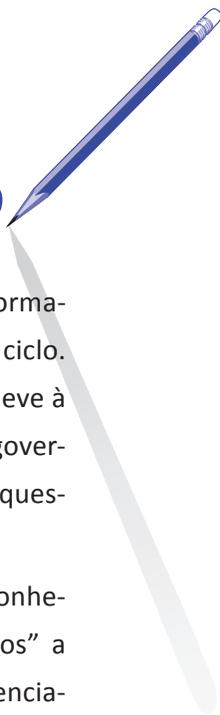
Além disso, a maior parte das ações reflete a concepção típica do primado da economia: são propostas de correção de desvios e sequelas. Não chegam sequer a expressar concepções de prevenção de problemas, e, muito menos ainda, de investimento consistente na formação de capital humano, visando o futuro do País.

Complementando

Sobre a prática da análise de políticas públicas no Brasil, deve ser efetuada a leitura a seguir.

- 📌 FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ygzvajah>>. Acesso em: 20 out. 2009.
- 📌 KLIKSBURG, Bernardo. *O Desafio da Exclusão para uma Gestão Social Eficiente*. São Paulo: FUNDAP, 1997.
- 📌 ETZIONI, Amitai. La Exploración Combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006. p. 133-148. V. 1. (Coletânea).

Resumindo



Nesta Unidade pudemos compreender a lógica da formação da agenda de políticas públicas, bem como o seu ciclo. Vimos que a falta de clareza da “agenda de políticas” se deve à existência de vários tipos de “agendas” – “do Estado”, “governamental”, “de decisão” etc. – que coexistem, mas cujas questões nem sempre coincidem.

Vimos que a formação da agenda depende do reconhecimento de situações diversas como “problemas políticos” a serem solucionados. Assim, a formação da agenda é influenciada por vários fatores, entre os quais se destacam: (i) os problemas, cujo reconhecimento é afetado por crises, pela ação coletiva organizada ou por oportunidades políticas; (ii) os atores visíveis, invisíveis e as comunidades políticas; (iii) a existência de propostas ou concepções prévias que viabilizem a busca de solução para os problemas; (iv) os eventos da vida política, como eleições, crises etc.

Conhecemos os modelos de análise do processo de decisão política. O modelo da política racional, no qual a análise parte do suposto de que o governo age unitariamente definindo seus objetivos, identificando as soluções alternativas, avaliando as consequências de cada uma e fazendo escolhas consistentes. Conhecemos também o modelo organizacional, o qual consegue escapar do problema da racionalidade absoluta e abstrata, uma das falhas do modelo anterior. Este modelo fornece uma solução para o fato de que o governo e o Estado não são entidades unitárias e monolíticas, mas sim constelações de organizações com visões concorrentes quanto à defi-

nição do problema e às soluções propostas. Estas últimas são decisivamente influenciadas pela cultura e pelas rotinas organizacionais. Aprendemos sobre o modelo da política burocrática, que permite perceber como uma decisão que inicialmente parece pouco racional, pode ter sido, na realidade, o elemento de barganha para que os atores envolvidos obtivessem uma vantagem muito maior em outra política que, em princípio, nada tem a ver com a primeira.

Aprendemos que a formação de alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, pois nele se evidenciam vários *issues* e se desvendam as preferências dos atores, iniciando um confronto e/ou construindo alianças visando decisões favoráveis às suas preferências.

Conhecemos os modelos de tomada de decisão. O primeiro, denominado racional-compreensivo ou racional-exaustivo, supõe que o tomador de decisão primeiramente define seus valores e objetivos. Em seguida faz o levantamento de todas as alternativas para alcançar esses objetivos, realiza estudos em extensão e profundidade sobre todas elas, avalia o impacto provável de cada alternativa sobre o problema, seus respectivos custos e escolhe a que apresente melhor relação custo/benefício.

Soubemos que este modelo foi muito criticado devido ao enorme tempo que dedica ao levantamento de informações e análise de um número muito extenso de alternativas, o que o torna inviável. Além disso, suas suposições sobre a racionalidade absoluta dos tomadores de decisão é ingênua. Por fim, verificamos que este modelo apresenta-se como se o processo decisório fosse estritamente técnico e totalmente despolitizado, ignorando as restrições da política e da democracia às escolhas dos governantes.

Conhecemos o modelo incrementalista, que resulta da crítica ao racional-compreensivo. Nele, o decisor limita-se a analisar as alternativas que apresentem o menor número de restrições legais ou políticas e que de fato sejam diferentes da política já existente; com isso, a análise se restringe a um número limitado de alternativas. O tomador de decisão não define previamente os objetivos, mas sim, vai fazendo a escolha dos objetivos no processo, adaptando-os aos meios disponíveis ou quase-disponíveis. Ao invés da informação e da avaliação custo/benefício, o que pesa mais na decisão são os limites históricos à decisão e as relações de poder, já que o principal critério é o acordo político obtido em torno de uma alternativa. Daí que este modelo tem como resultado decisões de pequeno escopo, sempre ajustáveis, com o caráter de ensaio-e-erro, que representam pequenas mudanças nas políticas já existentes. Por isso, o modelo é considerado conservador.

Embora, de fato, a maioria das decisões nos governos democráticos se aproxime muito do modelo incrementalista, muitas delas não podem ser explicadas por ele. Diante desta lacuna, os estudiosos formularam o modelo *mixed-scanning* ou modelo de “exploração combinada”. Neste, o que é mais importante é a diferenciação entre tipos de decisão: estruturantes e ordinárias.

Aprendemos que as decisões estruturantes são bastante amplas e definem as diretrizes das políticas, enquanto as decisões ordinárias são delimitadas pelas estruturantes e referem-se a aspectos específicos das políticas. Enquanto as decisões estruturantes são tomadas com base no conhecimento do campo da decisão, os decisores tomam as decisões ordinárias mediante processos que representam um misto do modelo racional-compreensivo (sem a mesma amplitude e rigor) e do incrementalista, bastante ampliado.

Também aprendemos sobre a implementação de políticas, que é um processo pelo qual as decisões deixam de ser apenas intenções, saem do papel e se tornam intervenção na realidade. A implementação é um processo bastante complexo, que envolve novas decisões, simultâneas e subseqüentes à execução de diversas medidas da política.

A implementação pode ser analisada com o auxílio de três modelos. O *top-down*, que estabelece que formulação e implementação são etapas rigorosamente separadas e diferenciadas, seja porque envolve atores diferentes, seja porque envolve distintos graus de autoridade e de complexidade. Neste modelo, os políticos formulam e decidem, e comandam os burocratas, que executam as suas decisões, implementando a política.

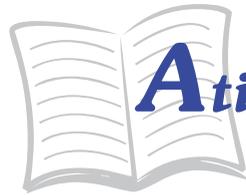
Já o modelo *bottom-up* propõe que a política seja concebida a partir da base, das percepções das demandas e das experiências de resolução dos problemas desenvolvidas pelos atores situados nos escalões inferiores da administração. As práticas estabelecidas a partir da base seriam institucionalizadas nos níveis superiores, consolidando-se como política pública.

Finalmente, segundo o modelo interativo-iterativo, não há um fluxo único nem da formulação para a implementação (modelo *top-down*), nem desta em direção à formulação (modelo *bottom-up*). Em lugar disso, haveria um processo complexo, de idas e vindas, entre as diversas fases do ciclo, dando origem a várias etapas de decisão, que iriam sendo reformuladas conforme as reações dos diversos atores à agenda que se formou, ao curso assumido pelas decisões e aos impactos da implementação.

Observamos que alguns tipos de políticas podem ser mais ou menos difíceis de serem implementadas. O acompanhamento, o monitoramento, a avaliação e o controle das políticas são processos importantes para que as políticas ganhem

efetividade, resultando não apenas em intervenção na realidade, mas sim em transformações dos problemas em situações solucionadas.

E, para finalizar, pudemos ver que há ocorrência de ações dispersas entre as diferentes agências e de programas desarticulados no interior de cada uma delas. Além disso, a maior parte das ações ainda hoje reflete a concepção típica do primado da economia. Não chegam sequer a expressar concepções de prevenção de problemas, e menos ainda, de investimento consistente na formação de capital humano, visando o destino futuro do País.



Atividades de aprendizagem

Para saber se você entendeu o que foi apresentado, realize as atividades propostas. Caso tenha alguma dúvida, faça uma releitura atenciosa dos conceitos ainda não entendidos e, se necessário, entre em contato com seu tutor.

1. Identifique, na sua área de trabalho, um “estado de coisas”. Justifique por que você o considera um “estado de coisas” e não um “problema político”. Que tipo de evento poderia fazer com que esse “estado de coisas” se tornasse um “problema político” e viesse a ser incluído na agenda governamental?
2. Usando a internet, faça um estudo da Política de Transferência de Renda com Condiionalidades – Bolsa Família e identifique três *issues*.
3. Procure observar a implementação de uma política com a qual você tem contato frequente. Verifique se todas as condições de êxito da implementação estão presentes. Falta alguma? Qual? Isso tem algum tipo de consequência sobre o resultado da política? Descreva.
4. Compare os modelos *top-down* e *bottom-up* de implementação de políticas e faça uma lista das características de cada um deles.
5. Sintetize as diferenças entre monitoramento e avaliação.
6. Por que é importante realizar o monitoramento de políticas, programas e projetos? Faça uma lista de **cinco** motivos pelos quais devemos efetuar o monitoramento.

Referências



AMITAI ETZIONI. *Biography*. [2008]. Disponível em: <<http://www.amitaietzioni.org/biography.html>>. Acesso em: 3 jul. 2014.

ALFORD, Robert; FRIEDLAND, Roger. *Powers of Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. 2. ed. New York: Addison-Wesley, 1999.

_____. Conceptual models and the cuban missile crisis. *In: The American political science review*. v. LXIII, n. 3, set. 1969.

ALTER, Catherine; HAGE, Jerald. *Organizations Working Together*. Newbury Park, Califórnia: Sage, 1993.

ARRETCHE, Teresa da Silva. Tendências no Estudo Sobre Avaliação. *In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BACHRACH, Peter; BARATZ Morton S. *Power and poverty: theory and practice*. New York: Oxford University Press, 1970.

BARDACH, Eugene. *The implementation game: What happens after a bill becomes a Law*. 2. ed. Cambridge: Mit. Press, 1977.

BAYER, Vick; MARCH, James; SAETREN, Harald. Implementation and ambiguity. *In: MARCH, James. Decisions and organizations*. New York: Basil Blackwell Inc., 1989.

BRITTOS, Valério C.; NAZÁRIO, Paola M. *Audiovisual: projetos, repercussões e demandas*. 2004. Disponível em: <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/ValerioBrittoPaolaNazario.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2014.

CITI. *Herbert Alexander Simon*. [2008]. Disponível em: <http://www.citi.pt/educacao_final/trab_final_inteligencia_artificial/herbert_simon.html>. Acesso em: 3 jul. 2014.

DAGNINO, Renato *et al. Gestão Estratégica da Inovação: metodologias*

para análise e implementação. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002.

DOWNS, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown, 1967.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPLAN/IPEA. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPLAN/IPEA, 1990.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1981.

_____. Models of politics: some help in thinking about public policy. In: *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall, 1972.

EASTON, David. *Esquema para el análisis política*. Buenos Aires: Amarroutu, 1969.

FORUM for a Safer Democracy. *Bernardo Kliksberg*. [2008]. Disponível em: <<http://english.safe-democracy.org/author/bernardokliksberg/>>. Acesso em: 3 jul. 2014.

FOTOS LIMÃO. [Coerção policial]. [2008]. Disponível em: <<http://fotos.limao.com.br/galeria,,16916,,17,%7C,GERAL-CONFLITOENTRE-%20POLICIAIS-E-TORCEDORES-NO-PALESTRA-00.htm>>. Acesso em: 14 out. 2009.

GRINDLE, Merille S.; THOMAS, John W. *Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1991.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the three new institutionalism. In: *Submitted to Political Studies*. April, 1996.

HALL, Richard. *Organizações: estrutura e processos*. Trad. Wilma Ribeiro. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1982.

HALL, Richard H.; QUINN, Robert E. (Org.). *Organizational theory and public policy*. California: Sage Publications Inc., 1985.

HAM, Christopher; HILL, Michael. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Brighton: Wheatsheaf Books, 1985.

HJERN, Benny. Implementation research: the link gone Missing. In: *Journal of Public Policy*, 1982.

_____; PORTER, David. Implementation Structures: a new unit of administrative analysis. In: *Organizations Studies*, n. 2, 1981.

KLIKSBERG, Bernardo. *O desafio da exclusão para uma gestão social eficiente*. São Paulo: FUNDAP, 1997.

LINDBLOM, Charles Edward. *O processo de decisão política*. Brasília: UnB, 1981.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

_____. *Street-level bureaucracy and analysis of urban reform*. *Urban Affairs Quarterly*, 1971.

LOWI, Theodore J. Four Systems of policy, politics and choice. *In: Public Administration Review*, v. 32, n. 4, 1992.

_____. *The end of liberalism*. New York: Norton, 1969.

_____. *Distribuição, regulação, redistribuição: as funções do governo*. Trad. André Villalobos. New York: W. W. Northon e Company, 1966. Mimeo.

MARCH, James; OLSEN, Johan. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics life*. New York: The Free Press, 1989.

MARCH, James. *Decisions and organizations*. New York: Basil Blackwell, 1988.

_____. *Ambiguity and choice in organizations*. Oslo: University Forlage, 1976.

_____; SIMON, Hebert Alexander. *Organizations*. New York: John Wiley and Sons, 1958.

MAZMANIAM, Daniel. *In: SABATIER, Paul. Implementation and Public Policy*. Lanham, Ma: University Press of America, 1989.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe (Org.). *Transições do Regime Autoritário: sul da Europa*. São Paulo: Vértice, 1988.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. Trad. Fábio Fernandes. São Paulo: Edusp, 1999.

PERROW, Charles. *Complex organizations: a Critical Essay* Scott. Dallas: Foresman and Company, 1978.

_____. *Análise organizacional: um enfoque sociológico*. São Paulo: Atlas, 1972.

PETERS, Guy. *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1979.

RANNEY, Austin. *Political Science and public policy*. Chicago: Markhan, 1968.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. *O Estudo da Política: Temas Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. In: *Journal of Public Policy*, n. 6, 1986.

SABATIER, Paul A; MAZMANIAN, Daniel A. Policy Implementation. *The Encyclopedia of Policy Studies*. New York, 1983.

SALISBURY, Robert. The analyses public policy: a Search For Theories and Roles. In: SHARKANSKY, Ira (Ed.). *Policy Analysis and Public Policy*. Chicago, Markham, 1968.

SCHMITTER, Phillip. Reflexões sobre o Conceito de Política. In: BOBBIO, Norberto et al. *Curso de Introdução à Ciência Política*. Brasília: UnB, 1984.

SIMON, Herbert Alexander. *Administrative Behaviour*. Glencoe, Illinois: Free Press, 1945.

SUBIRATS, Joan. La implicación social ante los retos de la exclusión. VII Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 2002. Mimeo.

_____.; GOMA, Ricard. *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ed. Ariel, 1998.

_____. Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común. In: *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado, 1996.

_____. *Análisis de política pública y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, 1994.

SULBRANDT, José. Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público. *In*: KLIKBERG, Bernardo (Org.). *Como enfrentar la pobreza?: aportes para la acción*. 2. ed. Buenos Aires: Grupo Editor Latino Americano, 1992.

WILENSKY, Harold L. *Organizational intelligence: knowledge and policy in government and industry*. New York/London: Basic Books, Inc. Publishers, 1968.

YALE UNIVERSITY. *Charles Lindblom*. [2008]. Disponible em: <<http://politicalscience.yale.edu/publications/politics-economics-and-welfare-planning-and-politico-economic-systems-resolved-basic>>. Acceso em: 2 jul. 2014.

MINICURRÍCULO

Maria das Graças Rua

Possui graduação em Licenciatura em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Madre Gertrudes de São José, ES, (1976); mestrado em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – SBI/IUPERJ (1984); e doutorado em Ciências Humanas – Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – SBI/IUPERJ (1992). Atualmente, é professora adjunta IV da Universidade de Brasília. Tem experiência na área de Políticas Públicas e Gestão Governamental, com ênfase em Avaliação de Políticas Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: Brasil, administração pública, monitoramento e avaliação de programas e projetos, avaliação de impacto, inovação, meio ambiente, violência e segurança pública.

