

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 Administração Pública

# ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

## Políticas Públicas e Sociedade

Maria Paula Gomes dos Santos

2021

## Profa. Maria Paula Gomes dos Santos

Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/ Universidade Cândido Mendes), é Mestre em Políticas Públicas e Administração Pública e Administração Pública pelo Institute of Studies, de Haia (Países Baixos). Técnica em Planejamento e Pesquisa do IPEA desde 2009, trabalhou na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, tendo experiência docente em cursos de graduação e pós-graduação em diversas instituições públicas de ensino superior, tais como a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).



### Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

S237p Santos, Maria Paula Gomes dos  
Políticas públicas e sociedade / Maria Paula Gomes dos Santos. –  
3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração /  
UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.  
73 p.

Bacharelado em Administração Pública  
Inclui bibliografia  
ISBN 978-85-7988-303-3

1. Administração pública – História. 2. Políticas públicas. 3. Política Social. 4. Bem-estar social. 5. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDD 35

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

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 de Pernambuco | UPE

AUTOR DO CONTEÚDO

Maria Paula Gomes dos Santos

EQUIPE TÉCNICA – UPE | NEAD

COORDENAÇÃO DO NEAD - UPE

Renato Medeiros de Moraes

COORDENAÇÃO DO PROJETO

Roberto Luiz Alves Torres

PROJETO GRÁFICO

José Marcos Leite Barros

EDITORAÇÃO

Anita Maria de Sousa

Aldo Barros e Silva Filho

Enifrance Vieira da Silva

Danilo Catão de Lucena

REVISÃO TEXTUAL

Maria Tereza Lapa Maymone de Barros

Geruza Viana da Silva

CAPA

José Marcos Leite Barros





# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO_____	7
CAPÍTULO 1 - CONCEITOS FUNDAMENTAIS_____	9
Conceitos Fundamentais	9
Sociedade e suas Instituições	11
Política, Poder, Estado e Governo	14
Liberalismo e Marxismo	18
CAPÍTULO 2 - MERCADO E ESTADO: O PÚBLICO E O PRIVADO NA REGULAÇÃO DA VIDA SOCIAL_____	27
Mercado e Estado: o Público e o Privado na Regulação da Vida Social	27
CAPÍTULO 3 - O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: HISTÓRICO E TIPOLOGIAS_____	33
O Estado de Bem-Estar Social: Histórico e Tipologias	33
Histórico	33
Modelos de Estado de Bem-Estar Social	35
CAPÍTULO 4 - POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIAS E MÉTODOS DE ANÁLISE_____	43
Políticas Públicas: Teorias e Métodos de Análise	43
Modelos Teóricos para a Análise de Políticas Públicas	45
Ciclos de Políticas Públicas	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS_____	67
REFERÊNCIAS_____	70



# POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE

**Profa. Maria Paula Gomes dos Santos**

## Apresentação da Disciplina

Caro estudante,

A disciplina aqui desenvolvida tem como proposta iniciá-lo nos conceitos e métodos fundamentais da Análise de Políticas Públicas; disciplina que é, ao mesmo tempo, teórica e prática.

Este empreendimento requer, inicialmente, o esforço de exploração de conceitos como Sociedade, Estado, Política, entre outros que lhe são correlatos, uma vez que as políticas públicas são artifícios criados e atualizados, na época contemporânea, para dar conta de questões e relações próprias da ordem social e política.

Assim, a disciplina tem início com o Capítulo 1, na qual trataremos dos conceitos de Sociedade, Instituições, Política, Governo e Estado, cuja compreensão é pré-condição para o entendimento do que são as políticas públicas, sua função e os modelos sob os quais se pode analisá-las.

Em seguida, no Capítulo 2 trataremos de abordar uma dicotomia essencial para a contextualização das diversas modalidades de análise e de práticas de políticas públicas no século XX: a que se refere às relações entre Mercado e Estado, que se constituem nas instituições representativas das esferas privada e pública na vida social contemporânea.

No Capítulo 3 nos dedicaremos a conhecer mais detidamente um experimento de política pública que se impôs no mundo capitalista avançado, logo após a Segunda Grande Guerra – o Estado de Bem-Estar Social - e que, a despeito das críticas e revisões que recebeu, permanece como um paradigma respeitável para a estruturação das relações entre Estado e Sociedade, no capitalismo.

Por fim, no Capítulo 4 iremos mergulhar nos aspectos técnicos e teóricos da Análise de Políticas Públicas, a partir de onde você poderá buscar aprofundar seu entendimento sobre os processos e impasses envolvidos na tarefa de governar.

Na expectativa de lhe proporcionar uma leitura agradável e interessante, desejamos a você um bom aproveitamento dos conteúdos aqui apresentados.

Professora  
Maria Paula Gomes dos Santos



## CAPÍTULO I

## CONCEITOS FUNDAMENTAIS

**Profa. Maria Paula Gomes dos Santos**

### Objetivos Específicos de Aprendizagem

Ao final deste Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Relacionar Sociedade, regras e instituições, bem como, relacionar política X poder e liberalismo X democracia;
- Definir grupos ou agregados sociais;
- Conceituar Estado Moderno;
- Indicar as características do pensamento liberal e do pensamento marxista; e
- Explicar o capitalismo na visão marxista.

### Conceitos Fundamentais

Caro estudante,

Ao iniciarmos um estudo sobre Políticas Públicas e suas relações com a Sociedade, nos deparamos com a necessidade de esclarecer, previamente, um conjunto de conceitos, que se constituem em importantes ferramentas para a compreensão dos fenômenos que vamos analisar. São eles: Política, Sociedade, Estado e Governo, entre outros. Estes termos têm sido objeto de extensa reflexão e de debate, ao longo da história do pensamento ocidental. São responsáveis pela produção de uma alentada literatura, cujas origens estão na Antiguidade Clássica, com os filósofos gregos, e permanecem até hoje na agenda de investigação das Ciências Sociais.

Não cabe aqui refazer todo o percurso desta bibliografia, porém não podemos ignorá-la. Necessitamos, portanto, de estabelecer, nesta disciplina, uma base conceitual que sirva ao desenvolvimento do curso e garanta a você, estudante, a possibilidade de articular as análises aqui realizadas com as demais disciplinas, bem como com os fenômenos sociopolíticos que se apresentam à sua observação na vida diária. Desta forma, buscaremos, neste Capítulo, oferecer uma breve sistematização teórica, que favoreça este objetivo.

Desejamos então que você tenha uma boa leitura e em caso de dúvidas não hesite em entrar em contato com o seu tutor.

Começaremos agora nossos estudos num grau de profundidade **moderado** – isto é, sem obrigar você, estudante, a um mergulho integral na obra dos principais formuladores destes conceitos – tentando evitar, contudo, resvalarmos em simplificações impróprias.

Vale lembrar que muitos destes conceitos já foram tratados na disciplina *Ciência Política*, no Período 1 deste curso, na medida em que o estudo das Políticas Públicas configura-se numa subárea desta ciência.

Por outro lado, cabe advertir também que, para muitos destes conceitos, há entre os próprios pensadores diferenças quanto às definições adotadas. As Ciências Sociais se ocupam de fenômenos que têm por principal característica dependerem da **vontade dos homens** (MACPHERSON, 1978); e isto tem diversas implicações, relativas ao que seja considerado “verdadeiro” ou “falso” neste campo. Uma destas implicações é a de que a interpretação dos fenômenos sociais não escapa das **determinações éticas** – ou seja, da **influência dos valores e convicções** – daqueles que as realizam. Disto decorre que a definição de conceitos tão básicos como os de Estado ou de Sociedade pode variar entre autores tão respeitados como Aristóteles, Karl Marx ou Max Weber. Estes conceitos, podemos dizer, não possuem significados definitivos, mas **interpretações e versões**, mais ou menos aceitas, e mais ou menos adequadas ao tratamento de situações específicas.

Outra implicação importante é que os estudos empreendidos pelos cientistas sociais nem sempre apresentam os mesmos resultados, se realizados por pesquisadores distintos e em condições distintas. Porque os próprios fenômenos sociais têm causalidades e dinâmicas que variam muito, segundo as condições de sua observação. Em virtude disto, as Ciências Sociais apresentam **menor grau de previsibilidade** do que, por exemplo, as Ciências Naturais.

Tudo isto pode parecer estranho a quem, como a maioria de nós, recebeu uma educação científica informada pelos parâmetros da ciência natural, especialmente da Física, cujo poder preditivo era considerado “perfeito”, pelo menos até o advento da Teoria da Relatividade (depois dela, até os fenômenos físicos passaram a ser entendidos como dependentes de muitos outros, de difícil mensuração).

Estamos vendo que no campo das Ciências Sociais é ponto pacífico que não há “verdades” definitivas sobre qualquer fenômeno, bem como não existe conceito fundamental que não esteja permanentemente sendo revisto e reformulado. Assim, nosso esforço, neste curso, destina-se a oferecer algumas “chaves” para o entendimento das dinâmicas que constituem a vida social e para a compreensão das possibilidades de sua “administração”, as quais se constituem, por excelência, no objeto de interesse das Políticas Públicas.

***Este Capítulo será composta por três subcapítulos, dedicadas a conceitos e teorias relevantes para a nossa disciplina: a Sociedade e suas***

*Instituições; a Política, o Poder e o Estado; e as teorias que, a partir do século XIX, têm pautado as interpretações sobre a sociedade capitalista: o Liberalismo e o Marxismo.*

## Sociedade e suas Instituições

A sociedade pode ser definida como uma “contextura” – no dizer dos pensadores Horkheimer e Adorno (1973, p. 263) – na qual se processam **relações** entre indivíduos ou grupos, regidas por **regras** e **instituições**. Estas, por sua vez, estabelecem os **papéis sociais**, ou seja, um “manual de conduta” a ser seguido por cada indivíduo, em cada contexto social específico. A família, por exemplo, é uma instituição social, na qual estão previstas as regras de conduta e os papéis de pais, filhos, avós, tios etc.

As regras e instituições podem ser formais ou informais. Isto é, podem ser estabelecidas e fiscalizadas de forma deliberada e explícita, por uma autoridade pública – como são as **leis**, no Estado contemporâneo; ou instituídas e cobradas informalmente, pela **tradição** e pelos **costumes**. Vale ressaltarmos que não é por prescindirem de uma autoridade pública formal – que comande sua produção, execução e fiscalização – que as regras tradicionais e costumeiras têm menor força. Pelo contrário – às vezes, são mais obedecidas do que as próprias leis.

Podemos compreender o termo **Sociedade** como o referente de uma **ordem**, a qual pode ser comparada a uma “teia”, onde se dão **interações** entre indivíduos e/ou grupos. Estas interações são pautadas necessariamente pelas **regras** e **instituições**, e pelos **papéis**, que mencionamos anteriormente. Estes **modelam** os comportamentos individuais e coletivos, indicando o que se pode e o que não se pode fazer, num dado contexto social.

*Dado o conceito de sociedade, podemos perguntar: um filho pode contradizer seus pais? Um cidadão pode abster-se de votar? É possível um homem escolher, para esposa, a irmã de sua própria mãe?*

Cada sociedade terá sua própria resposta a estas perguntas, posto que segue regras e se organiza segundo instituições próprias e distintas.

A origem das **instituições sociais** remete a disputas pelo controle de recursos sociais, importantes para a coesão e reprodução de uma dada sociedade (NORTH, 1991). Ou seja, na base de qualquer instituição estão conflitos em torno de recursos relevantes. Estes recursos podem ser materiais – como a terra e o alimento; ou imateriais, como o poder e o prestígio. Sua importância para a sociedade e o grau em que os indivíduos desejam controlá-los depende dos **valores** de cada sociedade. Na sociedade capitalista, por exemplo, a **propriedade de bens materiais** é extremamente desejada e disputada, dando origem, como sabemos, ao próprio poder político. Já em outras formações sociais, o prestígio e o poder podem não advir da posse ou controle destes bens, mas das orientações impostas pela religião dominante, conforme argumentou Weber (1973), em seus estudos sobre a Índia, por exemplo.

Assim, as **religiões**, as formas de **divisão do trabalho** e de **distribuição da propriedade**, e mesmo **as línguas**, são instituições sociais – como também o são **as leis e o Estado** contemporâneos – que pautam os comportamentos individuais e coletivos, e estabelecem os limites e possibilidades destes comportamentos.

Os **grupos**, ou **agregados sociais** – entendidos como as **unidades básicas da sociedade** – se definem pela adesão, voluntária ou involuntária, de um conjunto de indivíduos a certas regras e instituições. E se distinguem, uns dos outros, pela particularidade das regras que comandam cada um deles. **Etnias, classes, grupos religiosos, famílias, clãs, nacionalidades, grupos de interesse**, entre outros, constituem agregados ou grupos sociais.

Os grupos admitem indivíduos com múltiplos pertencimentos. Ou seja: um mesmo indivíduo pode estar referido a diversos grupos, a um só tempo. Nas sociedades industriais e urbanas contemporâneas – as chamadas **sociedades complexas** – uma enorme variedade de grupos coexiste e interage, numa mesma “teia”, segundo regras às vezes muito distintas e até contraditórias.

Já as sociedades ditas **tradicionais** – baseadas tão somente em regras e costumes **não escritos** – admitem menor variabilidade de grupos internos, e menor quantidade de pertencimentos diversificados, de seus indivíduos. Podemos dizer que a complexidade de uma sociedade é dada pelo grau de variedade dos seus grupos sociais, somado à multiplicidade de vínculos que um mesmo indivíduo pode manter com eles.

As **interações sociais** – que se dão tanto entre indivíduos quanto entre grupos – podem ocorrer de forma **cooperativa, competitiva ou conflitiva**. O que determina qual destas formas prevalecerá numa determinada interação, são os **interesses e valores** dos indivíduos ou grupos envolvidos, diante de situações específicas. Se o dinheiro é importante numa sociedade, a competição por ele pode ser dura, do mesmo modo que a competição entre irmãos mais velhos e mais novos, em sociedades onde a **primogenitura\*** assegura muitos privilégios.

### SAIBA MAIS

**\*Primogenitura** – condição de primogênito; que ou aquele que nasceu primeiro; o primeiro filho de um casal. Fonte: Houaiss (2009).

A competição pelo controle de recursos, portanto, gera conflitos sociais, que podem ser mais ou menos predatórios. Isto é, mais ou menos ameaçadores à coesão interna do grupo e à sua reprodução social. São estas ameaças que geram a necessidade de ordenamentos sociais – instituições e regras – demarcadores dos limites da própria competição.

É precisamente o receio da competição predatória entre os homens que dá origem ao **Estado**, segundo os filósofos políticos contratualistas dos séculos XVI e XVII – especialmente **Thomas Hobbes**, **John Locke** e **Jean-Jacques Rousseau**. Segundo estes pensadores, o Estado derivaria de um **pacto**, ou **contrato**, ao qual os indivíduos aderem **voluntariamente**, para evitar a guerra permanente e o despotismo. A rigor, o contrato social é, para os contratualistas, a origem e o fundamento da própria sociedade e do poder político.

## SAIBA MAIS

**Thomas Hobbes (1588-1679)** – Foi o filósofo que, inspirado pelas teorias do movimento e do corpo, compreendeu o homem como uma máquina natural submetida ao estrito encadeamento de causas e efeitos. Sua obra mais conhecida é *Leviatã*, publicada em 1651, na qual o filósofo trabalha o conceito de estado de natureza, segundo o qual, sendo os homens movidos pelo desejo e não limitados por nada (integralmente livres), disputam o tempo todo a posse de bens materiais. Considerando que o desejo de poder e o desejo de viver são contraditórios, resta aos homens transferir à autoridade pública (Estado) a sua potência individual. A soberania do Estado, segundo Hobbes, é ilimitada, pois o contrato que a estabelece não a sujeita a nenhuma obrigação. Fonte: Châtelet, Duhamel e Pisier-Kouchner (1985).

**John Locke (1632-1704)** – A obra política de Locke é contemporânea da segunda revolução inglesa (1689), da queda definitiva do regime de direito divino e da instauração de uma espécie de monarquia constitucional. São esses fatos históricos que explicam a teoria lockeana como inteiramente contrária ao “contrato de submissão” que institui o *Leviatã* de Hobbes. Locke baseia sua investigação política numa concepção dos direitos naturais – no estado de natureza – que indica um conceito-limite, e, outras vezes, um período histórico primitivo. Para Locke, os homens foram criados de tal modo que são capazes de conhecer, de expressar seu pensamento e de trabalhar. Essa liberdade inscreve um direito natural, ou originário que capacita o homem para dispor de sua vida e de suas palavras como lhe convém, e de caçar os animais e de ocupar um território em que possa trabalhar para sobreviver. Como você pode perceber, esses são os fundamentos filosóficos do Liberalismo. Fonte: Châtelet, Duhamel e Pisier-Kouchner (1985).

**Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)** – Foi o responsável pela reflexão sobre as fontes da desigualdade entre os homens desde 1754, quando ao polemizar sobre a natureza humana advertiu seus contemporâneos para a grande heterogeneidade das teses que precederam a sua. Tentou denunciar esse erro comum aos teóricos do direito natural, que, como afirmou, transportaram para o estado de natureza ideias que haviam retirado da sociedade; ideias que falavam do homem selvagem, à medida que retratavam o homem civilizado. Fonte: Châtelet, Duhamel e Pisier-Kouchner (1985).

Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1983), em sentido muito amplo, o contratualismo compreende todas aquelas teorias políticas que veem a origem da sociedade e o fundamento do poder político (chamado, de quando em quando, *potestas*, *imperium*, Governo, soberania, Estado) num contrato, isto é, num acordo tácito ou expresso entre a maioria dos indivíduos, acordo que assinalaria o fim do estado natural e o início do estado social e político.

*Na próxima seção, nos dedicaremos a analisar mais detidamente os conceitos de Política, Poder, Estado e Governo, a partir dos quais o próprio conceito de Políticas Públicas ganha sentido.*

## Política, Poder, Estado e Governo

A **política** consiste em uma **ordem específica** de relações e interações sociais: uma “subteia” da Sociedade, na qual se processam os conflitos relativos à apropriação e ao controle dos recursos sociais relevantes, especialmente o **poder**.

Política, portanto, é antes de tudo um **conceito**, que se refere especificamente a um **conjunto particular de interações, diretamente relacionadas à distribuição do poder, nas relações sociais**, atravessando diversas instituições.

O **poder social** é descrito por Stoppino (1983) como uma “relação entre pessoas”, derivada da capacidade de um homem, ou grupo, de determinar intencional ou interessadamente o comportamento de outros homens. Mas não se trata, diz este autor, de uma relação entre apenas duas partes: a que manda e a que obedece. Para ele, o poder implica numa relação “triádica”. Isto é, há um **terceiro elemento necessário** ao exercício do poder, que é “[...] a esfera de atividade a que o poder se refere [...]” (STOPPINO, 1983, p. 934). Isto significa que uma pessoa pode ter poder em certas áreas (na política, por exemplo), mas não em outras (como a sua própria casa). Conheçamos diretamente o argumento de Stoppino (1983, p. 934):

A mesma pessoa ou o mesmo grupo pode ser submetido a vários tipos de Poder relacionado com diversos campos. O Poder do médico diz respeito à saúde; o do professor, à aprendizagem do saber; o empregador influencia o comportamento dos empregados, sobretudo na esfera econômica e na atividade profissional; e um superior militar, em tempo de guerra, dá ordens que comportam o uso da violência e a probabilidade de matar ou morrer.

[...] A esfera do Poder pode ser mais ou menos ampla, e delimitada mais ou menos claramente. O Poder que se funda sobre uma competência especial fica confinado ao âmbito desta competência. Mas o Poder político e o Poder paterno abrangem, normalmente, uma esfera muito ampla.

A obediência ao poder, por sua vez, pode ser **voluntária** – quando os comandados atendem às determinações de outrem, por estarem convenci-

dos de que isto é o melhor para si; ou **decorrente de coerção** – quando a obediência se dá mediante a ameaça do uso da força física e/ou das armas.

Segundo o mesmo Stoppino, quando o poder político se estabiliza e institucionaliza, ele constitui-se na **autoridade**. Esta, por sua vez se fundamenta na **legitimidade**. Isto é, no consentimento, voluntário ou forçado, dos dominados.

De acordo com Weber (2004), **autoridade** – termo que também foi traduzido de sua obra como **dominação** – pode se configurar segundo três **tipos ideais**:

- a autoridade carismática;
- a autoridade tradicional; e
- a autoridade racional-legal.

A **autoridade carismática** emana diretamente da força pessoal do governante, de sua capacidade de convencer e de impressionar seus súditos, por seus atos e palavras. A **autoridade tradicional** decorre, vale redundar, da tradição: “[...] é assim porque sempre foi assim [...]”. Os súditos obedecem por força do costume, ou por lhe atribuírem uma inspiração divina. Por fim, a **autoridade racional-legal** se fundamenta em regras, que definem expressamente o que é permitido ou proibido, seja ao governante, seja aos governados. As sociedades complexas ocidentais enquadram-se neste último tipo.

O **poder político** é um fenômeno social e encontra-se disseminado na sociedade, em doses diferentes, nas diversas instituições, sejam elas públicas ou privadas. Mas é no **Estado** – uma instituição muito particular – que ele está concentrado, em alta medida.

***E você imagina o que ocorreu para chegar à formação do Estado que temos hoje?***

O **Estado** que conhecemos hoje (o **Estado Moderno**) consolidou-se enquanto instituição no período que vai, aproximadamente, do século XVI ao XIX, sobre os territórios antes fragmentados do feudalismo medieval. Este **Estado Moderno** foi sendo constituído no seio das transformações sociais que deram origem ao capitalismo no Ocidente, e seus fundamentos foram lançados na chamada **Paz de Westfália**. No processo de “costura” desses tratados de paz, ganhou força a ideia de que, para se garantir uma paz duradoura no âmbito europeu, seria necessária a constituição de autoridades únicas e **soberanas** sobre os territórios e povos em conflito, cujos poderes se equilibrassem, no plano internacional. Daí surge, historicamente, a concepção de Estado-nação, com funções e formas de organização que, por sua vez, foram se alterando ao longo do tempo.

## SAIBA MAIS

**Paz de Westfália** – Um conjunto de tratados que pôs fim a várias guerras, ocorridas na Europa Central, no início do século XVII. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Antes disso, outras instituições regulavam a competição pelo controle dos recursos sociais. Ainda hoje, há sociedades que possuem mecanismos de regulação que não se constituem exatamente como Estado. Isto ocorre em muitas das sociedades ditas tradicionais, tais como as sociedades indígenas brasileiras, por exemplo.

Por outro lado, a ideia de Estado já estava presente na Antiguidade e na Idade Média, embora com significados um pouco distintos do que conhecemos, hoje. Tanto na Grécia Antiga quanto na Itália Medieval, haviam **Cidades-Estado\***, que também se constituíam em autoridade única sobre um território e um povo. Contudo, a extensão do seu poder, bem como sua organização, eram distintas do Estado surgido na Era Moderna e que chegou aos nossos dias.

## SAIBA MAIS

**\*Cidade-Estado** – regiões controladas exclusivamente por uma cidade, politicamente independentes. Cidades-Estados eram comuns na Antiguidade, principalmente na Grécia Antiga. Na era medieval, existiam no território que hoje pertence à Itália e à Alemanha, últimos países a se constituírem como Estados-nações. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

As teorias sobre a origem do Estado também são variadas. No século III a.C., **Aristóteles** formulou uma concepção, segundo a qual o Estado é uma extensão da família; e suas funções são, basicamente, satisfazer as necessidades materiais dos indivíduos (defesa, segurança e conservação), e promover a virtude e a felicidade da *pólis* – a coletividade civil grega.

## SAIBA MAIS

Você pode ver mais detalhes dos escritos de Aristóteles, no seu livro denominado *A Política*.

Durante a Idade Média, quando a autoridade era fragmentada entre diversos Senhores Feudais, não havia o Estado Nacional e o poder político dos Senhores fundava-se na **tradição**. Sustentava-se que este poder provinha de Deus e que a sociedade deveria pautar-se por seus mandamentos, tais como ensinados pela Igreja Católica. Foi **Nicolau Maquiavel** – que viveu e escreveu na península itálica, entre os séculos XV e XVI – quem

introduziu a ideia da **independência do governo em relação à religião**, a partir de uma concepção laica da sociedade, que acabou prevalecendo no pensamento ocidental, nos séculos seguintes.

Os pensadores **Contratualistas** já aqui mencionados – Hobbes, Locke e Rousseau – seguiriam nesta mesma trilha laica, conferindo ao Estado um estatuto **racional-legal**, que se corporifica no **contrato**, destinado a evitar a guerra de todos contra todos.

## SAIBA MAIS

No século XIX, duas novas teorias ganham especial influência, na definição do Estado que chegará ao século XX: o Liberalismo e o Marxismo. Trataremos delas na próxima seção.

Para o momento, vale memorizar que o Estado Moderno constitui-se num “mediador civilizador”: uma instituição que ordena a vida social e política nos territórios, assumindo funções de regulação social e de provisão de bens públicos. Sua configuração mais antiga é o Estado Monárquico, o qual vai, pelo processo de burocratização, transformar-se no Estado que conhecemos hoje. É chamado de Estado de Direito, na medida em que tem nas leis, e não na vontade do governante, o fundamento de sua autoridade.

Segundo Weber (2004), o que caracteriza o poder do Estado sobre um povo é ele possuir o **monopólio do exercício legítimo da violência**. Ou seja, somente o Estado pode usar da violência contra os indivíduos, ou grupos, que se encontram em seu território. De outro lado, o elemento que distingue a violência do Estado, daquela praticada por quaisquer outras organizações sociais (mesmo que possuam armas), é a **legitimidade** com que o Estado a exerce. A legitimidade do Estado emana do **consentimento**, da **autorização** que lhe é concedida pelo povo, para **governar** a todos, prevenindo e regulando conflitos, e provendo bens e serviços. É esta autorização que confere ao Estado **soberania**, ou seja, a condição de tomar decisões em nome de **todos**, para além dos interesses particulares, seja no plano interno (da sociedade) ou externo, no âmbito da comunidade das nações.

O **Governo**, por sua vez, consiste na **direção** que é dada ao Estado, por aqueles grupos que assumem o seu poder. As formas de apropriação do controle do estado podem ser várias, desde a Guerra até a competição entre partidos políticos, organizada através de eleições. A disputa pelo controle do Estado – e, por conseguinte, pelo direito de governar – tem sido, desde a Era Moderna, cada vez mais institucionalizada. Ao longo dos três últimos séculos, os Estados têm incorporado, cada vez mais, a participação dos governados na escolha dos governantes.

## Liberalismo e Marxismo

*As duas correntes teóricas que vamos ver agora se afirmaram ao longo do século XIX, buscando explicar as relações entre Estado e mercado nas sociedades capitalistas, e propondo formas mais justas de organização da sociedade. Ambas formaram-se combatendo ideias e a ordem prevalecente à sua época. Vamos estudar cada uma delas.*

Com base no pensamento de filósofos ingleses e franceses dos séculos XVI e XVII – entre eles, John Locke, Adam Smith, **David Ricardo**, **Voltaire** e **Montesquieu**, o liberalismo iria se opor ao poder absoluto exercido pelas monarquias hereditárias da Europa, que invocavam o direito divino como fonte de sua legitimidade. O marxismo, por sua vez, faria a crítica da sociedade burguesa e da ordem liberal, vigentes no século 19, a partir da produção de Karl Marx.

### SAIBA MAIS

**David Ricardo** – Influenciado por Adam Smith, aprofundou o estudo das questões monetárias. Em *Princípios de Economia Política e Tributação* (1817), expõe suas principais teses. Defende a livre competição no comércio internacional, com a especialização dos países na produção de determinados bens, o que beneficiaria compradores e vendedores. Sua teoria do trabalho, pela qual o valor de um bem é determinado de acordo com o trabalho necessário à sua produção, é considerada a contribuição mais importante para a ciência que criou. Elege-se em 1819 para o parlamento, no qual defende projetos liberais e reformistas. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

**François-Marie Arouet (Voltaire)** – Influenciado por Newton e por Locke, defendia as liberdades civis (de expressão, religiosa e de associação) e criticou as instituições políticas da monarquia, combatendo o absolutismo. Criticou o poder da Igreja Católica e sua interferência no sistema político. Voltaire foi um defensor do livre comércio, contra o controle do Estado na economia. Foi um importante pensador do iluminismo francês e suas ideias influenciaram muito nos processos da Revolução Francesa e de Independência dos Estados Unidos. Fonte: UOL Educação (2010).

**Charles-Louis de Secondat (barão de Montesquieu)** – Filósofo moralista, historiador e teórico político francês. Montesquieu exerceu uma influência considerável nas Assembleias Constituintes revolucionárias francesas. De sua reflexão sobre o espírito das leis, ele induz uma nova classificação dos regimes políticos, ao cabo da qual o governo moderado, onde é assegurada uma separação de poderes, revela-se a única solução institucional da liberdade política. Fonte: Châtelet, Duhamel e Pisier-Kouchner (1985).

Mas, diferentemente do liberalismo, que se impôs amplamente sobre o pensamento conservador, ao longo do século XIX, reorganizando as sociedades europeias conforme os seus princípios, o marxismo não logrou substituí-lo, no pensamento político e na ordem social vigente. Embora viesse a nutrir a plataforma política e eleitoral de dezenas de partidos operários através do mundo, o pensamento marxista só realizou-se em algumas experiências governamentais e societais no século XX, entre as quais estão a antiga União Soviética e Cuba.

Tanto uma como outra corrente têm em comum, nas suas origens, a preocupação com duas questões fundamentais para a ordem política:

- Qual é a natureza do domínio exercido pelo Estado sobre a sociedade e do uso da coerção física sobre os indivíduos? e
- Como maioria e minoria relacionam-se entre si e com o Estado?

*As respostas à primeira pergunta constituiriam o núcleo duro de cada matriz, permanecendo praticamente inalteradas ao longo do tempo. Já as respostas oferecidas para a segunda pergunta iriam variar consideravelmente, através da história. Vejamos, em primeiro lugar, os fundamentos do liberalismo e, em seguida, os do marxismo.*

O **pensamento liberal** funda-se numa corrente filosófica que foi predominante na Europa durante os séculos XVI e XVII: o **Jusnaturalismo**. Contrariamente a toda a tradição filosófica que lhe antecedeu – que tinha o **grupo** como unidade básica da vida social – o Jusnaturalismo iria buscar no **indivíduo** a origem do Direito e da ordem política legítima. A ideia base do Jusnaturalismo é “[...] o homem é um ser naturalmente livre [...]” e precisa ter a sua liberdade protegida pelo Estado e pelo Direito. Entre os vários e diferentes pensadores dessa corrente, quatro tiveram influência decisiva na formação do pensamento liberal: Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu e Jean-Jacques Rousseau.

Foram esses pensadores os responsáveis pela fundamentação teórica das mudanças sofridas na concepção de indivíduo. Se o contratualismo ofereceu ao pensamento da época as bases teóricas necessárias para justificar a existência do Estado, foi o jusnaturalismo o responsável pela concepção de indivíduo livre e racional.

Daí construíram-se os direitos políticos individuais e o Estado passou a ser o responsável pela defesa dos direitos de liberdade individual (liberdade de expressão, opinião, ir e vir e outros).

Apesar das diferenças de ideias entre os quatro pensadores, alguns elementos em comum foram fundamentais na constituição do liberalismo:

- a ideia de que a vida em sociedade não é o ambiente natural do homem, mas um artifício fundado num **contrato** (como já foi visto); que o contrato social que funda a sociedade civil teria sido precedido por

um **estado de natureza**, no qual as relações humanas seriam regidas pelo Direito Natural;

- que o Direito Natural seria a única base legítima do Direito Civil; e
- que somente por meio da **razão** seria possível conhecer os direitos naturais para, com base neles, estabelecer os fundamentos de uma ordem política legítima.

A partir desses pressupostos, Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau iriam tratar extensamente do Direito Público, dos fundamentos e da natureza do poder do Estado, estabelecendo, pela primeira vez na história, uma clara separação entre Estado e sociedade civil, entre esfera pública e esfera privada, que até hoje se constituem na referência básica do Estado de Direito.

Segundo a ordem liberal, todos os indivíduos são iguais por natureza e igualmente portadores de direitos naturais, dos quais eles não podem, sob nenhuma hipótese, abdicar: os direitos à liberdade e à propriedade.

No estado de natureza, quando não havia um poder estatal constituído, os indivíduos gozariam da mais plena liberdade e usufruiriam de tudo aquilo que pudessem possuir. Naquelas condições, não haveria nem bem, nem mal, nem a noção de justo ou injusto, pois nenhuma convenção ou lei – a não ser as da própria natureza – havia ainda sido estabelecida entre os homens.

***Se a condição humana, no estado de natureza, era a de plena liberdade e independência, o que, então teria levado a humanidade a abandoná-la, para viver em sociedade e sob o domínio do Estado?***

Apesar de conceberem a passagem do estado de natureza para o estado civil de formas distintas, todos os quatro autores dariam uma única resposta a essa pergunta: por **segurança** (conforme já foi mencionado na seção anterior).

E apesar das discordâncias entre estes autores, quanto às motivações que levaram a humanidade a deixar o estado de natureza para ingressar no estado civil, todos entendem que, sob a ordem civil, os direitos naturais dos indivíduos têm necessariamente de ser preservados. A renúncia a qualquer desses direitos – ainda que voluntária – seria sempre ilegítima, pois equivaleria à abdicação da própria humanidade. Assim sendo, por se tratar de **direitos humanos inalienáveis**, a preservação da liberdade e da propriedade dos indivíduos seria considerada pelos liberais como cláusula pétrea de qualquer contrato social. Toda ameaça ou tentativa de usurpação desses direitos seria sempre espúria, pois contrária à razão da existência do próprio Estado.

A ausência de uma base factual para essa teoria – já que nem a Antropologia nem a História jamais a comprovaram – não significaria qualquer

constrangimento para os filósofos jusnaturalistas, pois o seu método de trabalho é inteiramente **racional e dedutivo**, dispensando comprovações empíricas.

Ao rejeitarem a história como fonte do conhecimento da natureza e dos fundamentos de uma ordem política legítima, e aterem-se estritamente à razão, os pensadores liberais romperiam frontalmente com a **tradição** enquanto fonte de legitimação do poder, que se constituía na base de justificação da dominação dos reis e príncipes da Europa até o século XVII. A teoria jusnaturalista buscava encontrar a fonte original do poder político aplicável a toda humanidade, independentemente das circunstâncias temporais e dos costumes dos diferentes povos.

Além deste universalismo intrínseco, os valores liberais estariam ainda associados a um radical humanismo, que romperia com o princípio do **fundamento divino da lei e do poder dos governantes**, também vigentes até o século XVIII.

A ideia de que a união política surge de um pacto de submissão, por meio do qual cada indivíduo abre mão do uso legítimo da sua força física transferindo-o ao Estado, repousa sobre a noção, até então desconhecida, de representação popular como fundamento do exercício do poder político. Essa inovação faria com que o poder exercido por todo e qualquer governante – mesmo o das monarquias hereditárias – passasse a ser concebido como poder delegado pelos governados, e não mais por união de Deus, como sustentavam os adeptos do Direito divino.

A inversão do princípio da representação, por sua vez, abriria caminho para o surgimento da democracia liberal, na virada do século XIX para o XX. Mas até que a democracia fosse admitida pelos liberais haveria um longo percurso.

Inicialmente, liberalismo e democracia eram vistos como princípios inconciliáveis. Como vimos, de acordo com o liberalismo todo indivíduo é portador de direitos irrevogáveis, que devem ser respeitados por qualquer governo: seja o governo de um só, de poucos ou de muitos. Já a democracia, desde a Antiguidade, repousa, pura e simplesmente, no princípio do governo da maioria, que desconhece qualquer limite além da vontade desta.

Ora, se para o liberalismo o poder do Estado deve ser sempre limitado pelos direitos naturais, então existiria uma incompatibilidade fundamental entre os seus princípios e a prática democrática. Conforme colocado por Mill (1980, p. 87):

**A democracia não será jamais a melhor forma de governo [...] a não ser que possa ser organizada de maneira a não permitir que nenhuma classe, nem mesmo a mais numerosa, possa reduzir todo o resto à insignificância política.**

O temor da **tiranía da maioria** não era exclusivo dos liberais, mas compartilhado por muitos outros pensadores, desde muitos séculos. Para evitar tal risco, os liberais recomendariam não só a restrição do direito de participação política às classes educadas e proprietárias, como também a garantia de direito de expressão para a minoria. A primeira recomendação iria cair por terra com o advento da democracia, como examinaremos mais adiante; a segunda, no entanto, iria se tornar em uma das cláusulas pétreas das democracias liberais.

Mas antes que o pensamento liberal tivesse de rever alguns de seus pressupostos e previsões para se adaptar às circunstâncias criadas pela democratização das sociedades liberais, entre o final do século XIX e início do XX, outra poderosa corrente de pensamento iria surgir na Europa em oposição a ele, fazendo uma contundente e profunda crítica à sociedade e à economia capitalistas: **o marxismo**.

O marxismo se insere numa longa tradição da filosofia política – o organicismo – muito popular até dois séculos antes do predomínio do jusnaturalismo no pensamento europeu. A partir dele, a dinâmica social voltaria a ser analisada em função das relações entre os grupos sociais, em sua experiência concreta; e não mais, a partir de indivíduos abstratos. A **história** – relegada pelos jusnaturalistas a um plano secundário – é recuperada como dimensão central de reflexão pelos filósofos e economistas alemães do século XIX, entre os quais Marx.

Para este, a história não seria uma mera sucessão temporal de fatos e formas de organização social, mas teria um **motor**: a luta de classes, que a conduziria a um determinado desfecho. De acordo com essa concepção, o movimento da história não seria aleatório ou indeterminado, nem tampouco contínuo, mas se desenvolveria por meio de contradições, isto é, **dialeticamente**.

Na teoria de Marx, o movimento dialético da história não se daria no plano das ideias, mas no plano concreto das relações de produção da riqueza social. É por isso que o método por meio do qual Marx iria interpretar e explicar o movimento da história seria chamado por ele de **materialismo dialético**.

As **classes sociais** são um conceito-chave do pensamento marxista. São identificadas e definidas pela inserção dos indivíduos no processo produtivo. Em cada período da história, as classes fundamentais de uma sociedade seriam aquelas diretamente ligadas ao **modo de produção** dominante.

O conceito de modo de produção – central na periodização marxista da história da humanidade – iria resultar da combinação de dois fatores: as **forças produtivas**, isto é, o trabalho humano, mais os **meios de produção** – tais como a terra, as máquinas e equipamentos e as tecnologias empregadas – e as **relações de produção**, que se estabelecem entre as diferentes classes sociais, e que envolvem:

- a propriedade sobre os fatores de produção e sobre o produto do trabalho; e
- o mando e controle sobre o processo de produção.

Embora o interesse principal de Marx fosse dissecar e compreender a lógica e funcionamento do modo de produção capitalista, acabou por elaborar uma teoria geral da história da humanidade, examinando os modos de produção anteriores ou estranhos à civilização ocidental. Assim desenvolveu um extenso estudo sobre as diferentes etapas históricas da humanidade, identificando as distintas formas adotadas para a produção e o consumo.

O capitalismo seria o modo de produção típico das sociedades industriais. Nele, as classes fundamentais seriam:

- **a burguesia** – proprietária de todos os meios de produção; e
- **o proletariado** – dono apenas da sua força de trabalho.

Marx iria mostrar que, a despeito de uma suposta igualdade formal entre burgueses e proletários no mercado – onde os segundos venderiam “livremente” sua força de trabalho aos primeiros –, o que ocorria de fato era a dominação e exploração dos primeiros sobre os segundos. Destituídos de todas as posses, aos proletários só restaria vender a sua força de trabalho à burguesia para sobreviver, não havendo, portanto, verdadeiramente liberdade de escolha para aqueles que nada possuíam.

A partir desta análise, Marx concluiria que o sistema capitalista é baseado na exploração do proletariado pela burguesia. Sob uma ordem aparentemente livre e igualitária e pretensamente fundada nas leis da natureza, existiria de fato uma ordem burguesa, que atenderia, antes de tudo, aos interesses econômicos da classe proprietária dos meios de produção, assegurando o seu lugar de classe dominante na sociedade. Neste sentido, a função básica do Estado capitalista era servir ao processo de acumulação e valorização do capital, funcionando como o “Comitê Executivo da Classe Dominante”, ou seja, a expressão política de um poder já estabelecido economicamente, a partir da distribuição (desigual) da propriedade privada.

Assim, o progresso da humanidade tornava necessária a superação do capitalismo. E isto se daria através da revolução proletária, que comandaria a passagem do capitalismo para o socialismo, primeiramente; e finalmente, deste para o comunismo. Mas para isso, o proletariado deveria, antes, desenvolver a consciência dos seus próprios interesses de classe e transformá-los em interesses coletivos. A tomada de consciência seria um processo eminentemente político, e o Partido Comunista teria o papel de organizar a classe operária, conduzindo-a na tomada do poder.

A missão histórica e libertadora do proletariado seria precisamente a de acabar com as classes sociais, restabelecendo a igualdade inicial entre os homens. Quando as classes tivessem sido finalmente abolidas, o próprio Estado deixaria de existir, pois teria perdido completamente a sua função, que seria a de garantir a dominação de uma classe sobre as demais.

### TEXTO COMPLEMENTAR

A construção do nosso conhecimento é uma busca contínua. Por isso, amplie sua pesquisa consultando o texto sugerido a seguir:

- *Contratualismo* – de Nicola Matteucci. Neste texto você pode conferir o que pensava Jean-Jacques Rousseau sobre o contrato social.

### Resumindo

Para fecharmos o Capítulo 1 vale ressaltar os principais conceitos aqui estudados. Se a **sociedade** é uma ordem onde se dão interações entre indivíduos e/ou grupos, e as “instituições sociais” nos remetem a disputas pelo controle de recursos sociais importantes para a coesão e reprodução de uma dada sociedade, então podemos concluir que a política é uma ordem específica de relações e interações sociais na qual se processam os conflitos relativos à apropriação e ao controle dos recursos sociais relevantes, especialmente o poder. Daí que Política é um conceito que se refere a um conjunto particular de interações, diretamente relacionadas à distribuição do poder, nas relações sociais, atravessando diversas instituições.

Já quanto ao Governo, o definimos como a direção que é dada ao Estado, por aqueles grupos que assumem o seu poder. Poder esse que tenderá para correntes teóricas que buscam explicar as relações entre Estado e mercado nas sociedades capitalistas. Se a tendência for pelo Liberalismo, a participação do Estado deverá ser mínima; se for pelo Marxismo, a participação do Estado deverá ser maior, pois caberá ao Estado, nesse caso, buscar reduzir as desigualdades naturais causadas pelo capitalismo.

No próximo Capítulo estudaremos o Mercado e o Estado – a forma como a esfera pública e a esfera privada atuam na vida social. Teremos a oportunidade de analisar como os bens públicos são produzidos e compreendidos pelos Estados e Governos.

## ATIVIDADES

Vamos conferir se você entendeu o que abordamos neste tópico? Para saber, realize as atividades propostas. Caso tenha alguma dúvida, faça uma leitura cuidadosa dos conceitos ainda não entendidos ou, se achar necessário, entre em contato com seu tutor.

1. Relacione sociedade, regras e instituições.
2. Como podemos definir os grupos ou agregados sociais?
3. De que forma podemos relacionar política e poder?
4. O que é **Estado Moderno**?
5. Quais são as características do pensamento liberal?
6. Relacione liberalismo e democracia.
7. Quais são as características do pensamento marxista?
8. Como se explica o capitalismo na visão marxista?



## CAPÍTULO II

MERCADO E ESTADO:  
O PÚBLICO E O PRIVADO NA  
REGULAÇÃO DA VIDA SOCIAL

Profa. Maria Paula Gomes dos Santos

## Objetivos Específicos de Aprendizagem

Ao finalizar este Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Compreender o que são políticas públicas;
- Entender a diferença entre a administração patrimonial e a administração burocrática; e
- Identificar as razões que levam os indivíduos a se organizarem para a realização dos interesses comuns.

Mercado e Estado: o Público e o Privado  
na Regulação da Vida Social

Caro estudante,

Estamos iniciando o Capítulo 2 de nossa disciplina. Nela vamos estudar principalmente o que são políticas públicas. É importante o entendimento deste conceito para embasar todo o conteúdo que você aprender daqui para frente.

Leia com atenção. Se tiver dúvidas, releia o Capítulo a fim de esclarecê-las e, se a dúvida persistir, procure o seu tutor, que estará à disposição para ajudá-lo. Bom estudo!

A expressão **políticas públicas** refere-se necessariamente a aspectos da vida social relacionados à esfera **pública**. Ou seja, aspectos de interesse comum ao conjunto dos cidadãos de uma comunidade, ou de um grupo. Em contraposição, os aspectos de interesse individual, ou familiar, dizem respeito à esfera privada.

As sociedades ocidentais contemporâneas reconhecem uma perfeita distinção entre o domínio público e o domínio privado. Esta diferença já estava presente na Antiguidade Clássica, mas não é regra geral para

todos os povos, em todos os tempos. Em Grego antigo, empregava-se a palavra *koinion* para designar a noção de público, e *idion* para significar aquilo que se referia ao âmbito privado. Em Latim, *res publica* e *res priva*, respectivamente.

A tensão entre público e privado tem marcado as preocupações da filosofia política, ao longo do tempo. Os economistas políticos do século XVIII, Adam Smith e Davi Ricardo, por serem liberais, buscariam equacioná-la através da ideia do Mercado (HABERMAS, 1988). Segundo eles, como já vimos, a **maximização dos interesses individuais geraria o interesse público**. Para tanto, seria necessário, apenas, que fosse concedida liberdade aos indivíduos, para exercerem suas escolhas. Neste sentido, o Governo deveria ser mínimo, e dedicar-se-ia apenas a assegurar a ordem, através da lei e dos direitos.

De acordo com Habermas (1988), esta representação seria tipicamente anglo-saxã, distinta daquela que seria mais corrente na Europa Continental, onde a interpenetração dos assuntos das duas esferas seria muito maior, e o **público** abrangeria, por exemplo, os negócios e o comércio.

De qualquer modo, podemos afirmar que separação entre esfera pública e esfera privada é uma marca distintiva das sociedades capitalistas e democráticas contemporâneas. Desta separação decorrem outras diferenciações relevantes no interior dessas sociedades, como a existente entre um Direito Público e um Direito Privado; entre Estado e sociedade civil; e entre os poderes do Estado e os direitos do cidadão.

Nestas sociedades, a forma de administração do Estado é bastante distinta da vigente em outras. De acordo com Weber (1973), em sociedades tradicionais – isto é, não capitalistas – predominaria um tipo de administração chamada por ele de **patrimonial**, cuja característica principal é a condução dos negócios públicos como se estes fossem assuntos privados dos governantes.

Com o desenvolvimento do capitalismo, a formação do Estado Moderno e, finalmente, com a democratização dos Estados liberais, iria se impor a **administração burocrática**, cujos atos e procedimentos devem basear-se na **legalidade** (ou seja, em leis e regras formalmente estabelecidas); na **impessoalidade** (isto é, aplicam-se a todos e a qualquer um) e no **profissionalismo dos agentes públicos, além de serem previsíveis**, posto que emanam de regras preestabelecidas (Weber desenvolveu a Teoria da Burocracia na obra *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*).

Entendemos que a **esfera pública** é, por excelência, a esfera de ação do Estado, enquanto que a esfera privada é a de ação dos indivíduos na sociedade civil. Na esfera pública, os indivíduos desfrutam da condição de cidadãos, seja na posição de agente do poder público, isto é, de servidor do Estado; seja na condição de usuário ou beneficiário dos serviços públicos.

Alguns economistas contemporâneos, como Paul Samuelson (1957) e Mancur Olson (1999), definem as relações entre a esfera pública e privada em função dos diferentes tipos de bens e serviços consumidos pelos indivíduos em sociedade, e pelo meio de provê-los. Para Samuelson, bens públicos, ou coletivos, seriam aqueles que uma vez providos, tornam-se automaticamente disponíveis para todos os membros do seu grupo, sem que estes tenham que pagar novamente por ele. Neste sentido, são indivisíveis e não exclusivos. Como exemplo, podemos citar a segurança pública, ou o sistema de defesa nacional. Daí a necessidade de que sejam providos pelo Estado, e que seu custo seja pago através de impostos, recolhidos compulsoriamente. Já os bens privados são aqueles que são consumidos por escolha dos indivíduos e apenas para aqueles que pagam pelo seu provimento.

Buchanan (1975) questionou a simplicidade do modelo de Samuelson, argumentando que há bens coletivos que só podem ser consumidos por aqueles que pagam por eles – serviços de abastecimento de água, energia elétrica e de comunicações, por exemplo. Estes são serviços que podem, inclusive, ser providos privadamente e consumidos apenas mediante pagamento. Além disso, há bens ou serviços públicos que, mesmo providos pelo Estado, só se aplicam a determinados grupos, a partir de um critério de “mérito”. Por exemplo, os benefícios da Previdência Social brasileira só estão disponíveis para aqueles que contribuem com ela, por determinado tempo.

Na Teoria da Ação Coletiva, proposta por Olson (1999), o conceito de bem público é relevante para explicar como os indivíduos se organizam para realizar o interesse comum. Olson adverte que a provisão de bens públicos, de interesse comum, envolve **custos**. Portanto, alguém tem que pagar por eles. Dado o fato de que o consumo destes bens não é exclusivo daqueles que pagam – considerando que o bem público é indivisível e não exclusivo - seria razoável, do ponto de vista do indivíduo, esperar que outros paguem estes custos primeiro; e, uma vez produzido o bem coletivo, ele possa desfrutá-lo “de graça” (este é o típico comportamento chamado por Olson de “carona”).

***Mas então, como são produzidos os bens coletivos? Pois, apesar dos custos, e da tentação natural dos indivíduos de exportá-los para os outros, estes bens são efetivamente produzidos.***

A resposta de Olson (1999) é que aqueles que tiverem maior vantagem pessoal com o bem público – ou que obtenham benefícios maiores do que o próprio bem, em si – são os que se dispõem a pagar os custos da ação coletiva. Assim, as ações coletivas são empreendidas não por aqueles que colhem benefícios iguais, numa coletividade, mas por aqueles que, além dos benefícios comuns, extraem alguns outros, que só se aplicam a ele. Por exemplo: governar um Estado pode ser extremamente custoso: o indivíduo perde, em grande medida, o direito à sua privacidade. Contudo, pode valer a pena, se a este indivíduo interessar o prestígio, as honras e o poder que o cargo de governante oferece. Ou

seja, benefícios só aplicáveis àqueles que se dispõem a pagar os custos de empreender a ação coletiva subjacente à manutenção de um Estado.

A definição do que são bens públicos com base em quem os fornece não é trivial: há países em que os serviços de saúde são prestados pelo setor público, enquanto em outros as pessoas se socorrem de serviços privados e dispõem de alguma forma de seguro saúde; o mesmo vale para os transportes coletivos, que podem ser oferecidos por serviços/empresas estatais, ou por empresas privadas. Há muita superposição e interação entre os dois domínios, especialmente a partir do século XX, quando a regulação estatal se difundiu por diversos espaços da vida social, antes pensados como privados: educação, seguridade social, habitação e urbanismo, entre outros. As políticas públicas nesses campos tornaram-se frequentes em quase todos os países industrializados, ainda que em momentos distintos, como exigência do próprio desenvolvimento capitalista.

Para o interesse deste curso, podemos considerar que o setor público oferece bens públicos e privados, além de bens públicos que disponibiliza de forma racionada entre aqueles que satisfazem critérios de mérito ou que podem pagar tarifas.

### Resumindo

Para fecharmos o Capítulo 2 vamos ressaltar alguns aspectos já estudados. A expressão **políticas públicas** refere-se a aspectos de interesse comum ao conjunto dos cidadãos de uma comunidade, ou de um grupo (aspectos da vida social referidos à esfera pública). Daí podermos afirmar que a esfera pública é, por excelência, a esfera de ação do Estado, enquanto que a esfera privada é a de ação dos indivíduos na sociedade civil. Essa separação entre esfera pública e esfera privada é uma marca das sociedades capitalistas e democráticas contemporâneas, e a forma de administração do Estado passa por essa distinção. Max Weber utiliza essa separação para tipificar modelos de administração. A administração patrimonial, por exemplo, teria como principal característica a condução dos negócios públicos como se fossem privados. Já em uma administração burocrática os atos e procedimentos de Estado devem basear-se na legalidade, na impessoalidade e no profissionalismo dos agentes públicos. Se para Adam Smith e Ricardo era a maximização dos interesses individuais que geraria o interesse público, para Samuelson e Olson as relações entre a esfera pública e privada ocorrem em função dos diferentes tipos de bens e serviços consumidos pelos indivíduos em sociedade, e pelo meio de provê-los. Já Buchanan, questionou o modelo de Samuelson argumentando que há bens coletivos que só podem ser consumidos

por aqueles que pagam por eles. O fato é que a definição do que são bens públicos não é simples e as variadas formas como os governos lidam com a questão prova isso.

No próximo Capítulo veremos como se forma e desenvolve o Estado de Bem-Estar Social, bem como quais são as formas que ele assume em diferentes épocas e governos.

## ATIVIDADES

Vamos verificar como foi seu entendimento até aqui? Uma forma simples de verificar isso é você realizar as atividades propostas a seguir.

1. O que são políticas públicas?
2. Qual é a diferença entre a administração patrimonial e a administração burocrática?
3. Por que os indivíduos se organizam para realizar interesses comuns?



## CAPÍTULO III

# O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: HISTÓRICO E TIPOLOGIAS

Profa. Maria Paula Gomes dos Santos

### Objetivos Específicos de Aprendizagem

Ao finalizar este Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Indicar a conjuntura histórica que funda o Estado de Bem-Estar Social;
- Caracterizar os modelos de Estado de Bem-Estar Social, segundo Esping-Andersen; e
- Apontar as variáveis que contribuem na formação de um modelo de Estado de Bem-Estar Social, segundo Esping-Andersen.

### O Estado de Bem-Estar Social: Histórico e Tipologias

Caro estudante,

Neste Capítulo vamos estudar como se forma e se desenvolve o Estado de Bem-Estar Social, bem como quais são as formas que ele assume em diferentes épocas e governos.

Leia com atenção e se tiver dúvidas anote-as e busque esclarecê-las antes de prosseguir. Vamos lá? Bons estudos!

#### Histórico

O Estado de Bem-Estar Social pode ser definido como aquele que assume a proteção social de todos os cidadãos, patrocinando ou regulando fortemente sistemas nacionais de Saúde, Educação, Habitação, Previdência e Assistência Social; normatizando relações de trabalho e salários; e garantindo a renda, em caso de desemprego.

Seu desenvolvimento, em meados do século XX, foi favorecido pelas condições econômicas que emergiram após a II Grande Guerra. O *lais-*

*sez faire*\*, que predominara desde o século XIX até o início do século XX nas economias capitalistas ocidentais, dera origem a uma grave crise financeira internacional que resultou no **crack da Bolsa de Nova Iorque**, em 1929. A reconstrução da Europa, depois do conflito armado, demandava também um esforço de reconfiguração da ordem econômica.

### SAIBA MAIS

\**Laissez faire* – expressão da língua francesa que significa deixem fazer. Trata-se de uma doutrina econômica defendida pelos fisiocratas do século XVIII que diz que os negócios econômicos da sociedade são otimizados pelas decisões individuais, pelo mercado e pelo mecanismo de preços, com virtual exclusão da autoridade governamental. Fonte: Lacombe (2009).

Conheça mais sobre a crise na Bolsa de Nova Iorque acessando: <<http://educacao.uol.com.br/historia/crise-1929-grande-depressao.jhtm>>. Acesso em: 24 maio 2016.

Foi neste contexto que ganharam espaço (e poder político) as formulações teóricas de **John Maynard Keynes**, que propunha o planejamento econômico a partir do Estado, ao invés de um mercado livre e altamente competitivo. Para Keynes, o Estado deveria fazer investimentos públicos na produção, para garantir o **pleno emprego**. Se todos trabalhassem, haveria renda para que todos consumissem. Assim ficaria criado um ciclo virtuoso de produção e consumo, que garantiria o funcionamento do capitalismo. Vale lembrar que, àquela altura, a experiência socialista da União Soviética, com sua economia planejada, já estava em curso, apresentando sinais de sucesso, em termos de crescimento.

### SAIBA MAIS

**John Maynard Keynes** – Considerado um dos mais importantes economistas de toda a história, Keynes atacou o problema do subemprego que existia na Inglaterra depois de 1930. Apresentou como resposta ao problema a existência de um estado de subequilíbrio permanente, que nenhum mecanismo automático de mercado corrigiria. Keynes defendeu, em consequência, um crescimento do consumo, uma baixa taxa de juros, o crescimento dos investimentos públicos, medidas que implicavam a intervenção do Estado. Fonte: Cruz (2002).

Juntamente com os investimentos na produção, o Estado deveria também regular as relações de trabalho e oferecer serviços sociais básicos, de modo a permitir que as pessoas trabalhassem tranquilas e que pudessem destinar suas rendas ao consumo de bens. Os serviços públicos, por sua vez, também geravam empregos, dinamizando ainda mais a economia.

Este modelo já vinha sendo adotado nos Estados Unidos, desde a década de 30, pelo presidente Roosevelt, com o objetivo de tirar aquele país da grande recessão em que mergulhara, a partir da crise da Bolsa de Nova Iorque. Foi aplicado na Europa em reconstrução com grande êxito, permitindo um ciclo de crescimento acelerado e grande abundância no capitalismo ocidental. Resultou nos “anos de ouro”, como ficaram depois conhecidos, e que duraram até o início da década de 70.

A este modelo econômico somava-se um modelo industrial, de **produção em massa**, desenvolvido inicialmente na fábrica americana de automóveis, Ford, no início do século XX. O princípio era “produção em massa para consumo de massa”. Ou seja, dever-se-ia, primeiramente, produzir em grandes quantidades, para o que se adotaram os métodos de administração científica de Taylor e Fayol.

### SAIBA MAIS

Se você ainda não assistiu ao filme *Tempos Modernos*, de Charles Chaplin, tente assisti-lo, pois nele o autor faz uma crítica irônica e contundente da nova linha de produção introduzida pelas novas teorias da administração, depois popularizada pelo fordismo.

Estes métodos consistiam, entre outras coisas, em se decompor o processo de trabalho industrial em movimentos estudados e preestabelecidos, o que permitia controlar melhor o tempo de trabalho e reduzir o desperdício deste. Além disso, era preciso estimular o consumo, o que foi feito mediante acordos coletivos com os trabalhadores, em torno de ganhos de produtividade do trabalho. Paralelamente, a publicidade e a propaganda, que então ganhavam impulso, encarregavam-se de estimular, em grande escala, a demanda por bens duráveis, de base industrial e tecnológica: geladeiras, carros, máquinas de lavar roupas etc.

### Modelos de Estado de Bem-Estar Social

A despeito da semelhança entre as condições econômicas dos diversos países em que floresceu o Estado de Bem-Estar Social, os modelos adotados por cada um deles diferem significativamente. Os tipos de benefícios e serviços oferecidos, as formas de sua provisão, bem como de seu financiamento, variam bastante de um contexto nacional para outro, o que tem levado os analistas do campo a procurar entender estas diferenças e os fatores que as determinam.

O cientista social **Esping-Andersen** estudou os arranjos de proteção social de um conjunto de 18 países, que fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Reino Unido, Suécia, e Suíça.

## SAIBA MAIS

**Gosta Esping-Andersen** – Nascido na Dinamarca, formado em sociologia e economia pela Universidade de Copenhague e PhD pela Universidade de Wisconsin – Madison. Atualmente leciona sociologia na Universidade Pompeu Fabra, em Barcelona, na Espanha. Ficou conhecido por seu livro *Les Trois Mondes de l'État Providence*, que se tornou um clássico no âmbito dos estudos sobre os *welfares* e as políticas sociais. Fonte: Esping-Andersen (2010).

Através dessa pesquisa, Esping-Andersen concluiu que os modelos se distinguem, ou se assemelham, em três aspectos básicos, a saber:

- o grau de participação do Estado nas despesas com a proteção social;
- o grau de abrangência da cobertura aos cidadãos; e
- o grau de proteção que o sistema oferece ao trabalhador, garantindo-lhe condições básicas de sobrevivência, independentemente dele possuir ou não um emprego. A esta última variável ele chamou de “grau de descomodificação da força de trabalho”.

### *Você deve estar se perguntando: o que é descomodificação?*

Podemos entender descomodificação como um neologismo derivado da palavra inglesa *commodity*, que significa, no âmbito do comércio, uma mercadoria barata. Segundo este autor, o capitalismo industrial teria transformado o trabalho assalariado em *commodity*, na medida em que a sobrevivência do trabalhador dependeria inteiramente dos ganhos obtidos por ele, com sua força de trabalho. Ou seja, do seu salário.

A “descomodificação” se dá quando o indivíduo tem acesso aos bens e serviços de que necessita para sua sobrevivência, através do Estado, enquanto um “direito social” - tal como entendido por Marshall – **direitos civis\***, **políticos\*** e **sociais\***. Desta forma, ele não necessita **comprá-los** com seu salário, o que lhe garante maior poder de barganha em suas negociações relativas a emprego e renda. A garantia de direitos sociais mínimos aos trabalhadores permitiria a estes, segundo essa ótica, valorizar sua força de trabalho. Daí a ideia de **descomodificação**.

## SAIBA MAIS

\***Direito civil** – composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé; direito à propriedade e de concluir contratos válidos; e o direito à justiça: é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

\***Direito político** – o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

\***Direito social** – se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Diante do exposto, cabe elencarmos as variáveis existentes para identificação do índice de descomodificação. São elas:

- pensão mínima, enquanto percentual dos ganhos de um trabalhador normal, para uma pessoa;
- taxa bruta de reposição de uma pensão padrão, para uma pessoa;
- número de anos de contribuição requerido para fazer jus ao benefício;
- alíquota do valor da pensão que é financiada pelos indivíduos (alíquota de contribuição individual).

Os valores destas variáveis são somados e pesados pelo percentual de pessoas acima da idade mínima de direito à aposentadoria, que estejam efetivamente recebendo pensões. Para os benefícios relativos à saúde e seguro-desemprego, os procedimentos foram idênticos, com as seguintes exceções: foi incluída apenas a taxa de reposição para benefícios-padrão; a alíquota de contribuição individual foi omitida; e incluiu-se o prazo de carência requerido para recebimento dos benefícios, bem como o número de semanas de sua vigência. Quanto maior o valor deste índice, maior é, segundo esta tese, a capacidade de um sistema de seguridade social, de emancipar os indivíduos de sua dependência do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 22).

De acordo com Esping-Andersen (1990), os sistemas de proteção social também variam conforme a quantidade de pessoas cobertas e os critérios utilizados para incluí-las ou excluí-las de tal cobertura. Neste sentido, os Estados de Bem-Estar Social podem ser:

- **universalistas:** atendem a todos indiferenciadamente;
- **corporativos:** restrito a corporações profissionais; ou
- **residuais, isto é focalizados em alguns beneficiários:** geralmente, os mais necessitados (os mais pobres, os mais velhos, as crianças ou os portadores de deficiência, por exemplo). Destes o sistema exige que comprovem sua necessidade, através de “testes de meios”.

Esping-Andersen calcula então uma **taxa média de universalidade\*** para cada um dos países, a qual expressa o grau em que cada sistema de proteção cobre seus cidadãos.

### SAIBA MAIS

\***Taxa média de universalidade** – média das taxas de universalidade de diversos benefícios: saúde, aposentadorias e pensões e seguro desemprego. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Por fim, o **grau de participação do Estado** nas despesas com a seguridade social seria, no entendimento de Esping-Andersen, um terceiro aspecto a explicar a variação dos regimes de proteção social. Este índice expressaria a relação entre financiamento público e privado de um sistema e, afinal, o grau de efetivo “esforço de proteção” de uma determinada nação (ESPING-ANDERSEN, 1990).

A partir da análise destas variáveis nos diversos países selecionados, Esping-Andersen conclui que haveriam três modelos de Estado de Bem-Estar Social, os quais ele chama de **regimes**:

- O **regime social-democrata** apresentaria grande capacidade de descomodificar a força de trabalho, contribuindo fortemente para a desproletarização do trabalhador. Os países identificados com este regime – Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia – também apresentariam os maiores índices de universalidade. Finalmente, é nestes países que ocorre a maior participação do Estado no gasto com a seguridade social.
- Os **regimes conservadores** são aqueles que apresentam taxas médias de descomodificação da força de trabalho. Quanto à universalidade na provisão de serviços sociais, embora a maioria dos cidadãos esteja coberta, esta cobertura se dá pela via corporativa. Ou seja, a partir de sua inserção no mercado de trabalho, segundo sua categoria ocupacional. Isto significa que, para obter proteção, o indivíduo precisa estar empregado; e seus benefícios e direitos dependem de sua profissão e/ou emprego, e do sindicato ao qual está vinculado. Trata-se de um modelo bem semelhante àquele introduzido por Bismarck na Alemanha, no final do século XIX, como vimos anteriormente. E não surpreende que este seja o modelo que vige até hoje naquele país, bem como em diversos outros da Europa Continental, tais como França, Bélgica, Áustria, Países Baixos, Itália e Suíça. O maior problema deste arranjo é que ele gera significativas diferenças entre os direitos sociais dos indivíduos, em função de sua categoria profissional, bem como entre os **incluídos** e os **excluídos** do mercado de trabalho. Nestes países, a participação percentual do Estado no gasto com benefícios sociais também é alta, mas, neste caso, isto se deve principalmente ao expressivo gasto realizado com o pagamento de benefícios

a funcionários públicos, dos quais o Estado é o patrão. Observamos também grande participação do financiamento privado a benefícios sociais, tais como aposentadorias e pensões complementares, que são instituídos pelas próprias categorias profissionais.

- O **regime liberal** se caracteriza por:
  - baixos índices de descomodificação da força de trabalho;
  - reduzida universalidade dos benefícios - com o predomínio do uso de teste de meios (teste de pobreza) para o acesso dos cidadãos a eles; e
  - baixa participação do Estado nos gastos, vis-à-vis a alta participação dos esquemas privados no financiamento dos mesmos.
 Os países incluídos neste regime são Estados Unidos, Austrália, Canadá, Nova Zelândia e, a partir das reformas dos anos 80, o Reino Unido.

Para uma melhor compreensão do que abordamos até aqui, observe o Quadro 1 que traz, segundo Esping-Andersen, os modelos de Estado de Proteção Social.

VARIÁVEIS	MODELOS		
	SOCIAL-DEMOCRATA	CONSERVADOR	LIBERAL
Grau de descomodificação	Alto	Médio	Baixo
Grau de universalidade	Alto	Médio	Baixo
Grau de participação do Estado	Alto	Alto (pelo grande gasto com funcionários públicos)	Baixo
Países	Suécia, Noruega, Finlândia, Dinamarca.	Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda, etc.	Estados Unidos, Canadá, Inglaterra (pós-1980).

Quadro 1: Modelos de Estado de Proteção Social  
Fonte: Adaptado de Esping-Anderson (1990)

Ao explicar as diferenças entre estas tipologias, Esping-Andersen afirma que elas se devem, em grande medida, às distintas trajetórias históricas destes países, especialmente no que diz respeito à evolução do seu mercado de trabalho, bem como das suas relações trabalhistas e sindicais. Aponta também para a grande importância da existência, ou não, de partidos políticos ligados aos sindicatos, na determinação dos modelos.

Assim, a Suécia, um expoente do regime socialista, teria o seu padrão de proteção social explicado pela força do partido social-democrata naquele país, em sua íntima relação com os poderosos sindicatos de trabalhadores daquele país. Já o regime de proteção “minimalista” dos Estados Unidos seria determinado pela fragilidade do movimento sindical americano e sua pouca ligação com os partidos políticos.

No entanto, os países da Europa Continental teriam sido indelevelmente marcados pela tradição histórica das **guildas e corporações de ofício**

(mais uma vez, lembrem-se das aulas de história do ensino médio!), as quais, desde a Idade Média, organizavam a proteção social aos seus membros. Estes países, mesmo tendo sido posteriormente governados por partidos políticos de esquerda, não lograram reverter os arranjos corporativistas já consagrados por aquela tradição (ESPING-ANDERSEN, 1990).

### SAIBA MAIS

**Guildas, corporação artesanal, ou corporações de ofício** – Eram associações de artesãos de um mesmo ramo, isto é, pessoas que desenvolviam a mesma atividade profissional, e que procuravam, através da associação, garantir os interesses de classe. Ocorreram na Europa, durante a Idade Média e mesmo após. Apesar de a maioria das guildas se limitar às fronteiras da cidade ou comuna, algumas se formaram sobre espaço geográfico amplo, por vezes uma nação inteira. O segredo industrial era parte importante da instituição das guildas. A passagem para o grau de mestre normalmente acontecia com a revelação destes segredos. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

O modelo de Esping-Andersen, aqui esquematicamente reproduzido, atribui forte poder explicativo a **fatores políticos** na determinação das diferenças entre os tipos de Estado de Bem-Estar Social, identificando a influência de três variáveis específicas:

- o padrão de formação da classe trabalhadora;
- o processo de construção de coalizões políticas, durante o florescimento da sociedade industrial; e
- a herança recebida por cada sociedade, relativa à hierarquia de seus grupos de status e à distribuição de privilégios entre estes.

Esping-Andersen (1990) busca oferecer uma alternativa às teorias do Estado de Bem-Estar Social que o explicam apenas como resultado do poder de mobilização da classe trabalhadora, realçando a importância da mediação deste poder, seja pelas instituições políticas (parlamentos, partidos e competição eleitoral), seja pelas instituições sociais (formais e informais), como os sindicatos e os grupos de *status*, que refletem a estratificação social nos diversos países.

### Resumindo

Para fecharmos o Capítulo 3 vale destacar alguns aspectos do Estado de Bem-Estar Social aqui estudados. O Estado de Bem-Estar Social é aquele que assume a proteção social de todos os cidadãos, patrocinando e regulando os sistemas nacionais de Saúde, Educação, Habitação, Previdência e Assistência Social. Desenvolveu-se a partir da quebra da Bolsa de Nova

lorque, em 1929, quando as formulações teóricas de Keynes propunham a atuação do Estado para solucionar a grave crise econômica.

Os modelos de Estado de Bem-Estar Social adotados por diversos países diferem significativamente. E foi o cientista social Esping-Andersen o responsável pelos estudos de arranjos de proteção social em um conjunto de 18 países que fazem parte da OCDE. Foi essa pesquisa que o permitiu distinguir modelos e apresentar três aspectos de aproximação ou discordância nesse modelo de Estado: despesas com a proteção social; abrangência da cobertura aos cidadãos; condições básicas de sobrevivência (grau de descomodificação da força de trabalho). Como você deve lembrar, a **descomodificação** ocorre quando o indivíduo tem acesso aos bens e serviços de que necessita para sua sobrevivência, através do Estado, enquanto um direito social.

No próximo Capítulo teremos a oportunidade de estudar as teorias e os métodos de análise das Políticas Públicas. Nosso objetivo será compreender como são identificados os problemas e formadas as agendas, com vistas à tomada de decisões, implementação e avaliação dessas políticas.

## ATIVIDADES

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

1. Qual é a conjuntura histórica que funda o Estado de Bem-Estar Social?
2. Quais são os modelos de Estado de Bem-Estar Social, segundo Esping-Andersen?
3. Quais são as variáveis que contribuem na formação de um modelo de Estado de Bem-Estar Social, segundo Esping-Andersen?



## CAPÍTULO IV

POLÍTICAS PÚBLICAS:  
TEORIAS E MÉTODOS  
DE ANÁLISE

Profa. Maria Paula Gomes dos Santos

## Objetivos Específicos de Aprendizagem

Ao finalizar este Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Diferenciar **análise política** de **análise de políticas públicas**;
- Indicar os modelos teóricos que influenciam a análise de políticas públicas;
- Apresentar características resumidas de cada modelo de análise;
- Explicar a **Nova gestão pública**; e
- Indicar como se forma uma agenda de política pública.

## Políticas Públicas: Teorias e Métodos de Análise

Caro estudante,

Neste Capítulo vamos estudar as teorias e os métodos de análise das Políticas Públicas. Vamos ver como os problemas são identificados, priorizados e formadas as agendas de políticas públicas, com vistas à tomada de decisão, implementação e, posteriormente, à avaliação dessas políticas.

Leia com calma e atenção, anote suas dúvidas e conte com o seu tutor para auxiliá-lo sempre que julgar necessário. Bons estudos!

Você lembra o que são políticas públicas? Certamente não há uma definição única deste conceito. Muito menos, há consenso entre os estudiosos do campo sobre qual o melhor modelo para sua análise. Algumas definições clássicas na literatura do campo:

- Para David Easton (1953, p. 129), as políticas públicas são “[...] a alocação autorizada de valores para toda a sociedade [...]”;

- Abraham Kaplan e Harold Laswell (1979) afirmam que políticas públicas são programas que projetam “objetivos, valores e práticas”;
- Carl Friedrichh (1963), similarmente, entende que o conceito de políticas públicas implica em “objetivos ou propósitos”;
- Thomas Dye (1992) afirma que tais políticas são “[...] o que quer que os governos escolhem fazer ou **não** fazer [...]”, uma vez que, para ele, a **não atuação** dos governos também tem grande impacto sobre as sociedades.

Cabe notar, contudo, que nos últimos anos – especialmente a partir dos anos 90 – com a crescente participação de grupos sociais organizados nos processos de decisão, implementação e gestão de políticas públicas, estas passaram a ser entendidas não mais como prerrogativa exclusiva do Estado. Segundo esta nova concepção, para caracterizar uma política como pública, não importa que instituições ou atores lhe dão origem, mas a quem se destina.

São consideradas políticas públicas, então, as medidas que atuam sobre o **espaço público, gerando ou não bens públicos**.

A consolidação do campo das Políticas Públicas, como atividade prática e como objeto de reflexão, está associada ao crescimento da intervenção do Estado na economia, bem como em outros domínios da vida social, ocorrida fortemente após a Segunda Grande Guerra (2ª metade do século XX), particularmente na Europa e nos Estados Unidos. O esforço de reconstrução demandado, sobretudo na Europa, ao lado da falência da ideia de mercado autorregulável e da afirmação da teoria econômica keynesiana, estimulou governos e instituições multilaterais a buscarem “resolver problemas”, ou alterarem situações sociais consideradas inadequadas ou insatisfatórias. Para tanto, **conhecimento e planejamento** foram os instrumentos utilizados: era preciso reunir informações detalhadas sobre o estado de coisas e programar ações, no tempo, que produzissem efeitos desejáveis.

***E você sabe quais áreas do conhecimento contribuíram para o desenvolvimento das políticas públicas?***

Contribuiu, de forma definitiva, o desenvolvimento das ciências naturais e de disciplinas como a Engenharia, a Economia, e depois, a Administração, a Sociologia e a Psicologia. A estas se juntaram outras, ao longo do século XX, que passaram a fornecer as teorias sobre as relações de causa e efeito entre fenômenos, sociais ou naturais.

Paralelamente ao desenvolvimento das políticas públicas enquanto atividades práticas – até então, quase que privativas dos governos –, emerge um campo de reflexão conceitual e teórica acerca delas, no qual se insere uma extensa linhagem de estudiosos, de origens acadêmicas diversas, que passam a produzir explicações e formular modelos, que tentam dar conta de:

- como as políticas públicas transformam-se, de ideias em ações e resultados;
- onde surgem as ideias;
- como elas ganham apoio político e legitimidade; e
- também, como e por que determinados resultados nem sempre refletem as ideias e intenções contidas nas políticas.

Emerge assim o campo da policy analysis, que em português recebe a tradução de **análise de políticas públicas**, a qual não deve ser confundida com a **análise política**, que se aplica a um conjunto mais amplo de fenômenos políticos (eleições, partidos, instituições políticas, correlações de forças entre grupos etc.). A análise de políticas públicas focaliza especificamente aquelas atividades práticas (oriundas ou não de governos, como já afirmamos) voltadas ao espaço público. Ela pertence, certamente, ao campo da Ciência Política, possuindo, contudo, este foco bem preciso.

*Tal como outras disciplinas científicas, a Ciência Política desenvolveu diversos modelos conceituais para a análise dos fenômenos políticos. Trataremos destes modelos na próxima seção.*

## Modelos Teóricos para a Análise de Políticas Públicas

Modelos são, como explica Dye (1992, p. 20), “[...] representações simplificadas de alguns aspectos do mundo real [...]”, os quais, entretanto, não competem entre si, necessariamente. Isto é, cada um enfatiza um aspecto da ordem política; e assim, sua aplicação exclusiva a um dado fenômeno pode ser insuficiente para esclarecê-lo. Muitas vezes, é necessária a aplicação de vários modelos combinados, para que se possa dar conta do fenômeno em questão.

Contemporaneamente, o corpo teórico relativo à análise de políticas públicas encontra-se razoavelmente sistematizado embora ainda tenha sido pouco traduzido para o português. Deste modo, as referências em nossa língua são ainda escassas neste campo. Uma obra clássica em língua inglesa é o livro de Thomas Dye, *Understanding Public Policy* (1992). Nele, o autor resenha um conjunto de modelos de **análise política** que influenciaram a **Análise de Políticas Públicas** ao longo do século XX. São eles:

- o modelo institucional;
- o modelo de processos;
- o modelo da teoria dos grupos;
- o modelo de elites;
- o modelo racional;
- o modelo incremental;
- o modelo da teoria dos jogos;
- o modelo da escolha pública; e
- o modelo sistêmico.

*Com base nessa classificação, passamos, a seguir, a apresentar uma breve descrição de cada um deles. Vamos lá!*

### **Modelo Institucional**

Os estudos realizados a partir deste modelo entendem a política pública como produto das instituições políticas. Neste sentido, focalizam prioritariamente o papel do Estado e suas instituições, na produção das políticas públicas. Em geral, se atêm à análise de instituições governamentais específicas – sua estrutura, organização, deveres e funções – sem inquirir, sistematicamente, acerca do impacto das características institucionais sobre os resultados da política.

Uma crítica que se pode fazer a estes estudos é que dão pouca atenção à ligação entre a **estrutura das instituições políticas** e o **conteúdo da política**. Vale notar que o aspecto estrutural é, com certeza, relevante para a análise, uma vez que ele afeta a formulação das políticas, bem como sua implementação, facilitando-as ou dificultando-as.

*Contudo esse modelo é insuficiente para responder a perguntas como estas: por que tais políticas foram escolhidas? A que interesses atendem? Que interesses contrariam? Estes aspectos são o principal objeto de interesse do modelo que veremos a seguir.*

### **Modelo de Processos**

Os **processos** são uma série de atividades políticas que conformam as políticas públicas, a saber:

- Identificação dos problemas;
- Formulação de propostas, ou da agenda de propostas;
- Legitimação da política (busca de apoio político);
- Implementação da política; e
- Avaliação.

O modelo visa identificar como tais processos se dão a partir do comportamento dos atores políticos – eleitores, burocratas, juízes, grupos de interesse etc. A crítica de Dye (1992) a este modelo é que, embora ele permita entender “como” as políticas são formuladas, não diz nada a respeito do seu conteúdo.

### **Modelo da Teoria do Grupo**

Para os teóricos que desenvolveram tal modelo, a política é vista como processo de obtenção de equilíbrio entre os interesses de diferentes grupos. Grupos são organizações de interesses afins, que pressionam os governos para o atendimento de suas demandas. Neste sentido, as análises colocam foco privilegiado sobre a interação entre eles. Assim, os grupos são os agentes intermediários entre os indivíduos e os governos, e a arena política é o *locus* onde diferentes grupos travam disputas para

influenciar as políticas públicas. Neste sentido, o sistema político deve oferecer o ambiente institucional para a administração desses conflitos. A política pública é, para esta teoria, o resultado destas disputas.

Naturalmente, os grupos são muito distintos quanto aos recursos de que dispõem para influenciar as decisões relativas às políticas públicas. O tamanho dos grupos, seu poder econômico, sua coesão interna, sua maior ou menor capacidade de vocalizar seus interesses e influenciar a opinião pública – tudo isto se constitui em recursos que são acionados pelos grupos no momento da disputa e que determinam desde a escolha das questões que são objeto da política, até o seu conteúdo e os meios de sua implementação.

### **Modelo Elitista**

Para este grupo, a política é o resultado de preferências e valores de elites governamentais. Neste sentido, não haveria influência significativa, por parte dos governados, sobre as políticas públicas. O pressuposto aqui é de que estes são apáticos e mal informados, cabendo, então, às elites moldar a opinião pública, de acordo com suas próprias preferências.

Considerando tal pressuposto, não haveria mudanças e inovações muito significativas nas políticas públicas, mas apenas ajustes marginais e incrementais, decorrentes de mudanças operadas nas próprias elites, as quais seriam, por sua vez, conservadoras.

É importante ressaltarmos ainda que, nessa perspectiva, as elites estariam sempre de acordo quanto às normas fundamentais do sistema social, o que nem sempre se comprova; e as instituições democráticas, como as eleições e os partidos, teriam apenas um papel simbólico, de ligar os governados ao sistema político, legitimando-o.

### **Modelo de Política Racional**

Uma política racional é aquela que atinge o máximo ganho social. Ou seja, ganhos que excedam os custos incorridos na produção da política. Naturalmente, os custos considerados aqui não são apenas os econômicos ou financeiros, mas os políticos, sociais etc.

Assim, a política é uma razão positiva entre os valores alcançados e os recursos despendidos, superior a qualquer outra alternativa possível.

Tal teoria tem como pressupostos que os tomadores de decisão:

- conheçam todas as preferências e valores da sociedade e sua importância relativa;
- conheçam bem todas as alternativas políticas possíveis e suas consequências;

- façam corretamente o cálculo de custos entre os valores alcançados e os custos de realização; e
- selecionem a alternativa política mais eficiente.

Uma **política racional**, portanto, requer informação, capacidade preditiva e competência para calcular a relação entre os custos e benefícios envolvidos.

Trata-se de um modelo **prescritivo**, na medida em que assume que os resultados serão ótimos se o processo planejado for seguido. Mas também é descritivo, já que tende a considerar as decisões como resultado do cálculo de um decisor bem informado quanto às alternativas, bem como quanto a seus custos e consequências.

As limitações de tal modelo são diversas, entre as quais sua reduzida capacidade de explicar a **autonomia** e o **poder dos indivíduos para realizar escolhas**. Do mesmo modo, não se leva em conta que o número de variáveis econômicas, políticas, sociais e culturais, envolvidas no processo de produção de políticas públicas, é imenso, não sendo possível aos decisores manipulá-las completamente.

### **Modelo Incremental**

De acordo com este modelo, as políticas públicas jamais promovem – nem devem promover – alterações muito radicais no status quo. Assumindo a crítica ao modelo racional, de que há inúmeras variáveis incontrolláveis nos processos políticos e sociais, e que sua manipulação e seu controle são incertos, os autores alinhados com esta perspectiva prescrevem, aos tomadores de decisão, uma atitude de cautela. Neste sentido, as ações propostas devem buscar resultados modestos, mas efetivos, que poderão servir de base a novas ações, igualmente brandas, no futuro. Daí o caráter incremental das políticas públicas que recomendam.

Tal modelo parte ainda do pressuposto de que os indivíduos esperam do governo a satisfação de demandas pontuais e específicas, diferentemente dos indivíduos supostos pelo modelo racional, os quais buscariam maximizar seus valores – isto é, obter da ação governamental o máximo de benefícios possíveis, para si e para os seus.

Políticas incrementais também ofereceriam a vantagem de apresentarem baixo custo político, já que não exigiriam grandes alterações na alocação de recursos, nem esforços para aplacar ou compensar descontentamentos diversos, comuns em ações muito inovadoras e abrangentes.

### **Modelo da Teoria dos Jogos**

A teoria dos jogos se aplica às situações em que as decisões de apenas um ator não garantem o resultado desejado; este depende ainda de escolhas feitas por outros atores envolvidos na mesma situação, em posições

conflitantes. São situações em que os resultados das escolhas dos atores são **interdependentes**, tais como na diplomacia internacional, nas negociações nos parlamentos, ou mesmo no trânsito.

Cada situação é tomada como um jogo, de que participam vários jogadores, com interesses diversos, a partir de regras estabelecidas. Estas descrevem as escolhas possíveis para cada um deles. E, dependendo das escolhas efetivamente feitas por cada um, o resultado variará, do melhor ao pior, para cada um ou para todos.

A modalidade mais simples de um jogo é a que se encontra representada pela matriz apresentada no Quadro 2.

		JOGADOR A	
		Alternativa A1	Alternativa A2
JOGADOR B	Alternativa B1	Resultado A1B1	Resultado A2B1
	Alternativa B2	Resultado A1B2	Resultado A2B2

Quadro 2: Matriz de um jogo simples  
Fonte: Elaborado pela autora deste livro

Esta matriz é utilizada para um exemplo clássico na teoria dos jogos: o **Dilema do prisioneiro**, cujo enredo é o que se segue.

Dois prisioneiros, parceiros num determinado crime, são investigados separadamente pelas autoridades policiais. Ambos sabem que, se nenhum deles confessar o crime, não haverá provas suficientes para sua condenação e eles só sofrerão uma pena de reclusão por trinta dias. Se ambos confessarem, entretanto, pegam uma pena de 1 ano. Estas regras, portanto, fazem com que ambos tenham incentivos para não confessarem o crime.

Contudo, o delegado responsável pela investigação prometeu, a cada um deles, que se um confessar e o outro não, o confessor não terá pena alguma; enquanto que aquele que não confessou será condenado a 5 anos de prisão.

Diante destas circunstâncias, cada um teria incentivos para confessar, qualquer que seja a decisão do seu parceiro. Do ponto de vista de cada um deles, as alternativas são as seguintes: se eu confesso e meu parceiro também o faz, eu pego 1 ano de cadeia; se apenas eu confesso, estarei livre; se ninguém confessar, pegaremos 30 dias.

Desta forma, os melhores resultados para cada indivíduo (a liberdade, ou apenas 1 mês de prisão), dependem da decisão do outro – ou seja, são soluções **interdependentes**. A liberdade total depende de um confessar e do outro **não confessar**; e a pena de 30 dias de cadeia, depende de nenhum deles confessar.

A pior situação, por outro lado, é a daquele que **não confessa**, enquanto seu parceiro confessa, pois ele pagará, sozinho, os 5 anos de prisão. A

estratégia menos arriscada, portanto, é a de confessar: pois, se o parceiro também confessar, ambos serão detidos por apenas um ano; e se outro não confessar, ele estará completamente livre.

Esta é uma estratégia denominada **minimax**, pois minimiza as perdas máximas, ou maximiza os mínimos ganhos. Nem sempre, contudo, os atores se comportam de forma tão racional, no sentido de preferir perder menos ou ganhar o mínimo. Da mesma forma, nem sempre têm informação suficiente para avaliar todas as perdas e ganhos possíveis. Assim, a teoria dos jogos não seria capaz de explicar a ação dos decisores, nem dos cidadãos, em qualquer circunstância. Mas, de qualquer forma, ela pode ser útil para indicar como indivíduos ou grupos se posicionam diante de circunstâncias competitivas.

### Modelo da Escolha Pública

Este modelo entende as políticas públicas como resultado de decisões coletivas, a partir de indivíduos preocupados, fundamentalmente, com seus interesses particulares. Consiste na aplicação dos conceitos da economia clássica – especialmente o conceito de indivíduo maximizador de seus interesses privados – às políticas públicas.

Assim, o modelo assume que todo e qualquer ator político – eleitores, políticos, burocratas etc. – se move no sentido de extrair o máximo benefício privado da política, bem como do mercado.

Mesmo assim, eles são capazes de chegar ao maior benefício comum. Indivíduos autointeressados esclarecidos são capazes de chegar a um acordo – **um contrato** – através do qual se estabelece o governo, o qual por seu turno, lhes garantirá segurança, liberdade e o direito sobre a propriedade.

Os teóricos da **escolha pública** – entre os quais se destaca o inglês James Buchanan – são herdeiros diretos dos contratualistas, especialmente de John Locke. Neste sentido o governo deve existir apenas para corrigir as **falhas do mercado**. Entre elas, a provisão de bens públicos. Segundo o modelo, só o governo pode prover **bens públicos**, isto é, aqueles bens que, como vimos, são indivisíveis e, uma vez providos, não são de uso exclusivo daqueles que o proveram. Por exemplo, o aparato de defesa de um país, cujos custos somente o governo pode pagar.

Outro tipo de falha de mercado são as **externalidades**. Ou seja, quando a atividade de um indivíduo, grupo, governo ou empresa impõe custos a outros, os quais não podem ser compensados. Por exemplo, a poluição do ar ou das águas. Neste caso, a função do governo é regular as atividades que apresentem externalidades, impondo custos ou penalidades a quem as produz.

A teoria da escolha pública ajuda a explicar porque os partidos políticos e candidatos não apresentam alternativas claras de políticas públicas a seus eleitores. Políticos, na verdade, estão principalmente interessados em ganhar eleições; e, para tanto, devem evitar propostas muito radicais ou precisas. É necessário **esconder o jogo**, valorizando os benefícios e ocultando os custos das propostas apresentadas. Por esta razão, tendem a ser pouco claros, superficiais e moderados, nas suas plataformas políticas.

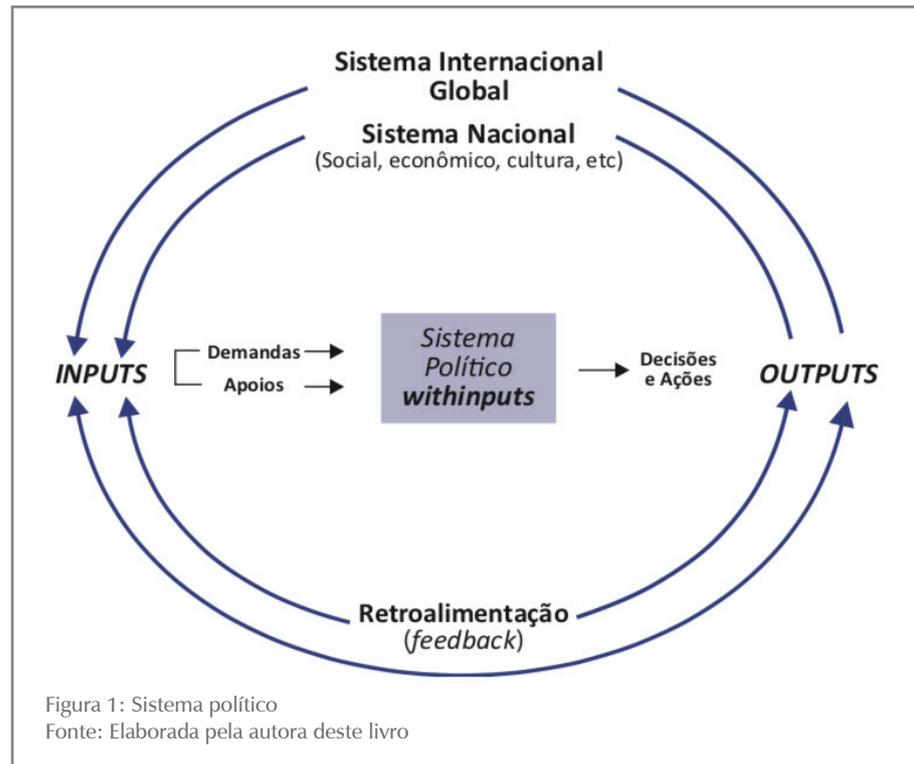
Da mesma forma, o modelo esclarece o papel de alguns grupos de interesse nas políticas públicas, que permanecem sempre em vantagem com relação ao público em geral. Grupos econômicos tais como alguns prestadores de serviços públicos – de telefonia, energia elétrica e outros –, que recebem subsídios e/ou são muito bem remunerados em suas atividades, sem necessariamente prestarem bons serviços. Apesar disto, estes grupos dificilmente têm sua posição ameaçada, uma vez que quem lhes paga são os contribuintes, ou consumidores, que são desorganizados e dispersos, não tendo, portanto, força política para se contrapor a eles, que permanecem sempre em vantagem.

### Modelo Sistêmico

Baseado na **teoria dos sistemas**, foi proposto por David Easton (1953) e trata-se, certamente do modelo analítico em políticas públicas com maior popularidade na literatura. Ao enfatizar os **processos**, em oposição a **instituições** ou **estruturas**, o modelo possibilita tratar complexos fenômenos políticos em uma perspectiva dinâmica, representando um avanço, em relação a análises mais tradicionais, mais restritivas e estáticas.

O modelo sistêmico, representado na Figura 1, identifica as dimensões significativas do ambiente que geram as demandas para o sistema político e as características significativas desse sistema político, que o capacitam a transformar demandas em decisões e políticas públicas, preservando, ao mesmo tempo, sua estabilidade. O modelo procura explicar como os estímulos ambientais e as características do sistema político afetam o conteúdo da política pública, e como a política pública afeta o ambiente e a dinâmica do sistema político, através de processos de *feedback*. Neste sentido, o sistema político seria um conjunto de estruturas e processos inter-relacionados, cuja função seria alocar recursos e valores na sociedade.

Tendo em vista um determinado ambiente – tudo aquilo que é externo ao sistema político –, determinadas forças (os chamados *inputs*) penetram o sistema político e nele são processadas, gerando resultados (os *outputs*), os quais consistem em decisões de alocação de valores na sociedade. Ou seja, políticas públicas. Veja o sistema apresentado na Figura 1:



Os *inputs* são as demandas e apoios encaminhados ao sistema político. Podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes etc. ou demandas por participação, como direito ao voto ou à representação política. Os apoios nem sempre estão vinculados a demandas ou políticas específicas –, mas podem estar direcionados ao próprio sistema político, ou para quem governa. Exemplos de apoio são a obediência civil (o cumprimento de leis e regulamentos); a participação política, mesmo no simples ato de votar; o respeito à autoridade do Estado e suas instituições. Estes 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 há apoios também **ativos**, como o envolvimento na implementação de determinados programas governamentais, a participação em manifestações públicas, etc. Além disso, os apoios podem ser **afirmativos**, que é quando expressam legitimação, credibilidade; ou, **negativos**, quando representam a negação da legitimidade. A sonegação de impostos, a abstenção eleitoral, as manifestações populares de protesto se constituem em atos de negação de apoio, seja ao governo, seja ao próprio regime político.

Os *inputs* de demanda e de apoio **não estão** restritos ao plano interno de qualquer sociedade nacional. Especialmente no mundo contemporâneo globalizado, no qual se fragilizaram as barreiras nacionais, cada país é, cada vez mais, afetado pelo que acontece externamente a ele. Basta lembrar os abalos que a economia brasileira vem sofrendo atualmente, provocados pela crise econômica gerada no hemisfério norte. Além disso, nos mais diversos aspectos da ordem social contemporânea – religião, cultura, segurança, meio ambiente – há questões que envolvem interesses de diversos países.

No modelo sistêmico, o sistema internacional/global contém as sociedades nacionais, que formam cada uma delas um sistema nacional. Os sistemas nacionais, por seu turno, são compostos por diversos subsistemas:

- o subsistema econômico (relações de produção, troca, circulação de bens e serviços);
- o subsistema social (relações de classe, gênero, etnia, gerações, etc.);
- o subsistema cultural (manifestações artísticas, religiosas, etc.); e,
- em especial, o subsistema político, constituído pelo conjunto das instituições do executivo, do legislativo, do judiciário, além das instituições de representação de interesses, da administração pública e das forças de segurança pública.

É no sistema político que se dá o processamento dos *inputs*. Deste processamento resultam as políticas públicas. É nele também que se originam e se manifestam os *withinputs*: estímulos (demandas e apoio) que se originam do próprio sistema político: dos agentes do executivo (ministros, burocratas, tecnocratas, etc.), dos parlamentares, dos governadores de estado, do judiciário.

Algumas críticas têm sido apontadas quanto à concepção geral do modelo sistêmico. 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, a 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 refere-se ao fato de o sistema e, em particular, a forma em que os processos ocorrem dentro da **caixa preta** constituírem 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 da 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.

### SAIBA MAIS

**\*Reificação** – qualquer processo em que uma realidade social ou subjetiva de natureza dinâmica e criativa passa a apresentar determinadas características – fixidez, automatismo, passividade – de um objeto inorgânico, perdendo sua autonomia e autoconsciência. Fonte: Houaiss (2009).

As teorias e métodos de Análise de Políticas Públicas têm se modificado ao longo do tempo, desde o final da Segunda Guerra, quando elas começaram a tomar corpo, até os nossos dias. Tais mudanças estão fortemente correlacionadas com mudanças nas próprias Ciências Sociais, no que diz respeito:

- à sua **ontologia** (aquilo que é entendido como a natureza da realidade);
- à sua **epistemologia** (quais as relações entre o conhecimento e aquele que se propõe a conhecer – o sujeito do conhecimento); e
- à sua **metodologia** (como se pode conhecer).

Os primeiros desenvolvimentos eram fortemente assentados no **positivismo**, tradição científica fundada no século XIX, segundo a qual a realidade existe e possui leis de causa e efeito, que podem ser conhecidas (ontologia); o conhecimento acerca dela não está sujeito a juízos de valor do pesquisador (epistemologia), devendo ser feito a partir de hipóteses que possam ser empiricamente testáveis (metodologia).

Estes pressupostos mudaram bastante durante o século XX, de modo a consolidar, cada vez mais, nas Ciências Sociais, a ideia de que a realidade existe, mas não pode ser completamente entendida nem explicada, graças à multiplicidade de seus determinantes e à mediação exercida pelos valores do pesquisador, no processo de conhecimento. Neste sentido, a atitude do pesquisador deve ser pluralista e tolerante com a diversidade de abordagens possíveis. O fundamental para aquele que busca conhecer a realidade social é partir de boas teorias, deixando claros seus pressupostos, para que o resultado de sua pesquisa possa ser avaliado pelos seus pares (POPPER, 2008).

*Do mesmo modo, o foco da análise de políticas públicas variou, conforme interesses e modismos de época. Nos anos 60, a principal preocupação dos analistas era com os processos de tomada de decisão. Quem decidia, afinal? As elites? Os grupos de interesse em competição? A burocracia, por meios racionais?*

Já na década de 70, o foco das análises voltou-se para a implementação das políticas: por que é tão difícil transformar um plano em realidade? Que fatores intervêm e mediam tal processo? Que papel aí desempenham burocratas e profissionais? Que diferença faz se uma política é implementada de cima para baixo ou de baixo para cima? Perpassando todas estas questões estava o entendimento de que Políticas Públicas envolvem a **solução de problemas** pelo governo.

A partir dos anos 80, prosseguindo pelos 90, sob forte influência da teoria da escola pública, ganhou força a ideia de que o governo, ao invés de resolver problemas, acabava por agravá-los, na medida em que interferia nos mercados e atribuía grande poder aos burocratas, distorcendo a dinâmica **natural** das relações sociais e políticas. Esta mudança de abordagem está associada às mudanças na orientação econômica, em direção às concepções monetaristas e à proposta de Estado Mínimo, colocadas em prática no mundo capitalista avançado, especialmente na Grã Bretanha de Thatcher e nos Estados Unidos de Reagan. Do mesmo modo, a administração pública passa a ser vista como uma forma de **gestão**, dando origem ao modelo chamado de **A Nova Gestão Pública**.

Para alguns autores, a **Nova Gestão Pública** seria uma  **fusão virtuosa** dos preceitos da gestão privada – eficiência, produtividade, qualidade - com os valores mais tradicionais da administração pública – democracia, transparência, equidade e probidade (PERRY; KRAMER, 1983). Para outros, esta expressão não passaria de uma **cesta de compras** (POLLITT, 1995), na qual se colocou um sortimento variado de conceitos, procedentes de diversas disciplinas (administração, teoria das organizações) sem fundamentação teórica muito consistente (WOLLMANN, 2001).

Seus princípios preconizam, em linhas gerais:

- Mudança da gestão orçamentária para o modelo de **centro de custos**, os quais são medidos a partir dos resultados alcançados e não dos insumos investidos.
- Introdução de relações contratuais no interior das organizações públicas, vinculando recompensa a desempenho.
- Reestruturação das funções estatais de planejamento e prestação de serviços, separando-as em agências distintas, ligadas por contratos. Medida também conhecida como **contratualização**. Segundo Santos (2000), a contratualização pode se dar pela terceirização – isto é, a completa transferência total da atividade para uma empresa do setor privado; ou através da transferência de atribuições, meios materiais e humanos a uma entidade privada que assume a gestão e a prestação dos serviços.
- Pulverização das agências de provisão de serviços em unidades de menor tamanho possível, tendo em vista garantir maior número de opções aos usuários.

- Instituição da concorrência pública entre agências públicas, privadas lucrativas e privadas não lucrativas, para a obtenção do direito à prestação de serviços sociais.
- Atribuição de maior poder discricionário para os executivos e gerentes do setor público (DUNLEAVY; HOOD, 1994, p. 9 *apud* LONGO, 2001, p. 16).

Esperava-se, destas estratégias, que elas favorecessem o aumento da produção com menor custo; a maior agilidade nas tomadas de decisão; e a maior satisfação dos usuários com os serviços (BRESSER PEREIRA, 1997; TOHÁ; SOLARI, 1997; KETTL, 2000). Seu elemento chave seria a promoção da **dispersão do poder** (CLARKE; NEWMAN, 1997, p. 29) no interior do Estado, especialmente em favor dos gerentes. *Let the managers manage* (“Deixem os gerentes gerir”), foram as palavras de ordem que ganharam popularidade neste contexto.

Para alguns observadores, estas práticas teriam permitido um maior controle dos políticos sobre os funcionários (HALLIGAN, 1997). Para outros, entretanto, a concepção **gerencialista** teria invadido o próprio território da política (CLARKE; NEWMAN, 1997; POLLITT, 1995), trazendo efeitos sobre a própria concepção de democracia.

No âmbito da Análise de Políticas Públicas, estas mudanças promoveram o seu afastamento tanto do modelo racional quanto do modelo sistêmico de Easton, vistos anteriormente; e um retorno aos modelos institucionalistas, voltados para a análise dos impactos das instituições nos processos de produção de políticas e nos próprios resultados das mesmas. Este retorno, no entanto, não significou uma **volta ao passado**, tendo envolvido uma grande ampliação do campo institucionalista nas Ciências Sociais – em especial, na Sociologia, na Ciência Política e na Economia –, que se tornou infinitamente mais diverso e plural.

### Ciclos de Políticas Públicas

A despeito do revés sofrido pelo modelo racional, na Análise de Políticas Públicas, permanece ainda bastante em voga a utilização do esquema do Ciclo de Políticas Públicas, como ferramenta metodológica. A ideia de que a produção de Políticas Públicas se dá em estágios, bem como a tentativa de defini-los, remonta ao pós-guerra, tendo sido objeto de investigação e análise de diversos autores, durante o século XX (SIMON, 1947; LASWELL, 1956; MACK, 1971; ROSE, 1973; JENKINS, 1978; HOGWOOD; GUN, 1984). Os críticos deste artifício enfatizam, sobretudo, o fato de ele criar a falsa ilusão de que há uma perfeita separação temporal entre os diversos processos envolvidos nas políticas públicas, como se, por exemplo, a implementação ocorresse somente, e rigorosamente, após concluída a fase de escolha de alternativas de política; ou de que esta sucederia, necessariamente, a um processo criterioso de identificação de alternativas possíveis. No mundo real, dizem os críticos, os processos são muito mais complexos e interativos. Além disso, ele não

ajuda a explicar como e por que uma política passa de um momento a outro (JENKINS-SMITH; SEBASTIER, 1993).

Apesar das críticas, muitos autores permanecem utilizando o modelo, a partir do entendimento de que ele é uma estrutura racional que permite, contudo, considerar a complexidade da realidade. Mas desde que seja, de fato, tomado como um modelo – isto é, uma simplificação.

Conforme já dissemos, há diversas concepções do Ciclo de Políticas, com algumas pequenas variações entre elas. Em comum, as diversas propostas apresentam as fases de formulação, implementação e avaliação das políticas.

Diversos autores, contudo, apontam para a importância da especificação de alguns “passos” preliminares à formulação, que são: a identificação de um problema e a construção de uma agenda. Estes “passos” constituem-se de processos fundamentais, nos quais alguns problemas ganham prevalência sobre outros; onde os beneficiários (e os não beneficiários) são definidos; e onde, enfim, são colocados em marcha os próprios dispositivos do sistema político democrático: as eleições, os partidos, os candidatos.

Trataremos, nas subseções a seguir, das diversas fases do Ciclo:

- Identificação do Problema/Formação da Agenda de
- Políticas Públicas;
- Formulação da Política/Tomada de Decisões;
- Implementação; e
- Avaliação.

### **Identificação do Problema/ Formação da Agenda de Políticas Públicas**

A definição de um problema depende essencialmente do modo como os decisores e a sociedade compreendem uma determinada questão. Desta definição depende, por sua vez, o modo como problema será discutido e que soluções serão apontadas.

Considerando que os fatos **não** falam por si mesmos, mas dependem de interpretação; e que as interpretações podem ser diversas, competitivas e conflitantes, temos aí um momento de grande efervescência política.

Por exemplo, a questão das populações que dormem nas ruas. Ela pode ser interpretada como ausência ou insuficiente oferta de habitação para população de baixa renda; ou como falta de policiamento e de políticas repressivas, que inibam as pessoas de ocupar o espaço público para fins privados. A política pública, para este caso, dependerá da interpretação do problema que venha a prevalecer. Mas dependerá, antes disso, dos atores políticos envolvidos: da orientação político-ideológica dos partidos políticos existentes, da mobilização de grupos sociais, das posições

assumidas pelos órgãos de mídia e da capacidade de resistência ou de veto dos diversos interessados naquela questão.

Segundo a corrente chamada **pluralista** da Ciência Política (DAHL, 2001), as Políticas Públicas resultam da competição livre entre ideias e interesses dos diferentes grupos sociais. Para ela, o grande jogo político estaria aberto para todos, nas democracias liberais. No entanto, numa outra vertente, Schattschneider (1960, p. 80), argumentou que, mesmo nas democracias liberais “[...] os mais necessitados não são os que mais participam do jogo político, porque quem decide quem participará no jogo é exatamente quem decide o que é o próprio jogo.”

Schattschneider (1960) demonstrou que o principal poder dos governos consiste em **administrar** os conflitos, antes que eles cheguem à esfera pública. Assim, os atores dominantes do jogo político - grupos de pressão, partidos políticos e instituições – determinam o escopo e a extensão dos conflitos. A capacidade de manipular a agenda pública, incluindo ou priorizando questões, é denominada por ele de “mobilização dos desvios”, e visa à organização da agenda de conflitos. A Política Pública, enquanto atividade prática consistiria, assim, na contenção e no gerenciamento do conflito, através da mobilização dos desvios, da inclusão ou exclusão de questões, da obstrução de certos temas na agenda pública.

Desta forma, a definição do problema é uma forma fundamental de exercício de poder. E a definição das alternativas para enfrentá-lo seria o “supremo instrumento de poder”, na medida em que estas alternativas definirão que conflitos serão equacionados. Os demais serão simplesmente excluídos da agenda.

Numa direção semelhante à de Schattschneider (1960), Offe (1984) afirma que nos sistemas capitalistas as demandas anticapitalistas ou que ameaçam os interesses do capital são filtradas e bloqueadas. Assim, nem todas as informações estariam disponíveis livremente no ambiente, para quem quisesse colhê-las, mas apenas aquelas que não afetam negativamente o sistema capitalista.

Outro aspecto relevante no estudo da formação da agenda é o que diz respeito à não decisão. Como apontou Dye (1992), o poder reside tanto na capacidade de comandar uma ação, quanto de comandar a **inação**. Ou seja, é relevante também considerar o poder que determinados grupos possuem de **evitar** que uma decisão seja tomada – o chamado poder de veto, que pode ser exercido explícita ou disfarçadamente.

Contemporaneamente há que se considerar ainda que é cada vez maior o uso da mídia e do *marketing* na definição da agenda de políticas públicas, o que leva alguns observadores a afirmarem que, nas democracias desenvolvidas, o poder de estabelecê-la estaria migrando das mãos dos políticos e burocratas para as dos profissionais de *marketing*. As políticas estariam sendo, então, “vendidas” como produtos, a partir do apelo dramático de sua “embalagem”, em detrimento das ideias e utopias. Isto

configuraria uma ameaça à democracia liberal, segundo a qual os eleitores deveriam votar nos partidos e candidatos em função de suas ideias e propostas.

### Formulação da Política e Tomada de Decisões

O momento da formulação de propostas de política, e a tomada de decisões que o acompanha, constitui uma fase crucial do processo de produção de políticas públicas. A **decisão** é uma escolha entre alternativas de curso de ação, feita pelos formuladores da política, ocorrendo numa série de pontos no tempo e no espaço.

A formulação de uma política também consiste num **processo**, que implica diferentes etapas, tais como:

- a reunião/coleta e sistematização de dados e informações;
- a análise dos mesmos de acordo com estruturas teóricas e ideológicas (valores/interesses); e
- a tomada de decisões. Esta, por seu turno, atravessa todo o ciclo das políticas públicas, desde a definição do problema e sua inclusão na agenda, até a escolha de objetivos e estratégias.

Além de percorrer todas as etapas do **ciclo** das políticas públicas, as decisões são tomadas em diferentes arenas e em todos os níveis da administração pública. Ora podem tratar de política macroeconômica, privativa de altas autoridades nacionais, ou de problemas de trânsito, no nível de decisão de funcionários da administração municipal, ou de um bairro de uma cidade, ora podem tratar de questões da Educação em esfera nacional, ou de assuntos educacionais no nível estadual ou municipal.

Todas estas decisões envolvem a consideração de valores e interesses – políticos, econômicos, culturais, éticos, religiosos etc. Ou seja, a tomada de decisões é um processo multidimensional e multidisciplinar, muitas vezes encadeado ou interativo, posto que uma decisão afeta outras, que por sua vez podem obrigar à revisão da decisão inicial, o que produzirá novos efeitos; e assim sucessivamente.

Os modelos de análise dos processos decisórios coincidem basicamente com a classificação exposta na seção anterior, acerca dos Modelos de Análise de Políticas Públicas, e refletem distintas concepções teóricas sobre a relação entre Estado e Sociedade. Outra perspectiva teórica, contudo, não está contida no esquema apresentado anteriormente, embora mereça especial menção, na medida em que se trata de uma importante inovação neste campo. Trata-se do “Corporativismo”.

De acordo com Schmitter (1974 *apud* ARAÚJO; TAPIA, 1991, p. 9):

Corporativismo pode ser definido como o sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes são organizadas num número limitado de categorias singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquizadas, as quais são reconhecidas – ou licenciadas, senão criadas – pelo Estado, e portadoras de um monopólio deliberado de representação, dentro das respectivas categorias, em troca de observarem certos controles sobre a seleção de seus líderes, bem como sobre a articulação de demandas e apoios.

Os processos decisórios em tal sistema envolvem a intermediação e negociação de interesses entre agências estatais e estas organizações, que se comprometem a assegurar a aceitação por parte de seus membros, na implementação de acordos políticos. Para alguns críticos, o corporativismo é um arranjo político que funciona em favor dos interesses do capital, na medida em que “doma” a classe trabalhadora, fazendo-a abdicar de meios mais drásticos de reivindicação, em troca da barganha e do acordo – da concertação.

Formas variadas de arranjos corporativos são adotadas em vários países como a Suécia, Noruega, Suíça, Bélgica, Holanda, França, Alemanha e Áustria, onde convivem instituições típicas da democracia liberal, como os partidos, parlamentos, imprensa, etc. Outras experiências corporativas também ocorreram no New Deal (o **Novo Pacto** proposto pelo presidente Roosevelt, para a reconstrução dos Estados Unidos, após a grande crise de 1929), e na Inglaterra, durante o período entre guerras.

Apesar das grandes diferenças verificadas entre estas experiências, alguns aspectos elas possuem em comum. Como esclarecem Streeck e Schmitter (1985, p. 14):

Em todos os casos, o corporativismo significa a fusão ou interpenetração, de fato, do Estado com modalidades não-estatais de tomada de decisões, por meio da inclusão institucionalizada dos interesses privados no processo burocrático do Estado. Isto dá luz ao desenvolvimento de novas formas de administração pública, de participação dos grupos de interesses nos processos administrativos e de novas ideologias sobre a participação política.

Enquanto modelos de política pública baseados no mercado procurariam liberar os interesses individuais, o modelo corporativo objetivaria utilizar os interesses coletivos como meio de criar e manter um nível aceitável de ordem social, por permitir o consenso nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

### **Implementação**

A implementação era considerada, até a década de 70, um momento em que as políticas públicas saíam do território da política e ingressavam na administração. Ou seja, uma fase em que os conflitos de interesses e os embates estratégicos dos diferentes atores políticos não teriam mais lugar, uma vez que os processos decisórios teriam terminado, cabendo agora aos burocratas e prestadores de serviço efetivar o que fora decidi-

do. Esta visão era amplamente tributária da concepção segundo a qual “política pública” e “administração pública” consistem em duas esferas distintas de ação, sem qualquer relação entre si.

É principalmente através da publicação dos trabalhos de Derthick (1972) e de Pressman e Wildavsky (1973), que o tema ganha renovada relevância. Este último levaria o imenso e provocativo título de *Implementação: Como Grandes Expectativas Geradas em Washington são Solapadas em Oakland; Ou, Por Que é tão Surpreendente que Programas Federais não Funcionem: uma Saga de Dois Observadores Solidários que Tentam Construir um Senso Moral sobre Esperanças Arruinadas*. A partir da análise do processo de implementação de um programa de desenvolvimento econômico em Oakland, Califórnia, por uma agência local, os autores chamariam a atenção para a necessidade de se garantir algumas condições para uma implementação efetiva: clara definição e compreensão dos objetivos da política; disponibilidade de recursos; capacidade dos gestores de reunir e controlar estes recursos; capacidade do sistema de se comunicar com e controlar os indivíduos e organizações envolvidos nas tarefas.

Estas recomendações estimularam o surgimento de importante literatura sobre o tema, inclusive com relevantes críticas à perspectiva um tanto autoritária que elas traziam embutida, na medida em que tratavam a implementação como um processo a ser controlado de cima para baixo. Já nos anos 80, a partir destas críticas, Wildavsky, em parceria com Browne e outros autores, reveria a posição assumida anteriormente, abrindo espaço para uma concepção de implementação “de baixo para cima”, na qual entenderia tal processo como um aprendizado, no qual os implementadores (a burocracia ao nível da rua) bem como a clientela (os cidadãos) exerceriam também papéis políticos.

Na medida em que a implementação passa a ser vista como um momento crítico no “Ciclo de Políticas Públicas”, torna-se objeto de uma extensa produção teórica, que por sua vez, não é homogênea nem em seus pressupostos nem em suas recomendações. Para nos atermos apenas nas principais linhas, vale mencionar duas grandes tendências destes estudos: a primeira, que entende o processo de implementação como um jogo político; e a segunda, tributária de uma visão gerencialista, que propõe ferramentas sofisticadas de controle centralizado do processo.

Na primeira perspectiva, a implementação é percebida como eivada por disputas de poder, bem como por processos de negociação e barganha entre indivíduos e organizações, num ambiente marcado por incertezas e constrangimentos diversos (institucionais, econômicos, sociais), de difícil controle. Neste sentido, não há limites muito claros entre política e administração, sendo a implementação um processo político que se dá para além das instituições políticas formais (BARDACH, 1977).

Numa outra vertente - a concepção gerencialista – propõe-se a apropriação, pelas agências públicas, de técnicas de gestão típicas dos negócios

privados, tais como os oriundos da Pesquisa Operacional. Entre eles se destacam o *Critical Path Method* – CPM (Método do Trajeto Crítico); e o PERT – *Project, Evaluation and Review Technique* (Técnica de Projeto, Avaliação e Revisão).

Ambos propõem o manejo de grandes projetos através de redes. Desta forma, espera-se controlar as redes de atividades e eventos que compõem os diversos estágios da implementação, com o objetivo de reduzir os efeitos negativos de eventos imponderáveis. O CPM busca identificar as atividades consideradas críticas para o sucesso da implementação, numa linha de tempo. O PERT, por sua vez, parte do pressuposto de que a duração de atividades críticas é incerta; assim, propõe três tipos de cálculo desta incerteza: o mais provável; o mais otimista (mais curto); e o mais pessimista (o mais longo). Como se pode notar, ambos os métodos, assim como outros semelhantes, não tratados aqui, têm como preocupação principal o controle do tempo no processo de implementação. Neste sentido, eles podem ser extremamente úteis quando esta variável – o tempo – é ela mesma crítica para o sucesso de políticas ou projetos. Por exemplo, em grandes obras públicas, onde a demora pode aumentar exponencialmente os custos financeiros. Em outros casos, contudo – como por exemplo, a introdução de um novo modelo de atenção em saúde – a variável tempo não tem tanta importância quanto à concordância e ao apoio dos profissionais e usuários dos serviços.

### Avaliação

A avaliação consiste em apreciar os efeitos atribuídos ou atribuíveis à implementação de uma determinada política pública. Implica necessariamente uma atividade de **pesquisa**, destinada ao exame objetivo, sistemático e empírico dos efeitos de políticas, programas e projetos, vis-à-vis aos seus objetivos e metas.

Weiss (1972) discutiu alguns aspectos que distinguem a avaliação de outras formas de análise política, quais sejam:

- a avaliação está voltada para a tomada de decisões e é gerada para a análise de problemas de gestão definidos pelos tomadores de decisão e não pelos pesquisadores;
- a avaliação tem o caráter de um **juízo** em termos dos objetivos do programa/política;
- a pesquisa de avaliação está inserida no cenário da política pública propriamente dita, e não no cenário acadêmico;
- frequentemente, envolve conflito entre pesquisadores/ avaliadores e executores da política;
- usualmente, seus resultados não são publicados; e

- pode envolver pesquisadores em aspectos levantados por agências de financiamento e de melhoria da situação social.

*Tradicionalmente, três aspectos são levados em conta na avaliação de políticas públicas: sua eficiência, sua efetividade e sua eficácia. Vamos ver o que significa cada uma delas?*

A **eficiência** corresponde ao rendimento dos processos envolvidos na política. Ou seja, a relação entre os recursos alocados para produzir bens ou prestar serviços (recursos humanos, financeiros, materiais, logísticos, tecnológicos etc.) e os resultados obtidos. Trata-se da relação custo-benefício, que para ser ótima requer que os benefícios superem os custos.

A **efetividade** refere-se à realização dos objetivos da política, **segundo a ótica dos seus formuladores**. Uma política é efetiva se ela alcança as metas estipuladas. A relação entre custos e o cumprimento destas metas é denominada relação custo-efetividade.

O conceito de **eficácia**, por sua vez, é muitas vezes confundido com os de eficiência e efetividade. Mas ele diz respeito estritamente à satisfação dos beneficiários com os resultados alcançados pela política. Nem sempre uma política efetiva traz as soluções demandadas pelo seu público-alvo. Ou, ao contrário: ainda que suas metas tenham sido plenamente atingidas, pode ser que a população visada não considere o problema resolvido. A **eficácia** tem a ver, assim, com a solução ou não do problema, sob a ótica do público-alvo.

O campo da Avaliação, como disciplina, não é, contudo, homogêneo. Diferentes autores privilegiam distintos aspectos e metodologias, em função não só dos objetivos colocados para suas tarefas concretas, como em função de sua adesão a princípios ontológicos, epistemológicos e metodológicos distintos.

*Nas subseções a seguir trataremos de uma tipologia de avaliação que já se tornou clássica, a qual foi estabelecida em função de objetivos avaliativos.*

### **Avaliação Formativa**

Visa medir a extensão das condições de implementação de uma política para garantir o seu sucesso (PALUMBO; HARDER, 1981). Tal tipo de avaliação visa, portanto, monitorar a fase de implementação, de modo a fornecer informações que permitam garantir seu o sucesso. Para Rossi e Freeman (1993), a avaliação formativa deve responder a três questões:

- a política está atingindo o público-alvo? Em que medida?
- os serviços que estão sendo prestados são consistentes com as especificações projetadas pelo programa?
- que recursos estão sendo, ou foram, gastos na sua implementação?

A avaliação formativa é o monitoramento da política, o qual cumpre uma importante função de apontar necessidades de ajuste ou correção do processo em curso.

### **Avaliação Somativa**

A avaliação somativa visa conhecer o impacto das políticas após sua implementação. Que diferença tal política fez no estado de coisas? Quais seus efeitos, brutos e líquidos?

A resposta a estas perguntas costuma advir de comparações entre a situação anterior e a posterior à implantação do programa. Ou ainda, da comparação do impacto sobre um grupo que foi alvo da intervenção, com outro que não o foi, o chamado **grupo de controle**.

Comparações úteis para avaliações somativas podem ser também aquelas entre o que aconteceu efetivamente e o que poderia ter acontecido, se a intervenção não tivesse ocorrido. Ou ainda, como diferentes regiões do país foram impactadas por uma mesma política.

As avaliações de impacto são muito influenciadas por valores, crenças e ideologias dos próprios avaliadores. Assim, não possuem o estatuto de **verdade definitiva**, mas de interpretações circunstanciais e contextualizadas sobre determinada intervenção.

Uma estratégia tradicional de pesquisas de avaliação de impacto é a conhecida como **Modelo experimental**. Através dele aplicam-se os métodos da experimentação científica, lançando-se mão de comparações entre grupos e situações de controle. Mas nem sempre os métodos experimentais garantem a qualidade ou a neutralidade da avaliação.

O exemplo clássico deste caso é o experimento realizado no final dos anos 60, nos EUA, quando uma pesquisa procurou avaliar o impacto de programas de imposto de renda negativo (uma das formas de renda-mínima), sobre o interesse em procurar trabalho, de 1.300 famílias dos Estados de Nova Jersey e da Pensilvânia.

Utilizando-se de grupos experimentais e de controle, a pesquisa coletou informações, durante três anos, acerca dos hábitos de trabalho das famílias beneficiadas pelo programa. Uma primeira análise dos dados levou à conclusão de que o imposto de renda negativo **não afetara** a motivação para o trabalho daquelas famílias. Anos mais tarde, contudo, os mesmos dados foram analisados pela RAND Corporation, apresentando resultados bastante distintos (PARSONS, 1996).

Além disso, o método experimental demanda uma série de pré-requisitos para sua execução, tais como:

- garantia de que não será excluída nenhuma variável relevante para a comparação com o grupo/situação de controle;

- limitações de tempo e financiamento;
- necessidade de cooperação dos responsáveis pela implementação da política;
- homogeneidade entre os grupos experimental e de controle; e
- garantia de participação dos membros do grupo de controle no experimento (que, por sua vez, estão cientes de que não vão receber os benefícios da intervenção).

As técnicas de avaliação evoluíram à medida que cresceram as exigências dos cidadãos quanto ao desempenho das máquinas governamentais, e que aumentaram os controles sobre os gastos públicos, motivados pela redefinição do papel do Estado, nos anos 80 e 90.

No Brasil, a preocupação com a eficiência, a efetividade e a economicidade, dos projetos e programas governamentais está inscrita na Constituição Federal de 1988, nos artigos 70, caput, e 74, inciso II, da Seção XI, (Capítulo do Poder Legislativo) que tratam do controle externo da administração pública e do **Tribunal de Contas da União**.

## SAIBA MAIS

A Lei que trata do controle externo da administração pública e do Tribunal de Contas da União, está disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm)> Acesso em: 24 maio 2016.

Contudo, a prática da avaliação ainda não é corrente entre nós, e muitas vezes, das diversas políticas implementadas só são conhecidos os resultados apresentados por seus formuladores.

## Resumindo

Para fecharmos o Capítulo 4 vale destacarmos alguns tópicos das teorias e métodos de análise das Políticas Públicas. Você deve recordar que para caracterizar uma política como pública, não importa que instituições ou atores lhe dão origem, mas a quem se destina. Nesse caso, são políticas públicas as medidas que atuam sobre o espaço público, gerando ou não bens públicos. Após a Segunda Guerra, particularmente a Europa e os Estados Unidos passaram a recorrer a instrumentos de conhecimento e planejamento para reunir informações sobre o estado de coisas e programar ações que produzissem efeitos desejáveis.

A obra clássica de Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, nos fornece um conjunto de modelos de análise política que influenciaram a Análise

de Políticas Públicas ao longo do século XX. Os modelos elencados por Dye são: o institucional; o e processos; o da teoria dos grupos; de elites; racional; incremental; da teoria dos jogos; da escolha pública; e o modelo sistêmico.

Quando analisamos os Ciclos de Políticas Públicas percebemos que apesar desse esquema ser uma ferramenta metodológica, no mundo real os processos são muito mais complexos e interativos. O que há de comum na elaboração de políticas públicas são as fases: formulação, implementação e avaliação de políticas. Ao longo do Capítulo 4 observamos e discutimos as diversas fases do Ciclo: Identificação do Problema/Formação da Agenda de Políticas Públicas; Formulação da Política/Tomada de Decisões; Implementação; e Avaliação.

## ATIVIDADES

Hora de testar seus conhecimentos. Você está pronto? Responda, então, às atividades propostas!

1. Diferencie **análise política** de **análise de políticas públicas**.
2. Quais são os modelos teóricos que influenciam a análise de políticas públicas?
3. Apresente características resumidas de cada modelo de análise.
4. Explique o que é a **Nova gestão pública**.
5. Como se forma uma agenda de política pública?
6. Explique a importância da inação na definição de políticas públicas, segundo Dye.
7. Quais são as etapas do processo de formação da política pública?
8. Aponte as diferentes perspectivas teóricas sobre a implementação das políticas públicas.
9. Explique a avaliação de políticas públicas em seus três aspectos: eficiência, efetividade e eficácia.
10. Diferencie **avaliação formativa** de **avaliação somativa**.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Prezado estudante,

Você acaba de concluir a disciplina Políticas Públicas e Sociedade e neste momento poderá ler como conclusão, dos estudos aqui desenvolvidos, o texto a seguir.

A **sociedade** é uma ordem onde se dão interações entre indivíduos e/ou grupos. Já a política nos remete a disputas pelo controle de recursos sociais importantes para a coesão e reprodução de uma dada sociedade. Consiste de uma ordem específica de relações e interações sociais nas quais se processam os conflitos relativos à apropriação e ao controle dos recursos sociais relevantes, especialmente o poder. Por isso podemos afirmar que **Política** é um conceito que se refere a um conjunto particular de interações, diretamente relacionadas à distribuição do poder, nas relações sociais, atravessando diversas instituições.

O Governo é definido como a direção que é dada ao Estado, por aqueles grupos que assumem o seu controle, pela disputa política. Este controle se orienta por doutrinas e correntes teóricas que expressam concepções específicas sobre as relações entre Estado e a Sociedade, e sobre o funcionamento das instituições sociais.

Assim, depois de entendermos como a sociedade e o governo funcionam, vimos que o Liberalismo e o Marxismo são duas correntes teóricas que explicam a relação entre o Estado e a Sociedade no sistema capitalista. Para o Liberalismo, a participação do Estado na vida social deve ser mínima, cabendo ao Mercado realizar a distribuição de bens e serviços; e ao indivíduo, buscar realizar suas pretensões, de acordo com seus recursos, seus esforços e suas escolhas. Já para o Marxismo, o capitalismo promove uma grande desigualdade de acesso a recursos entre os homens. Por isso o Estado deve ser forte e intervir na sociedade, para reduzir as desigualdades causadas pelo capitalismo.

Estudamos também que a expressão **políticas públicas** refere-se a aspectos de interesse comum ao conjunto dos cidadãos de uma comunidade, ou de um grupo (aspectos da vida social referidos à esfera pública). Daí podermos afirmar que a esfera pública é, por excelência, a esfera de ação do Estado, enquanto que a esfera privada é a de ação dos indivíduos na sociedade civil. Essa separação entre esfera pública e esfera privada é uma marca das sociedades capitalistas e democráticas contemporâneas, e a forma de administração do Estado passa por essa distinção.

Weber utiliza a separação entre público e privado para tipificar modelos de administração. A administração patrimonial, por exemplo, teria como principal característica a condução dos negócios públicos como se fossem privados. Já em uma administração burocrática os atos e procedimentos de Estado devem basear-se na legalidade, na impessoalidade e no profissionalismo dos agentes públicos.

Os economistas, ao se posicionarem sobre bens públicos dividem-se nas seguintes correntes: para Smith e Ricardo é a maximização dos interesses individuais que gera o interesse público; para Samuelson e Olson, as relações entre a esfera pública e privada ocorrem em função dos diferentes tipos de bens e serviços consumidos pelos indivíduos em sociedade, e pelo meio de provê-los. Já Buchanan questionou o modelo de Samuelson argumentando que há bens coletivos que só podem ser consumidos por aqueles que pagam por eles. O fato é que a definição do que são bens públicos não é simples e as variadas formas como os governos lidam com a questão prova isso.

O Estado de Bem-Estar Social é aquele que assume a proteção social de todos os cidadãos, patrocinando e regulando os sistemas nacionais de Saúde, Educação, Habitação, Previdência e Assistência Social. Desenvolveu-se a partir das formulações teóricas de Keynes, que propunha que o Estado deveria liderar a busca de soluções econômicas para a sociedade capitalista, investindo também na proteção social. Sua mais relevante experiência prática se deu no pós-guerra (anos 40 e 50), na Europa. Nos Estados Unidos, a teoria keynesiana também foi experimentada após a quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, pelo Presidente Roosevelt.

Os modelos de Estado de Bem-Estar Social adotados pelos diversos países do mundo diferem significativamente. O cientista social Esping-Andersen realizou um importante estudo sobre os arranjos de proteção social, em um conjunto de 18 países que fazem parte da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Através desta pesquisa, identificou três modelos básicos que variam segundo três eixos: gasto do Estado com a proteção social; abrangência da cobertura aos cidadãos; grau de descomodificação da força de trabalho. Como você deve lembrar, a **descomodificação** do trabalho significa a valorização do trabalho, e ocorre quando o indivíduo não depende apenas do salário para ter acesso aos bens e serviços, de que necessita para sua sobrevivência. A descomodificação é maior, portanto, quando o Estado oferece estes bens e serviços, sem cobrar por eles.

Ressaltamos que políticas públicas são medidas que atuam sobre o espaço público, gerando ou não bens públicos. Principalmente após a Segunda Guerra, os Estados passaram a recorrer com mais intensidade a elas e a planejá-las e implementá-las de maneira técnico-científica. Para tanto, passaram a utilizar mais conhecimento e informações sobre o estado de coisas, tendo em vista programar ações que produzissem efeitos desejáveis.

A obra clássica de Thomas Dye, *Understanding Public Policy* nos fornece um conjunto de modelos de análise política que influenciaram a Análise de Políticas Públicas ao longo do século XX. Os modelos elencados por Dye são: o institucional; o de processos; o da teoria dos grupos; de elites; racional; incremental; da teoria dos jogos; da escolha pública; e o modelo sistêmico. Quando analisamos os Ciclos de Políticas Públicas percebemos que apesar desse esquema ser uma ferramenta metodológica, no mundo real os processos são muito mais complexos e interativos.

O que há de comum na elaboração de políticas públicas são as fases: formulação, implementação e avaliação de políticas. Ao longo do Capítulo 4 observamos e discutimos as diversas fases do Ciclo: Identificação do Problema/Formação da Agenda de Políticas Públicas; Formulação da Política/Tomada de Decisões; Implementação; e Avaliação. Os modelos de gestão pública vivenciados pelos Estados contemporâneos não podem mais prescindir das teorias de análise de políticas públicas com vistas a oferecer projetos e programas eficientes e eficazes do ponto de vista do cidadão.

Finalizamos a nossa disciplina e desejamos a você muito sucesso em sua vida profissional. Um grande abraço!

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ângela M. C.; TAPIA, Jorge R. B. Corporativismo e Neocorporativismo: o Exame de Duas Trajetórias. **BIB**, n. 32, p. 3-30, 1991.

BARDACH, Eugene. **The implementation game**: what happens after a bill becomes a law. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 1983.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos Anos 90. Brasília, **Cadernos do Mare**, n.1, Brasília, 1997.

BUCHANAN, James. **The limits of liberty**: between anarchy and leviathan. USA: University of Chicago Press, 1975.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. **The managerial state**: power, politics and ideology in the remaking of social welfare. London: Sage, 1997.

CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia & Estado contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2002.

DALH, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

DERTHICK, M. **New Towns In-Town**. Washington, DC: The Urban Institute, 1972.

DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher. From old public administration to new public management. **Public Money & Management**, jul-sep.1994.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Pearson; Prentice-Hall, 1992.

EASTON, David. **The political system**. Nova York: The Free Press, 1953.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton/USA: Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Personal Webpage**. [2010?]. Disponível em: <<http://www.esping-andersen.com/>>. Acesso em: 22 maio 2012.

FRIEDRICH, Carl. **Man and his Government**. New York: McGraw-Hill, 1963.

GOETZ, Klaus H.; WOLLMANN, Hellmut. Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison. *In*: **Journal of European Public Policy**, vol. 8, n. 6, p. 865, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação do capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1982.

\_\_\_\_\_. **La lógica de las ciencias sociales**. Madrid: Tecnos, 1988.

HALLIGAN, John. New Public Sector Models: reform in Australia and New Zealand. In: LANE, Jan-Erik (Ed.). **Public Sector Reform: rationale, trends and problems**. London: Sage, 1997.

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

HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. **Temas básicos da sociologia**. São Paulo: Cultrix/USP, 1973.

HOUAISS, Instituto Antônio. **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa**. Versão Monusuário, 3.0. CD-ROM. Objetiva: junho de 2009.

JENKINS, W. I. **Policy Analysis: a political and organizational perspective**. London: Martin Robertson, 1978.

KAPLAN, Abraham Dwight; LASSWELL, Harold Dwight. **Poder e sociedade**. Brasília: Ed. Univ. de Brasília, 1979.

KETTL, Donald. **The Global Public Management Revolution: a report on the transformation of governance**. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LACOMBE, Francisco J. M. **Dicionário de negócios: mais de 6.000 termos em inglês e português**. São Paulo, 2009.

LASSWELL, H. **The Decisión Process: Seven Categories of Functional Analysis**. Maryland: University of Maryland Press, College Park, 1956.

LONGO, Francisco. **La Reforma Del Servicio Civil em La Democracia Avanzadas: Merita com Flexibilidad**. Documento de Trabajo, Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2001.

MACK, R. **Planning and Uncertainty**. New York: John Wiley, 1971.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MATTEUCCI, Nicola. Contratualismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 1983.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Trad. Manoel Inocêncio de L. Santos Jr. Brasília: UnB, 1980. (Pensamento Político 19)

\_\_\_\_\_. **Sobre a liberdade**. Portugal: Publicações Europa-América, 1997.

NORTH, Douglas C. Institutions. **Journal of Economics Perspectives**, 5.1 (Winter 91). 1991.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 1999.

PALUMBO, Dennis J.; HARDER, Marvin A. Introduction. In: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Implementing public policy**. Lexington: Lexington Books, 1981.

PARSONS, Edward A. What can you learn from a game? In: ZECKHAUSER, Richard; KEENEY, Ralph L.; SEBENIUS, James K. (Ed.). **Wise choices: decisions, games and negotiations**. Boston, MA: Harvard Business Press, 1996. p. 233-252.

PERRY, James; KRAMER, Kenneth (Ed.). **Public Management: Public and Private Perspectives**. California: Mayfield, 1983.

POLLITT, Christopher. Justification by Work or by Faith? Evaluating the New Public Management. **Evaluation**, v. 1., n. 2, p. 133-154, oct. 1995.

POPPER, Karl. **Conjecturas e refutações**. Brasília: Editora UnB, 2008.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

ROSE, R. Comparing Public Policy: an overview. **European Journal of Political Research**, 1973.

ROSSI, Peter; FREEMAN, Howard. **Evaluation: a Systematic Approach**. Sage Publications, London, 1993.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder, CO, Westview Press, 1993.

SAMUELSON, Paul. **Introdução à análise econômica**. São Paulo: Agir, 1957.

SANTOS, Luiz Alberto. **Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social**: possibilidades no âmbito da reforma do aparelho do estado. Brasília: DIAP, 2000.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The Semisovereign People**: A Realist's View of Democracy in America. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SIMON, H. A. **Administrative behavior**: A study of decision making processes in administrative organization, 1 ed, New York: The Macmillan Company, 1947.

STOPPINO, Mario. Poder. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 1983.

STREECK, Wolfgang; SCHMITTER, Phillippe C. (Ed.). **Private Interest Government**: Beyond Market and State. Bristol: Sage, 1985.

TOHÁ, Carolina; SOLARI, Ricardo. **La modernización del estado y la gerencia pública**. Santiago, Chile: Fundación Friedrich Ebert, 1997.

UOL Educação. Biografias. **Voltaire**. [2010?]. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/voltaire.jhtm>>. Acesso em: 24 maio 2016.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. S.l.: s.n.,1973.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. 2v.

WEISS, Carol H. **Evaluation Research**: Methods of Assessing Program Effectiveness. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1972.

WOLLMANN, Hellmut. Public Sector Modernization in Australia and New Zealand – an Evaluative Perspective. **Revista Internacional de Estudos Políticos**, ano 3 – Especial Rio de Janeiro: UERJ/NUSEG, set. 2001.