

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

POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria das Graças Rua



© 2009. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

R894p	Rua, Maria das Graças Políticas públicas / Maria das Graças Rua. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009. 130p. : il. Especialização – Módulo Básico Inclui bibliografia ISBN: 978-85-61608-60-6 1. Políticas Públicas - Análise. 2. Brasil - Política econômica. 3. Administração pública. 4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título. CDU: 338.98
-------	---

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

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Álvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

João Nilo Linhares

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Celso José da Costa

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Nara Maria Pimentel

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Francisco das Chagas Miranda Silva

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelin
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelin
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTORA DO CONTEÚDO

Maria das Graças Rua

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Flavia Maria de Oliveira

Designer Instrucional
Denise Aparecida Bunn
Andreza Regina Lopes da Silva

Supervisão Administrativa
Érika Alessandra Salmeron Silva

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Igor Baranenko
Adriano

Projeto Gráfico e Finalização
Annye Cristiny Tessaro

Editoração
Rita Castelan

Revisão Textual
Sergio Meira

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado Brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação está enfrentando o primeiro desafio através do Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de ensino fundamental e médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse Programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, através dos Polos da UAB.

O PNAP é um Programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal Programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de ensino superior, vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico dos cursos. Em segundo lugar, esse Projeto será aplicado por todas as instituições e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo

margem para que cada Instituição, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das instituições um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das instituições para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático; e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do ensino superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira, compromisso deste governo.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
Unidade 1 – Políticas Públicas: conceitos básicos	
Introdução.....	13
Definindo conceitos.....	14
Análise de políticas públicas.....	22
As principais abordagens na análise de políticas públicas e o modelo sistêmico....	25
A concepção do “ciclo de políticas” (<i>policy cycle</i>).....	35
Unidade 2 – O Ciclo das Políticas Públicas	
Introdução.....	63
Formação da Agenda de Políticas Públicas.....	64
As arenas políticas e o comportamento dos atores.....	72
Modelos de análise do processo de decisão política.....	82
As ideias na política pública: modelos de formulação.....	86
Implementação de Políticas Públicas.....	92
Avaliação e monitoramento de Políticas Públicas.....	106
Regularidades das Políticas Públicas no Brasil.....	118
Referências.....	126
Minicurriculo.....	130

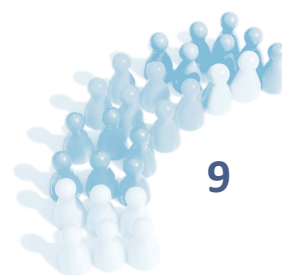
APRESENTAÇÃO

A disciplina *Políticas Públicas* é uma das sete disciplinas da área de concentração Organização Pública do Programa de Pós-graduação *lato sensu* em Administração Pública. Esta disciplina assume especial importância no contexto do curso, já que as políticas públicas representam, como bem mostram O'Donnell e Schmitter (1988), “instâncias empíricas do Estado em ação” e mobilizam diretamente todos aqueles envolvidos com a administração pública.

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

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

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



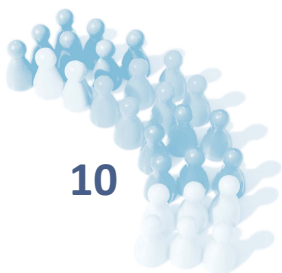
É muito importante que você realize todas as leituras na sequência em que estão apresentadas, procurando resolver todas as atividades propostas.

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

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

Bom estudo!

Professora Maria das Graças Rua



UNIDADE 1

POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS BÁSICOS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade você deverá ser capaz de:

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

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

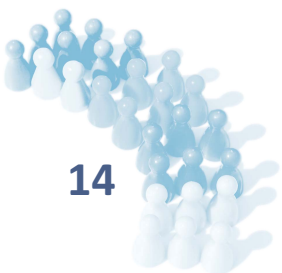
DEFININDO CONCEITOS

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

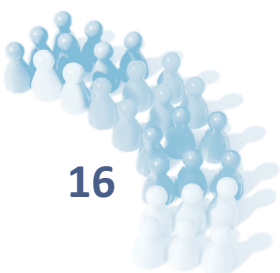
No contraponto temos ainda o conflito, que também é uma modalidade de interação social envolvendo indivíduos, grupos, organizações e coletividades. O conflito se distingue porque implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos, geralmente identificados como riqueza, poder e prestígio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

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

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

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

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



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



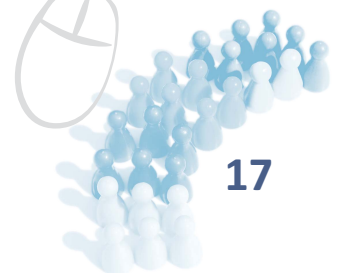
Figura 1: Coerção policial
 Fonte: <<http://tinyurl.com/yzbpvux>>

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

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

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

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



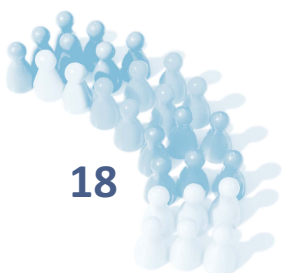
acreditarem na sua boa vontade e no seu altruísmo. Nesse caso, o que têm em mente é a ação de indivíduos imbuídos do desejo de “tirar vantagem” ou seja, maximizar seus interesses particulares em detrimento do interesse público.

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

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

Você deve estar se perguntando: como isso pode acontecer?

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



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

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

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

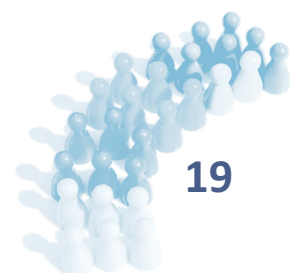
Avançando um pouco mais, é possível sustentarmos que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos.

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

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

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

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



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

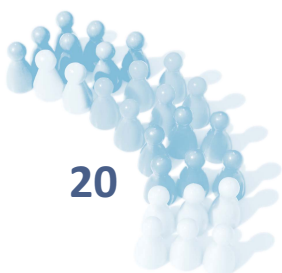
Por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são “públicas”.

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

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

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

Já a dimensão “pública” de uma política é dada não pelo tamanho do agregado social (grandes ou pequenos grupos) sobre o



qual ela incide, mas pelo seu caráter jurídico “imperativo”. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do poder público.

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

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

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

A finalidade desta parte do curso é propiciar o entendimento e utilização de conceitos básicos para o estudo das políticas públicas. Para isso, primeiramente, é importante desenvolver a compreensão de que as políticas públicas são resultantes da atividade política e que esta consiste na resolução pacífica de

conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade. Em segundo lugar, é indispensável o desenvolvimento da capacidade de distinguir entre atividade política e entre política pública e ações e decisões privadas, ainda que estas últimas venham a ser de interesse público.



ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS


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

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

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

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

Ham e Hill (1993) apontam que a preocupação com as políticas públicas, que dá origem ao surgimento da Análise de



O trecho em itálico que segue foi extraído e adaptado de Dagnino *et al.* (2002).

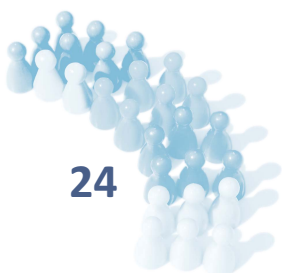
Política, acentua-se no início da década de 1960 e tem origem em duas vertentes:

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

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

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

Na realidade, a Análise de Política pode ter por objetivo tanto melhorar o entendimento acerca da política e do processo



político, como apresentar propostas para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Mesmo a analysis for policy, que supõe um interesse não (apenas) acadêmico e aplica o instrumental da administração visando à sua consecução, demanda a analysis of policy como etapa prévia. Se assim não for, e se o processo de elaboração da política não for entendido como um processo político, esse instrumental será ineficaz por ser inconsistente com o mundo real.

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

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

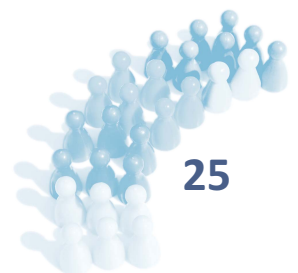
Lindblom (1981) critica o **modelo racional** e o macroplanejamento político e econômico para as políticas públicas. Para ele, o método racional-compreensivo parte da perspectiva de que a intervenção de políticas públicas deve basear-se numa ampla análise dos problemas sociais que permita estabelecer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

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

Para o autor, no entanto, as demandas da sociedade exigem decisões rápidas, ou até mesmo imediatas. Daí a sua defesa do método incremental, na medida em que, nele, as decisões são



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



tomadas não segundo programas e seus objetivos previamente definidos, mas, sim, de acordo com problemas que necessitam de soluções imediatas.

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

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

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

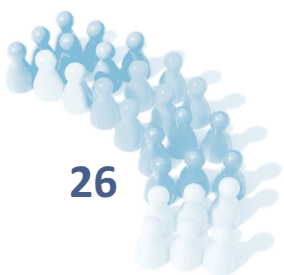
É o que o autor denomina "análise de políticas".



AS PRINCIPAIS ABORDAGENS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O MODELO SISTÊMICO

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

Não é raro encontrar, entre os estudiosos de políticas públicas, uma discussão acerca da capacidade explicativa dos modelos e conceitos criados para analisá-las. Para desenvolver um estudo sobre políticas públicas, nada melhor do que começar com o trabalho de Dye (1981), que identifica os vários



paradigmas de análise existentes na literatura, mostrando as vantagens e desvantagens de cada um deles. São eles: modelo institucional; de processo; de grupos; de elites; racional; incremental; teoria dos jogos; e modelo de sistema.

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

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

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

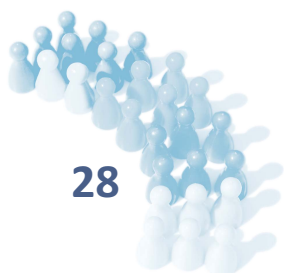
Política pública é, para esta teoria, o equilíbrio alcançado nessa luta. Consequentemente, as mudanças que afetem qualquer

grupo de interesse podem resultar em mudanças na política, uma vez que elas se movem na direção desejada por aqueles que têm mais influência. Esta é determinada pelo número de participantes, pelo tamanho da riqueza, pelo grau de organização e capacidade de liderança de cada grupo, pela sua coesão interna e pelo grau de acesso aos tomadores de decisão. Estes respondem, frequentemente, às pressões de grupos – barganhando, negociando e comprometendo-se no meio de demandas competitivas de grupos de influência – que por sua vez tentam formar coalizões majoritárias.

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

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

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



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

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

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

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

Mas, esse modelo de tomada de decisão racional contém uma série de limitações e uma delas é a sua reduzida capacidade de explicar a autonomia e o poder discricionário dos indivíduos no interior de organizações, como também a de não considerar

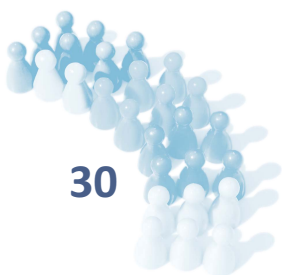
o quadro político mais global ou a possibilidade de que a determinação dos fins depende de um amplo número de variáveis econômicas, políticas, sociais e culturais, não inteiramente manipuláveis pelos decisores.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

De acordo com o exposto, podemos afirmar que as demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social etc. Ou, ainda, demandas de participação no

sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, acesso a cargos públicos para estrangeiros, organização de associações políticas, direitos de greve etc. Ou, ainda, demandas de controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados etc.

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

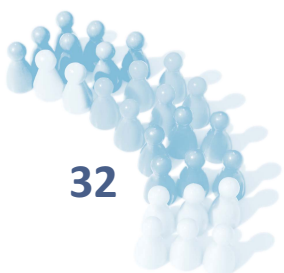
Podemos destacar como exemplos de apoio a obediência e o cumprimento de leis e regulamentos; atos de participação política, como o simples ato de votar e apoiar um partido político; o respeito à autoridade dos governantes e aos símbolos nacionais; a disposição para pagar tributos e para prestar serviços,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

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

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

Qualquer que seja o seu tipo, os **inputs** ocorrem nos vários níveis sistêmicos. Existe, por definição, um sistema internacional/

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



global, no qual têm lugar relações diversas entre múltiplos atores: Estados nacionais (países), blocos regionais (Mercosul, União Europeia, por exemplo), organismos internacionais, atores transnacionais (como o sistema financeiro global, corporações multinacionais, grupos terroristas, crime organizado, ONGs etc.).

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

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

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

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

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

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

Entre os subsistemas destacamos o subsistema político, que é o conjunto das instituições do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, instituições de representação de interesses, quadro administrativo público e forças de segurança pública. No subsistema político tem lugar o processamento dos *inputs*: formação da agenda governamental, formulação das alternativas para atender às demandas, tomada de decisão, implementação das políticas. É também onde se originam e se manifestam os *withinputs**.

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

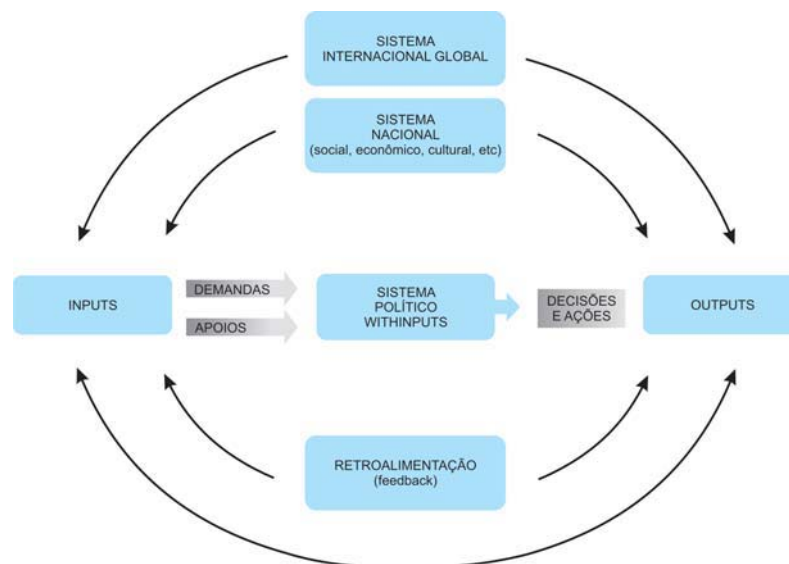
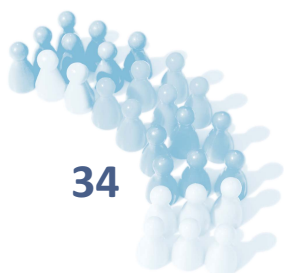


Figura 2: Modelo Sistêmico
 Fonte: Adaptada de Easton (1969)



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

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

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



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

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

A CONCEPÇÃO DO “CICLO DE POLÍTICAS” (POLICY CYCLE)

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

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



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

Nesse caso, as etapas são compreendidas não como um processo linear, mas como uma unidade contraditória, em que o ponto de partida não está claramente definido e atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente ou as próprias etapas podem apresentar-se parcialmente superpostas.

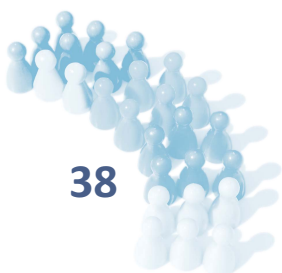
A correta compreensão do ciclo das políticas pode ser de grande valia para o gestor, favorecendo seu entendimento correto do processo das políticas públicas e auxiliando-o a refletir com clareza sobre como e mediante que instrumentos as políticas poderão ser aperfeiçoadas.

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

- ▶ formação da agenda, que ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo;
- ▶ formação das alternativas e tomada de decisão: ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas. Ocorre, então, a tomada de decisão;
- ▶ a tomada de decisão não significa que todas as decisões relativas a uma política pública foram tomadas, mas,

sim, que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada. Quando a política é pouco conflituosa e agrega bastante consenso, esse núcleo pode ser bastante abrangente, reunindo decisões sobre diversos aspectos. Quando, ao contrário, são muitos os conflitos, as questões são demasiado complexas ou a decisão requer grande profundidade de conhecimentos, a decisão tende a cobrir um pequeno número de aspectos, já que muitos deles têm as decisões adiadas para o momento da implementação;

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



Atores políticos (*stakeholders*)

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

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

Mas, quem são os envolvidos nestes conflitos?

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

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

- ▶ Políticos são aqueles atores cuja posição resulta de mandatos eletivos. Por isso, sua atuação é condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. São os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do Executivo federal.

- ▶ Burocratas, por sua vez, devem a sua posição à ocupação de postos de trabalho que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de cargos públicos. São burocratas todos os servidores públicos federais, estaduais e municipais que possuem esses atributos. Compreendem gestores de alto escalão, chefias intermediárias, e um vasto exército de servidores situados na base da administração pública, aparentemente sem grandes recursos de poder, que estão em contato direto e permanente com os cidadãos.

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

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

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

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



implementação das políticas públicas devido ao seu controle de acessos, seu conhecimento do público etc.

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

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

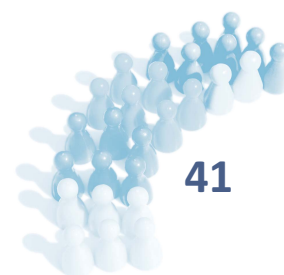
No caso dos trabalhadores, é importante considerarmos que, dependendo da importância estratégica do setor ou da posição estratégica da área em que atuam, podem dispor de maior ou menor poder de pressão, alguns deles sendo capazes de paralisar um país. Por exemplo, caminhoneiros, trabalhadores da aviação, das comunicações ou dos núcleos informatizados das empresas.

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

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

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

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

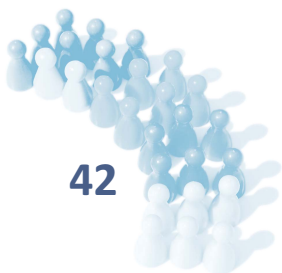


animais, entidades religiosas, ambientalistas, etc. Algumas delas se apresentam como cooperativas, associações, ONGs etc.

Alguns autores distinguem basicamente dois tipos de atores:

- ▶ governamentais, compreendendo o presidente da República, conselheiros e ministros, altos burocratas e funcionalismo de carreira, diplomatas, políticos nomeados, parlamentares, funcionários do Legislativo e cortes e membros do Judiciário; governadores de Estados e prefeitos; empresas públicas e organizações governamentais diversas; e
- ▶ não governamentais: grupos de pressão, instituições de pesquisa, acadêmicos, consultores, organismos internacionais, sindicatos e associações civis de representação de interesses, partidos políticos; organizações privadas, não governamentais. Nesta categoria estão inclusos ainda os empresários políticos, que são indivíduos que constroem suas carreiras com base na defesa de interesses de comunidades e grupos, para depois desfrutar de dividendos políticos, como projeção política, votos etc.

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



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

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

Outro fator a ser considerado, embora não atue diretamente, é a mídia. É importante assinalarmos que a mídia impressa e/ou eletrônica pode ser, ao mesmo tempo ou alternativamente, um ator, um recurso de poder e um canal de expressão de interesses. A mídia será um ator quando seus interesses estiverem em jogo em uma política pública, como ocorreu com a proposta da [Lei do Audiovisual](#) no governo Lula.

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

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

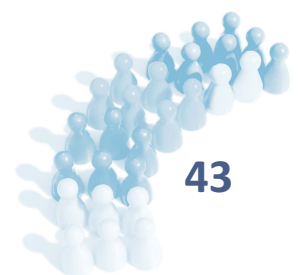


Saiba mais

Lei do Audiovisual

O projeto de lei do audiovisual, elaborado pelo Ministério da Cultura brasileiro, em 2004, revelou articulações da sociedade, do Estado, especialmente no seu papel regulador, e dos operadores televisivos. A partir daí, foram discutidas a disputa entre a lógica de espaço público e de mercado, compreendendo a reação da comunicação de massa relacionada às ações regulamentadoras. Fonte: <<http://tinyurl.com/y1m198u>>. Acesso em: 14 out. 2009.

Mas, como identificar os atores em uma política pública?



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

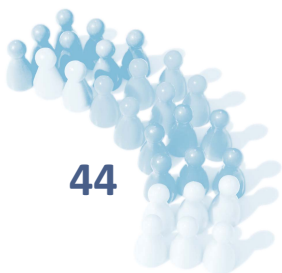
Até aqui mencionamos várias vezes a expressão “recursos de poder”. Você sabe o que significa isto?

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

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

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

Supostamente, eles agem racionalmente, procurando os melhores meios para realizar os seus interesses. O comportamento racional implica fazer escolhas que, por sua vez, significam renunciar. Ou seja, em qualquer situação de escolha sempre haverá pelo menos uma alternativa à qual alguém tem de renunciar quando



decide o que quer fazer. Por este motivo é que podemos dizer que toda escolha tem seu custo.

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

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

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

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

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

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

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

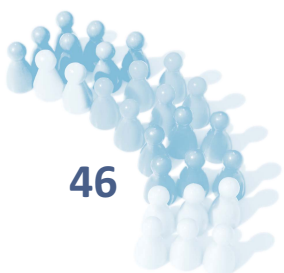
Quando os bens públicos são demandados por grandes grupos, podemos identificar um problema adicional: a participação de cada indivíduo continua tendo os mesmos custos, mas é menos visível e tem um peso menor que nos pequenos grupos. Por isso, nos grandes grupos, cada indivíduo terá uma tentação muito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

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



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

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



Experiências inovadoras que criam novas esferas públicas de negociação e de participação popular

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

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

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

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

Um pouco mais tarde, no início dos anos 1990, já sob o impacto da crise fiscal e da escassez de recursos, foram introduzidas na

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



agenda preocupações com a **eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental**, bem como com a qualidade dos serviços públicos.

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

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

Diante deste cenário foram introduzidas novas formas de gestão nas organizações estatais visando romper com a rigidez resultante da burocratização dos procedimentos e da excessiva hierarquização dos processos decisórios.

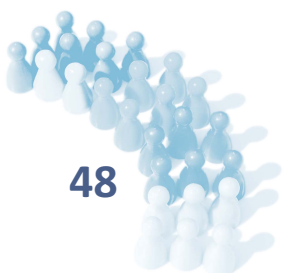
A importância crescente da ação municipal, especialmente na área social, desde a década de 1990, chama a atenção para um conjunto de abordagens inovadoras e para o estabelecimento de novas esferas de participação e negociação entre os atores envolvidos nas políticas públicas.

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



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

Além disso, são variáveis os graus de descentralização das diversas políticas públicas em razão do arcabouço institucional pregresso e do grau de indução da descentralização pelos



governos federal e estaduais. Contudo, nem sempre a descentralização viabiliza a superação de características críticas do passado; ao contrário, havendo casos de intensificação, por exemplo, das práticas clientelistas em alguns municípios.

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

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

Quanto à articulação entre governos de diferentes municípios, já existem variadas experiências de consórcios intermunicipais, reunindo diversos municípios em torno de objetivos comuns e para enfrentar de forma cooperativa problemas que excedem a capacidade de resolução de um município isolado.

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

Estão associadas a essas práticas as inovações na forma de inclusão dos atores sociais nos processos de formulação e implementação de políticas públicas: comunidades organizadas, movimentos sociais, organizações não governamentais e setor privado empresarial participam em conselhos diversos, envolvem-se em projetos comuns, estruturando-se como redes de entidades e instituições que

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

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

somam capacidades que vão além da capacidade de ação isolada do Estado na resolução de problemas de interesse público.

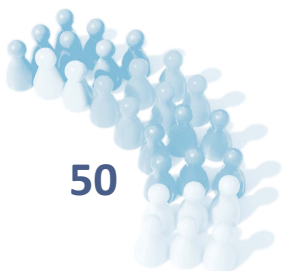
Você deve estar se perguntando: até onde vai o envolvimento da sociedade e dos cidadãos? Qual o limite deste envolvimento?

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

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

*Os **conselhos*** são espaços públicos (não estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de **publicização*** das ações do governo.*

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



de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas.

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

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

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

A questão dos recursos controlados pelos agentes, como tempo, informação, capacidade técnica etc., configura-se como elemento central para a análise dos conselhos e de seu potencial como instrumento de accountability societal. Além do grau de indução e permeabilidade do poder público municipal às demandas e aos canais de deliberação existentes, a efetiva atuação dos conselhos depende de outros fatores,

como efervescência da vida associativa e participativa local e o quantum de capital social disponível e em uso.

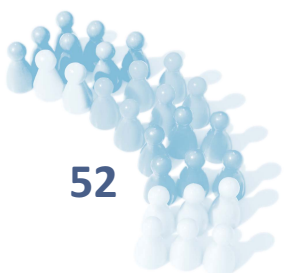
Essa efetividade tem relação com os recursos que os conselhos controlam e com o perfil e a trajetória pessoal e profissional dos atores envolvidos, sinalizando a extrema dificuldade para identificar as variáveis determinantes do grau de desempenho dos conselhos. Temos como hipótese, contudo, que a efetivação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

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

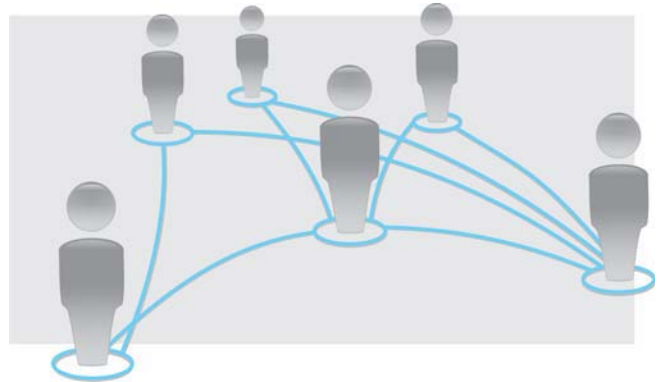
*Entre as novas modalidades de participação nas políticas públicas destacam-se as **redes**, ou estruturas policêntricas, envolvendo diferentes atores, organizações ou nódulos, vinculados entre si a partir do estabelecimento e da manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e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

O termo “rede” tem sido utilizado em diferentes disciplinas como, por exemplo, a psicologia social, onde indica o universo relacional de um indivíduo. Para alguns autores as redes são vistas como novas formas de organização social, do Estado ou da sociedade, intensivas em tecnologia da informação e baseadas na cooperação entre unidades dotadas de autonomia. Castells (1998) chega a formular a proposta de um estado-rede, para designar o formato atual das políticas

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



públicas, cuja estrutura e funcionamento administrativo assumem as características de subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência, modernização tecnológica, profissionalização dos atores e retroalimentação e aprendizagem constantes.



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

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

A complexidade dos problemas sociais, a diversidade de atores e interesses conflituosos envolvidos, a crescente mobilização da sociedade civil cobrando atenção diferenciada que respeite as diferenças sociais, a organização de um setor não governamental que atua cada vez mais no campo das políticas sociais e o aumento da ação social das empresas são fatores que impulsionam e explicam o florescimento das redes de políticas sociais.

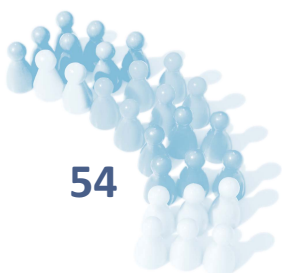
A proliferação de redes de políticas sociais deve-se, em primeiro lugar, aos dois macrofenômenos que definem o contexto atual destas políticas, ou seja, os processos de descentralização e de democratização que marcaram as sociedades latino-americanas nas últimas décadas. Se os processos de descentralização

provocam uma fragmentação inicial da autoridade política e administrativa, eles geram formas novas de coordenação que buscam garantir a eficácia da gestão das políticas públicas.

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

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

A abordagem de redes, como expressão dos novos arranjos organizacionais que emergem na atualidade, indica o esgotamento da capacidade de integração das instituições representativas tradicionais, da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento centralizado. Nesse aspecto, a formação das estruturas policêntricas, que configuram uma nova esfera pública plural, advém tanto de um deslocamento desde o nível central de governo para o local, quanto da esfera do estado para a sociedade. Processos como a descentralização e o adensamento da sociedade civil convergem para formas inovadoras de gestão compartilhada das políticas públicas. Adquirem relevância as propostas de descentralização das políticas públicas, na qual o poder local assume o protagonismo na articulação entre organizações

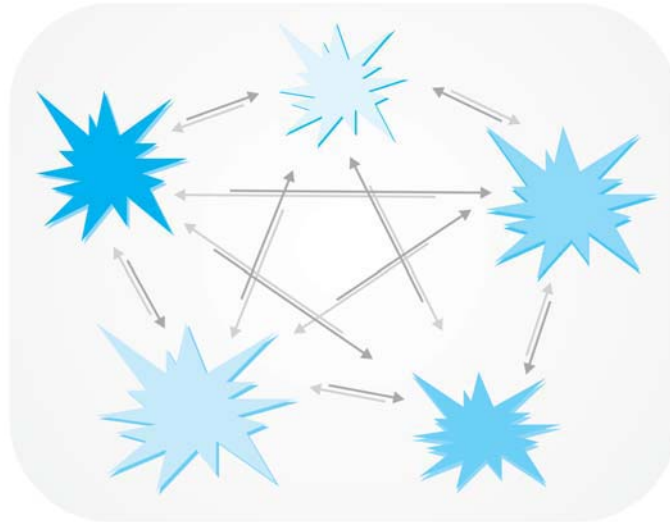


governamentais, empresariais e sociais, ampliando a rede de ação pública por meio da inclusão de novos atores políticos.

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

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

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

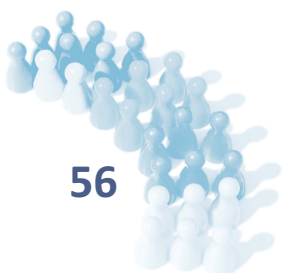


Fonte: Elaborado pela autora

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

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

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



Complementando.....

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

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

Resumindo



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

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

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

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

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

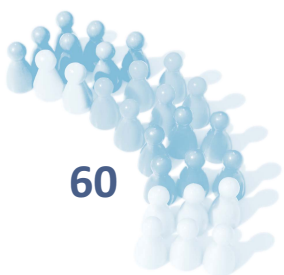
Vimos que as políticas públicas são resultantes da atividade política e que existem diferenças fundamentais entre (a) atividade política e política pública; e (b) política pública e ações e decisões privadas. A partir destas diferenças somos capazes de identificar o que é e o que não é política pública.

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

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

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

E, por fim, aprendemos que os conselhos, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos os valores, as questões e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil. Eles enfrentam dificuldades para realizar e ampliar a participação, viabilizar o envolvimento e o compromisso de atores centrais, tanto governamentais quanto não governamentais, e instituir mecanismos de controle e deliberação efetivos, o que daria condições para que a dimensão igualitária e deliberativa dos conselhos pudesse, de fato, garantir maiores níveis de eficiência, efetividade e equidade nas políticas públicas.





Atividades de Aprendizagem

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

- 1) Identifique, no seu ambiente profissional, um exemplo: de cooperação, competição e outro de conflito. Escreva uma pequena justificativa para ter selecionado cada uma das situações identificadas.
- 2) O Banco Itaú e o Bradesco desenvolvem várias atividades de responsabilidade socioambiental, atendendo um grande número de pessoas e beneficiando coletividades. Essas ações podem ser consideradas “políticas públicas”? Por quê?
- 3) Elabore uma rápida definição de análise de políticas e envie por *e-mail* aos seus colegas. Peça a eles que critiquem essa definição. Redija uma lista das críticas recebidas e peça ao seu tutor para comentá-las.
- 4) Identifique, na área da política de saúde, um *withinput* de demanda e um de apoio. Descreva-os em termos das suas características. Diga por que você os considera *withinputs* e não *inputs*.
- 5) Indique um *output* na área da política de educação. Descreva que *feedback* ele gerou, ou seja, qual o seu impacto sobre o sistema e seus *inputs*.

6) Leia o texto *Conflito no Pará aguarda ação do governo. Cresce tensão na gleba Nova Olinda, onde omissão dos governos acirra atritos entre comunidades, madeireiros e grileiros. Até quando?* Disponível em: <<http://tinyurl.com/y8vzsyp>>. Identifique e caracterize os atores envolvidos, conforme o quadro abaixo:

ATOR	PREFERÊNCIA	RECURSOS DE PODER

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

