

UNIDADE 2

O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade você deverá ser capaz de:

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

INTRODUÇÃO

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

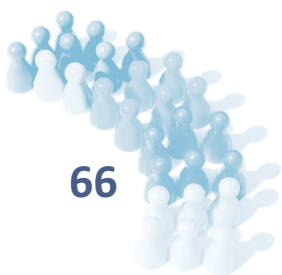
Buscando um melhor aproveitamento desta Unidade, sugerimos que, antes de iniciar a leitura a seguir, você reflita sobre como e por que as políticas públicas existentes nas diversas áreas variam na sua capacidade de atender às necessidades do cidadão, e como elas mudam ao longo do tempo.

FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

E os **atores invisíveis**, que compreendem os burocratas de carreira, consultores especializados, acadêmicos, conselheiros presidenciais, assessores de ministros, assessores legislativos e outros funcionários parlamentares, além de **lobbies*** e de funcionários que ocupam cargos de confiança nos governos devido aos seus vínculos com movimentos sociais ou com grupos de interesse

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



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

Fonte: Lacombe (2004).

específicos. Esses atores têm mais influência na especificação das alternativas para solução dos problemas do que na inclusão/exclusão de questões na agenda governamental.

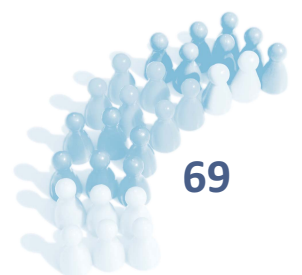
O outro fator que influi na formação da agenda de políticas é o processo de evidenciação de temas, que varia de acordo com:

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

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

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

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



coisas”, pois não chegavam a pressionar o subsistema político e se apresentar como problemas políticos a exigirem solução. Foi o caso, durante muito tempo, da questão ambiental.

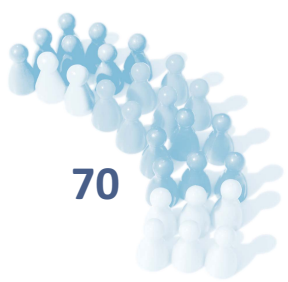
As **demandas recorrentes** são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental. No Brasil, um exemplo de demanda recorrente é a reforma agrária. O Estatuto da Terra tem mais de 40 anos de idade, o assunto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

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

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



Figura 4: Formação da agenda governamental
 Fonte: Elaborada pela autora



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

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

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

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

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

Para melhor entender as relações entre poder e decisão ou não decisão, leia *Metodologia de Análise de Políticas Públicas*, disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm#1a>>.

discussão, não somente porque era um governo autoritário, mas porque a própria sociedade não via a proteção da floresta como um problema político.

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

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

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

- ▶ mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;
- ▶ constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não dar uma resposta ao problema seja maior que o ônus de ignorá-lo; e



- ▶ constitua uma situação de oportunidade, ou seja, uma situação na qual algum ator relevante perceba vantagens, a serem obtidas com o tratamento daquele problema.

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

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

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

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

AS ARENAS POLÍTICAS E O COMPORTAMENTO DOS ATORES

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

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

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

Todo ator possui preferências. Uma **preferência** é a alternativa (meio) de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Assim, dependendo da sua posição, os atores



podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto à melhor solução para um problema político.

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

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

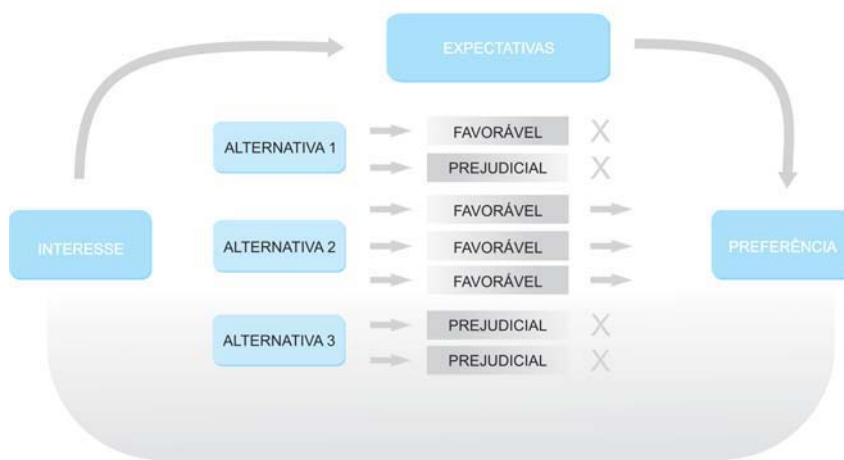
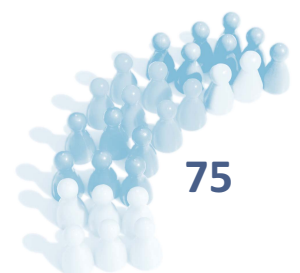


Figura 5: Processo de formação de preferências
 Fonte: Elaborada pela autora

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



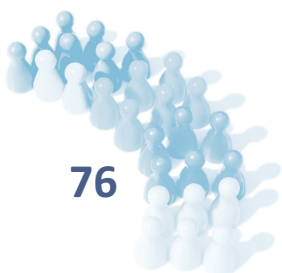
- ▶ O conceito de terra improdutiva, ou seja, como definir terra produtiva ou improdutiva? Que critério poderá ser usado para declarar uma propriedade improdutiva e, assim, considerá-la passível de desapropriação? Seria a existência de benfeitorias? Seria algum índice de produtividade? Mas como contemplar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

Você consegue definir por que esses aspectos constituem issues?

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

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

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



materiais ou imateriais, efetivos ou potenciais, que um ator pode mobilizar para pressionar pelas suas preferências.

As **regras do jogo** consistem no conjunto de normas formais e informais que regem o processo de interação dos atores. Evidentemente, essas regras do jogo irão variar muito de uma sociedade para outra e de um regime político para outro.

Em função das preferências, das expectativas de resultados (vantagens e desvantagens) de cada alternativa para a solução de um problema, e da estrutura de oportunidades, os atores fazem alianças entre si e entram em disputa. Assim se formam as **arenas políticas**.

A concepção de “arenas” parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipatório para o processo político de decisão e de implementação. Os custos e ganhos que as pessoas esperam das decisões de políticas influenciam seu comportamento e, por isso, afetam decisivamente a configuração do processo político formando as arenas. O modelo das arenas políticas refere-se aos processos de conflito e de consenso relativos às diversas políticas públicas.

As **arenas políticas** não são espaços físicos, mas sim contextos sistêmicos, interativos, que configuram a dinâmica de atuação dos atores, definem as suas alianças e mobilizam o conflito entre eles a partir dos *issues*, das preferências, das expectativas e da estrutura de oportunidades. As arenas políticas podem ser: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitucionais.

A **arena distributiva** relacionada às **políticas distributivas**. Estas raramente despertam rejeição, primeiramente porque alocam bens e serviços: hospitais, escolas, estradas, pontes, casas, cestas básicas, vacinas aplicadas, medicamentos distribuídos, livros didáticos etc. Em segundo lugar, as políticas distributivas raramente sofrem repúdio por parte de qualquer ator porque é praticamente impossível desagregar o seu custo.

Em outras palavras, nenhum ator é capaz de calcular quanto está tendo de pagar para que uma comunidade tenha um hospital,



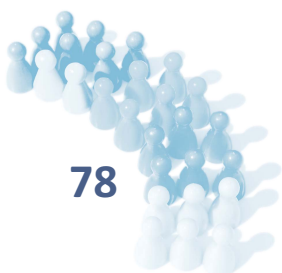
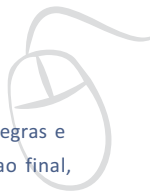
uma escola ou uma ponte; ou para que uma família receba uma cesta básica ou tenha suas crianças vacinadas; ou para que um doente receba medicamentos ou um estudante receba livros didáticos. Por isso, o único conflito em torno das políticas distributivas é o que envolve a ampliação dos benefícios. A dinâmica das interações compreende, no máximo, a disputa pela inclusão de novos beneficiários.

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

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

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

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



A arena constitucional é abrangente, centralizada e fortemente coercitiva.

De modo geral, a dinâmica das relações entre os atores pode obedecer a três padrões: lutas, jogos e debates. As **lutas**, como o nome bem define, são contextos de conflito e confronto entre os atores. Geralmente acontecem quando se trata de arenas redistributivas, onde se tem o padrão chamado “**jogo de soma-zero**”, ou seja, uma situação na qual, para que um ator ganhe, o outro tem que perder. Esta é a pior de todas as situações em política.

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

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

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

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

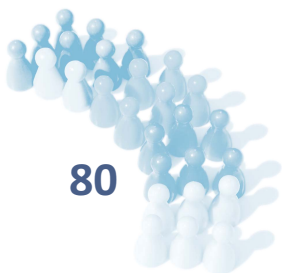
Por exemplo, em 2009, vivenciamos um ambiente de crise econômica, no qual a economia de retraiu e aumentou o desemprego. Contudo, em diferentes fábricas, trabalhadores negociaram com os patrões a redução da jornada de trabalho para que os empregos de todos fossem mantidos. Com isso, os patrões reduziam seus dispêndios e deixavam de produzir bens que iriam ficar encalhados devido à baixa capacidade de absorção pelo mercado, e os trabalhadores asseguraram seus empregos.

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

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

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

Os **debates** são situações em que cada um dos atores procura convencer o outro das vantagens de seus pontos de vista e de suas propostas, de tal maneira que quem vence é aquele que se



mostra capaz de mudar a opinião do adversário e transformá-lo em um aliado. Aqui, a lógica é a da **persuasão**. É onde recursos como o conhecimento técnico desempenham um papel relevante. A **persuasão** é a tentativa de buscar a adesão pela avaliação das possibilidades de um determinado curso de ação.

Além da persuasão, frequentemente os atores recorrem ao chamado **intercâmbio**, que significa a troca de favores, de apoios e até mesmo de benefícios, como dinheiro, cargos, bens etc. Quando nem a persuasão nem o intercâmbio funcionam, há atores que se utilizam de **ameaças**. Estas podem consistir em promessas de imposição de danos ou prejuízos ou de suspensão de favores ou benefícios.

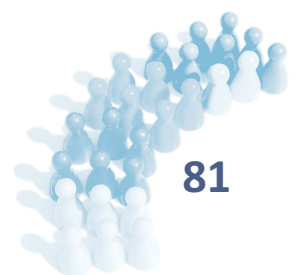
Outra forma de atuação é a **pressão pública**, que pode ser realizada por atores individuais ou coletivos. Inclui desde manifestações pela imprensa, até atitudes radicais como greves de fome etc., além de manifestações coletivas – pacíficas ou violentas, capazes de causar constrangimento, de mobilizar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

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

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

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

Outro procedimento, que podemos destacar, é a **obstrução** que consiste no uso de recursos de poder para impedir, atrasar,



confundir etc., de tal maneira que o custo de determinadas alternativas se torna tão elevado que os atores acabam por se desgastar e por abandonar, ao menos temporariamente, a luta em torno de uma demanda ou de uma alternativa. Neste caso, trata-se de uma situação de paralisia decisória, em que a decisão emperra de tal forma que todos os atores ficam impossibilitados de obter qualquer solução admissível para aquele problema.

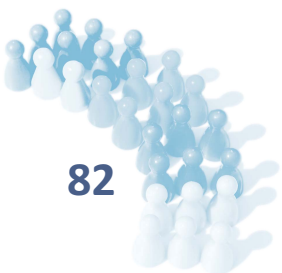
Evidentemente, esta seria uma situação de conflito profundo e aberto. Nem todos os conflitos possuem tais características. Importantes categorias do debate sobre os conflitos estão apresentadas a seguir:

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

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

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

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



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

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

Neste tipo de situação, a existência de consenso não indica que o poder não esteja sendo exercido. As “preferências” das pessoas (tal como entendidas pelos pluralistas) já seriam conformadas pela sociedade em que vivem (socialização pela educação, mídia etc.), dando lugar a uma situação em que estas poderiam ser significativamente diferentes de seus “interesses reais”. Estes, então, só poderiam ser por eles percebidos como tais, dando margem a conflitos abertos ou mesmo encobertos, em situações de elevada autonomia relativa dos atores sociais sobre os quais atua este processo de mobilização – ou manipulação – de opinião.

MODELOS DE ANÁLISE DO PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA

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

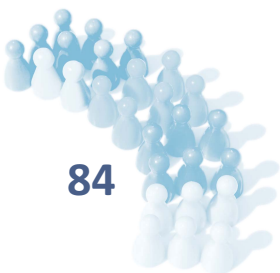
Modelo da
Política Racional

Modelo
Organizacional

Modelo de
Política Burocrática

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

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



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

Contudo, uma política nunca se esgota nela mesma e frequentemente mostra-se como um campo de interesses cruzados, diversificados e até conflitantes. Finalmente, o governo e o Estado não são unitários: ao contrário, são compostos por indivíduos, que têm interesses próprios, diferenciados, fragmentados e que fazem seu cálculo político pessoal, circunstancial e de longo prazo.

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

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

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

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

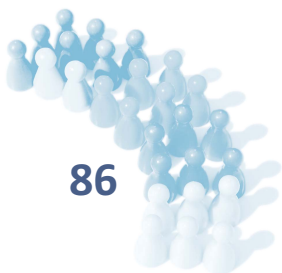
A abordagem organizacional supõe, em lugar disto, que o Estado e o governo são constelações de organizações dotadas de vida mais ou menos autônoma: com culturas organizacionais próprias (valores, concepções de boa sociedade etc.), seus próprios projetos políticos (qual o espaço que pretendem ter no governo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

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

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

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

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



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

Existe uma terceira abordagem, denominada **modelo da política burocrática**, embora este não seja um nome apropriado. Basicamente, este modelo rejeita a ideia da racionalidade linear em relação a uma política específica, reconhecendo que os interesses dos diversos atores frequentemente colocam linhas cruzadas entre diferentes políticas. O modelo permite perceber como é que uma decisão que, a princípio pode parecer pouco racional, indicando um prejuízo para um ator em determinada política, na realidade pode ter sido o elemento de barganha para que esse mesmo ator obtivesse uma vantagem muito maior em outra política que – em princípio – nada tem a ver com a primeira.

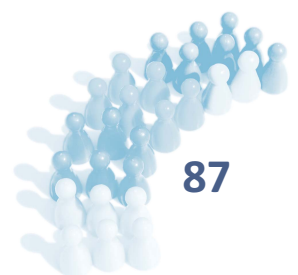
Ou seja, nesse modelo o elemento crucial é definir qual é o interesse em jogo para cada ator envolvido. Obviamente, além disso, é fundamental também definir que recursos de poder cada ator possui para tentar impor o seu interesse aos demais, que alianças é capaz de compor, sua capacidade de ação estratégica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

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

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



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



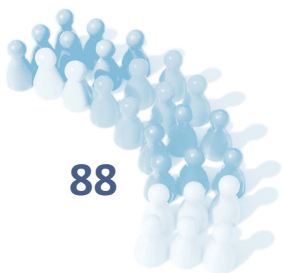
- ▶ atores institucionais ou individuais, privados e públicos. E, sempre, tudo permeado por cálculos políticos, de curto, médio ou longo alcance.

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

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

- ▶ ocorre a cooperação universal porque todos os atores são solidários; ou seja, todos acreditam que ganham com uma solução;
- ▶ não ocorre nenhuma cooperação, porque cada um quer levar vantagem em tudo;
- ▶ alguns atores não cooperam e tiram vantagem do fato de todos os outros atores estarem cooperando; e
- ▶ alguns atores cooperam enquanto todos os outros só buscam suas vantagens individuais.

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



AS IDEIAS NA POLÍTICA PÚBLICA: MODELOS DE FORMULAÇÃO

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

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

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

Em termos simplificados, o modelo incremental – que tem em [Charles Lindblom](#) um dos seus defensores – significa a tentativa de solucionar problemas de maneira gradual, sem introduzir grandes modificações nas situações já existentes e sem provocar rupturas de qualquer natureza.

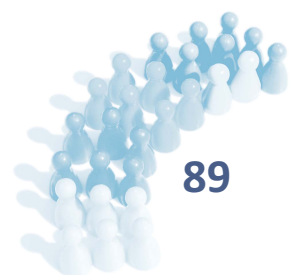


Saiba mais

Charles Lindblom



Professor emérito de Economia e Ciência Política, é ex-presidente da American Political Science Association e ex-presidente da Associação para Comparative Economic Studies. Para ele, a mudança política é, na maioria das circunstâncias, evolutiva e não revolucionária. Fonte: <<http://tinyurl.com/yf63pyl>>. Acesso em: 14 out. 2009.



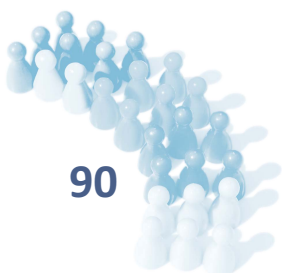
Ou seja, em vez de especificar objetivos e de avaliar que decisões podem atender a esses objetivos, os formuladores decidem o seu curso de ação mediante a comparação de algumas alternativas específicas e da estimativa de quais dessas alternativas enfrentam menos restrição e poderão melhor produzir os resultados esperados. Assim, a melhor decisão não é aquela que maximiza os valores e objetivos dos tomadores de decisão, mas aquela que oferece menos dificuldade e assegura o melhor acordo entre os interesses envolvidos.

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

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

A experiência mostra que é impossível pensarmos a tomada de decisões fora de certos horizontes históricos, pois a alocação de recursos é um processo contínuo e situado em um dado contexto. Ou seja, as decisões que precisamos tomar hoje, frequentemente, encontram-se condicionadas e limitadas pelo comprometimento de recursos que ocorreram em algum momento do passado recente, seja pelo governo que está no poder, seja por seus antecessores.

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



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

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

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

Enquanto no modelo incremental existe a convicção de que o conhecimento da realidade é sempre limitado – e que as decisões envolvem conflitos de poder e precisam ser ágeis e rápidas e por tudo isso devem ser cautelosas. Já o modelo racional-compreensivo parte do princípio de que é possível conhecer o problema de tal forma que se possa tomar decisões de grande impacto. Resumidamente, neste modelo de tomada de decisão, os formuladores decidem que valores e objetivos devem ser maximizados e quais as alternativas que melhor poderão maximizá-los.

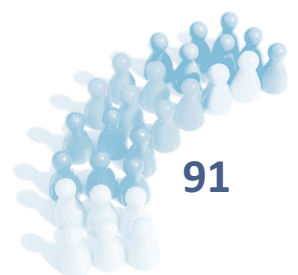
A seleção da alternativa a ser adotada é feita a partir de uma análise abrangente e detalhada de cada alternativa, seu custo-benefício e suas consequências. Por isso, a decisão é mais lenta, pois requer, antes, o levantamento de todas as informações



Saiba mais

Herbert Alexander Simon

Economista norte-americano e doutor em Ciências Políticas pela Universidade de Chicago. Consultor do Governo dos EUA, da NASA e ex-diretor do conselho de pesquisas de Ciências Sociais, recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1978 pelas suas pesquisas realizadas na área de “tomada de decisões no interior das organizações econômicas”. Fonte: <<http://tinyurl.com/ykutly2>>. Acesso em: 14 out. 2009.



disponíveis sobre o assunto, o estudo de todas as possibilidades técnicas e políticas para solucionar o problema etc. Geralmente pretende-se realizar grandes mudanças a partir de objetivos e cursos de ação previamente definidos tendo por base os valores que orientam a decisão.

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

considera adequadamente o peso das relações de poder na tomada de decisões.

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

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

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

Saiba mais

Amitai Etzioni

Sociólogo alemão. Foi professor na Universidade de Columbia e entre suas principais obras destacam-se *Organizações Modernas* (1964). Estuda as organizações sob a ótica de integração com a sociedade. Relaciona as mudanças no ambiente organizacional às mudanças havidas na sociedade. Fonte: <<http://www.amitaietzioni.org/biography.html>>. Acesso em: 14 out. 2009.



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

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

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

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

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

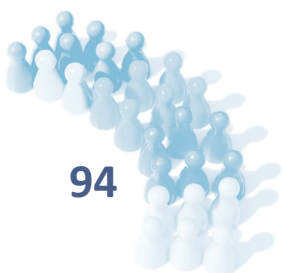
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

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

Na prática, a implementação pode ser compreendida como o conjunto de decisões e ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a



consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores sobre uma determinada política pública.

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

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

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

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

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

- ▶ Em que medida os objetivos foram atingidos? Em que medida os resultados são consistentes com os objetivos? Há impactos não previstos?

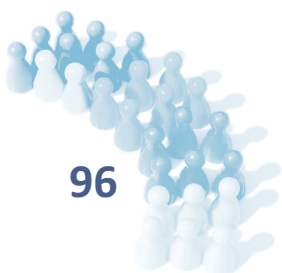
- ▶ Em que medida os objetivos originais foram alterados na implementação?
- ▶ Que fatores afetam a consecução dos objetivos, as mudanças de objetivos e estratégias etc.?

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

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

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

- ▶ **Tratabilidade do problema:** que consiste no grau de facilidade para se lidar com um problema, devido a questões técnicas ou outras – diversidade do comportamento ou serviço prescrito (complexidade) –; tamanho do público-alvo – quanto menor o grupo, mais fácil de definir e mobilizar –; extensão da mudança comportamental requerida (quanto maior a mudança pretendida, mais difícil será a implementação). Os problemas são mais tratáveis se:
 - ▶ existe uma teoria válida conectando a mudança comportamental à solução do problema, a tecnologia necessária existe, e medir a mudança não é oneroso. É o caso, por exemplo, do Programa Bolsa Família,



que se baseia numa teoria de que é possível induzir as famílias a valorizarem a educação e a saúde dos seus filhos, de maneira que a próxima geração seja mais educada e mais saudável, portanto, com maior possibilidade de escapar à pobreza;

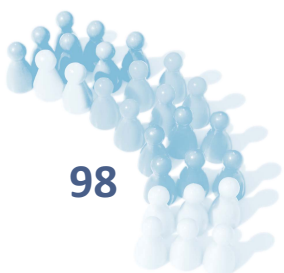
- ▶ a variação no comportamento que causa o problema é mínima. Um outro exemplo, o do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, mostra que uma das dificuldades de implementação consiste exatamente em variações das motivações dos adultos quanto ao trabalho infantil: em alguns locais a causa é a carência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

claramente seu objetivo de assegurar às famílias pobres e indigentes uma complementação da sua renda, mediante o cumprimento de condicionalidades relativas à frequência escolar, à saúde preventiva e ao trabalho infantil. Os seus instrumentos normativos estabelecem as competências de cada organização envolvida na sua execução e identificam a fonte dos seus recursos financeiros. São também claramente definidos os critérios de renda e alimentação para a identificação do público-alvo. Finalmente, são estabelecidos mecanismos de participação e controle social, como os comitês gestores do Programa Bolsa Família.

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

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

- ▶ a legislação estabelece objetivos claros e consistentes, ou pelo menos estabelece critérios para solucionar conflitos entre objetivos;
- ▶ a legislação incorpora uma teoria que identifica os principais fatores causais que afetam os objetivos da política e proporciona aos agentes implementadores



jurisdição sobre os grupos-alvo e outros aspectos necessários para alcançar os objetivos;

- ▶ a legislação estrutura o processo de implementação de maneira a maximizar a probabilidade de que os agentes implementadores e grupos-alvo tenham o desempenho desejado. Isso envolve dotar as agências com a adequada integração hierárquica, apoio em regras decisórias, recursos financeiros suficientes e acesso às autoridades que dão apoio à política;
- ▶ os líderes da agência implementadora possuem habilidades gerenciais e políticas suficientes e estão comprometidos com os objetivos definidos em lei;
- ▶ o programa é ativamente apoiado por grupos organizados da sociedade e por alguns parlamentares-chave durante o processo de implementação, com o judiciário sendo neutro ou simpático; e
- ▶ a prioridade dos objetivos não é subvertida durante o tempo pela emergência de políticas contraditórias ou por mudanças em condições socioeconômicas relevantes que fragilizem a teoria causal ou as bases de apoio ao programa.

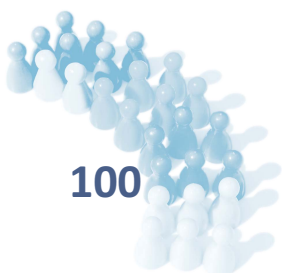
Outros estudos indicam dez condições necessárias para que haja uma implementação perfeita:

- ▶ as circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
- ▶ o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
- ▶ não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas, também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;
- ▶ a política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta);

- ▶ esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;
- ▶ deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância;
- ▶ precisa ter completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;
- ▶ ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;
- ▶ é necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; e
- ▶ os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados.

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

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



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

Assim, alguns tipos de políticas podem ser mais ou menos difíceis de implementar, podem ter maior ou menor probabilidade de interferência externa etc. Por exemplo: as políticas redistributivas podem ser mais difíceis de se implementar do que as políticas distributivas; já as políticas regulatórias podem ser mais ou menos bem-sucedidas dependendo das suas consequências redistributivas.

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

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

Além disso, nem sempre a implementação se distingue do próprio processo de formulação, e em muitos casos, a implementação acaba sendo algo como “a formulação em processo”. Isto tem consequências nas quais podemos destacar: os próprios

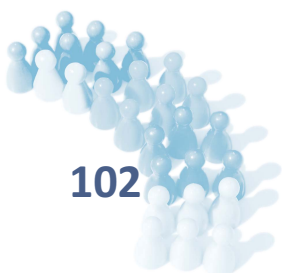
objetivos da política e os problemas envolvidos que nem sempre são conhecidos antecipadamente em sua totalidade, ao contrário, vão aparecendo à medida que o processo avança. Além disso, se há políticas que possuem características de “programas” – com objetivos e recursos definidos claramente –, outras não possuem tais características, sendo muito menos claras, inclusive quanto aos seus limites.

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

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

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

Qualquer sistema político no qual a formulação e a implementação são separados – seja pela divisão entre o Legislativo e o Executivo, seja pela divisão entre níveis de governo (federal,



estadual, municipal) – traz a oportunidade para a adoção simbólica de políticas. Em outras palavras, uma instância pode facilmente assumir que tomou a decisão demandada pelo público, sabendo antecipadamente que os custos de sua implementação irão recair sobre outra instância, sem que sejam providenciados os recursos necessários para tornar a ação possível.

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

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

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

Outro fator está relacionado ao fato de que muitas ações governamentais não envolvem a promulgação de programas explícitos instituindo novas atividades. Em lugar disso, elas se resumem a ajustamentos na forma pela qual as atividades existentes são realizadas. Um exemplo comum deste tipo são os aumentos ou as reduções de recursos para atividades específicas, de forma que podem estimular ou simplesmente cancelar determinadas políticas, sem que isto seja afirmado diretamente por qualquer agência

governamental. E isto torna a implementação um assunto ainda mais complexo, pois a relação entre o ajuste nos recursos e o próprio programa nem sempre é direta.

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

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

Pelo fato de que nem sempre todas as decisões relevantes são tomadas durante a fase que convencionalmente se denomina formulação. E, na verdade, existem diversas razões para que estas decisões sejam adiadas para a fase da implementação. Por exemplo:

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



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

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

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

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

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

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



Figura 6: Representação gráfica do “modelo linear” de implementação
Fonte: Elaborada pela autora, baseado em Kliksberg(1997)

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

Ou, alternativamente, pode ter apenas algumas de suas partes implementadas. Pode ter partes implementadas contraditoriamente à decisão e aos seus objetivos. Pode ter partes implementadas de maneira diversa – embora não contrária – do que foi previsto. Pode ter partes implementadas contraditoriamente entre si.

E muitas outras coisas podem ocorrer, gerando resultados absolutamente diferentes daquilo que se pretendia com a decisão.

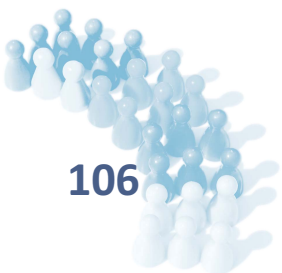
Essa variedade de resultados decorre do fato de que a implementação é um processo interativo e iterativo de tomada de decisões por numerosos e pequenos grupos envolvidos com a política, os quais apresentam reações efetivas ou potenciais à decisão. Por isso, conforme [Kliksberg](#), a implementação deve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

 **Saiba mais**

Bernardo Kliksberg



É um dos peritos mais famosos do mundo na luta contra a pobreza. É conselheiro especial da ONU, PNUD, UNESCO, UNICEF e de outras organizações internacionais. Kliksberg é autor de centenas de artigos técnicos e de vários livros publicados no mundo inteiro. Ele aconselhou as administrações de mais de 30 países, incluindo uma série de presidentes, a sociedade civil e organizações empresariais. Fonte: <<http://tinyurl.com/yglymha>>. Acesso em: 16 out. 2009.



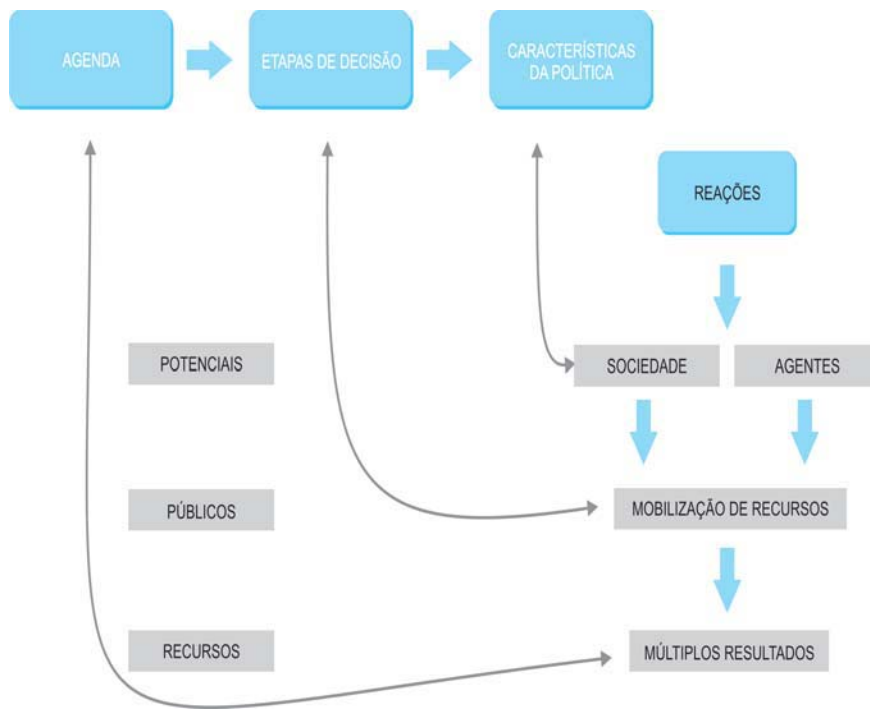


Figura 7: Modelo interativo/iterativo
 Fonte: Elaborada pela autora, baseado em Kliksberg(1997)

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

AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

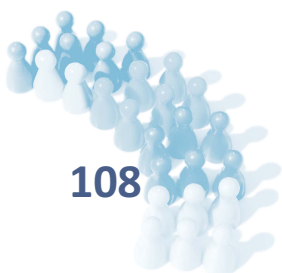
O conceito de **avaliação** das ações governamentais, assim como o de planejamento, desenvolveu-se a partir das transformações no papel do Estado, especialmente por causa do esforço de reconstrução após a Segunda Guerra, quando teve início a adoção de políticas sociais, bem como a conseqüente necessidade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

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

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

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

Acertou se respondeu sim, pois este termo é empregado em muitos e diversos contextos, sempre se referindo a julgamentos,



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

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

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

A segunda dimensão é valorativa, consistindo no exame das informações obtidas, à luz de critérios específicos, com a finalidade de extrair conclusões acerca do valor da política, do programa ou projeto. Porém, a finalidade da avaliação não é classificar as intervenções “boas” ou “más”, “exitosas” ou “fracassadas”. Muito

mais importante e proveitoso é apropriar-se da avaliação como um processo de apoio a um aprendizado contínuo, de busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão.

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

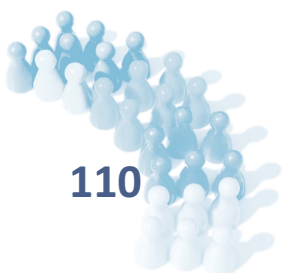
Diante do exposto, podemos afirmar que a avaliação contribui para aperfeiçoar a formulação de políticas e projetos – especialmente tornando mais responsável a formulação de metas – e apontar em que medida os governos se mostram responsivos frente às necessidades dos cidadãos.

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

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

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

A avaliação formal não possui um método de pesquisa específico, podendo adotar um ou combinar vários, a serem



selecionados de acordo com o foco da avaliação, a natureza do objeto avaliado, as restrições de tempo e custo etc.

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

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

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

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

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

O monitoramento é o exame contínuo dos insumos, atividades, processos, produtos (preliminares, intermediários e finais), efeitos ou impactos de uma intervenção, com a finalidade de otimizar a sua gestão, ou seja, obter mais eficácia, eficiência e,



dependendo do alcance do monitoramento, efetividade. Implica a possibilidade de interferir no curso da implementação de uma política, programa ou projeto, caso se perceba que a sua concepção não é adequada à solução do problema, por equívoco de planejamento ou por mudança da própria realidade.

Por isso, o monitoramento tem o Plano de Ação, ou Plano de Atividades, como referência, mas não deve estar preso a esses Planos, podendo chegar a recomendar a sua mudança. Logo, os resultados do monitoramento podem e devem ser utilizados para aperfeiçoamento do trabalho de equipe e para a tomada de decisões, e ele deve gerar aprendizagem sobre as políticas públicas (*policy learning*).

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

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

Especialmente a partir da década de 1960, foram feitos significativos avanços na área da avaliação, tornando os conceitos mais precisos, as estratégias e as técnicas mais adequadas e os



instrumentos de coleta mais acurados. Além disso, passou-se a distinguir os diversos tipos de avaliação que se pode efetuar.

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

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

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

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

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

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

ex-ante, porém tendo como referência os valores efetivamente despendidos.

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

Contudo, é importante destacarmos que as avaliações se diferenciam, ainda, segundo a origem da equipe que as realiza, podendo ser internas, externas ou mistas. As avaliações internas são aquelas em que a intervenção (política, programa ou projeto) é avaliada por uma equipe envolvida com a sua implementação.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

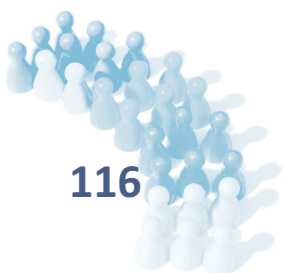
Tanto os impactos previsíveis como os imprevisíveis podem ser positivos ou negativos. Devido a essa relação indireta e mediada, e suscetível a interveniências diversas, os impactos podem variar no tempo e na intensidade e podem se espalhar por áreas muito diferentes daquele em que ocorreu a intervenção.

Por exemplo, vacinas aplicadas, que podem ter como efeito crianças imunizadas, podem gerar impactos como uma redução dos gastos do sistema de saúde com o tratamento das doenças (que foram evitadas); uma redução da repetência e da evasão escolar por ter sido evitada a perda de dias letivos pelas crianças; uma redução das faltas das mães ao trabalho evitando a perda de renda das famílias etc.

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

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

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



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

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

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

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

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

Para esclarecer a distinção entre eficácia e efetividade, vamos analisar juntos um exemplo apresentado por Arretche (2001),



que faz referência a uma campanha de vacinação muito bem-sucedida. Em termos de eficácia, vale dizer, a possibilidade de atingir uma quantidade satisfatória de suas metas de vacinação, por exemplo, vacinar X crianças num prazo dado, não significa necessariamente que o programa seja bem-sucedido do ponto de vista de, efetivamente, reduzir a incidência da doença que se propunha erradicar ou diminuir substancialmente num horizonte de tempo.

Para melhor compreensão, observe o Quadro 3, que traz resumidamente a definição destes termos:

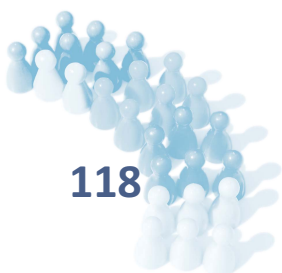
Eficácia	Relaciona atividades com seus produtos iniciais, intermediários e finais (metas e objetivos). Exemplo: 100% do número previsto de crianças vacinadas.
Eficiência	Relaciona produtos com seus custos (financeiros, humanos, tempo). Exemplo: Custo por criança/vacina 2% menor que o custo médio dos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

Quadro 3: Distinção entre Eficácia, Eficiência e Efetividade
 Fonte: Elaborado pela autora

Ademais, as avaliações podem usar outros critérios, relativos a processos, como economicidade, celeridade, tempestividade etc. Ou relativos a resultados, como **equidade**, ou seja, a capacidade de contribuir para a redução das desigualdades e da exclusão social.

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

As preocupações com a efetividade das políticas públicas, com sua sustentabilidade e com a sua maior ou menor capacidade de promover a equidade remetem diretamente ao tema da



accountability e do controle, tão caro aos debates recentes sobre as novas relações entre o Estado e a sociedade.

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

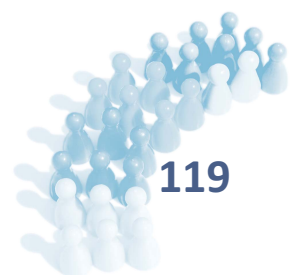
Podemos também falar de controle horizontal, como o que tem lugar na esfera das relações entre os Poderes, realizado rotineiramente pelo Legislativo ou especificamente pelo seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas, sobre o Executivo e suas políticas.

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

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

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

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



REGULARIDADES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL



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

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

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

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

Ocorre que, como frequentemente inexistem concepções consolidadas de missão institucional, as agências envolvidas nas políticas públicas são forte e diretamente afetadas pelas preferências, convicções, pelos compromissos políticos e pelas idiossincrasias pessoais diversas dos seus escalões mais elevados.

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

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

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

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

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

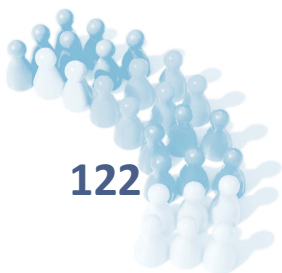
Todos esses traços expressam, provavelmente, os padrões de autoritarismo e centralização presentes à nossa formação histórica, bem como as heranças do passado autoritário recente. Causas à parte, o fato é que disso resultam descompassos entre oferta e demanda de políticas, acarretando desperdícios, lacunas no exercício da cidadania, frustração social, perda de credibilidade governamental, desconfiança e óbices à plena utilização do potencial de participação dos atores sociais etc.

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

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

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

De fato, à luz dessa clivagem é possível entender a constatação recente de que, apesar de ter bastante capacidade decisória, o governo exhibe limitada capacidade de implementar as



decisões que toma e de assegurar a continuidade das políticas formuladas.

Esses problemas são ainda mais aflitivos na área das políticas sociais, na qual ainda são acentuadas a ineficácia e a dispersão organizacional. De fato, comparadas com outras áreas, a maior parte das agências e dos seus quadros ainda exibem reduzida eficácia/eficiência gerencial; as diversas agências são desarticuladas entre si e frequentemente constituem nichos de interesses políticos personalizados.

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

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

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

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

Outra perspectiva admite que o mercado não é perfeito, mas mantém o crescimento econômico como prioridade máxima; assim, caberia às políticas sociais a função de corrigir os desvios sociais advindos em consequência. Uma variante desta concepção, em

época relativamente recente, encontrava-se na máxima do regime militar de que “primeiro é preciso deixar o bolo crescer, para depois dividir”.

Só muito recentemente é que começou a ser abandonada a percepção de que as políticas sociais se destinam a corrigir deficiências. Isso porque só há muito pouco tempo desenvolveu-se a concepção de que política social é – mais até que direito de cidadania – investimento produtivo e de que deve haver coordenação e equalização entre os objetivos da política econômica e os das políticas sociais, uma vez que os novos parâmetros do processo produtivo enfatizam o capital humano.

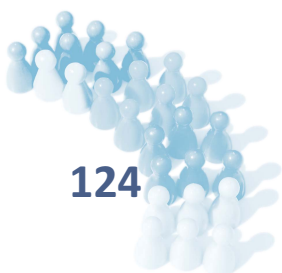
O exame dos programas sociais do governo federal mostra claramente diversos dos aspectos acima mencionados. De fato, ainda hoje observamos a ocorrência de ações dispersas entre as diferentes agências e de programas desarticulados no interior de cada uma delas.

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

Complementando.....

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

- 📖 FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.. In: *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ygzvajah>>. Acesso em: 20 out. 2009.
- 📖 KLIKSBURG, Bernardo. *O Desafio da Exclusão para uma Gestão Social Eficiente*. São Paulo: FUNDAP, 1997.
- 📖 ETZIONI, Amitai. La Exploración Combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones. In: SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. Vol. 1, p. 133-148. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ybb4bkm>>. Acesso em: 20 out. 2009.



Resumindo



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

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

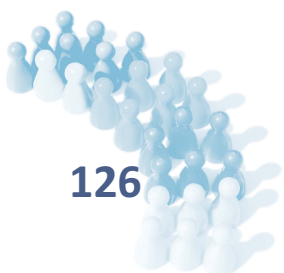
Conhecemos os modelos de análise do processo de decisão política. O modelo da política racional, no qual a análise parte do suposto de que o governo age unitariamente definindo seus objetivos, identificando as soluções alternativas, avaliando as consequências de cada uma e fazendo escolhas consistentes.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

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

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

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

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



e totalmente despolitizado, ignorando as restrições da política e da democracia às escolhas dos governantes.

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

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

Aprendemos que as decisões estruturantes são bastante amplas e definem as diretrizes das políticas, enquanto as decisões ordinárias são delimitadas pelas estruturantes e referem-se a aspectos específicos das políticas. Enquanto as decisões estruturantes são tomadas com base no conhe-

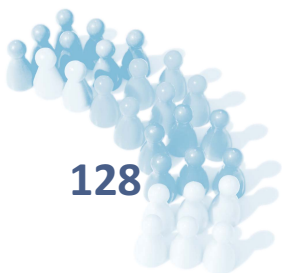
cimento do campo da decisão, os decisores tomam as decisões ordinárias mediante processos que representam um misto do modelo racional-compreensivo (sem a mesma amplitude e rigor) e do incrementalista, bastante ampliado.

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

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

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

Finalmente, segundo o modelo interativo-iterativo, não há um fluxo único nem da formulação para a implementação(modelo top-down), nem desta em direção à formulação (modelo bottom-up). Em lugar disso, haveria um processo complexo, de idas e vindas, entre as diversas fases do ciclo, dando origem a várias etapas de decisão, que



iriam sendo reformuladas conforme as reações dos diversos atores à agenda que se formou, ao curso assumido pelas decisões e aos impactos da implementação.

Observamos que alguns tipos de políticas podem ser mais ou menos difíceis de serem implementadas. O acompanhamento, o monitoramento, a avaliação e o controle das políticas são processos importantes para que as políticas ganhem efetividade, resultando não apenas em intervenção na realidade, mas sim em transformações dos problemas em situações solucionadas.

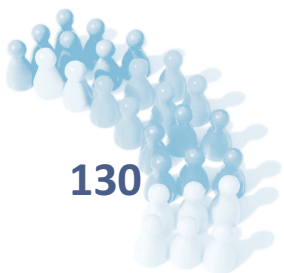
E, para finalizar, pudemos ver que há ocorrência de ações dispersas entre as diferentes agências e de programas desarticulados no interior de cada uma delas. Além disso, a maior parte das ações ainda hoje reflete a concepção típica do primado da economia. Não chegam sequer a expressar concepções de prevenção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



Atividades de Aprendizagem

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

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



Referências



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

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

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

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

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

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

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

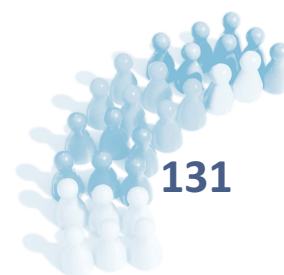
BAYER, Vick; MARCH, James; SAETREN, Harald. Implementation and ambiguity. In: MARCH, James. *Decisions and organizations*. New York: Basil Blackwell Inc., 1989.

DAGNINO, Renato *et al.* *Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté, SP: Editora Cabral Universitária, 2002.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

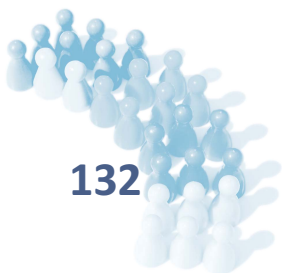
LINDBLOM, Charles Edward. *O processo de decisão política*. Brasília: UnB, 1981.

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

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

LOWI, Theodore J. *Distribuição, regulação, redistribuição: as funções do governo*. André Villalobos (trad.), mimeo. New York: W. W. Northon e Company, 1966.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

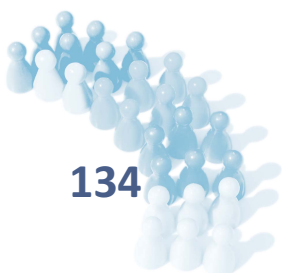
_____. Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común. In: *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado, 1996.

_____. La implicación social ante los retos de la exclusión. VII Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 2002 (mimeo).

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

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

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



MINICURRÍCULO

Maria das Graças Rua

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

