

UNIDADE



# Processo de formulação de Políticas Públicas

*Hugo Junior Brandião*

# Objetivo

Nesta Unidade você conhecerá importantes aspectos e elementos conceituais que orientam a análise do processo de formulação e avaliação de Políticas Públicas. Estudará, também, de maneira sucinta, algumas perspectivas recentes que apontam para a importância de uma orientação ética no campo de atuação dos administradores, enquanto importantes atores envolvidos com o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

## O que é Política Pública

Prezado estudante, seja bem-vindo à quarta Unidade de estudos da disciplina de Administração Pública. Convidamos você para um bom estudo. Aqui você vai conhecer importantes aspectos e elementos conceituais que orientam a análise do processo de formulação e avaliação de Políticas Públicas. Para isso, serão abordados alguns elementos que permitirão que você compreenda melhor a relação entre os atores políticos, considerados de modo coletivo ou individual; as estruturas com as quais tais atores se relacionam; a natureza da racionalidade que predominantemente orienta a formulação, implementação e avaliação das Políticas Públicas; bem como compreender a dinâmica da sociedade em que tais Políticas são formuladas e executadas. Além disso, serão apresentadas, de maneira sucinta, algumas perspectivas recentes que apontam para a importância de uma orientação ética no campo de atuação dos administradores, enquanto importantes atores envolvidos com todo o processo de implantação de Políticas Públicas.

Esperamos que, ao final desta Unidade, você esteja apto a analisar decisões alocativas de recursos, identificando os principais atores envolvidos neste processo, compreendendo objetivos e principais beneficiários de algumas dessas decisões.

**Bom estudo!**

Nesta seção, você conhecerá alguns aspectos que objetivam situar as Políticas Públicas num panorama de atuação de diferentes estruturas, sejam elas públicas, privadas ou sociais.

As questões relacionadas ao campo de estudos administrativos podem ser analisadas a partir de seus aspectos macro e micropolíticos. Tendo em vista suas relações diretas com a sociedade, ou seja, na medida em que seus impactos se dão sobre toda a sociedade, ou parte por dela, as Políticas Públicas devem ser analisadas a partir de abordagens macrosociais ou macropolíticas. Desta forma, é possível verificar os impactos causados na sociedade por decisões tomadas por estruturas governamentais com objetivos formulados em um processo que visa intervir em uma determinada realidade social, econômica, cultural e política.

Além de compreendermos que qualquer decisão política adotada no plano das estruturas governamentais afeta a sociedade com a qual se relaciona, podemos entender que o conceito de Política Pública deve abranger as decisões adotadas, também, nos planos das estruturas econômicas privadas (as empresas) e das estruturas sociais (as organizações da sociedade civil) que afetam a sociedade como um todo, ou parte dela.

Para entendermos a atuação dessas diversas estruturas ou agentes, devemos situá-los em uma tipologia apresentada por Rubem César Fernandes (Quadro 9).

Agentes	Fins	Setor
Públicos	Públicos	Estado
Privados	Privados	Mercado
Privados	Públicos	Terceiro Setor
Públicos	Privados	Corrupção

Quadro 9: Tipologia de agentes e respectivos setores

Fonte: FERNANDES (*apud* TENÓRIO, 1999, p. 87)

Compreender as relações entre estes agentes ajuda a compreender a dinâmica da sociedade afetada pelas diferentes decisões de Políticas Públicas. Para facilitar o entendimento dos impactos causados por decisões que afetam a sociedade, com maior ou menor intensida-

de, é necessário percebermos que toda decisão é política, em sentido amplo, porque beneficia ou prejudica a qualidade de vida da população como um todo, ou em parte dela.

Podemos observar que várias decisões que afetam a sociedade como um todo, ou parte dela, estão relacionadas a um ou mais agentes, localizados em um panorama maior das relações entre os diferentes setores (Figura 5).

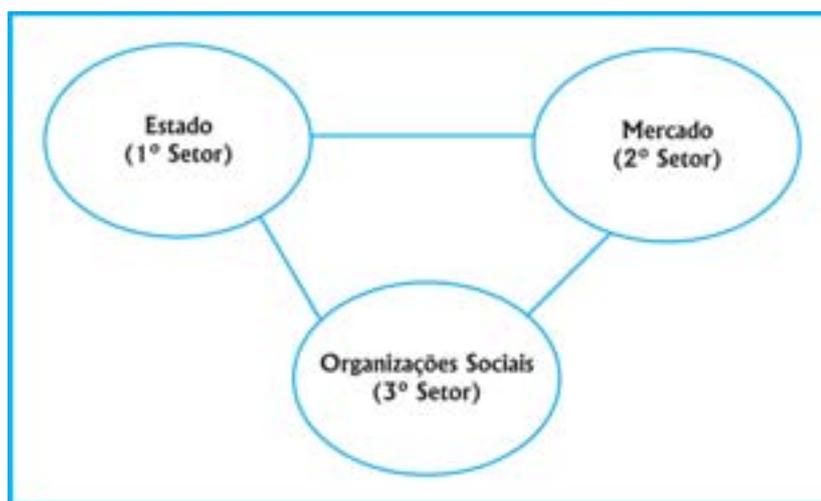


Figura 5: Relações entre os setores

Fonte: Adaptado de Brandão (2003)

Você pode perceber que as relações de parceria entre estes setores devem ser observadas como importantes condicionantes de conteúdos de Políticas Públicas. Exemplos de parcerias (suporte financeiro, tecnológico, de pessoas, de informações, de qualquer elemento necessário ao atendimento a determinadas demandas através do processo de formulação e implementação de Políticas Públicas) podem ser encontrados em ações desempenhadas por cada estrutura (ou agente) aqui relacionada. Também é importante observar casos de ações desenvolvidas por organizações sociais (**3º Setor\***), de maneira independente ou quando articuladas com o poder público, ou, ainda, quando articuladas com estruturas empresariais. Quando uma organização social voltada para objetivos como aqueles vinculados ao combate ao preconceito contra portadores de deficiências físicas, por exemplo, decide implementar campanhas educativas com esta finalidade, pode-

## GLOSSÁRIO

**\*3º Setor** – O primeiro setor é o governo, que é responsável pelas questões sociais. O segundo setor é o privado, responsável pelas questões individuais. O terceiro setor é constituído por organizações sem fins lucrativos e não governamentais, que tem como objetivo gerar serviços de caráter público. Fonte: <http://www.filantropia.org/OqueeTerceiroSetor.htm>

se afirmar que tal ação significa uma Política Pública específica, com apoio ou não do poder público ou de estruturas empresariais.

Assim, exemplos de decisões que afetam a qualidade de vida, ou o próprio modo de viver de uma parcela da população ou de sua totalidade, são também as decisões adotadas por estruturas de Mercado (2º Setor). Quando uma empresa de siderurgia decide ampliar seu parque industrial, tal decisão pode ser considerada uma questão de Política Pública na medida em que repercute no seu ambiente de atuação. Assim, neste exemplo, podemos supor que ocorrerão demandas por mais empregados qualificados para suas respectivas funções, que, por outro lado, afetarão a distribuição social do trabalho, a oferta por agentes públicos e/ou privados de oportunidades de qualificação de mão-de-obra, a estrutura urbana, de transportes, de moradia, de saúde, de lazer, de saneamento básico, enfim, tal decisão afetará todo um contexto regional em sua área de atuação.

Como você observou quando estudou a disciplina de Ciência Política, as Políticas Públicas visam atender a diversas demandas (novas, recorrentes, e reprimidas) constituindo, portanto, proposições de soluções por parte do Estado com o objetivo de resolvê-las. Aqui, ampliamos a idéia apresentando articulações entre Estado, Mercado e Terceiro Setor, como importantes elementos do processo de análise de Políticas Públicas.

## Referências conceituais

Nesta seção você conhecerá algumas referências conceituais importantes para análise das Políticas Públicas. Elas serão apresentadas de maneira sucinta através dos seguintes blocos:

- os novos ambientes, a nova sociedade e os novos problemas;
- a questão da(s) racionalidade(s) que orientam as Políticas Públicas;

- a relação atores-estruturas-atores; e
- internalismo e externalismo na análise.

## Os novos ambientes, a nova sociedade e os novos problemas

As realidades sociais são dinâmicas. Através das diversas relações Estado-Sociedade ocorrem transformações decorrentes da própria dinâmica histórica, em cada realidade social específica.

Por exemplo, podemos compreender, no campo da análise das Políticas Públicas, que cada decisão adotada no âmbito do Estado (intervindo na realidade social) provoca transformações na sociedade que, por sua vez, promove em alguma escala transformações no quadro institucional deste Estado. É como uma via de mão dupla, cujas pressões sociais modificam o quadro institucional, moldura jurídico-institucional da atuação governamental, exigindo a configuração de um específico aparato do Estado. Este, por sua vez, ao adotar decisões que visam atender às demandas sociais, promove modificações na própria ordem social, configurando uma nova realidade que apresenta novas demandas a serem atendidas. É uma relação dialética.

Como exemplo de uma nova situação social consolidando uma nova realidade política, podemos observar a situação brasileira após a promulgação da Constituição Federal de 1988, resultado de decisões de parlamentares escolhidos pela população para redação da Carta Magna do país, implicando em uma determinada reconfiguração do Estado para atender às demandas apresentadas nos diversos planos da sociedade. Os direitos sociais institucionalizados na Constituição e outros diplomas legais, por exemplo, aqueles relacionados ao meio-ambiente ou aos direitos dos consumidores, exigiram modificações na própria estrutura governamental nas áreas de fiscalização e controle das ações praticadas por empresas e indivíduos.

Além disso, com o novo quadro demográfico, através do aumento da população com mais de sessenta anos, das crianças e dos jovens, do número de habitantes do Brasil como um todo, configura, também, uma nova realidade social que exige uma iniciativa

institucional voltada para atender às novas demandas sociais. As atuais exigências na área de educação, de saúde pública, de situação previdenciária, de segurança pública, entre outras, configuram um novo cenário em que as políticas públicas devem ser formuladas. É interessante notar, por exemplo, que a respeito da provável incapacidade governamental de atender a demandas apresentadas pela sociedade, podemos relacionar o crescente surgimento de organizações do terceiro setor, com importantes ações que, muitas vezes, procuram minimizar os impactos negativos causados pelas estruturas econômicas de mercado ou da não apresentação de soluções pelas estruturas do Estado.

Assim, podemos observar que, em cada momento histórico específico, ocorrem relações entre o Estado e a Sociedade que consolidam novos cenários de atuação governamental, com novos problemas que, por sua vez, exigem novas soluções.

Também no ambiente macroeconômico de um país, ocorrem decisões que favorecem ou prejudicam o desenvolvimento de estruturas produtivas de mercado, o grau de desenvolvimento tecnológico, além da capacidade de absorção da crescente mão-de-obra nacional, entre outros fatores. Decisões governamentais regulatórias sobre taxa de juros, por exemplo, afetam decisões empresariais com conseqüentes modificações no panorama geral da economia, repercutindo na qualidade de vida da sociedade, em vários aspectos.

**Você pode perceber que as Políticas Públicas significam formulações de algumas medidas ou ações para modificar situações sociais, econômicas, culturais e políticas (que apresentam determinadas demandas) que consolidam novos cenários macropolíticos ou macroeconômicos. Por sua vez, novos cenários apresentarão novas demandas que exigirão novas Políticas Públicas.**

**Apresentaremos, a seguir, um elemento conceitual importante na análise das Políticas Públicas: a(s) racionalidade(s) que orientam sua formulação.**

## A(s) racionalidade(s) das Políticas Públicas

Nesta seção você conhecerá o tipo predominante de racionalidade que orienta o processo de formulação e avaliação de Políticas Públicas. Para isso, será feita uma contraposição de três tipos básicos encontrados na literatura:

- a racionalidade formal ou racionalidade em relação a fins;
- a racionalidade substantiva ou racionalidade em relação a valores; e
- a racionalidade dialética.

A seguir, serão feitas algumas considerações a respeito de cada tipo de racionalidade. Cabe ressaltar que estes três tipos básicos encontrados na literatura sobre o assunto são comentados a partir de duas perspectivas epistemológicas distintas no quadro geral das Ciências Sociais: a **perspectiva funcional** e a **perspectiva dialética**.

Seguindo a **perspectiva funcional**, percebemos que o tipo de racionalidade predominante no campo da formulação e avaliação das Políticas Públicas é aquela que Max Weber chamou de **Racionalidade em Relação a Fins**. De acordo com ele, esta racionalidade é funcional,

[...] determinada por expectativas no comportamento tanto de objetos do mundo exterior como de outros indivíduos, usando essas expectativas como ‘condições’ ou ‘meios’ para o alcance, com sucesso, de fins racionalmente escolhidos pelo próprio agente (WEBER, 1964, p. 20).

Assim, podemos observar que, nesta definição, há uma relação direta entre meios e finalidades, implicando que os meios devem ser empregados de maneira econômica para se obter certas finalidades. Tais finalidades podem ser traduzidas, no campo das organizações burocráticas, como a produção de bens ou a prestação de serviços, ou seja, este tipo de racionalidade define um padrão de raciocínio em que

o indivíduo deve promover um arranjo eficiente dos meios ou condições necessárias à obtenção de finalidades por ele definidas. É a forma de raciocínio presente na seguinte assertiva: *eu vou à missa todos os domingos, porque quero entrar no Reino dos Céus*. Ir à missa todos os domingos é a condição necessária, ou o meio, para atingir a finalidade de entrar no Reino dos Céus.

Assim, neste processo de raciocinar predomina a **lógica formal**. No processo de formulação de Políticas Públicas há a definição de padrões de eficiência (economia dos meios na obtenção de fins) para tais políticas, em que se espera que os objetivos sejam alcançados de maneira econômica, com o uso criterioso e parcimonioso dos recursos necessários.

Também podemos observar que a partir desta racionalidade, que orienta e constitui a base do pensamento econômico, está implícita a noção de os benefícios serem maiores que os custos. Pois se trata de um processo onde se espera que os objetivos alcançados de maneira econômica se traduzam em algum retorno econômico ou lucratividade. É o caso de uma política de financiamento de um empreendimento econômico com garantias para o Banco (fonte dos recursos) de que haja remuneração do que foi emprestado a partir de uma determinada taxa de juros.

Políticas Públicas que são orientadas por esta racionalidade constituem distribuição de recursos que implicam na implementação de diretrizes e decisões alocativas do tipo bidirecional. São decisões predominantes no campo das Políticas Públicas. Existem, por outro lado, transferências de recursos do tipo unidirecional. Consideramos oportuno reproduzir considerações efetuadas por Ramos (1981), a respeito destes tipos de transferência de recursos, com o intuito de permitir a compreensão dos impactos de tais decisões alocativas de recursos no plano geral da sociedade:

Há duas maneiras básicas para implementação de diretrizes e decisões alocativas na sociedade:

- **transferências nos dois sentidos** – *two way* – características da economia de troca; e

- **transferências em sentido único** – *one way* – características daquilo que Keneth Boulding e seus associados chamam de economia de subvenções (*grants*).

Por exemplo, existem sistemas sociais, sobretudo aqueles que utilizam um mecanismo de troca para distribuição de bens e serviços típicos ao público, cuja eficácia é avaliada através da contabilidade convencional de preço/lucro. Mas a qualidade e o desenvolvimento de uma sociedade não resultam apenas das atividades desses sistemas centrados no mercado. Qualidade e desenvolvimento resultam também de uma variedade de produtos, distribuídos através de processos alocativos que não representam troca. A avaliação da eficácia desses processos alternativos e de seus ambientes sociais envolve mais do que uma contabilidade direta de fatores de produção. Sua contribuição para a viabilidade do conjunto social não pode ser determinada numa estrutura convencional de custo/benefício. Esses sistemas, normalmente, não podem funcionar, a menos que sejam financiados por subvenções (RAMOS, 1981, p. 178-179).

Podemos perceber que qualquer decisão de alocação de recursos, orientada pela Racionalidade em Relação a Fins, caracteriza uma decisão de Política Pública do tipo bidirecional.

Max Weber aponta, ainda, outro tipo de racionalidade: a **Racionalidade em Relação a Valores**. De acordo com ele, esta racionalidade é:

[...] determinada pela crença consciente no valor absoluto - ético, estético, religioso ou de qualquer outra forma - de uma determinada conduta, independentemente do resultado, ou seja, puramente pelos méritos deste valor (WEBER, 1964, p. 20).

Como você pode perceber este segundo tipo de racionalidade, denominada de substantiva ou em relação a valores, implica num padrão de pensamento em que não há nenhuma expectativa de retorno econômico para uma determinada decisão. Não constitui uma relação entre meios e fins. No exemplo citado anteriormente, a assertiva, orientada pela Racionalidade em Relação a Valores seria a seguinte: *eu vou à missa todos os domingos porque considero importante, por si*

*só, o exercício da religiosidade.* Nesta forma de pensamento não existe a expectativa de alcançar de forma bem-sucedida qualquer finalidade. A conduta é relevante porque na decisão considera-se importante o próprio exercício do valor (ético, estético, religioso ou de outra forma).

Vale salientar que Weber demonstrou seu pessimismo diante de um mundo racionalizado, no sentido formal ou em relação a fins, a partir da predominância desta racionalidade, em detrimento da Racionalidade em Relação a Valores. Com o desenvolvimento das sociedades capitalistas e das organizações burocráticas que predominam nestas sociedades (ambas as instâncias – social e organizacional – se estruturando a partir da Racionalidade em Relação a Fins), ocorre o que Weber chamou de “racionalização do mundo”, que o transformaria numa “gaiola de ferro, na qual o homem estaria irremediavelmente preso, enredado em uma teia, perdido em um labirinto sem saída” (REZENDE, 1980, p. 9).

A esse respeito, é bastante contundente a defesa da individualidade e do exercício dos valores ameaçada a partir do predomínio da Racionalidade em Relação a Fins nas sociedades modernas, feita por Wrong:

[...] o processo evolutivo no qual estamos imersos coloca uma questão fundamental que é, não a de como podemos promover ou apressar esta evolução, mas sim, como podemos nos opor a esta maquinaria a fim de manter uma parcela da humanidade livre desta divisão de alma, deste domínio supremo que a vida burocrática impõe sobre o homem contemporâneo, o homem moderno (WRONG *apud* REZENDE, 1980, p. 9).

Podemos observar que a Racionalidade em Relação a Valores pode orientar decisões distributivas de recursos do tipo unidirecional. Como exemplo, podemos situar as decisões de Políticas Públicas em **fundo perdido**. É o caso de uma política de vacinação infantil ou de outra decisão em que não há expectativa de retorno, principalmente do tipo financeiro.

Seguindo a **perspectiva marxista** podemos encontrar na literatura sobre o assunto análises de um terceiro tipo de racionalidade: a

**racionalidade dialética.** Para Marcuse, nas sociedades industriais capitalistas predomina o exercício da Racionalidade em Relação a Fins, classificada por ele como sendo uma Racionalidade de Dominação. O homem moderno, no contexto dessas sociedades industriais avançadas, ao se orientar apenas pela Racionalidade Econômica afirmaria a ordem de coisas, o *status quo*, exercitando apenas a dimensão da afirmação. Esta é a concepção do **homem unidimensional**, o homem que exercita apenas a concordância, a submissão ao estado de coisas, seguindo e reproduzindo a ideologia dessas sociedades e garantindo a permanência de privilégios para certos grupos ou classes sociais. Portanto, essa Racionalidade garante o exercício da dominação constituída, na perspectiva marxista, de estratégias diferenciadas usadas por um grupo ou indivíduo com o intuito de manutenção de posição privilegiada.

Já o exercício da Racionalidade Dialética, pode constituir um exercício de libertação, na medida em que tal padrão de pensamento possibilita a percepção das contradições presentes em determinadas realidades sociais, permitindo, assim, verificar como as coisas **deveriam ser**. O homem orientado pelo exercício da Racionalidade Dialética é chamado por Marcuse (1973) de **homem bidimensional**.

Em ambas as perspectivas, percebemos que o predomínio da Racionalidade, em Relação a Fins ou Racionalidade Formal, merece críticas contundentes. Essas críticas nos permitem constatar implicações políticas relevantes na medida em que Políticas Públicas formuladas seguindo orientações Racionais Formais, ou em relação a fins, pressupõem que seu formulador seja compreendido de maneira limitada. Assim, os formuladores de tais políticas são entendidos, predominantemente, como indivíduos racionais (no sentido de que tomam decisões visando solucionar problemas, com certos limites neste processo).

Ao apontar, por exemplo, que a submissão da Racionalidade Substantiva (ou Racionalidade em Relação a Valores) à Racionalidade

### Para saber mais

\***Marcuse** – importante filósofo alemão que colaborou de maneira contundente no desenvolvimento de críticas às sociedades industriais avançadas, evidenciando a alienação do homem. Foi um dos participantes da Escola de Frankfurt. Fonte: <http://www.filosofiavirtual.pro.br/marcuse.htm>

Não deixe de ler o Saiba mais, pois apresentamos importantes informações sobre este importante intelectual

Formal implicava na eliminação da capacidade de julgamentos éticos na construção de sua realidade, vários autores como **Karl Mannheim** e **Guerreiro Ramos** (1983), entre outros, seguiram a perspectiva weberiana. Já em relação à perspectiva marxista, Marcuse foi bastante contundente ao denunciar a unidimensionalização do homem racional-formal (MARCUSE, 1973).

### Para saber mais

\***Karl Mannheim (1893 1947)** – Sociólogo que se destacou pelos estudos sobre a sociologia do conhecimento e o impacto das ciências na sociedade. Dedicado particularmente à questão da educação, se tornou um dos primeiros teóricos da sociologia da educação. Na política acreditava que as minorias socialmente conscientes eram capazes de evitar a transformação da sociedade de massas em ditadura totalitária. Denominava de **Racionalidade Substancial** a Racionalidade em Relação a Valores (de Weber) ou a Racionalidade Substantiva (de Ramos) Fonte: <http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/KarlManh.html>

### Saiba mais...

■ **Alberto Guerreiro Ramos** (nascido em 13.09.1915, em Santo Amaro da Purificação, Bahia, e falecido em 06.04.1982, em Los Angeles, EUA), se distingue no cenário intelectual brasileiro como uma estrela de primeira grandeza. Em 1956, o sociólogo clássico Pitirim A. Sorokin incluiu-o entre os autores eminentes que contribuíram para o progresso mundial da disciplina da Sociologia. Como professor, pesquisador e autor, Ramos esteve

associado a quatro importantes instituições – DASP, ISEB/MEC, EBAP/FGV e USC – e por intermédio dessas instituições publicou a maior parte de sua obra. Além da carreira acadêmica, exerceu mandato político como deputado federal.

Como *scholar\**, Guerreiro Ramos teve uma produção acadêmica expressiva em dimensão e originalidade, em seus 45 anos de atividade intelectual, tendo dado contribuições significativas às ciências sociais, sobretudo aos estudos de sociologia das organizações e da administração. Quanto ao conceito de delimitação de sistemas sociais, Guerreiro Ramos presume que, na análise tradicional de sistemas sociais, a categoria de mercado é o único pressuposto básico a orientar a organização da existência social e individual. Já para o seu modelo de delimitação dos sistemas sociais, por outro lado, o mercado é um domínio social necessário, mas deve ser circunscrito e regulado. A noção de delimitação organizacional implica que: a) a sociedade se compõe de diversos domínios, dentro dos quais os indivíduos se associam em diferentes tipos de atividade;

### GLOSSÁRIO

\**Scholar* – indivíduo erudito ou sábio; esp. de grande conhecimento humanístico. Fonte: Houaiss (2001).

e b) um governo societário formula e implementa políticas para alocar os recursos e tomar as decisões necessárias à interação desejada entre os diversos domínios ou enclaves sociais. A economia deixa de ser a única força e critério para a organização da vida social e individual. O arranjo multicêntrico do espaço social, vislumbrado por seu paradigma paraeconômico, permite ao indivíduo fazer escolhas autênticas e ordenar sua existência de acordo com suas necessidades de realização pessoal. Este paradigma pode ser imaginado e construído sobre duas linhas que se cruzam ao meio, em ângulo reto. A linha vertical aponta, em sentido ascendente, para um espaço crescentemente prescritivo; e, em sentido descendente, para um espaço cada vez menos regulado por normas. A linha horizontal, em seu sentido à esquerda, aponta para uma orientação comunitária; e, em seu sentido à direita, para uma orientação individual. Os seis domínios usados para descrever o paradigma (economia, isonomia, horda, eremita, fenonomia e anomia) são categorias heurísticas com o caráter e a função dos tipos ideais de Weber. A lógica dos dois vetores permite uma infinidade de arranjos intermediários, além dos seis tipificados. De acordo com Ramos (1983), as possibilidades humanas podem ser melhor atendidas sob este arranjo multicêntrico do espaço social do que sob o arranjo unidimensional do mercado. Fonte: Heidemann, 2001.

Esperamos que você possa compreender que, a partir destas considerações sucintas a respeito dos três tipos básicos de racionalidade, os modelos de análise de Políticas Públicas, como o modelo **incremental** e o modelo **racional-compreensivo**, abordados na disciplina Ciência Política, abrangendo apenas o tipo de racionalidade formal, possuem algumas limitações. Tais modelos pressupõem que as Políticas Públicas Racionais significam processos decisórios no âmbito das estruturas governamentais, principalmente, evidenciando limites que devem ser observados nas tentativas de compreensão dos atores políticos. A seguir, serão apresentadas algumas considerações a respeito da relação atores-estruturas-atores, objetivando permitir que você compreenda mais alguns conceitos importantes.

## A relação atores-estruturas-atores

Nesta seção, serão apresentados alguns breves comentários sobre a relação atores e estruturas, elemento importante para a análise de Políticas Públicas.

Consideramos que não há exclusão entre os dois objetos de análise das Políticas Públicas: os atores e as estruturas. Antes, evidenciamos a importância do reconhecimento da complementaridade entre eles.

Na perspectiva de análises elaboradas ao nível macropolítico, verifica-se a predominância da visão paradigmática marxista que privilegia a noção do conflito como realidade primordial da sociedade. Nesta visão, a ênfase é aplicada nas chamadas estruturas, principalmente adotando elementos de análise que privilegiam a observação das classes sociais e os conflitos existentes na realidade social.

Por outro lado, em análises elaboradas a partir dos chamados fundamentos micropolíticos, torna-se importante a verificação da atuação de atores considerados individualmente.

Podemos considerar que a primeira perspectiva, a macropolítica, deriva do paradigma marxista e a segunda, a micropolítica, deriva do paradigma liberal. Objetivando esclarecer a relação entre tais paradigmas, entendemos como oportuno reproduzir as seguintes considerações de Jaguaribe, também com o intuito de apresentar a perspectiva denominada **funcional-dialética**. Segundo Jaguaribe, as bases da sua perspectiva funcional-dialética podem ser reduzidas a três linhas centrais:

A primeira se refere ao entendimento da sociedade como forma e unidade básica da vida humana associativa constituindo, como tal, uma associação naturalmente funcional. A segunda concerne à diferença analítica e empírica entre a autoridade autovalidada, de caráter consensual, e a autoridade institucionalizada, tendencialmente coercitiva. O trânsito de uma a outra, historicamente, ocorreu com a transformação das formas naturais da autoridade, baseadas na consangüinidade, em formas institucionais, territorialmente delimitadas, baseadas na combinação entre poder coercitivo

e mito legitimizante. A terceira linha básica da perspectiva funcional-dialética é a que, a partir de uma diferenciação analítica das macro-funções sociais e de seus respectivos subsistemas, nega o fato de que um dos subsistemas, como o econômico, por exemplo, tenha, necessariamente, um caráter estrutural, enquanto outro, como o cultural, tenha, necessariamente, um caráter superestrutural, este determinado por aquele. Opostamente, o modelo funcional-dialético se baseia na interdependência circular dos subsistemas. Nenhum dos subsistemas sociais é, de per se, necessariamente estrutural ou superestrutural. Transformações estruturais podem originar-se em qualquer dos subsistemas (...). Relativamente à perspectiva funcionalista, a funcional-dialética aceita o caráter basicamente funcional da ordenação social, na medida em que, histórico-antropologicamente, a origem e o fundamento da autoridade têm caráter consensual. Mas nega que um suposto consenso valorativo seja, fática e normativamente, o fundamento da ordenação social nas sociedades estruturalmente diferenciadas, como as sociedades de classe. Relativamente à perspectiva dialética, a funcional-dialética aceita o caráter basicamente coercitivo e conflitual das formas institucionalizadas da autoridade e das sociedades correspondentes. Mas nega que as forças produtivas necessariamente determinem as relações de produção, ou, com maior precisão analítica, que o subsistema econômico seja, *per se*, estrutural e determinante dos demais (JAGUARIBE, 1978, p. 37-38).

Concordando com tal posicionamento teórico, consideramos que na análise de Políticas Públicas devem ser observadas, portanto, relações não mutuamente excludentes, mas, sim, complementares entre as duas perspectivas.

Consideramos, também, que as análises de Políticas Públicas devem, além da tentativa de compreensão da sociedade em que tais políticas são formuladas e implementadas, buscar elementos que revelem a importância de considerar a relação atores-estruturas-atores, não privilegiando um nível em detrimento do outro. Ou seja, as análises de Políticas Públicas devem romper a dicotomia entre atores e estruturas.

Uma importante contribuição para este rompimento pode ser verificada nas posições teóricas de Adam Przeworski, constituindo o

que tem sido chamado de **individualismo metodológico**, que apresenta o desafio de:

[...] fornecer microfundamentos para os fenômenos sociais (se baseando) ... em duas posições que não vão necessariamente juntas: 1) a exigência de “individualismo metodológico” – que todos os fenômenos sociais têm que ser compreensíveis como um produto de ação dos indivíduos; e 2) o suposto substantivo de “escolha racional” – que o comportamento individual é racional no sentido instrumental desse termo (PRZEWORSKI, 1988, p. 5).

Na perspectiva de Przeworski é necessário submeter às análises estruturais, principalmente as de cunho marxista, a este desafio imposto pelo individualismo metodológico. Ao se posicionar criticamente em relação à análise marxista, Przeworski afirma que:

[...] as ações dos indivíduos já não podem ser vistas como dadas por suas posições de classe, devem ser explicadas no âmbito de cada conjunto de condições. Afirmar sobre indivíduos e coletividade devem ser cuidadosamente separadas: atribuições do *status* de ator coletivo ao “capital”, à classe trabalhadora ou ao “Estado” devem ser submetidas a exame crítico para ver se a ação coletiva é consistente com racionalidades individuais [...] a teoria satisfatória é aquela capaz de explicar a história em termos das ações de indivíduos racionais e voltados para a realização de objetivos (PRZEWORSKI, 1988, p. 7).

De acordo com nossa tentativa de colaborar com o entendimento das Políticas Públicas, concordamos que o exame de uma realidade social específica, onde tais políticas são formuladas, deve, a partir de considerações sobre a tensão existente entre atores e estruturas, abranger a:

[...] visão adequada (que) não é nem o de duas classes prontas para agir, nem a de indivíduos abstratos, mas (sim) a de indivíduos imersos em diferentes tipos de relação com outros indivíduos no interior de uma estrutura social descrita multidimensionalmente (PRZEWORSKI, 1988, p. 16).

A seguir, você conhecerá duas formas de abordagens na análise das Políticas Públicas: a externalista e a internalista.

## Internalismo e externalismo na análise

A posição externalista argumenta que o que determina as Políticas Públicas é a estrutura social, ou seja, o que interessa nesta abordagem é determinar quais fatores situados fora das fronteiras governamentais têm a capacidade de determinar a forma e o conteúdo das Políticas Públicas.

Para a Teoria das Elites, é necessário identificar o comportamento e as atitudes das elites políticas que permitam inferir no conteúdo das Políticas Públicas, ocorrendo modificações nas Políticas quando mudam as elites. A elite reflete a composição social e suas configurações de poder.

Para a Teoria dos Grupos, devem ser verificados os processos de mobilização, articulação e confrontação dos grupos de interesse com as decisões de grupos distintos, com interesses diversos afetando as Políticas Públicas. Os grupos sociais podem, em situações particulares, articular-se com setores governamentais e setores da elite. Não se identifica uma elite estável orientando e decidindo sobre todas as questões.

O Modelo Ecológico busca reconhecer as características do ambiente como fatores determinantes das Políticas Públicas. A estrutura social fornece parâmetros para os formuladores de decisões através, principalmente, de indicadores socioeconômicos. O nível de despesa e/ou serviços é parcialmente determinado pelo nível de recursos disponíveis.

A posição internalista assume que o conjunto de características do aparato governamental é determinante na alteração nas Políticas Públicas e não no meio ambiente. Busca identificar o **processo decisório** interno à estrutura de governo.

O Modelo Racional supõe que o formulador de Políticas Públicas faz escolhas “ótimas”, escolhendo a melhor alternativa para resolver um determinado problema. Orienta-se pela Racionalidade em Re-

Os modelos que se enquadram nesta abordagem são: a Teoria das Elites; a Teoria dos Grupos; e o Modelo Ecológico.

Os modelos que se enquadram nesta abordagem são: o Modelo Racional e o Modelo Incremental.

lação a Fins. Algumas posições assumem que esta racionalidade é limitada, não permitindo ao “decisor” a escolha da melhor, mas a da possível alternativa.

O Modelo Incremental busca verificar o que mudou no incremento derivado de determinada Política Pública em relação às Políticas passadas.

Assim, você pode observar que as abordagens externalistas na análise de Políticas Públicas sustentam que o que determina as políticas, em termos, principalmente de definição de seus conteúdos, é a estrutura social situando, assim, os determinantes das políticas em componentes do meio ambiente.

Já as abordagens internalistas sustentam que os determinantes das alterações nas Políticas Públicas constituem-se de um conjunto de características do próprio aparato estatal e não do meio ambiente.

Consideramos que as orientações internalistas e externalistas não são mutuamente excludentes havendo, assim, possibilidade de integração entre ambas.

Tal possibilidade pode ser viabilizada através da introdução da noção de *feedback*. Assim, considerando que nas duas abordagens não se leva em conta a **possibilidade de que as políticas afetem o ambiente e o aparato estatal**, é precisamente a introdução da noção de *feedback* que pode promover a integração entre elas.

Lima Jr. e Santos (1976) mostraram que isso é possível com a introdução de novos níveis e estágios na análise através do tratamento de outras variáveis relacionadas com a ação do Estado.

No plano ambiental, foco das abordagens externalistas, os autores introduzem a idéia da influência combinada dos chamados **processos naturais**, da **estrutura de escassez** e da **complexificação social** no processo de formulação-implementação-formulação das Políticas Públicas. No plano interno da ação estatal, Lima Jr. e Santos consideram importantes as **mudanças nas percepções e no comportamento da elite política**. Tal acontecimento é influenciado por **mudanças no conhecimento social especializado**, derivando, daí, mudanças nos próprios conteúdos das políticas (Figura 6).

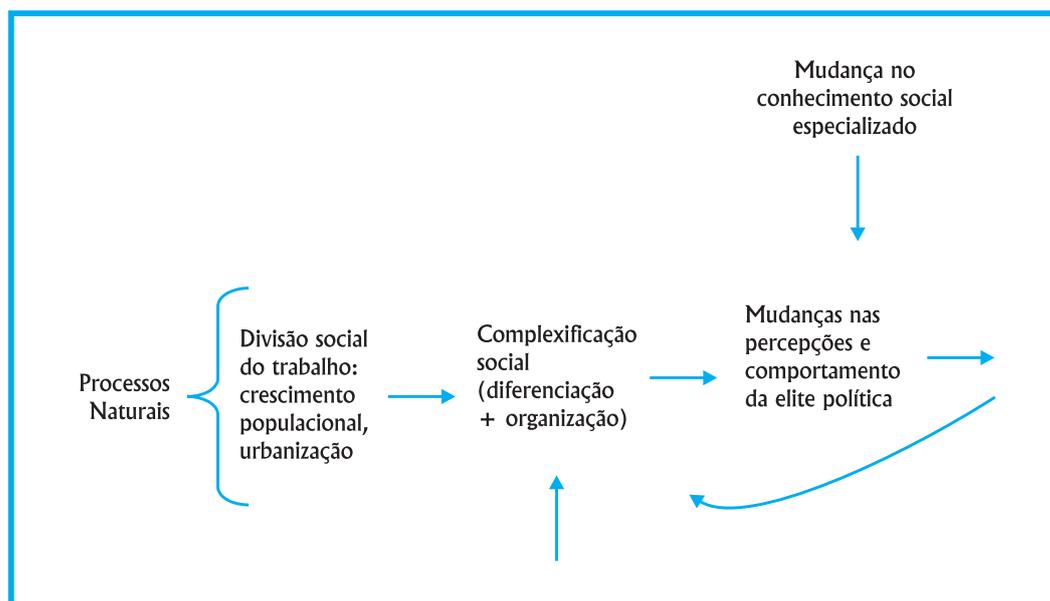


Figura 6: Influência combinada dos processos naturais, da estrutura de escassez e da complexificação social no processo de formulação-implementação-formulação de políticas públicas.

Fonte: Lima Jr. e Santos (1976, p. 253)

A Figura 6 mostra essas variáveis e a interação entre elas. Os processos naturais estão representando o resultado agregado e imprevisível de um conjunto de **decisões individuais e privadas**. São processos tais como o crescimento populacional, a divisão social do trabalho e a urbanização, que não são necessariamente controláveis pela ação do Estado. Além disso, esses processos atuam sobre as variáveis: **estrutura de escassez e complexificação social**.

- A **estrutura de escassez** pode ser compreendida como a relação mutável na oferta ou na demanda de bens e recursos de toda ordem.
- A **complexificação social** pode ser compreendida como a evolução do tecido social, modificando posições relativas de grupos, estratos e classes sociais e induzindo o surgimento de organizações que têm como objetivo a mudança de suas próprias posições na estrutura da sociedade.

Podemos considerar que tais variáveis ambientais, conjugadas com **as mudanças no conhecimento social especializado**, influenci-

am as **mudanças nas percepções e comportamentos da elite política**. Estas mudanças, por sua vez, condicionam **mudanças no conteúdo e volume das decisões políticas**, que, num processo de *feedback*, influenciam tanto a **estrutura de escassez** quanto o processo de **complexificação social**.

Apontando para o fato de que o esquema preliminar de análise proposto não considerava o papel das burocracias, de acordo com os próprios autores, é relevante para o entendimento da possibilidade e da necessidade de integração do internalismo e do externalismo na análise das Políticas Públicas citar a seguinte passagem:

Presumimos que, tão logo a elite política tenha modificado seu comportamento e suas opiniões, pressionada, seja por novas organizações, nova estrutura de escassez, novos desenvolvimentos no conhecimento social especializado, ou por alguma combinação deles, as mudanças nas políticas ocorreriam sem nenhum tipo de obstáculo. Este, contudo, não é o caso. As elites políticas não conduzem a máquina do Estado, puramente de acordo com seus desejos, do mesmo modo que não corresponde à realidade empírica a idéia de que o aparato estatal, isto é, as burocracias, os grupos técnicos, os especialistas, etc. 2 é neutro. As burocracias e tecnocracias estatais são por vezes bastante poderosas, tanto para sabotar um plano governamental como para suportar o esforço de manter o Estado em funcionamento, enquanto a estrutura política mais visível está sendo danificada por conflito intenso e em larga escala. Pelas mesmas razões, um alto grau de rotatividade da elite política não garante automaticamente que mudanças políticas venham a ocorrer. Tudo depende da autonomia do ‘Estado como uma organização’, que pode ou não se tornar um obstáculo, ou, inversamente, uma fonte geradora de mudança. Curiosamente, poucos analistas consideraram esta face da moeda. É como se o aparato, que eventualmente pode opor-se à mudança, com base em valores comuns, não fosse jamais capaz de promover modificações baseadas naqueles mesmos valores. As burocracias públicas são sempre vistas como obstáculos à mudança e ao progresso, ou como neutras; raramente, como fontes de mudanças (LIMA Jr., 1976, p. 253).

**Percebemos, portanto, que as análises das Políticas Públicas devem observar relações complexas entre condicionante**

das decisões implementadas no âmbito do Estado e condicionante resultante da própria dinâmica social.

Agora, como considerações finais, serão apontadas sucintamente algumas questões que consideramos relevantes para contextualizarmos as Políticas Públicas no panorama atual da sociedade brasileira.

## Algumas perspectivas recentes

Esperamos que você tenha compreendido que as Políticas Públicas devem ser analisadas quando inseridas em contextos sociais historicamente determinados, com a consideração adicional de que devemos observar a importância de diferentes aspectos relacionados ao processo de sua formulação, implementação e avaliação ou análise.

Agora, é importante que você considere importantes princípios e valores atualmente em discussão que, de certa maneira, contribuem para o desenvolvimento da sociedade brasileira, e possuem implicações que julgamos relevantes quando se analisa o Processo de Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas.

Assim, apresentaremos alguns elementos para reflexão, relacionados à questão do que tem sido denominado **Nova Gestão Pública**, constituindo princípios e valores que deveriam orientar o funcionamento do “novo” Estado. Restringindo, portanto, ao objetivo de apontar tendências recentes na discussão do papel do aparato governamental, sua relação com as organizações sociais e com o mercado não deve estar ausente na consideração desses elementos. Concordamos com o documento elaborado pela **FUNDAP\*** quando aponta os seguintes princípios e valores:

- **Profissionalização da alta burocracia** – requerendo a constituição de um núcleo estatal estratégico, que se encarregue

### GLOSSÁRIO

\***FUNDAP** – Fundação do Desenvolvimento Administrativo, vinculada à Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo. Para saber mais sobre esta Fundação acesse: <http://www.fundap.sp.gov.br/>

da formulação, supervisão e regulação das políticas, formado por elite burocrática apta tecnicamente e capaz de desenvolver habilidades de negociação e responsabilização frente ao sistema político;

- **Transparência** – requer que a Administração Pública seja transparente e que seus administradores sejam responsabilizados democraticamente perante a sociedade;
- **Descentralização** – implica na descentralização da execução dos serviços públicos (aquelas funções que podem ser realizadas pelos governos subnacionais), buscando aumento do nível de eficiência e efetividade, e aumentando, também, a possibilidade de fiscalização e controle social pelos cidadãos sobre as Políticas Públicas;
- **Desconcentração** – implica na delegação de execução de determinadas funções para agências descentralizadas, seguindo o princípio de que deve haver uma separação funcional entre as estruturas responsáveis pela formulação de políticas e as unidades descentralizadas e autônomas, executoras dos serviços, possibilitando que a Administração Pública se oriente pelo controle dos resultados obtidos por essas agências autônomas;
- **Gestão por resultados** – requer que a Administração Pública gerencial se oriente pelo controle dos resultados e não pelo controle passo a passo das normas e procedimentos;
- **Novas formas de controle** – implica em aumento da autonomia gerencial das agências e de seus gestores através de novas formas de controle, passando a se estabelecer mecanismos que permitam averiguar ganhos de eficiência e efetividade das políticas, combinando-se quatro tipos de controle: controle por resultados; controle contábil de custos; controle por competição administrada; e controle social;
- **Novas formas de prestação de serviços públicos** – implica em transferir atividades não-exclusivas do Estado, como os serviços sociais e científicos, para o chamado setor público não-estatal (Terceiro Setor), com o Estado sendo o principal financiador e exercendo importante papel regulador na definição de diretrizes gerais e possibilidade de interrupção do processo, caso não ocorra o trabalho esperado pelos cidadãos;

- **Orientação para o cidadão-usuário** – trata-se da prestação dos serviços orientada para o cidadão-usuário, respondendo às suas demandas; e
- **Accountability (responsabilização)** – implica na modificação do papel da burocracia, visando à democratização do poder. Implica, também, na responsabilização do servidor público: perante a sociedade, com maior transparência da Administração Pública, com os funcionários tratando os cidadãos com direitos que devem ser respeitados; perante os políticos eleitos, nos termos da democracia representativa; e perante os representantes formais e informais da sociedade que atuam junto à esfera pública não-estatal.

Desenvolvendo um pouco mais este último importante princípio, verificamos que o conceito de *accountability* política implica em dois outros elementos:

- a capacidade de resposta (*answerability*), que significa, em termos gerais, a obrigação dos agentes públicos e dos governantes de informarem e explicarem seus atos; e
- a capacidade (*enforcement*) das agências de *accountability* de impor sanções deliberando sobre a perda de poder para os agentes públicos e governantes que violarem os deveres públicos (SCHEDLER et al., 1999).

É importante verificar, em cada caso concreto, a relação entre as três dimensões da *accountability* – a informação, a justificação e a punição – no campo da formulação, implementação e avaliação das Políticas Públicas.

A sociedade brasileira contemporânea, na dinâmica relação com o aparato governamental e com os responsáveis pelas decisões políticas, parece estar atravessando um aumento do grau de exigência de maior ética e maior capacidade de gestão por parte da Administração Pública, em todos os níveis de governo.

Além disso, com a democratização de informações, permitindo maior acessibilidade aos cidadãos do conhecimento de como a coisa pública é conduzida, pode ocorrer maior exigência de padrões gerenciais adequados à execução das Políticas Públicas.

Bem, chegamos ao final desta Unidade. Esperamos que você tenha estudado alguns elementos conceituais importantes para a análise do processo de formulação de Políticas Públicas. Esperamos, também, que você possa refletir sobre a natureza das Políticas Públicas, evidenciando a importância de que a cidadania se fortaleça na medida em que, com a sua participação, se consolidem novos cenários no panorama político de nosso país. Consideramos que é urgente a participação da sociedade no controle das ações do Estado, permitindo que a sociedade reclame, cada vez mais, ações governamentais que busquem solucionar nossos problemas, em todas as áreas da vida humana associada brasileira. Devemos exigir mecanismos de responsabilização dos governantes, e colocá-los em funcionamento é nossa tarefa conjunta, urgente. Se você ficou em dúvida sobre algo aqui exposto, busque auxílio junto ao seu tutor.

## Saiba mais...

■ Uma importante obra para o entendimento das especificidades brasileiras é:

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro:** esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

■ Uma importante obra para a compreensão das realidades sociais consideradas de modo multidimensional em que as relações entre diferentes contextos são relevantes para o processo de formulação, implementação e avaliação de Políticas Públicas, especialmente o capítulo 7 – Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais: Apresentação de um Paradigma:

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações:** uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1981.

## RESUMO

---

Nesta Unidade você conheceu elementos para compreender as relações entre a Sociedade, o Mercado e o Estado, agentes ou setores que formulam, permanentemente, políticas que têm impacto direto em nossas vidas. Seja para piorar ou melhorar nossa qualidade de vida. Assim, apresentamos elementos que buscaram desvendar as relações entre os atores, considerados coletiva ou individualmente, no quadro geral metodológico dos paradigmas, buscando, de certa maneira, romper dicotomias entre diferentes pontos de vista, tentando apontar para a necessidade de se perceber complementaridade entre eles. Você conheceu, também, diferentes tipos de racionalidade que podem facilitar o entendimento do processo de formulação de Políticas Públicas para que você saiba que existem algumas implicações quanto à predominância de um tipo específico na orientação desse processo. Além disso, você conheceu diferentes abordagens na análise das Políticas Públicas. Por fim, você obteve acesso aos novos princípios e valores que são relevantes na construção de uma nova gestão da “coisa” pública.

---

## Atividades de aprendizagem

Para fixar os conhecimentos adquiridos nesta Unidade, apresentamos as seguintes atividades que buscam colaborar com o seu entendimento acerca das Políticas Públicas. Esperamos que você realize bons estudos.

1. Conceitue, com suas próprias palavras, Política Pública.
2. Descreva as abordagens externalista e internalista na análise de Políticas Públicas.
3. Escolha uma Política Pública e elabore uma análise sucinta a partir do conteúdo apresentado nesta Unidade de estudo.
4. Apresente alguns atores importantes que participam do processo de formulação de Políticas Públicas, evidenciando os interesses que estão em jogo na realidade brasileira de hoje, para a tomada de decisão do administrador, público ou privado.