

UNIDADE



Planejamento e tomada de decisões

Objetivo

Nesta unidade, você vai estudar as temáticas do planejamento e do processo decisório, sob o ângulo da ciência política.

Decisões políticas, estratégicas, táticas e operacionais

Ao falar sobre decisão, não estou lidando com um aspecto altamente especial do processo político, mas com seu núcleo central. Votar, legislar, adjudiciar e administrar têm sido sempre concebidos como processos de tomada de decisão. As ferramentas da análise política – legais históricas e comportamentais – têm sido sempre adaptadas à análise da decisão. O uso de uma estrutura da tomada de decisão para a pesquisa política não é novo; ao contrário, representa o desenvolvimento contínuo por caminhos que se entendem até os primórdios da ciência política (SIMON, 1970, p. 24).

Todo estudante de administração aprende, desde as fases iniciais de seu curso, que o Planejamento é uma das funções do administrador. Nesse sentido, as "ciências da Administração" dividiram o processo de planejamento em três modalidades:

- o planejamento estratégico, que trata das decisões de longo prazo;
- o planejamento tático, que aborda o médio prazo; e
- o planejamento operacional, cujo eixo são decisões de curto prazo.

A relação entre planejamento estratégico e decisões estratégicas pode ser observada no quadro abaixo:

Nível estratégico	Decisões estratégicas	Planejamento estratégico
Nível tático	Decisões táticas	Planejamento tático
Nível operacional	Decisões operacionais	Planejamento operacional

Quadro 2: Níveis de decisão e tipos de planejamento

Fonte: adaptado de Oliveira (1998).

Toda organização, para um bom desempenho de suas funções, deveria trabalhar de forma articulada com essas três dimensões do planejamento e da tomada de decisão, de modo a obter os melhores resultados. Em síntese, a contribuição do processo de planejamento é estabelecer metas para o futuro (distante e próximo) com base nos dados do presente e do passado. Quanto maior for a quantidade e a qualidade de informações disponíveis e quanto mais claros forem a missão e os objetivos da organização, melhores serão as chances de obter bons resultados com o planejamento.

Apesar de o planejamento ser uma função administrativa amplamente difundida no universo empresarial, ele tem ampla possibilidade de uso no universo da Administração Pública. Aliás é digno de destaque que a primeira aplicação sistemática das técnicas de planejamento social surgiu na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), quando, em 1918, foi elaborado o Plano Nacional de Eletrificação (GIOVANELLA, 1991).

Uma análise histórica do uso das técnicas de planejamento nos setores público e privado pode ser encontrada em Giovanella (1991, p.26-44).

Nesta unidade da disciplina, você vai ver quais são as principais características dos *processos de decisão política*.

Já tivemos a oportunidade de discutir anteriormente as principais características dos sistemas políticos, bem como a evolução dos sistemas políticos ao longo da história. No aspecto histórico, vimos que o Estado assume diferentes feições, dependendo do contexto histórico, e que, no século XX, presenciamos os processos de expansão (a partir dos anos 1930) e retração do Estado (a partir da década de 1970), na oferta de serviços públicos e na regulação das atividades econômicas.

Nesse processo, identificamos que o Estado como instituição surgiu para resolver os problemas da vida em coletividade e que a **política** é o meio pelo qual existe a expressão de procedimentos formais e informais que materializam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos (MAGALHÃES, 2001).

Três são os níveis em que a política está presente na sociedade (RUA, 1998):

- **o Plano Constitucional (Polity):** que, segundo Muller (1998), é o espaço de distinção entre o mundo da política e a

sociedade civil, podendo a fronteira entre os dois variar conforme os lugares e as épocas;

- **o Plano da Atividade Política (Politics):** esse designa a atividade política em geral, como as disputas partidárias, a competição eleitoral etc.; e
- **o Plano das Políticas (Policies):** essa terceira acepção de política designa, enfim, a política pública, ou seja, o processo pelo qual são elaborados e implementados os programas de ação pública (MULLER, 1998).

Retomando a discussão do processo decisório, quando acontece determinada ação governamental, em geral, dizemos que ela é uma *decisão política*. Esse tipo de decisão materializa-se naquilo que se denomina de POLÍTICA PÚBLICA.

Segundo o trabalho de Magalhães (2001, p. 252), as políticas públicas podem ser entendidas como produtos, “resultantes de atividades políticas: **compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores**”. Em outras palavras, e seguindo-se o vocabulário acima, pode-se dizer que:

As políticas públicas (policies) compreendem as ações públicas, exercidas por meio dos processos políticos (politics), que são regulados por um plano normativo/constitucional (polity).

Diante desse conceito, torna-se necessário **distinguir a política pública e a decisão pública**. De acordo com Magalhães (2001, p. 252):

Decisão política: corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia de preferências dos autores envolvidos, expressando uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Exemplo: emenda de reeleição presidencial.

Política pública: geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Exemplo: privatização de estatais e reforma agrária .

Considerando-se o fato de que as políticas públicas são mais amplas do que as decisões públicas, vejamos **como se dá o desenvolvimento seqüencial das políticas e das decisões públicas**.

A seqüência das políticas públicas e as decisões

A partir dessa conceituação, vamos discutir sobre o chamado ciclo das políticas públicas. Em geral, a abordagem seqüencial define as seguintes fases de uma política pública (MULLER, 1998 *apud* RUA, 1998):

Construção da Agenda Pública

Como um problema social se transforma num problema público? Segundo Rua (1998), podemos ter um dado “estado de coisas” que incomode e prejudique muitas pessoas, durante um longo período de tempo. Quando esse “estado de coisas” começa a preocupar as autoridades governamentais, podemos dizer que temos um problema político, ou seja, o problema chegou à agenda pública.

Seguindo a interpretação de RUA (1998, p. 238) esta autora afirma que grande parte da atividade política dos governantes destina-se à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político. É na tentativa de processar as demandas que se desenvolvem aqueles “procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos” que caracterizam a política (RUA, 1998, p. 238).

Existem três tipos de demandas, segundo Rua [1998]:

- *demandas novas*
- *demandas recorrentes*
- *demandas reprimidas, que se subdividem em:*
 - *estado de coisa*
 - *não-decisão*

As **demandas novas** são aquelas decorrentes do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas, a saber:

- **novos atores:** são aqueles que já existiam antes, mas não eram organizados, quando passam a se organizar e pressionar o sistema político, aparecem como novos atores. Exemplo: bancada evangélica do Congresso Nacional.
- **novos problemas:** são problemas que não existiam efetivamente antes (como a AIDS) ou que existiam apenas como estado de coisas, pois não chegavam a pressionar o sistema e exigir solução política (como a questão ambiental).

As **demandas recorrentes** são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental. No caso brasileiro, um exemplo é a Reforma Agrária, que há muito tempo é uma questão com soluções parciais, as quais prolongam uma solução efetiva.

As **demandas reprimidas** são aquelas que não chegam até o sistema político, são barradas ou têm seu processo decisório trancado. Não entram na pauta política ou sua resolução é congelada, à medida que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses ou contrariam códigos de valores estabelecidos tendem a encontrar forte resistência para serem aceitas como um problema político legítimo. Temos dois tipos de demandas reprimidas:

- **Estado de coisas:** ocorre quando uma situação persiste durante muito tempo, incomodando as pessoas e gerando insatisfação sem, entretanto, mobilizar as autoridades governamentais, não chegando a constituir um item da agenda governamental.
- **Não-decisão:** um determinado “estado de coisas” também pode permanecer pela não-decisão, que “significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos de valores de uma sociedade – e, da mesma forma, ameaçam interesses – encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de estado de coisas em problema político – e, portanto, à sua inclu-

são na agenda governamental. Trata-se, portanto, de algo como uma demanda reprimida” (RUA, 1998, p.239). O conceito foi desenvolvido por Bacarach e Baratz (1979).

Em geral, três são as formas em que um estado de coisas se transforma num problema político (RUA, 1998):

- crise/catástrofes;
- mobilização dos atores sociais;
- oportunidade política.

É facilmente perceptível que, no Brasil, as duas primeiras são as formas mais comuns de problemas sociais a chegar à agenda pública. Um exemplo típico de catástrofe são os desabamentos em encostas de morros, ou seja, os problemas da ocupação do espaço e da política habitacional só existem quando há uma tragédia que obriga as autoridades governamentais a agir.

A mobilização social ocorre geralmente por meio de movimentos sociais que se constituem em função de alguma demanda por direitos ou serviços, em que recorrem ao Estado para a resolução de seus problemas. No Brasil, os movimentos de maior visibilidade são aqueles relacionados à luta pela terra e os de ambientalistas. Temos, igualmente, importantes manifestações no campo dos movimentos pelos direitos humanos. O tema dos atores do processo de decisão política será abordado com mais detalhes na segunda parte desta unidade.

A terceira forma de um problema se transformar numa agenda pública é quando **o gestor público se antecipa à própria mobilização social** e identifica uma oportunidade política na implementação de um programa governamental. Isso é caso raro no Brasil, mas temos alguns exemplos de gestores que identificam, por exemplo, a oportunidade de implementar uma política industrial ou de infra-estrutura, visando a propiciar o desenvolvimento econômico.

Ainda com relação à formação da agenda pública, deve-se destacar que a dimensão ideológica ocupa papel significativo nesse pro-

cesso. O sociólogo alemão Claus Offe (1984) considera que o sistema de normas legais e culturais existentes na sociedade se constitui num sistema de filtros que atuam na seleção de o que merece ou não ser alvo da ação do Estado.

Produção de soluções e/ou alternativas

A partir do momento em que é diagnosticado o problema ou que uma demanda chega à agenda do Estado, a tarefa seguinte é a busca de soluções para sua resolução. Nesse processo, duas etapas são fundamentais:

- O primeiro passo é o gestor se municiar com o maior número de informações sobre o problema em questão. Dentre as informações fundamentais estão os **indicadores**, ou seja, o problema deve ser, quando possível, quantificado por meio de todas as informações disponíveis. Exemplo: Se o problema que desejo resolver é o desemprego, é fundamental que eu tenha em mãos dados sobre o número de desempregados em minha região, as causas do desemprego, os índices de crescimento econômico etc.
- Outro tipo de informação fundamental no diagnóstico é a consulta à legislação sobre a política que se pretende implementar. A questão aí é evitar problemas como a inconstitucionalidade de uma decisão ou formular uma política em desacordo com as diretrizes estabelecidas nas leis orgânicas e nos estatutos de determinada área. Exemplo: ao reformular um plano diretor, é fundamental esse processo ser realizado de acordo com o **Estatuto das Cidades**.
- Com bons indicadores em mãos, o gestor tem a sua disposição uma série de instrumentos para auxiliar seu processo decisório. O próximo passo, então, é o **planejamento da política**. Nesse caso, busca-se estabelecer possíveis caminhos para solução do problema identificado. Duas são as formas de planejar uma política pública. A primeira é o **planejamento tradicional** ou **tecnocrático**, cujo gestor, amparado em seu conhecimento técnico, decide sozinho ou com um grupo de especialistas a melhor forma de atuação. Esse tipo de plane-

Para obter informações sobre as principais fontes de indicadores no Brasil, ver:
JANUZZI, P. M. Indicadores sociais no Brasil. Conceitos, fontes de dados e aplicações. 2.ed. Campinas: Alínea, 2003.

Sobre o tema do gerenciamento das cidades, os planos diretores, o Estatuto da Cidade, consultar o material produzido pelo Instituto Polis (2005), intitulado *Kit das cidades*.

Sobre tais temas e experiências desenvolvidas no Brasil, importante fonte de consulta são as publicações do Instituto Polis na série *Desafios da Gestão Municipal* e o boletim *Dicas: idéias para ação municipal*. Informações sobre tais publicações podem ser obtidas em: www.polis.org.br.

Para maiores informações sobre os processos de financiamento das políticas públicas no Brasil, ver: PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. No campo específico do orçamento público, ver: GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 1994.

jamento, apesar de ganhar em racionalidade, tem, muitas vezes, sérios problemas de legitimidade, ou seja, os atingidos pela política em questão não reconhecem aquela política como legítima. Pode ainda ter problemas de **viabilidade**, isto é, nem todas as variáveis podem ser consideradas no processo de planejamento, o que acarreta a inviabilização do projeto em questão. Diante dessas deficiências do planejamento tecnocrático, no final da década de 1980 começou a ganhar cada vez mais força aquilo que ficou denominado de **planejamento participativo**. Nesse tipo de planejamento, os vários atores envolvidos na política são chamados para decidir, junto com o poder público, as melhores soluções. Esse tipo de planejamento tem a vantagem de superar os problemas de legitimidade e viabilidade do modelo anterior, promovendo ainda a possibilidade de mudanças culturais, no sentido de produzir uma sociedade mais participativa e co-gestora dos projetos governamentais. O Brasil tem vivenciado várias experiências de planejamento participativo. Dentre as principais estão o orçamento participativo e os congressos da cidade. No primeiro, a população define, juntamente com o poder público, as prioridades de investimentos para o ano seguinte. Já os congressos da cidade definem um planejamento de que tipo de cidade os cidadãos querem para o futuro. Os reflexos mais imediatos desses congressos são as reformulações dos **planos diretores municipais**.

- Uma derivação do planejamento da política pública é o **financiamento** para o programa em questão, ou seja, concomitantemente ao ato de planejar, o gestor deve buscar todas as informações necessárias sobre o financiamento da política que está propondo, sob pena de comprometer todas as demais **fases do processo**.

A decisão pública

Finalizado o planejamento, parte-se para a decisão sobre os rumos de atuação. Nesse processo, *policies*, *politics* e *polity* se entrelaçam diretamente, ou seja, aqui o conteúdo da política deve passar pelo

crivo dos **atores políticos públicos e privados**. O processo decisório pode assumir diversas formas, dependendo do tipo de política em questão e dos atores que estão envolvidos no processo. Dentre os modelos de processo decisório, destacam-se o **incremental** e o **racional-compreensivo**. No primeiro, parte-se do pressuposto de que a decisão pública deve ser gradual, sem produzir grandes modificações e sem provocar rupturas. Já o modelo racional-compreensivo parte do princípio de que é possível conhecer o problema, de tal forma que se possam tomar decisões de grande impacto, ou seja, nesse modelo, “os decisores estabelecem quais os valores a serem maximizados e as alternativas que melhor poderão levar a isso” (RUA, 1998, p.246).

Os dois modelos de processo decisório oferecem apenas uma gama de possibilidades que estão abertas ao gestor público no momento de decidir sobre o curso de ação que deverá adotar para implementar uma determinada política. Não constituem, porém, nenhuma garantia de que tal política será executada, pois, como observa Rua (1998, pp.250-251):

[...] a rigor, 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.

A implementação do programa

Essa fase diz respeito aos meios necessários para que as fases anteriores saiam do papel e tenham reflexos sobre a realidade (mudar o “estado de coisas”). Estudos têm demonstrado que três variáveis são fundamentais para o sucesso de programas e projetos governamentais:

- compromisso governamental;
- desenho institucional; e
- capital social (LUCHMANN, 2002; BORBA, 2005; PUTNAM, 1996).

Dentre os principais atores políticos “públicos”, podemos citar os políticos e a burocracia do Estado. Dentre os atores políticos “privados”, destacam-se empresários, movimentos sociais, trabalhadores (movimento sindical), agências internacionais e a mídia.

A variável **compromisso** indica o grau de comprometimento (organizacional, técnico e financeiro) do governo com o programa que está sendo implementado. Já o **desenho institucional** indica desde a precisão do diagnóstico até a adequação do programa (regras, estrutura e procedimentos) aos atores e interesses em disputa na política em questão. Por fim, a variável **capital social** vem recebendo atenção especial dos estudos sobre políticas públicas, pois identifica o tipo de base social que é necessária à implementação de um projeto com bons resultados. Putnam (1996), em um exaustivo estudo sobre a Itália, identificou que os resultados de um programa de descentralização político-administrativa estavam diretamente relacionados aos níveis de associativismo e confiança (interpessoal e institucional) da sociedade que era objeto dessa política.

Análise e avaliação do programa

Após a implementação, o próximo passo é a análise e avaliação de seus resultados. Por análise, entende-se o estudo da engenharia institucional e dos traços constitutivos da política. Visa-se, por meio desta, à identificação dos principais elementos caracterizadores da política e de suas possíveis correlações com o êxito ou fracasso do programa em questão. Já a avaliação busca identificar relações causais entre o programa e o problema que ele se propôs a resolver. Três são as formas de avaliação de políticas: eficácia, eficiência e efetividade (ARRETCHE, 2001):

- por avaliação de eficácia, entende-se a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um programa e seus resultados efetivos;
- já a avaliação de eficiência busca verificar a relação entre o esforço empregado na implementação e os resultados alcançados (ou seja, a melhor relação custo/benefício); e
- por fim, a avaliação de efetividade verifica a relação entre o programa e seus impactos e resultados (sucesso ou fracasso na mudança das condições de vida).

A grande dificuldade para avaliar uma política pública é conseguir estabelecer as relações causais entre os fenômenos, isto é, isolar as variáveis corretas e identificar que tal resultado foi causado exatamente por tal ação (Exemplo: Como conseguir identificar que a melhoria nos índices de mortalidade infantil foi resultado de um programa de saúde da família? Como isolar as variáveis? Que outros elementos podem ter influenciado esses indicadores?).

Conclusão do programa

A conclusão de um programa é algo controverso entre os estudiosos, pois o fim de um programa pode significar tanto sua extinção quanto a realização dos objetivos para os quais ele foi criado. Na verdade, a finalização de políticas públicas no Brasil tem sido muito mais resultado da limitação de recursos financeiros, humanos e organizacionais do que da resolução dos problemas para os quais elas foram criadas.

Decisão política e atores políticos

Como vimos, a mobilização social é uma das formas para os problemas públicos adentrarem a agenda decisória do Estado. Nesse sentido, destaca Azevedo (*apud* MAGALHÃES, 2001, p.253) que se deve ter presente que a

política para um determinado setor será um meio de o Estado tentar garantir que o setor reproduza de forma harmonizada com os interesses que predominam na sociedade. No entanto, a influência dos diversos setores e dos grupos que predominam em cada setor vai depender do grau de organização e articulação desses grupos envolvidos na formação da política. A luta entre eles por recursos materiais e simbólicos vai definir e redefinir constantemente aqueles que exercem a hegemonia no setor, bem como o peso desse setor em relação à sociedade considerada em sua totalidade.

Quem são os atores sociais mais importantes do processo de decisão política? Como se articulam e influenciam as políticas públicas?

Destaca Magalhães (2001) que um tema de crescente interesse na análise do processo de decisão tem a ver com a afinidade entre o modo de formulação de políticas públicas e a forma como se articulam os atores organizados com as arenas decisórias do Estado.

Da análise de Rua (1998) identifica-se que os atores políticos são aqueles elementos envolvidos em conflitos acerca da alocação de bens e recursos públicos. Eles podem ser agrupados em dois grupos:

- Os atores públicos distinguem-se por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a essas funções, em que se podem diferenciar dois subgrupos:
 - **políticos**: atores cuja posição resulta de mandatos eletivos, cuja atuação é condicionada pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos;

- **burocratas:** que devem sua posição à ocupação de cargos que requerem conhecimento especializado e se situam em um sistema de carreira pública, controlando recursos de autoridade e informação.
- Os atores privados são aqueles que não mantêm vínculo com o Estado e devem contar com recursos privados para fazer valer seus interesses. Exemplos de atores privados são os empresários organizados em suas entidades de classe, os trabalhadores em seus sindicatos, as organizações não-governamentais, as associações de moradores etc.

A articulação desses vários atores públicos e privados por meio de diferentes espaços (mídia, manifestações, *lobbies*) vai definir a capacidade de influência que cada um deles terá no processo de decisão política. Em geral, os estudos sobre decisão política têm demonstrado que existe distribuição desigual na capacidade dos diferentes grupos de influenciar a política e que essa desigualdade está associada, principalmente, ao poder econômico.

Decisões políticas e alternativas decisórias

Como vimos, cada ator tem recursos de poder, bem como preferências próprias, que se formam em torno de questões. Assim, a formulação de alternativas decisórias envolve, segundo Rua (1998):

- **Preferências**, que podem ser entendidas como sendo a alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Assim, dependendo de sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto à melhor solução para um problema político.
- **Recursos de poder** são os instrumentos mediante os quais um ator é capaz de avançar seus propósitos (suas preferências) contra a oposição de outros (as preferências de outros atores), consistindo de: influência; capacidade de afetar o funcionamento do sistema; votos; organização; e recursos econômicos.
- **Issues e questões** referem-se a um item ou aspecto de uma decisão que afeta os interesses de vários atores, mobilizando suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisando o conflito entre eles. Exemplo: Na reforma agrária, seriam issues as questões seguintes (RUA, 1998): o conceito de terra improdutiva; a forma de indenização; e o rito de desapropriação.

Segundo Magalhães (2001, p. 269) eles são **issues** ou **questões**, porque, conforme a decisão a ser tomada quanto a esses conceitos e procedimentos, alguns atores ganham e outros perdem, de forma que seus interesses são afetados e a política assume uma configuração ou outra.

Ainda no campo das alternativas decisórias é interessante incluir as reflexões de Dahl (1970, p. 137). Para esse autor: “as decisões que tomamos são influenciadas pela avaliação que fazemos do mundo de

nossa posição nele. Sempre que decidimos comprar um automóvel, aceitar um emprego, tomar férias, votar nas eleições... estamos fazendo avaliações”.

Ainda segundo esse autor, os tipos de avaliação que fazemos são sempre os mesmos, independentemente do conteúdo das decisões. O que varia são a substância e o conteúdo das avaliações, ou seja, “não usamos as mesmas informações para decidir sobre automóveis e candidatos presidenciais” (DAHL, 1970, p. 137).

Desafios aos processos de decisão do moderno gestor público

Dentre os modernos desafios colocados ao moderno gestor público, destacamos três: o primeiro é **a necessidade cada vez maior de conciliar participação e eficiência nos processos de gestão das políticas**. As mudanças nos planos jurídico, político e cultural vêm demandando dos gestores a criação de espaços deliberativos para que os cidadãos possam interferir no rumo da ação do Estado. A partir da Constituição de 1988, esses espaços ganharam força de lei em algumas áreas. Tem-se hoje a obrigação dos vários entes da federação constituírem conselhos gestores de saúde, educação, meio ambiente etc. Além disso, a pressão popular vem demandando a criação de outros espaços de participação da população nos assuntos da vida pública.

Essa participação, porém, deve ser cada vez mais condizente com uma atuação eficiente, eficaz e efetiva da Administração Pública na resolução dos problemas sociais. É necessário, cada vez mais, buscar a conciliação entre esses dois princípios que, num primeiro momento, são tidos como opostos. Essa conciliação entre participação e eficiência tem demandado toda uma discussão, que vem sendo abordada mediante o conceito de “governança interativa”, que, segundo Frey (2004, p.8), é

[...] orientada pela lógica governamental, [mas] reconhece, porém, a importância de criação de novas estruturas interativas, não apenas com o intuito de tranquilizar ou reprimir o protesto social, mas, antes de tudo, como objetivo de reinventar as formas de gestão no sentido de transformar os atores da sociedade civil em aliados na busca de melhores resultados tanto referente ao desempenho administrativo quanto em relação ao aumento da legitimidade democrática.

Um segundo desafio é **a necessidade de incluir a temática da sustentabilidade ambiental em todas as políticas públicas**. A ques-

tão da sustentabilidade ambiental das políticas e dos programas governamentais deve ser tratada de forma transversal, vindo a impactar todos os programas e órgãos governamentais. A administração municipal sofre de maneira mais aguda esses impactos, pois novos instrumentos, como o Estatuto das Cidades e a Agenda 21, demandam essa integração entre as várias políticas e o tema da sustentabilidade.

Por fim, destacamos o fato de que o **Estado vem perdendo o monopólio dos processos de formulação e gestão das políticas públicas**. O surgimento e a dinamização do terceiro setor vêm provocando uma série de mudanças na relação Estado e Sociedade, em que esta assume não somente espaços de participação decisória como destacado acima, mas também toma parte na elaboração e implementação de programas. Alguns autores denominam esse processo de surgimento de um “público não estatal”, enquanto outros identificam aí um processo de “privatização do Estado”. Independentemente da forma como interpretamos essa questão, surge o desafio e a necessidade de lidar com uma série de novos atores que atuam juntamente com o Estado na resolução dos problemas derivados da vida em coletividade.

BIBLIOGRAFIA

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth de Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2001.

BACHARACH, Peter; BARATZ, Morton. Poder e decisão. In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam. **Política & Sociedade**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1979. vol. 1.

BORBA, Julian. Técnica, política e poder na Administração Pública Municipal: o caso do Planejamento em Porto Alegre (1989-1996). In: BOEIRA, S. **Políticas públicas: debates contemporâneos**. Itajaí: Ed. UNIVALI, 2005.

DAHL, Robert. **A moderna análise política**. São Paulo: Lidador, 1970.

EASTON, David (Org.). **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa. **Paper apresentado no Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, Florianópolis, UFSC, 2004.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 1994.

GIOVANELLA, Ligia. As origens e as correntes atuais do enfoque estratégico em planejamento de saúde na América Latina. **Cadernos de Saúde Pública**, 7 (1), jan./mar., pp. 26-44, 1991. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/csp/v7n1/v7n1a04.pdf>>.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. Conceitos, fontes de dados e aplicações. 2. ed. Campinas: Alínea, 2003.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Unicamp, Campinas.

MAGALHÃES, José Antônio Fernandes de. **Ciência Política**, Brasília: Vestcon, 2001.

MULLER, Pierre. **L'analyse des politiques publiques**. Editions Montehrestien, EJA, 1998.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

POLIS. **Kit das cidades**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: **O estudo da política**: textos introdutórios. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, Fabiano. A política como ciência ou em busca do contingente perdido. In: **O estudo da política**: textos introdutórios. Brasília: Paralelo 15, 1995.

SIMON, Herbert A. **Pesquisa política**: a estrutura da tomada de decisão. (In: Easton Deivid (Org.) Modalidades de análise política. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1970.

SCHMITTER, Philippe. Reflexões sobre o conceito de política. In: **Política e ciência política**. Brasília: UNB, 1979.

WEBER, Max. **Economia Y sociedad**. México: Fondo de Cultura Econômica, 1992.