

# UNIDADE 4

## POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIAS E MÉTODOS DE ANÁLISE

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

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



# POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIAS E MÉTODOS DE ANÁLISE

Caro estudante,

Nesta Unidade vamos estudar as teorias e os métodos de análise das Políticas Públicas. Vamos ver como os problemas são identificados, priorizados e formadas as agendas de políticas públicas, com vistas à tomada de decisão, implementação e, posteriormente, à avaliação dessas políticas. Leia com calma e atenção, anote suas dúvidas e conte com o seu tutor para auxiliá-lo sempre que julgar necessário. Bons estudos!

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

- ▶ Para David Easton (1953, p. 129), as políticas públicas são “[...] a alocação autorizada de valores para toda a sociedade [...]”;
- ▶ Abraham Kaplan e Harold Laswell (1979) afirmam que políticas públicas são programas que projetam “objetivos, valores e práticas”;
- ▶ Carl Friedrichh (1963), similarmente, entende que o conceito de políticas públicas implica em “objetivos ou propósitos”;
- ▶ Thomas Dye (1992) afirma que tais políticas são “[...] o que quer que os governos escolhem fazer ou **não** fazer [...]”, uma vez que, para ele, a **não atuação** dos governos também tem grande impacto sobre as sociedades.

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

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

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

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

Contribuiu, de forma definitiva, o desenvolvimento das ciências naturais e de disciplinas como a Engenharia, a Economia, e depois, a Administração, a Sociologia e a Psicologia. A estas se

juntaram outras, ao longo do século XX, que passaram a fornecer as teorias sobre as relações de causa e efeito entre fenômenos, sociais ou naturais.

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

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

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

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

## MODELOS TEÓRICOS PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

São eles:

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

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

## Modelo Institucional

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

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

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

## Modelo de Processos

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

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

O modelo visa identificar como tais processos se dão a partir do comportamento dos atores políticos – eleitores, burocratas, juízes,

grupos de interesse etc. A crítica de Dye (1992) a este modelo é que, embora ele permita entender “como” as políticas são formuladas, não diz nada a respeito do seu conteúdo.

### Modelo da Teoria do Grupo

Para os teóricos que desenvolveram tal modelo, a política é vista como processo de obtenção de equilíbrio entre os interesses de diferentes grupos. Grupos são organizações de interesses afins, que pressionam os governos para o atendimento de suas demandas. Neste sentido, as análises colocam foco privilegiado sobre a interação entre eles. Assim, os grupos são os agentes intermediários entre os indivíduos e os governos, e a arena política é o *locus* onde diferentes grupos travam disputas para influenciar as políticas públicas. Neste sentido, o sistema político deve oferecer o ambiente institucional para a administração desses conflitos. A política pública é, para esta teoria, o resultado destas disputas.

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

### Modelo Elitista

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

Considerando tal pressuposto, não haveria mudanças e inovações muito significativas nas políticas públicas, mas apenas ajustes

marginais e incrementais, decorrentes de mudanças operadas nas próprias elites, as quais seriam, por sua vez, conservadoras.

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

### Modelo de Política Racional

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

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

Tal teoria tem como pressupostos que os tomadores de decisão:

- ▶ conheçam todas as preferências e valores da sociedade e sua importância relativa;
- ▶ conheçam bem todas as alternativas políticas possíveis e suas consequências;
- ▶ façam corretamente o cálculo de custos entre os valores alcançados e os custos de realização; e
- ▶ selecionem a alternativa política mais eficiente.

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

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

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

### Modelo Incremental

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

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

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

### Modelo da Teoria dos Jogos

A teoria dos jogos se aplica às situações em que as decisões de apenas um ator não garantem o resultado desejado; este depende

ainda de escolhas feitas por outros atores envolvidos na mesma situação, em posições conflitantes. São situações em que os resultados das escolhas dos atores são **interdependentes**, tais como na diplomacia internacional, nas negociações nos parlamentos, ou mesmo no trânsito.

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

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

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

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

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

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

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

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

apenas eu confesso, estarei livre; se ninguém confessar, pegaremos 30 dias.

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

A pior situação, por outro lado, é a daquele que **não confessa**, enquanto seu parceiro confessa, pois ele pagará, sozinho, os 5 anos de prisão. A estratégia menos arriscada, portanto, é a de confessar: pois, se o parceiro também confessar, ambos serão detidos por apenas um ano; e se outro não confessar, ele estará completamente livre.

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

### Modelo da Escolha Pública

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

Assim, o modelo assume que todo e qualquer ator político – eleitores, políticos, burocratas etc. – se move no sentido de extrair o máximo benefício privado da política, bem como do mercado. Mesmo assim, eles são capazes de chegar ao maior benefício comum. Indivíduos autointeressados esclarecidos são capazes de chegar a um acordo – **um contrato** – através do qual se estabelece o governo,

o qual por seu turno, lhes garantirá segurança, liberdade e o direito sobre a propriedade.

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

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

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

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

## Modelo Sistêmico

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

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

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



Figura 1: Sistema político  
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Os *inputs* são as demandas e apoios encaminhados ao sistema político. Podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes etc. ou demandas por participação, como direito ao voto ou à representação política. Os apoios nem sempre estão vinculados a demandas ou políticas específicas –, mas podem estar direcionados ao próprio sistema político, ou para quem governa. Exemplos de apoio são a obediência civil (o cumprimento de leis e regulamentos); a participação política, mesmo no simples ato de votar; o respeito à autoridade do Estado e suas instituições. Estes são **apoios passivos**, pois não exigem nenhum esforço especial por parte dos atores envolvidos e podem resultar até mesmo da conformidade obtida mediante a socialização. Mas há apoios também **ativos**, como o envolvimento na implementação de determinados programas governamentais, a participação em manifestações públicas, etc. Além disso, os apoios podem ser **afirmativos**, que é quando expressam legitimação, credibilidade; ou, **negativos**, quando representam a negação da legitimidade. A sonegação de impostos, a abstenção eleitoral, as manifestações popu-

lares de protesto se constituem em atos de negação de apoio, seja ao governo, seja ao próprio regime político.

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

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

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

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

Algumas críticas têm sido apontadas quanto à concepção geral do modelo sistêmico. Primeiro, assume uma excessiva redução lógica dos processos, em termos de demandas e apoios convertidos em saídas. Ou seja, no mundo prático da elaboração de políticas

raramente as coisas são tão simples. O reconhecimento de alguns processos (manipulação de linguagem, criação de crises, imposição de agendas para autoridades ou mesmo simulação de políticas, por exemplo) é um importante corretivo de ingênuas hipóteses encontradas na teoria dos sistemas.

Em segundo lugar, o enfoque sistêmico enfatiza a importância do processo central de conversão no interior do sistema político — a caixa preta (*black box*) —, isto é, a tomada de decisões. No entanto, dá-lhe pouca atenção, ao compará-lo às demandas e apoios externos. Isso indica a necessidade de os estudos basearem-se não apenas na análise de sistemas, mas também na dinâmica da tomada de decisões.

Uma terceira crítica refere-se ao fato de o sistema e, em particular, a forma em que os processos ocorrem dentro da **caixa preta** constituírem o próprio objeto da ação política. A relação entre as entidades de governo está sujeita a ajustes contínuos, na medida em que obrigações e orçamentos são alterados. Representações sistemáticas do processo de políticas tendem a dar aos conflitos a aparência de jogos. Nesse caso, o problema reside na possibilidade de a política tratar tanto da garantia de um resultado específico quanto da mudança nas **regras do jogo**. A essas objeções é possível acrescentar o risco da análise resvalar para a **reificação\*** do sistema e assumir um viés conspiratório que não encontra amparo em evidências empíricas e em nada contribui para explicar consistentemente as políticas públicas.

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

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

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

► à sua **metodologia** (como se pode conhecer).

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

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

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

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

A partir dos anos 80, prosseguindo pelos 90, sob forte influência da teoria da escola pública, ganhou força a ideia de que o

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

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

Seus princípios preconizam, em linhas gerais:

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

- ▶ Pulverização das agências de provisão de serviços em unidades de menor tamanho possível, tendo em vista garantir maior número de opções aos usuários.
- ▶ Instituição da concorrência pública entre agências públicas, privadas lucrativas e privadas não lucrativas, para a obtenção do direito à prestação de serviços sociais.
- ▶ Atribuição de maior poder discricionário para os executivos e gerentes do setor público (DUNLEAVY; HOOD, 1994, p. 9 *apud* LONGO, 2001, p. 16).

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

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

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

## CICLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A despeito do revés sofrido pelo **modelo racional**, na Análise de Políticas Públicas, permanece ainda bastante em voga a utilização do esquema do **Ciclo de Políticas Públicas**, como ferramenta metodológica. A ideia de que a produção de Políticas Públicas se dá em estágios, bem como a tentativa de defini-los, remonta ao pós-guerra, tendo sido objeto de investigação e análise de diversos autores, durante o século XX (SIMON, 1947; LASWELL, 1956; MACK, 1971; ROSE, 1973; JENKINS, 1978; HOGWOOD; GUN, 1984). Os críticos deste artifício enfatizam, sobretudo, o fato de ele criar a falsa ilusão de que há uma perfeita separação temporal entre os diversos processos envolvidos nas políticas públicas, como se, por exemplo, a implementação ocorresse somente, e rigorosamente, após concluída a fase de escolha de alternativas de política; ou de que esta sucederia, necessariamente, a um processo criterioso de identificação de alternativas possíveis. No mundo real, dizem os críticos, os processos são muito mais complexos e interativos. Além disso, ele não ajuda a explicar como e por que uma política passa de um momento a outro (JENKINS-SMITH; SEBASTIER, 1993).

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

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

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

marcha os próprios dispositivos do sistema político democrático: as eleições, os partidos, os candidatos.

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

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

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

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

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

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

Segundo a corrente chamada **pluralista** da Ciência Política (DAHL, 2001), as Políticas Públicas resultam da competição livre entre ideias e interesses dos diferentes grupos sociais. Para ela,

o grande jogo político estaria aberto para todos, nas democracias liberais. No entanto, numa outra vertente, Schattschneider (1960, p. 80), argumentou que, mesmo nas democracias liberais “[...] os mais necessitados não são os que mais participam do jogo político, porque quem decide quem participará no jogo é exatamente quem decide o que é o próprio jogo.”

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

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

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

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

Contemporaneamente há que se considerar ainda que é cada vez maior o uso da mídia e do *marketing* na definição da agenda de políticas públicas, o que leva alguns observadores a afirmarem que, nas democracias desenvolvidas, o poder de estabelecê-la estaria migrando das mãos dos políticos e burocratas para as dos profissionais de *marketing*. As políticas estariam sendo, então, “vendidas” como produtos, a partir do apelo dramático de sua “embalagem”, em detrimento das ideias e utopias. Isto configuraria uma ameaça à democracia liberal, segundo a qual os eleitores deveriam votar nos partidos e candidatos em função de suas ideias e propostas.

### Formulação da Política e Tomada de Decisões

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Implementação

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

nistração pública” consistem em duas esferas distintas de ação, sem qualquer relação entre si.

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

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

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

visão gerencialista, que propõe ferramentas sofisticadas de controle centralizado do processo.

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

Numa outra vertente - a concepção gerencialista - propõe-se a apropriação, pelas agências públicas, de técnicas de gestão típicas dos negócios privados, tais como os oriundos da Pesquisa Operacional. Entre eles se destacam o *Critical Path Method* - CPM (Método do Trajeto Crítico); e o PERT - *Project, Evaluation and Review Technique* (Técnica de Projeto, Avaliação e Revisão).

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

## Avaliação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Avaliação Formativa**

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

- ▶ a política está atingindo o público-alvo? Em que medida?
- ▶ os serviços que estão sendo prestados são consistentes com as especificações projetadas pelo programa?

- ▶ que recursos estão sendo, ou foram, gastos na sua implementação?

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

### Avaliação Somativa

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

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

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

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

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

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

Utilizando-se de grupos experimentais e de controle, a pesquisa coletou informações, durante três anos, acerca dos hábitos

de trabalho das famílias beneficiadas pelo programa. Uma primeira análise dos dados levou à conclusão de que o imposto de renda negativo **não afetara** a motivação para o trabalho daquelas famílias. Anos mais tarde, contudo, os mesmos dados foram analisados pela RAND Corporation, apresentando resultados bastante distintos (PARSONS, 1996).

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

- ▶ garantia de que não será excluída nenhuma variável relevante para a comparação com o grupo/situação de controle;
- ▶ limitações de tempo e financiamento;
- ▶ necessidade de cooperação dos responsáveis pela implementação da política;
- ▶ homogeneidade entre os grupos experimental e de controle; e
- ▶ garantia de participação dos membros do grupo de controle no experimento (que, por sua vez, estão cientes de que não vão receber os benefícios da intervenção).

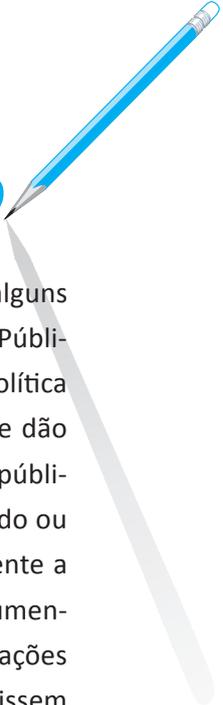
As técnicas de avaliação evoluíram à medida que cresceram as exigências dos cidadãos quanto ao desempenho das máquinas governamentais, e que aumentaram os controles sobre os gastos públicos, motivados pela redefinição do papel do Estado, nos anos 80 e 90.

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

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

A Lei que trata do controle externo da administração pública e do Tribunal de Contas da União, está disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2012.

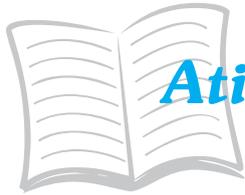
# Resumindo



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

A obra clássica de Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, nos fornece um conjunto de modelos de análise política que influenciaram a Análise de Políticas Públicas ao longo do século XX. Os modelos elencados por Dye são: o institucional; o e processos; o da teoria dos grupos; de elites; racional; incremental; da teoria dos jogos; da escolha pública; e o modelo sistêmico.

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



## Atividades de aprendizagem

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

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

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Prezado estudante,

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

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

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

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

de acesso a recursos entre os homens. Por isso o Estado deve ser forte e intervir na sociedade, para reduzir as desigualdades causadas pelo capitalismo.

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

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

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

O Estado de Bem-Estar Social é aquele que assume a proteção social de todos os cidadãos, patrocinando e regulando os sistemas nacionais de Saúde, Educação, Habitação, Previdência e Assistência Social. Desenvolveu-se a partir das formulações teóricas de Keynes, que propunha que o Estado deveria liderar a busca de soluções econômicas para a sociedade capitalista, investindo também na proteção social. Sua mais relevante experiência prática se deu no pós-guerra

(anos 40 e 50), na Europa. Nos Estados Unidos, a teoria keynesiana também foi experimentada após a quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, pelo Presidente Roosevelt.

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

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

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

O que há de comum na elaboração de políticas públicas são as fases: formulação, implementação e avaliação de políticas. Ao longo da Unidade 4 observamos e discutimos as diversas fases do

Ciclo: Identificação do Problema/Formação da Agenda de Políticas Públicas; Formulação da Política/Tomada de Decisões; Implementação; e Avaliação. Os modelos de gestão pública vivenciados pelos Estados contemporâneos não podem mais prescindir das teorias de análise de políticas públicas com vistas a oferecer projetos e programas eficientes e eficazes do ponto de vista do cidadão.

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

*Professora Maria Paula Gomes dos Santos*



- ARAÚJO, Ângela M. C.; TAPIA, Jorge R. B. Corporativismo e Neocorporativismo: o Exame de Duas Trajetórias. *BIB*, n. 32, p. 3-30, 1991.
- BARDACH, Eugene. *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB, 1983.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos Anos 90. Brasília, *Cadernos do Mare*, n.1, Brasília, 1997.
- BUCHANAN, James. *The limits of liberty: between anarchy and leviathan*. USA: University of Chicago Press, 1975.
- CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. *História das idéias políticas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- CLARKE, John; NEWMAN, Janet. *The managerial state: over, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage, 1997.
- CRUZ, Paulo Márcio. *Política, poder, ideologia & Estado contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2002.
- DALH, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora UnB, 2001.
- DERTHICK, M. *New Towns In-Town*. Washington, DC: The Urban Institute, 1972.
- DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher. From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, jul-sep.1994.
- DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson; Prentice-Hall, 1992.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

UOL Educação. Biografias. *Voltaire*. [2010?]. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/voltaire.jhtm>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

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

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

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

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

## MINICURRÍCULO

### Maria Paula Gomes dos Santos

Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/ Universidade Cândido Mendes), é Mestre em Políticas Públicas e Administração Pública e Administração Pública pelo Institute of Studies, de Haia (Países Baixos).



Técnica em Planejamento e Pesquisa do IPEA desde 2009, trabalhou na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, tendo experiência docente em cursos de graduação e pós-graduação em diversas instituições públicas de ensino superior, tais como a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).