

Políticas públicas

Coletânea – Volume 1

Organizadores:

Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna

Lino Garcia Borges

Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e
Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

2 v.

ISBN 85-256-0052-0 (Obra compl.)

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas.

I. Saravia, Enrique. II. Ferrarezi, Elisabete. III. Título.

CDU 35

Diretoria de Formação Profissional

Coordenação-Geral de Formação de Carreiras: Elisabete Ferrarezi. Técnicas envolvidas na produção: Adélia Zimbrão da Silva, Talita Victor Silva, Suerda Farias da Silva e Juliana Silveira Leonardo de Souza.

Editor: Celio Yassuy Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin, Larissa Mamed Hori e Roberto Carlos Ribeiro Araújo – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Reimpressão

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.enap.gov.br

SUMÁRIO

Prefácio	7
Apresentação	9
Introdução	
Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens.	
Orientação para a leitura	13
<i>Enrique Saravia</i>	
Capítulo I – O conceito de política pública	19
Introdução à teoria da política pública	21
<i>Enrique Saravia</i>	
Estudio introductorio	43
<i>Luis F. Aguilar Villanueva</i>	
Política y políticas públicas	67
<i>Eugenio Lahera Parada</i>	
Capítulo II – Modelos de política pública	97
Todavía tratando de salir del paso	99
<i>Charles E. Lindblom</i>	
Salir del paso, ¿“ciencia” o inercia?	123
<i>Yehezkel Dror</i>	
La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones	133
<i>Amitai Etzioni</i>	
Notas críticas al análisis estadounidense de políticas públicas	149
<i>Pedro Salazar</i>	
O núcleo teórico do novo institucionalismo	155
<i>Ellen M. Immergut</i>	

Capítulo III – Formação da agenda	197
Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos	199
<i>Joan Subirats</i>	
Como chega a hora de uma idéia?	219
<i>John Kingdon</i>	
Juntando as coisas	225
<i>John Kingdon</i>	
Capítulo IV – Elaboração	247
Os níveis de análise das políticas públicas	249
<i>Jorge Vianna Monteiro</i>	
O processo decisório de política	269
<i>Jorge Vianna Monteiro</i>	
Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas	289
<i>Lenaura Lobato</i>	

POLÍTICA PÚBLICA: DOS CLÁSSICOS ÀS MODERNAS ABORDAGENS. ORIENTAÇÃO PARA A LEITURA

Enrique Saravia

O propósito deste livro é oferecer ao leitor de língua portuguesa uma coletânea de textos fundamentais sobre políticas públicas. Eles foram classificados de acordo com a divisão tradicional do ciclo da política pública, ou seja, em etapas. A etapa de avaliação será matéria de outra coletânea.

Visão geral

O volume 1 começa com um texto introdutório, *Introdução à teoria da política pública*, que analisa a evolução da perspectiva sobre a atividade estatal, confrontando a visão tradicional com a abordagem de política pública. Tece considerações sobre o conceito de política pública e seus diversos significados e enuncia os termos da discussão sobre a racionalidade do processo. Enumera as características de uma política pública e detalha as diversas etapas do ciclo respectivo. Analisa, finalmente, a interação das políticas e a importância das instituições para a configuração da política.

O trabalho seguinte, *Estudio introductorio*, por Luis F. Aguilar Villanueva, analisa os diversos conceitos de política e seus componentes principais. Comenta idéias de Theodore S. Lowi, em particular a tradicional classificação de políticas regulatórias, distributivas e redistributivas, e as contribuições posteriores de Graham T. Allison sobre modelos conceituais e marcos de referência das políticas (modelo da escolha racional, modelo do processo organizacional e modelo da política burocrática).

O terceiro texto, *Política y políticas públicas*, por Eugenio Lahera trata das influências recíprocas da política (*politics*) e das políticas (*policies*) e estabelece as características de uma boa política pública. Determina as etapas analíticas do processo e a articulação da política

geral com as políticas públicas, bem como das idéias com a ação pública. Verifica a interação entre políticas públicas e processos eleitorais e a participação democrática não eleitoral.

Modelos de política pública

O capítulo II do volume 1 inclui três textos clássicos sobre modelos de política pública. O primeiro, *Todavía tratando de salir del paso*, por Charles Lindblom, refere-se ao artigo pioneiro do mesmo autor, publicado em 1959, em que Lindblom discute a análise racional de políticas e aponta o modelo incremental como única forma possível de ação pública, salvo exceções muito específicas. Nesse texto, o autor refuta algumas críticas e reitera a sua tese original, atualizando-a.

Os textos *Salir del paso, ¿'ciencia' o inercia?*, de Yehezkel Dror, e *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones*, de Amitai Etzioni, também são clássicos e partem da crítica parcial às idéias de Lindblom. Dror propõe um novo modelo: o ótimo normativo, que inclui os processos extra-rationais na tomada de decisões e a aprendizagem sistêmica baseada na experiência. Etzioni, por sua vez, descreve uma nova abordagem – a exploração combinada – que utiliza elementos do modelo racional e do estilo incrementalista com uma estratégia de alocação de recursos em razão das circunstâncias que condicionam cada decisão específica.

O artigo de Pedro H. Moreno Salazar, *Notas críticas al análisis estadounidense de políticas públicas*, formula algumas considerações sobre a validade dos modelos de política pública que provêm dos Estados Unidos, mas frisa a necessidade de levar em consideração as particularidades do contexto político, social e cultural daquele país, que o diferenciam dos países capitalistas periféricos. O autor postula, a partir da experiência do México, uma adequação daqueles modelos às características históricas e às condições específicas de cada país.

Esse capítulo encerra-se com um artigo de Ellen M. Immergut sobre *O núcleo teórico do novo institucionalismo*. A autora analisa essa linha de pensamento traçando um histórico das suas principais raízes teóricas e conclui propondo uma combinação de elementos do modelo racional, da

teoria das organizações (ou institucionalismo sociológico) e do institucionalismo histórico.

Formação da agenda

O capítulo III do volume 1 abre-se com um texto de Joan Subirats, *Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos*, que discute as dificuldades da definição precisa dos problemas que originam as políticas públicas, especialmente no que diz respeito à determinação dos objetivos das políticas. Analisa, também, as razões que levam a incorporação dos problemas à lista de prioridades da ação pública, bem como os elementos que devem ser considerados no processo de formação da agenda.

Os textos de Kingdon, extraídos de seu já clássico livro *Agenda, alternative and public policies*, relacionam os motivos que fazem com que um assunto se torne relevante para o poder público. Formula uma definição de agenda e analisa os processos que permitem a sua construção.

Elaboração de políticas públicas

Os textos *Os níveis de análise das políticas públicas* e *O processo decisório de política* foram extraídos do livro *Fundamentos de política pública*, de Jorge Vianna Monteiro, que é um clássico da literatura brasileira sobre a matéria. O primeiro trata dos diferentes cenários e perspectivas em que se efetua a análise de políticas. O autor ilustra suas afirmações com exemplos da realidade brasileira, tais como a política nuclear, a política de saúde e a política de fixação de preços pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP). O segundo texto distingue certos atributos mais específicos das políticas públicas relacionados, em geral, à concepção de que as políticas são produtos de um processo decisório interorganizacional. A crise petrolífera de 1973-1975 e outros exemplos brasileiros ilustram essa parte da obra.

O artigo de Lenaura Lobato, *Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas*, discute a especificidade do processo de formulação de políticas e, em particular, das políticas sociais, pela perspectiva da representação de

interesses, com base em diferentes abordagens teóricas para a análise de políticas (pluralismo, neocorporativismo, marxismo) e dos interesses representados na relação Estado-sociedade.

Formulação de políticas públicas

No capítulo I do volume 2, parte-se da consideração de que, uma vez adotada a decisão central da política, isto é, a determinação de qual será o caminho definitivo de solução do problema que a originou, é necessário formalizar essa decisão. Isso significa, comumente, o estabelecimento das normas que permitirão sua implementação pelos diversos atores envolvidos. É necessário, para tanto, que essas normas cumpram os requisitos de clareza e precisão, que permitirão atingir os objetivos desejados. O texto do professor José Héctor Meehan, *Principios generales de técnica legislativa*, analisa os requisitos de técnica legislativa material e formal que devem ser observados para que os dispositivos legais – tanto legislativos como administrativos – sejam observados (eficácia) e produzam os efeitos perseguidos (conveniência).

Implementação de políticas públicas

O capítulo II do volume 2 começa com outro texto clássico, *Implementação: uma visão geral*, extraído do livro *The policy process*, de Michael Hill. O autor destaca a importância da implementação no processo de política pública, apresentando duas abordagens típicas de implementação: de cima para baixo (*top-down*) e de baixo para cima (*bottom-up*) e analisa vários trabalhos realizados nos Estados Unidos, que usaram essas abordagens.

O artigo da professora Marta Arretche, *Federalismo e políticas sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia*, estuda os problemas de coordenação entre o governo federal e os governos estaduais para a execução de políticas públicas, colocando as políticas sociais como objeto de análise. Examina, em detalhe, a interação dos sistemas fiscal e tributário com as políticas de saúde, habitação e saneamento e educação fundamental.

Execução de políticas públicas

O papel da burocracia no processo de determinação e implementação de políticas públicas é discutido por Joan Subirats no texto que leva esse título e foi extraído da obra clássica do professor catalão, *Análisis de políticas y eficacia de la administración*. O autor menciona as características principais da visão tradicional (principalmente jurídica) da burocracia pública, os recursos que a burocracia possui, os quais explicam a importância do seu papel nas políticas públicas e, finalmente, as razões da sua influência.

A mesma temática é analisada no artigo *A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making*, de Maria das Graças Rua e Alessandra T. Aguiar. As autoras discutem o papel da burocracia e dos padrões aos quais se conformam as interações de políticos e burocratas. São exploradas algumas questões, tais como o grau de autonomia da burocracia, o papel desempenhado por burocratas e políticos e as suas interações na formulação de decisões públicas e, finalmente, a medida pela qual a participação dos interesses privados organizados afeta as mencionadas interações e constitui um mecanismo de controle democrático do processo decisório.

Novos arranjos para a política pública

O capítulo IV do volume 2 está integrado por textos que tratam de assuntos específicos: conselhos setoriais de política, redes de política pública e arranjos institucionais no âmbito municipal. Trata-se de temas decisivos para a implementação das políticas e que se referem a novas acomodações que obrigam a mudanças do contexto em que se desenvolvem as políticas públicas.

O texto de Carla Bronzo Ladeira Carneiro, *Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização*, trata das questões teórico-conceituais decorrentes da análise dos conselhos e estuda os problemas da participação e representação e da autonomia e dependência. A autora teve como foco os conselhos de direitos da criança e do adolescente e os de assistência social do Estado de Minas Gerais.

As redes de política pública constituem um dos temas mais discutidos e controvertidos pelos analistas de política pública. O texto de Gilles Massardier, *Redes de políticas públicas*, extraído de seu livro *Politiques et action publiques*, estabelece os termos do debate atual, em especial no que diz respeito à abertura, à representação, ao elitismo e à capacidade de coordenação de redes. Enuncia, também, uma classificação dos diversos tipos de rede.

O artigo da professora Marta Ferreira Santos Farah, *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*, analisa as iniciativas dos governos municipais desenvolvidas, nas últimas duas décadas, no processo de formulação e implementação de políticas públicas e na gestão pública. Essas iniciativas privilegiam as parcerias entre o Estado e a sociedade civil e as internas ao próprio Estado, que se caracterizam pela emergência de novos arranjos institucionais.

O contexto político dos países em transição e os modelos de política pública

A coletânea se encerra com dois textos que discutem a temática das políticas públicas e, em particular, os modelos clássicos de análise baseada nas condições políticas dos países em transição.

O primeiro texto, *A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão*, de Oliver Saasa, argumenta que a maior parte das teorias e dos modelos de política pública tem limitada utilidade na compreensão dos processos de formulação de política nos países em desenvolvimento e propõe um esquema de análise aplicável à realidade desses países.

O segundo texto, *Implementación de las políticas y asesoría presidencial*, de Eugenio Lahera, descreve e analisa o órgão central de coordenação de políticas públicas estabelecido pelo governo do Chile.

Enrique Saravia é doutor em Direito com especialização em Administração Pública pela Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Professor titular e coordenador do Núcleo de Estudos de Regulação da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getulio Vargas. Professor associado da Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne).