

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>	

INTRODUÇÃO À TEORIA DA POLÍTICA PÚBLICA

Enrique Saravia

As visões sobre a atividade estatal

A análise das realidades estatais foi feita, ao longo dos tempos, com base em diversas perspectivas: a filosófica, a da ciência política, a da sociologia, a jurídica, a das ciências administrativas. A visão antropológica e a psicológica são, também, alternativas metodológicas.

Cada uma delas prevaleceu em algum momento da história. A visão jurídica das realidades estatais foi hegemônica durante longo período, que domina a segunda metade do século XIX e estende-se até a Segunda Guerra Mundial. A visão das ciências administrativas ou organizacionais aparece timidamente no começo do século XX e torna-se dominante nos Estados Unidos. Vai-se alastrando pelo mundo a partir dos anos 60; e é a que hoje prevalece.

Beatriz Wahrlich¹ afirma que a evolução das ciências administrativas na América Latina caracterizou-se

“[...] segundo a predominância dos seguintes enfoques: jurídico ou legalista, primeiramente; em seguida, das teorias da organização e da administração, tais como as teorias hoje consideradas clássicas ou tradicionais (taylorismo, fayolismo). Posteriormente, assinala-se o desafio crítico das ciências do comportamento”.

Mas, frisa, essa evolução não significou “a substituição ou eliminação da prática continuada do modelo jurídico e das teorias clássicas ou tradicionais de organização, e sim a coexistência desses vários enfoques, nem sempre compatíveis entre si”.

Nos países de cultura latina, a perspectiva jurídica mantém sua vigência alicerçada no legalismo próprio da conformação dos seus sistemas estatais.

Essa visão leva a uma consideração um tanto estática do Estado e da administração pública, que privilegia o estudo das estruturas e das normas que organizam a atividade estatal. O estudo circunscreve-se às questões *de lege data* e *de lege ferenda* e deixa de lado as realidades vitais que permeiam as estruturas públicas. Se o direito pretende organizar e orientar a vida social, esta é um elemento substantivo na formulação da regra jurídica.

Nos países de origem ibérica, o legalismo é condição essencial da sua cultura. Os conquistadores espanhóis e portugueses levavam nas suas naus os textos das leis que deviam aplicar nas terras que iriam descobrir. Eles eram, por sua vez, tributários de muitos séculos de legislação romana.

A codificação napoleônica teve amplo desenvolvimento nos países latino-americanos e o direito administrativo francês foi a inspiração da legislação administrativa da maioria dos países dessa parte do mundo.

Esse sistema jurídico constitui uma diferença substantiva em relação às culturas anglo-saxãs. Com efeito, no sistema do *common law* o mundo jurídico está integrado por outras normas e princípios, entre os quais prevalece o princípio dos precedentes jurisprudenciais. A justiça norte-americana equiparou os atos jurídicos da administração aos atos privados, razão pela qual o Direito Administrativo não teve a elaboração e o aprofundamento que teve nos países latinos². Alguns aspectos da organização administrativa considerados, nos países de tradição romana, como matéria do direito administrativo, são considerados como estranhos à área jurídica nos Estados Unidos. Mas o que há de diferente nessas culturas é a forma externa do mundo jurídico, porque a sua substância é similar.

A administração pública como disciplina foi-se consolidando ao longo do tempo, inclusive nos Estados Unidos. Os estudos pioneiros de administração pública foram os de Woodrow Wilson, professor de Ciência Política da Universidade de Princeton e, posteriormente, presidente dos Estados Unidos. Sua preocupação, nos anos próximos a 1880, era a criação de uma classe administrativa apartidária, selecionada na base do mérito, para, assim, neutralizar o nepotismo e o favoritismo que dominavam a administração pública norte-americana do século XIX. Wilson acreditava que “o negócio do governo é organizar o interesse comum contra os interesses especiais”. Para ele, a melhor forma de desenvolver a administração pública era tomar

do *management* empresarial as normas de disciplina e de mérito na manutenção do cargo e nas promoções. Mas isso não significava, para ele, que negócios e administração pública fossem semelhantes: “a administração governamental pode e deveria ser como a de empresas, porém ela não é empresa. É vida social orgânica”³. A visão norte-americana das ciências administrativas integra a descrição e análise das realidades administrativas públicas e privadas, mas não as confunde.

Tânia Fischer lembra que até 1930

“O administrador público era considerado um mero executor de políticas, dentro de princípios de eficiência, considerados não apenas o fim do sistema, mas também a medida de eficácia do mesmo. A partir dos anos 30 e da Primeira Guerra Mundial, o crescimento do aparato estatal influenciou na mudança do conceito de administrador, já então percebido como formulador de políticas públicas”⁴.

Nos últimos anos, predicou-se ao administrador público a superioridade das fórmulas administrativas e gerenciais surgidas no setor privado e propiciou-se a transferência dessa superioridade à administração pública como forma de melhorar sua eficiência e eficácia. Alguns representantes do *new public management* preconizaram esse tipo de transferência. Trata-se, na verdade, de afirmação que não resiste à análise dos estudiosos da administração. A decisão política leva em conta variáveis que a decisão empresarial não considera. A dependência em relação aos recursos do mercado é quase total na administração privada e os objetivos organizacionais são diferentes e muitas vezes opostos.

Peter Drucker, arauto indiscutível do *management* empresarial, lembra que,

“[...] até a década de 30, o punhado de escritores e pensadores que se preocupavam com a administração – começando por Frederick Winslow Taylor, mais ou menos na virada do século, e terminando com Chester Barnard, logo antes da Segunda Guerra Mundial – presumia que a administração de empresas não passava de subdivisão da administração geral. Para eles, o termo ‘administração’ aplicava-se a qualquer tipo de organização, não apenas às empresas”⁵.

Drucker lembra que a primeira aplicação consciente e sistemática dos princípios da administração não se deu numa empresa. Foi na reorganização do Exército dos Estados Unidos, feita em 1901 por Elihu Root, secretário da Guerra de Theodore Roosevelt. Lembra, também, que o primeiro congresso de administração – em Praga, em 1922 – foi organizado não por empresários, mas por Herbert Hoover, então secretário de comércio americano e depois presidente dos Estados Unidos, e por Thomas Masaryk, historiador mundialmente famoso e presidente-fundador da então recém-criada República da Tchecoslováquia.

“A identificação da administração com a administração de empresas começou apenas com a Grande Depressão, que gerou hostilidade em relação às empresas e desprezo por seus executivos. Para não ser contaminada pela associação de sua imagem com a de empresas, a administração no setor público foi rebatizada de administração pública e proclamada uma disciplina distinta – com seus departamentos universitários, terminologia e hierarquia profissional próprios”⁶.

A perspectiva da política pública

O contexto em que se desenvolvem as atividades estatais é crescentemente dinâmico. A interação entre indivíduos, empresas e outras organizações nacionais e internacionais, bem como entre Estados tem-se intensificado como consequência da globalização das finanças e do comércio, facilitada pela evolução das comunicações e da informática. Essa situação foi-se acelerando a partir do final da Segunda Guerra Mundial e exigindo, como consequência, a permanente adequação das estruturas organizacionais a um contexto condicionado por variáveis novas ou modificadas.

Os ministros da função pública dos países da OCDE sintetizaram da seguinte forma as principais razões para reexaminar o papel do governo⁷: a mudança profunda e rápida do contexto econômico e institucional, os problemas de complexidade crescente vinculados à globalização, que levam à necessidade de competir na economia mundial e à internacionalização de muitos assuntos que anteriormente eram preocupações domésticas, a diversificação das

necessidades da sociedade, as novas tecnologias de comunicação e informação e o papel decisivo da mídia, a crescente participação dos usuários e grupos de pressão nos processos decisórios e a exigência de maior transparência e provisão de informação em todas as áreas de ação governamental.

No âmbito das empresas privadas, a necessidade de sobreviver nesse contexto em rápida mutação e de continuar implementando nele suas missões e objetivos provocou o surgimento de novas técnicas de administração. Tal é o caso, por exemplo, do planejamento. Nos anos 50 e 60, as organizações adotaram o planejamento organizacional – hoje clássico – que orientava a organização para a fixação de objetivos e metas e para a determinação de meios destinados a atingi-los. Parecia que bastava a vontade gerencial, corretamente articulada, para alcançar as finalidades almeçadas.

No âmbito estatal, foi a época dos grandes sistemas de planejamento governamental. Os países institucionalizaram órgãos – comissões, ministérios, corporações – destinados a elaborar planos ambiciosos de desenvolvimento e, em geral, foram bem-sucedidos. Na América Latina, foi uma época de grande crescimento econômico, orientado, financiado e realizado pelo Estado.

Diversos fatores foram esgotando as possibilidades dos modelos implementados. As transformações do cenário internacional exigiram a adoção de formas mais flexíveis de planejamento e administração. As empresas adotaram, então, as técnicas do planejamento estratégico, isto é, um planejamento que leva em consideração as variáveis externas à organização, a maioria delas não controláveis pelos gerentes. O dinamismo do contexto exigia estratégias e não mais metas e objetivos claros, bem delimitados e rígidos. A necessidade de auscultar a conjuntura e prever a evolução da estrutura socioeconômica tornou imprescindíveis as técnicas de construção de cenários. Essas permitiriam modelar organizações capazes de implementar suas estratégias em cenários alternativos. A ocorrência de algum dos cenários previstos seria independente da vontade e da ação dos responsáveis pela organização.

Mas os acontecimentos da década de 70 – guerras, crises petrolíferas e financeiras, etc. –, com a conseqüente transformação do contexto e o surgimento de novas variáveis, mostraram que os sistemas de planejamento

estabelecidos eram muito lentos e rígidos para dar conta de uma conjuntura que exigia respostas imediatas. Vai-se impondo, assim, a gestão estratégica, que não prescinde do planejamento, mas permite reação imediata da organização aos desafios e às oportunidades que surgem do contexto.

As organizações estatais reagiram tardiamente ou não se modificaram em face das novas circunstâncias. O resultado foi uma deterioração de sua capacidade de resposta às necessidades e aos anseios da população e um correlato declínio de sua credibilidade. No âmbito público, registrou-se, ademais, um desejo crescente de participação democrática nas decisões estatais, na sua implementação, no seu controle e nos seus benefícios. A telemática (comunicações + informática) permitiu fortalecer a transparência e o conseqüente controle social das ações do Estado.

Tudo isso levou, ao longo dos anos 80, ao fortalecimento progressivo da concepção mais ágil da atividade governamental: a ação baseada no planejamento deslocou-se para a idéia de política pública. Sem descartar os aspectos positivos do planejamento, a dinâmica estatal enriqueceu-se com alguns conceitos derivados das transformações operadas no campo da tecnologia, da economia e da administração. A democratização do sistema político viu-se facilitada pela tecnologia: a descentralização e a participação ficaram mais fáceis do ponto de vista operacional e as mudanças sociais tornaram-nas possíveis e desejáveis.

Esse processo, hoje claramente visível, apenas se insinuava nos anos 50. Algumas vozes proféticas alertavam para a necessidade de modificação rápida da dinâmica organizacional e das estruturas e dos métodos de ação pública. E, aos poucos, as circunstâncias foram mostrando a conveniência de analisar o funcionamento do Estado por meio de seus fluxos, da sua dinâmica, e modificar, assim, a perspectiva – até então privilegiada ou única – de exame de normas e estruturas. A análise estrutural, anatômica, do Estado e da administração continua válida, mas, aos poucos, vai-se incorporando uma visão da dinâmica, da fisiologia, do funcionamento estatal.

Com efeito, a partir de então,

“[...] a produção em matéria de políticas públicas busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas

‘fazedoras’ de política; dos atores participantes desse processo de ‘fazer’ políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo”⁸.

Isso sem se esquecer da preocupação por obter maior conhecimento a respeito das características mais gerais dos sistemas políticos e das relações que se estabelecem entre políticas públicas e política, de um lado, e entre governo e sociedade, de outro.

A incorporação dessa visão não foi fácil para culturas impregnadas de filosofia do Estado e do direito e de profundos fundamentos no direito. O fato de a nova perspectiva originar-se nos Estados Unidos suscitou a dúvida sobre a sua validade nas realidades latinas e germânicas. Tratar-se-ia de visão enraizada nas realidades culturais e filosóficas anglo-saxônicas, ou seria ela aplicável universalmente?

As democracias evoluídas fazem da observância de normas jurídicas abstratas e impessoais e do respeito aos direitos dos outros o fundamento básico da convivência social. Mas uma análise que só leve em consideração a perspectiva jurídica seria limitada e insuficiente para compreender a riqueza e diversidade das variáveis que compõem o universo do fenômeno estatal, nas suas relações com a vida nacional e internacional.

Mesmo que a discussão ainda continue, percebe-se que se trata de visões complementares e não excludentes. A perspectiva da política pública integra adequadamente a dimensão jurídica e esta se auxilia dos insumos que as análises de política pública lhe provêm.

Como Aguilar Villanueva aponta com relação à América Latina,

“nossa ‘teoria’ da administração pública ficou presa entre as considerações jurídico-institucionais (repertórios de leis e regulamentos, âmbitos de competência e jurisdição, instâncias e procedimentos formais) e as considerações administrativas menores sobre cumprimento de ordens e execução de decisões prévias. Ao aproximar a administração pública do processo decisório das políticas e da sua complexa colocação em prática, seria possível resgatar seu esquecido sentido clássico de governo, de bom governo, e poder-se-ia reconstruir a visão integral de seu objeto de estudo”⁹.

Fábio Konder Comparato diz que

“O *government by policies*, em substituição ao *government by law*, supõe o exercício combinado de várias tarefas que o Estado liberal desconhecia por completo. Supõe o levantamento de informações precisas sobre a realidade nacional e mundial, não só em termos quantitativos (para o qual foi criada a técnica da contabilidade nacional), mas também sobre fatos não redutíveis a algarismos, como em matéria de educação, capacidade inventiva ou qualidade de vida. Supõe o desenvolvimento da técnica previsionial, a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou a mobilização de recursos – materiais e humanos – para a sua consecução. Em uma palavra, o planejamento”¹⁰.

O processo de política pública mostra-se como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto. Começa com os esforços de alguns países europeus, do Japão, dos Estados Unidos e do Canadá para responder, de forma mais eficiente, às demandas e necessidades sociais.

Na América Latina, o Chile aplica critérios e técnicas de política pública em algumas áreas de ação governamental, particularmente no que diz respeito à coordenação central das políticas. Em outros países, com exceção de algum setor específico, as políticas públicas são mero discurso político e tecnocrático. No entanto, é possível analisar formas de condução das atividades do governo por meio das categorias de política pública.

O conceito de política pública

Mas o que é uma política pública? Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que

participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica¹¹ – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

É importante destacar que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranqüila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Não há, no presente estágio de evolução tecnológica, alguma possibilidade de fazer com que os computadores – aparelhos de racionalidade lógica por excelência – sequer consigam descrever os processos de política.

A perplexidade perante a turbulência e a aparente não-governabilidade das políticas públicas e da ação governamental, a sensação de “desordem” que elas deixam perceber, não afetam apenas o cidadão. Os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las.

As modernas teorias do caos são as que mais se aproximam de uma visualização adequada da dinâmica social¹², ou o tipo específico de organização que March e Olson denominam “anarquia organizada”¹³. Para eles, são características das instituições do Executivo as preferências problemáticas, as tecnologias não claramente especificadas e a participação fluida. Daí a dificuldade de racionalizar os processos de política pública.

No entanto, o modelo racional de análise tem sobrevivido e continua vigente. Hill manifesta sua surpresa com

“[...] o poder e a habilidade do ‘sistema racional’ para sobreviver, se considerarmos que os seus pressupostos foram minados pelos estudos empíricos do processo de política e que sua capacidade de predizer é irregular. A principal explicação para sua continuada existência deve estar no seu *status* de modelo normativo e no mito ‘dignificado’, que é

frequentemente compartilhado pelos formuladores de política. A aceitação do modelo racional contribui para a vida confortável do pesquisador; permite-lhe engajar-se no debate direto com os formuladores de política, na base de que a informação fornecida pelos pesquisadores pode ser uma ajuda para melhor elaboração de políticas”¹⁴.

O sucesso obtido pelo paradigma da teoria da escolha racional (*public choice theory*)¹⁵, que está no alicerce das políticas econômicas chamadas de “neoliberais”, mostra a persistência do modelo racional. A racionalidade transforma-se, assim, no critério supremo na ausência de qualquer outra premissa com base na qual seja possível argumentar. “Não é muito exagerado afirmar que a racionalidade tem substituído a verdade e a moral como critério último de julgamento tanto das crenças como da conduta humana”¹⁶.

No que diz respeito aos diversos significados da expressão “política pública”, Aguilar Villanueva afirma, inspirando-se em Subirats¹⁷ e em Hogwood e Gunn¹⁸, que a

“política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (a política habitacional conseguiu construir n número de casas, a política de emprego criou n postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental

(política da energia, política de renda regressiva, política de ajuste e estabilização)”¹⁹.

Existem diversas formas de estudar uma política, que dependem do ponto de vista em que se situa o analista. Segundo Hogwood e Gunn²⁰, há, pelo menos, sete perspectivas para analisar uma política: 1) estudos de conteúdos políticos, em que o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas; 2) estudos do processo das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa um assunto e se procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento desse assunto; 3) estudos de produtos de uma política, que tratam de explicar por que os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre áreas; 4) estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política e podem ser descritivos ou prescritivos; 5) informação para a elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões; 6) análise de processo, em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas; 7) análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de idéias ou opções específicas.

Características de uma política pública

Nas definições dos dicionários de ciência política, encontram-se os seguintes componentes comuns: a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto-seqüência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

Thoenig considera que os elementos que podem caracterizar uma política são cinco:

“[...] um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; ela esteja inserida em um ‘quadro geral de ação’; tenha um público-alvo (ou vários públicos); apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores”²¹.

Os diferentes autores coincidem no conceito geral e nas características essenciais das políticas públicas. O formato concreto delas dependerá de cada sociedade específica. O estágio de maturidade de cada uma delas contribuirá, ou não, para a estabilidade e eficácia das políticas, para o grau de participação dos grupos interessados, para a limpidez dos procedimentos de decisão.

O processo de política pública

Cada política pública passa por diversos estágios. Em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes. “As políticas públicas estruturam o sistema político, definem e delimitam os espaços, os desafios, os atores”, diz Thoenig²².

As etapas normalmente consideradas em matéria de política pública – formulação, implementação e avaliação – precisam de certo grau de especificação na América Latina. É necessário, por exemplo, distinguir elaboração de formulação. A primeira é a preparação da decisão política; a segunda, a decisão política, ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica. A implementação também deve ser mais detalhada na América Latina. É necessário separar a implementação propriamente dita, que é a preparação para a execução (ou, em outras palavras, a elaboração de planos, programas e projetos), da execução, que é pôr em prática a decisão política.

Essa distinção é necessária, porque cada uma das etapas mencionadas é campo para tipos diferentes de negociação.

Já se analisaram, neste texto, as limitações do modelo racional, mas, numa visão seqüenciada do processo – que é pouco mais que mero exercício de compreensão –, é possível verificar várias etapas num processo de política pública.

1) O primeiro momento é o da **agenda** ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público.

Na sua acepção mais simples, a noção de “inclusão na agenda” designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas²³.

2) O segundo momento é a **elaboração**, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades.

Para Hill,

“[...] os pesquisadores podem, por um lado, assumir que a elaboração de políticas é, essencialmente, um processo racional baseado nos clássicos passos, que vão desde a formulação do problema e avaliação de alternativas até a implementação. Podem ser admitidos os conflitos sobre metas ou percepções da situação, mas considera-se que eles resultam em efeitos estáveis e determinados e não interferem na consistência das operações do sistema. O problema é visto como técnico, o clima como consensual e o processo como controlado”²⁴.

Ao contrário, a elaboração de políticas pode ser vista como atividade *política* incontornável, em que as percepções e os interesses dos atores individuais entram em todos os estágios. Nesse caso, a implementação transforma-se em atividade problemática e não em algo que deva ser dado como óbvio, como no modelo racional: a política é vista como barganha, o meio ambiente como conflitivo e o processo mesmo é caracterizado pela diversidade e pelas suas limitações.

3) A **formulação**, que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita²⁵ a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.

4) A **implementação**, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.

Segundo Hill²⁶, a implementação refere-se a objetivos específicos, à tradução, na prática, das políticas que emergem do complexo processo decisório. Os efeitos (*outcomes*) referem-se aos resultados conjuntos da decisão e da implementação, isto é, o que realmente aconteceu.

Quais são as condições que deveriam ser satisfeitas numa implementação perfeita e por que elas poderão, muito dificilmente, ser atingidas na prática? Hogwood e Gunn respondem²⁷ que a implementação é possível se as circunstâncias externas ao agente implementador não impõem obstáculos paralisantes; se o programa dispõe de tempo adequado e recursos suficientes; se a combinação precisa de recursos está efetivamente disponível; se a política a ser implementada baseia-se numa teoria de causa-efeito válida; se a relação entre causa e efeito é direta e se existem poucos, ou nenhum, vínculos de interferência; se as relações de dependência são mínimas; se existem compreensão e acordo sobre os objetivos; se as tarefas estão totalmente especificadas e na seqüência correta; se há perfeita comunicação e coordenação; e se as autoridades podem pedir e obter perfeita obediência. Basta esse enunciado para perceber que essas condições serão muito dificilmente satisfeitas na prática.

5) A **execução**, que é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia.

6) O **acompanhamento**, que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.

7) A **avaliação**, que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente

no que diz respeito às realizações obtidas e às conseqüências previstas e não previstas.

A avaliação é a área de política pública que mais tem-se desenvolvido nos últimos tempos.

A interação das políticas

A divisão por etapas²⁸ antes descrita é mais uma esquematização teórica do que, de forma habitualmente improvisada e desordenada, ocorre na prática. O processo nem sempre observa a seqüência sugerida, mas as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes²⁹.

Por outra parte, toda política pública está integrada dentro do conjunto de políticas governamentais e constitui uma contribuição setorial para a busca do bem-estar coletivo. Cada política, pela sua vez, inclui diferentes aspectos aos que dá prioridade, em função de urgências e relevâncias.

As políticas públicas são influenciadas, a partir da sua incorporação ao elenco de ações setoriais do governo, pelas contingências que afetam a dinâmica estatal e pelas modificações que a teoria sofre como conseqüência. É por isso que, no começo, estão impregnadas pelas idéias vigentes em matéria de planejamento: fixação de metas quantitativas pelos organismos centrais de planejamento, geralmente dominados por técnicos mais ou menos esclarecidos; subordinação de toda a vida social ao crescimento econômico; determinação do futuro com base em projeções das tendências do passado. O predomínio da racionalidade técnica é absoluto e as prioridades são estabelecidas na base de considerações supostamente racionais. Como o critério econômico é o dominante, são privilegiadas as atividades que influiriam mais diretamente na produção e no desenvolvimento. Mas as prioridades outorgadas pelos planejadores não são determinadas – como se pretende – só pela razão técnica: o poder político dos diferentes setores da vida social e sua capacidade de articulação dentro do sistema político são os que realmente determinam as prioridades.

Existe uma crítica dura e permanente sobre a falta de coordenação entre as políticas econômicas e sociais. Os programas de ajuste estrutural implementados na América Latina não consideraram, nas etapas iniciais da

sua elaboração, os resultados sociais possíveis. Como conseqüência, os indicadores da educação, da saúde, da previdência social, da habitação, do emprego e de outros setores sociais mostram a existência de uma situação difícil, que se agrava com o tempo.

A política econômica

Os instrumentos de política pública tiveram desenvolvimento maior no campo da política econômica, talvez pelo fato, lembrado por Lindblom, de que “o essencial da política é econômico e o grosso da economia é político”³⁰. Mas, como lembra Hayward, “a economia tem procurado abstrair os estudos de mercado dos comportamentos do poder público, esquecendo que, por ser indireta e impessoal, a coerção não é, por isso, menos constrangedora”³¹.

Entende-se por política econômica

“[...] um processo pelo qual diversos atores identificáveis, pertencentes à comunidade política econômica, contribuem para uma decisão governamental, de forma que seus objetivos econômicos, no quadro de seus objetivos políticos gerais, sejam realizados pelas instituições existentes, ou reorganizadas, e com a ajuda dos meios de ação disponíveis”³².

De acordo com Hayward³³, os objetivos puros de uma política econômica são: o aumento da produção, a melhora quantitativa e estrutural da população ativa, a redistribuição da renda, a redução das disparidades regionais, o desenvolvimento ou a proteção de setores da indústria ou de empresas particulares e o incremento do lazer pela redução da vida ativa ou do tempo de trabalho.

Na verdade, certos objetivos, como a redistribuição da renda e a redução das disparidades regionais, não podem ser consideradas “objetivos econômicos puros”, porque estão evidentemente inspirados em considerações de justiça social. Outros, como o aumento da produção, a melhora quantitativa e estrutural da população ativa, estão claramente vinculados a uma política de crescimento econômico.

Existem, também, quase-objetivos de natureza intermediária: atingir um equilíbrio favorável do balanço de pagamentos, assegurar o fornecimento

indispensável de energia e de matérias-primas, o aumento do comércio internacional e da mobilidade de bens, de serviços, de capital e de trabalho, e a promoção da concorrência interna.

Estão, também, os objetivos intermediários relacionados com as mudanças das estruturas econômicas: modernização das atividades existentes e desenvolvimentos das atividades de ponta (por exemplo, transferências da agricultura para a indústria e da indústria para os serviços), aumento dos investimentos e modificação dos modos de consumo.

A importância das instituições

Em toda política pública, as instituições desempenham um papel decisivo. Com efeito, delas emanam ou elas condicionam as principais decisões. Sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional são elementos que configuram a política. As instituições impregnam as ações com seu estilo específico de atuação. Elmore aponta que

“[...] como praticamente todas as políticas públicas são executadas por grandes organizações públicas, somente entendendo como as organizações funcionam é que podemos entender como as políticas são modeladas no processo de implementação”³⁴.

Os estudos de política pública mostram a importância das instituições estatais tanto como organizações, pelas quais os agentes públicos (eleitos ou administrativos) perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais, como também configurações e ações que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos com tanto peso, como as classes e os grupos de interesse.

Ham e Hill dizem que

“as complexas e, às vezes, conflitivas tendências no estudo das organizações devem ser mencionadas pela enorme importância que as burocracias complexas têm no processo de política pública. Para compreender a parte que jogam as organizações, é necessário entender sua estrutura e seu comportamento dentro dela. Mas esse

entendimento será deficiente se as organizações não são consideradas em sua mais ampla estrutura social”³⁵.

Selznick lembra que “todas as organizações formais são moldadas por forças tangenciais a suas estruturas racionalmente ordenadas e a suas metas estabelecidas. Toda organização formal – sindicato, partido político, exército, empresa, etc. – tenta mobilizar recursos humanos e técnicos como meio para atingir seus fins. No entanto, os indivíduos dentro do sistema tendem a resistir a ser tratados como meios. Eles interagem como seres integrais, trazendo seus próprios e especiais problemas e propósitos; mais ainda, a organização está imersa numa matriz institucional e está, portanto, sujeita a pressões do seu próprio contexto, ao que um ajuste geral deve ser feito. Como resultado, a organização pode ser vista significativamente como estrutura social adaptativa, que enfrenta problemas que surgem simplesmente porque ela existe como organização em um meio ambiente institucional, independentemente dos objetivos (econômicos, militares, políticos) que provocaram sua existência”³⁶.

Benson é um dos teóricos que enfatizaram a importância de se vincularem diferentes níveis de análise da organização. Ele diz que

“uma análise completa das relações interorganizacionais necessita explorar três níveis na estrutura dos setores de política. Primeiro, a *estrutura administrativa*, que é nível superficial de vinculações e redes entre agências mantidas juntas pela dependência de recursos. Segundo, a *estrutura de interesses*, que é o conjunto de grupos cujos interesses estão embutidos no setor, seja positiva, seja negativamente. Esses grupos compreendem os de demanda, os de apoio, os administrativos, os de fornecedores e os de coordenação. A estrutura de interesses é importante, porque ela provê o contexto para a estrutura administrativa, que não poderia ser adequadamente entendida, a não ser em termos das relações subjacentes de poder que se manifestam dentro da estrutura de interesses. Por sua vez, a estrutura de interesses tem de ser localizada no terceiro nível, isto é, as *normas da formação de estruturas*. Nas sociedades capitalistas avançadas, essas regras são, principalmente, as relacionadas com a acumulação de capital”³⁷.

Para Benson, o papel das organizações estatais, nesse tipo de sociedade, é ajudar no processo de acumulação de capital e desempenhar a função de legitimação.

Notas

- ¹ WAHRLICH, Beatriz M.de Souza. Evolução das ciências administrativas na América Latina. *Revista de Administração Pública*, v. 13, n. 1, p. 31-68, jan./mar. 1979.
- ² ADAMS, John Clarke. *El derecho administrativo norteamericano*. Buenos Aires: Eudeba, 1954. p. 22.
- ³ WILSON, Woodrow. *Congressional government*. New York: Houghton Mifflin, 1885. p. 290.
- ⁴ FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 14, n. 4, p. 278, out./dez.1984.
- ⁵ DRUCKER, Peter. *Desafios gerenciais para o século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1999.
- ⁶ Idem., *ibidem*.
- ⁷ OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*, Paris, OCDE, Mar. 1996.
- ⁸ VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.
- ⁹ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La hechura de las políticas*. México: Porrúa, 1992. p. 8.
- ¹⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p.102.
- ¹¹ Alguns autores a denominam de “metapolítica”.
- ¹² As diversas proposições da Teoria do Caos têm em comum a recusa em aceitar que as relações de causa e efeito sejam lineares: no mundo real, eventos simples podem levar a uma profusão de efeitos. Afirmam, também, que no mundo real não existem sistemas passíveis de serem isolados e, dessa forma, de serem objeto de experimento puro ou de observação isenta. O universo é formado de coleções de entidades individuais que se articulam e desarticulam formando sistemas efêmeros. Afasta-se, assim, da crença de que o passado, o presente e o futuro formam um *continuum* inteligível (THIRY-CERQUES, Hermano R. O caos e a confusão. *Revista da ESPM*, p. 21-22, maio/jun. 1999. A não-previsibilidade de um sistema caótico não se deve à falta de leis reitoras, mas ao fato de o produto ser sensível a variações, imensuráveis e instantâneas, nas condições iniciais (HONDERICH, Ted (Ed.). *The Oxford companion to philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 129.
- ¹³ Anarquia organizada “é uma coleção de opções procurando problemas, de temas e sentimentos procurando situações decisórias em que eles possam vir à luz, de soluções procurando por assuntos que elas poderiam responder e decisores procurando por trabalho”. (“*Is a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they can be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work*”). MARCH, James G.; OLSON, Johan. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 1972.
- ¹⁴ HILL, Michael. *The policy process: a reader*. Hertfordsdhire: Harvester Wheatsheaf, 1993. p. 7.
- ¹⁵ BUCHANAN, James M. ; TULLOCK, Gordon. *El cálculo del consenso*. Barcelona: Planeta-Agostini, 1993. CORONA RAMÓN, Juan Francisco. *Una introducción a la teoría de la decisión pública* (“*public choice*”). Madrid: INAP, 1987.

- ¹⁶ BARRY, Brian. *Theories of justice: a treatise on social justice*, 1. Berkeley: University of California Press, 1989. p. 368.
- ¹⁷ SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP/MAP, 1989.
- ¹⁸ HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. *The policy orientation*. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1981.
- ¹⁹ AGUILAR VILLANUEVA, op. cit., p. 22.
- ²⁰ HOGWOOD; GUNN, op. cit.
- ²¹ THOENIG, Jean-Claude. L'analyse des politiques publiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. *Traité de science politique*. V. 4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985. p. 7.
- ²² THOENIG, op. cit., p. XIV.
- ²³ GARRAUD, Philippe. Agenda/emergence. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline. (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, 2004, p. 49-50.
- ²⁴ HILL, op. cit., p. 7.
- ²⁵ Existem casos em que a política não é explícita: são as políticas de não inovar ou de omissão.
- ²⁶ Idem, ibidem, p.19.
- ²⁷ HOGWOOD; GUNN, op. cit., p. 238.
- ²⁸ Laswell foi pioneiro na identificação de etapas de política pública, que ele classifica em compreensão, recomendação, prescrição, colocação em prática, execução, avaliação e terminação (*intelligence, recommending, prescribing, invoking, applying, appraising e terminating*). LASWELL, Harold. The public interest. In: FRIEDRICH, C. F. (Ed.). *The public interest*. New York: Atherton Press, 1962.
- ²⁹ Há autores que criticam esse tipo de divisão por etapas. Charles Lindblom (*The policy making process*. New Jersey: Prentice-Hall, 1980, p. 3), por exemplo, diz que uma análise de elaboração de políticas, feita passo a passo, poderia ocultar temas e fenômenos universais, à medida que procura aspectos de elaboração de políticas próprios de cada um desses passos.
- ³⁰ LINDBLOM, op. cit., p. 10.
- ³¹ HAYWARD, Jack E. S. Les politiques industrielles et économiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. *Traité de science politique*. V. 4: *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 1985. p. 89.
- ³² Idem, ibidem, p. 93.
- ³³ Idem, ibidem, p. 95.
- ³⁴ ELMORE R. Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26 (2) 1978, p.187.
- ³⁵ HAM, Christopher; HILL, Michael. *The policy process in the modern capitalist State*. Brighton: Wheatsheaf Books, 1988. p. 130.
- ³⁶ SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots*. New York: Harper and Row, 1949. p. 123.
- ³⁷ BENSON, J. K. Interorganizational networks and policy sectors. In: ROGERS, David; WHETTER, David (Eds.). *Interorganizational coordination*. Iowa: Iowa University Press, 1983. p. 6.

Referências bibliográficas

- ADAMS, John Clarke. *El derecho administrativo norteamericano*. Buenos Aires: Eudeba, 1954.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La hechura de las políticas*. México: Porrúa, 1992.
- BENSON, J. K. Interorganizational networks and policy sectors. In: ROGERS, David; WHETTER, David (Eds.). *Interorganizational coordination*. Iowa: Iowa University Press, 1983.
- BARRY, Brian. *Theories of justice: a treatise on social justice*. Berkeley: University of California Press, 1989. v. 1.
- BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. *El cálculo del consenso*. Barcelona: Planeta-Agostini, 1993.
- COMPARATO, Fabio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- CORONA RAMÓN, Juan Francisco. *Uma introducción a la teoría de la decisión pública* (“public choice”). Madrid: INAP, 1987.
- DRUCKER, Peter. *Desafios gerenciais para o século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1999.
- ELMORE Richard F. Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, v. 26, n. 2, 1978.
- FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 14, n. 4, p. 278-288, out./dez.1984.
- GARRAUD, Philippe. Agenda/emergence. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, 2004.
- HAM, Christopher; HILL, Michael. *The policy process in the modern capitalist State*. Brighton: Wheatsheaf Books, 1988.
- HAYWARD, Jack E. S. Les politiques industrielles et économiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. *Traité de science politique*. V.4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985.
- HILL, Michael. *The policy process: a reader*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. Why perfect implementation is unattainable? In: HILL, Michael. *The policy process: a reader*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HONDERICH, Ted (Ed.). *The Oxford companion to philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- LASWELL, Harold. The public interest. In: FRIEDRICH, C. F. (Ed.). *The public interest*. New York: Atherton Press, 1962.
- LASWELL, Harold; LERNER, Daniel. *The policy science*. Stanford: Stanford University Press, 1971.
- LAUFER, Romain. Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes. *Politiques et Management Public*, v. 3, n.1, mars 1985.
- LE FLOCH-FOURNIER, Janine. La modernisation de la fonction publique. In: COLLOQUE CERISY. *Le service publique? La voie moderne*. Paris: L'Harmattan, 1995
- LINDBLOM, Charles E. *The policy making process*. New Jersey: Prentice-Hall, 1980.
- MARCH, James G.; OLSON, Johan. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 1972.
- OCDE, *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*, Paris OCDE, Mar. 1996.

- SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots*. New York: Harper and Row, 1949.
- SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP/MAP, 1989.
- THIRY-CHERQUES, Hermano R. O caos e a confusão. *Revista da ESPM*, maio/jun.1999.
- THOENIG, Jean-Claude. L'analyse des politiques publiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. *Traité de science politique*. v. 4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985. p.1-60.
- VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr.1996.
- WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Evolução das ciências administrativas na América Latina. *Revista de Administração Pública*, v. 13, n. 1, p. 31-68, jan./mar.1979.
- WILSON, Woodrow. *Congressional government*. New York: Houghton Mifflin, 1885.

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 Getúlio Vargas. Professor associado da Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne).