



ENAP

CEP

FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO

502.987

*Atualização
para Dirigentes e Gerentes
da Área Pública*

Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas

3

4

3718f
x.2

MA
NO
CIA



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO

Ministro Extraordinário para Assuntos de Administração
Aluízio Alves

Secretário-Geral
Gileno Fernandes Marcelino

Chefe de Gabinete
Aluízio Alves Filho

FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO – FUNCEP

Presidência
Presidente: Paulo César Catalano

Chefia de Gabinete
Chefe de Gabinete: Júlio César Catalano

Diretoria de Desenvolvimento de Recursos Humanos
Diretor: Leonidas Macedo

Diretoria de Estudos e Pesquisas
Diretor-Adjunto: Oswaldo Henrique Pinto de Farias

Diretoria de Organização Administrativa
Diretor: Cláudio de Araújo Faria

Diretoria de Administração e Finanças
Diretor: André Naim André

COORDENAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL

Coordenador
Antonio Telles de Vasconcellos

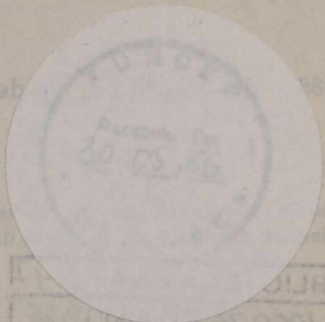
PROJETO DE ATUALIZAÇÃO A DISTÂNCIA PARA DIRIGENTES E GERENTES DA ÁREA PÚBLICA

Responsável Técnica
Conceição de Maria Wanderley de Azevêdo

BIBLIOTECA
ENAP



FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO
DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS



Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas

Luiz Pedone

FUNCEP
REG STRO PATRIMONIAL

D-05286

INVENTARIO
94
ENAP

FUNCEP
1986

PROGRAMA
DE ENSINO
A DISTÂNCIA



ATUALIZAÇÃO PARA DIRIGENTES E
GERENTES DA ÁREA PÚBLICA, I

© 1986 — Fundação Centro de Formação do Servidor Público

É proibida a reprodução total ou parcial
por quaisquer meios sem autorização da FUNCEP

BIBLIOTECA ENAP 2144	
Registro: 10002627	Ano: 1986
Aquisição Doação	
Classificação: G5	Ex: 2

ISBN: 85-256-0006-7 (OBRA COMPLETA)

Catálogo-na-fonte

P371f

Pedone, Luiz.*

Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP, 1986.

48 p. (PROGRAMA DE ENSINO À DISTÂNCIA. Atualização à Distância para Dirigentes e Gerentes da Área Pública, I; 4).

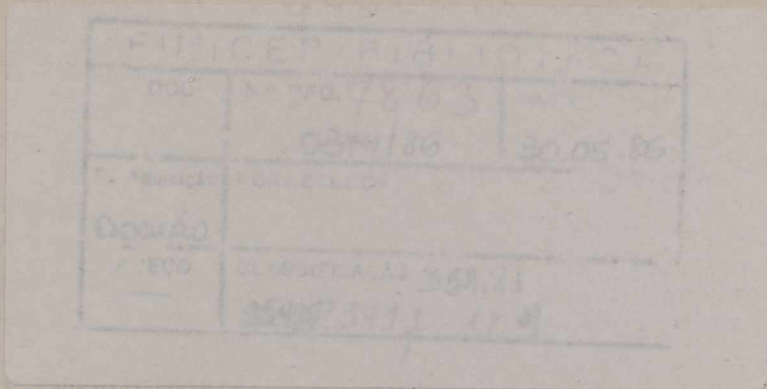
ISBN: 85-256-0009-1

1. Política Pública. 2. Administração Pública. I. Título; II. FUNCEP. III. Série.

CDD: 350

CDU: 35

Apresentação



O Programa de «Atualização para Dirigentes e Gerentes da Área Pública» tem como preocupação básica suprir as necessidades de atualização gerencial daqueles que, pela posição estratégica que ocupam em suas organizações, têm dificuldade em delas se ausentar para participar de atividades de desenvolvimento e treinamento.

A FUNCEP, que tem como meta a capacitação e o aperfeiçoamento do servidor público, procura oferecer, através desta série de fascículos, textos oportunos sobre a realidade da Administração Pública Brasileira.

O texto elaborado pelo professor Luiz Pedone, docente do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília, faz uma abordagem de como as questões públicas se processam nas várias camadas do poder, como se desenvolvem nas esferas decisórias, envolvendo o Ambiente Institucional e Constitucional, Fundamentos Conceptuais e Metodológicos em Estudos de Políticas Públicas, a Formação e a Formulação de Políticas Públicas, o Processo Decisório, a Implementação de Políticas e Resultados e finalmente a Avaliação de Políticas Públicas.

Desta forma, traduz-se em um trabalho que, ao focar aspectos importantes sobre o contexto da Administração Pública, favorece uma ampliação de conhecimentos e de condições de análise desta realidade.

	Pág.
1. INTRODUÇÃO.....	7
2. AMBIENTE INSTITUCIONAL E CONSTITUCIONAL...	8
3. FUNDAMENTOS CONCEPTUAIS E METODOLÓGICOS EM ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	10
4. FORMAÇÃO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLI- CAS	13
4.1 Formação da agenda de assuntos públicos	13
4.2 Razão e política na formulação de políticas públicas...	15
4.3 Formulação responsável de políticas públicas	20
5. PROCESSO DECISÓRIO	22
5.1 Quem, como, para quem e por quê?	22
5.2 Decisões e escolhas públicas: o debate fatos—valores..	25
5.3 Considerações éticas no processo decisório.....	27
6. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E RESULTADOS..	29
6.1 Implementação de políticas e a administração pública .	30
6.2 Análise de resultados das políticas governamentais....	33
7. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	34
7.1 Modelo de viabilidade política.....	35
7.2 Modelo de análise sistemática	37
7.3 Modelo da análise crítica em políticas públicas.....	38
7.4 Avaliação de impactos das políticas públicas.....	40
8. CONCLUSÃO	42
9. BIBLIOGRAFIA DE APROFUNDAMENTO	47

Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas

Luiz Pedone*

O processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas é assunto de real e efetivo interesse para todos que atuam no âmbito da administração pública, principalmente daqueles que desempenham funções de direção, chefia ou assessoramento.

Neste artigo são tratadas as maneiras pelas quais as questões públicas são debatidas e discutidas nas várias instâncias de poder e também como as políticas públicas prosseguem adentrando esferas decisórias. Igualmente, são examinados aspectos importantes da implementação de políticas governamentais e do interrelacionamento com a administração pública como instituição e como processo.

Por fim, são aprofundados alguns pontos fundamentais para o conhecimento do processo de avaliação e análise de políticas públicas e os seus impactos na sociedade.

1. Introdução

O tema de estudos «Políticas Públicas» tem tomado uma importância crescente dentro do universo de estudos de política e governo. Políticas Públicas — ou o que os governos fazem, por que o fazem e que diferença faz a ação governamental para a sociedade e seus problemas — não vinha merecendo a atenção devida por parte de cientistas sociais, homens públicos de vários níveis e tomadores de decisão. É com algum entusiasmo que se vê as atenções voltarem-se para o tema, transformado hoje num campo de estudo com conteúdo próprio. Encontros de profissionais e acadêmicos têm dado espaço para o debate de assuntos de políticas públicas e de suas conseqüências para a sociedade. Igualmente têm proliferado cursos de especialização e de pós-graduação «strictu sensu» em Políticas Públicas em universidades e institutos ligados à administrações públicas federais ou estaduais, habilitando assessores e

* Professor Assistente do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

administradores públicos nos conceitos e métodos do estudo de políticas públicas.

Esse entusiasmo, entretanto, não deve obscurecer alguns perigos e armadilhas presentes, nos estudos da ação governamental e na sua função eminentemente normativa e prescritiva. Como existe uma demanda crescente da atividade de estudos de políticas públicas corre-se o risco de produzir análises irrelevantes e recomendações inconclusivas para os problemas que atingem a sociedade brasileira. Muitas vezes, análises inadequadas levam à ação errada por parte do governo. Os analistas de políticas públicas correm perigo de tornarem-se instrumentos tecnocráticos da manutenção do «status quo ante» ao invés de serem precisamente os agentes capazes de promover mudanças importantes há muito reclamadas. Essa cristalização de valores e de premissas pode inibir mudanças políticas, sociais ou econômicas fundamentais, necessárias para a promoção da democracia brasileira com mais justiça e igualdade sociais.

2. Ambiente Institucional e Constitucional

As políticas públicas não acontecem num vácuo. Dado que o estudo de políticas públicas é caracteristicamente idealizado como o nexó entre o pensamento e a ação — a teoria e a prática —, vale a pena explorar a visão de políticas públicas a partir do encontro entre valores sociais e institucionais.

Assim, questões referentes à definição de democracia e seus dilemas, às tensões inerentes ao liberalismo, à natureza dos grupos políticos e ao viés do pluralismo e da interação de forças políticas e grupos de pressão, tornam-se itens obrigatórios do estudo de políticas públicas.

Liberdade e igualdade, controle democrático do Estado em sua ação, distribuição da renda e das riquezas, são questões abordadas, de uma forma ou de outra, pelas políticas públicas.

Já se falou que a política não deve apenas servir para conciliar interesses, mas sim ser parte do processo civilizatório das nações. A soma dos interesses individuais ou grupais não totaliza o interesse público mais geral, uma vez que este, na

essência, é mais amplo e mais legítimo envolvendo, inclusive, componentes morais.⁽¹⁾

Outra questão institucional determinante nas políticas públicas é o dilema entre a democracia formal e a democracia substantiva. A primeira se esgota em eleições, dotações orçamentárias, gastos públicos. Democracia substantiva envolve valores como justiça, igualdade, liberdade além de outros objetivos estabelecidos em constituições ou em conjunto de ordenamentos institucionais vigentes numa sociedade. Será que democracia da maioria e direitos das minorias significam acesso igual aos bens e serviços ou, mesmo, influência igual nas decisões? O que significa para a democracia se a minoria ganha eleições? Estas questões ainda não mereceram respostas convincentes e apenas serão elucidadas pelo contínuo debate acerca das instituições. Durante a campanha das «Diretas Já!», em 1984, criou-se clima de unanimidade em todo o Brasil. Essa maioria de opinião, entretanto, não foi suficiente para passar a Emenda Dante de Oliveira no Congresso Nacional. Foi, em essência, prejudicial para a política porque eliminou outras alternativas ao adotar modelo de escolha trágica, maniqueista. E quando isso acontece destrói a política que precisa de canais abertos para poder fluir responsabilmente.

Tornar democrática a política é colocar o cidadão face-a-face com o governo dinamicamente. Isso tem a ver com o direito à satisfação de necessidades básicas como emprego, educação, moradia, saúde, terra, etc. Também se relaciona com a ampla discussão das políticas públicas substantivas que lidam com os direitos básicos da sociedade. Qual é a dinâmica que mantém esse processo aberto para aprimorar a natureza democrática do Estado? Uma sociedade é tão democrática quanto luta por mudanças estruturadas, endossada por seus governos. É preciso que se firmem instituições e mecanismos dinâmicos que conduzam as demandas por mudanças nas políticas públicas substantivas.

A formação do Estado brasileiro se tem pautado pela continuidade de características institucionais de autoritarismo e elitismo que estão na base da formação de políticas públicas com efeito perverso na sociedade. Neste momento de transição e de Processo Constituinte, é necessário que a sociedade defi-

(1) CRICK, Bernard. Em Defesa da Política. Brasília, Editora da UnB, 1982.

na os seus direitos substantivos para alcançar um sistema institucional mais democrático e mais justo no Brasil. Isso requer mudança de foco: ao invés de tratar de eleições e reformas eleitorais apenas (embora eleições para Governadores, Prefeitos e Presidente sejam fundamentais), a sociedade deve também procurar transformações essenciais que diminuam as desigualdades e injustiças na distribuição de riquezas, de rendas e de poder. Ao tratar apenas da questão eleitoral, uma sociedade está mexendo somente com uma parte da democracia, isto é, a democracia formal, de procedimentos, deixando intacta a outra metade que lida com as questões substantivas vivenciadas por ela.

3. Fundamentos Conceptuais e Metodológicos em Estudos de Políticas Públicas

Políticas públicas, definidas como onexo entre teoria e ação do Estado, têm pontos em comum com outros campos de estudo, permitindo, que se entendam as políticas públicas, conceptual e metodologicamente, sob várias facetas. Com a Administração Pública o Estudo de Políticas Públicas compartilha a análise do processo de governo, o exame das instituições político-administrativas que implementam diretrizes governamentais e são responsáveis pelas decisões e pela execução. As necessidades públicas induzem a participação e influência de grupos e representantes do povo na formulação e implementação dos programas de governo. Tal como em Economia, o Estudo de Políticas Públicas lida com a distribuição de recursos raros conjugando conceitos de eficiência, de justiça e equidade. As Finanças Públicas tratam da captação de recursos e dos gastos públicos, enquanto os Estudos de Políticas Públicas analisam os efeitos distributivos, redistributivos ou regressivos dos impostos a que está submetida a sociedade. Da Teoria Política os Estudos de Políticas Públicas recebem as preocupações permanentes da ética e da filosofia política com respeito à organização da sociedade: a) o que deveria o governo fazer? b) o que é justiça? como se distribuem recursos equitativamente? c) quais os elementos que constituem uma boa sociedade e o bom cidadão? A Ciência Política é campo do conhecimento que se envolve com o estudo de instituições e processos políticos, sendo as análises da Presidência da República,

dos Partidos, do Congresso, das Eleições, da Burocracia, do Poder e das Elites, repartidas com os Estudos de Políticas Públicas. As estruturas e as práticas políticas influenciam as políticas públicas e as suas conseqüências na sociedade. Quanto à relação entre Políticas Públicas e Sociologia a análise de estruturas e classes sociais, das elites e outros grupos sociais, bem como o exame da questão da pobreza e redistribuição de renda, são as mesmas categorias que vão ser objetos de análise e de prescrições em políticas públicas que se relacionam com mudanças sociais. Política e Governo Comparado ou o Estudo de Áreas Mundiais servem para elucidar como outras formações sociais definiram seus problemas e propuseram políticas para aliviá-los, ou que diferença os programas governamentais fizeram para o povo e os seus problemas, sugerindo que o ambiente cultural nacional pode, em grande parte, exigir políticas transformadoras e reformistas atendendo demandas e valores sociais.

Uma vez que o Estudo de Políticas Públicas toma emprestado as abordagens de outras áreas e seus conhecimentos pode-se, erroneamente, pensar que é campo de estudo amorfo, sem espinha dorsal. O Estudo de Políticas Públicas não é simplesmente um somatório agregado de outras áreas de estudo. Constitui-se numa constelação distinta das demais áreas, delas retirando seletivamente um conjunto peculiar de elementos conceituais e metodológicos, técnicas de análise e práticas dirigidas a uma atividade específica.

Diferentes classificações têm sido dadas ao estudo de políticas públicas. No entanto, há uma concordância ampla no que se refere à subdivisão do processo de políticas públicas. É possível pensar este processo como sendo constituído dos seguintes itens:

a) *Formação de Assuntos Públicos e de Políticas Públicas* — momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. Isto contribui para a formação da agenda política, composta de questões que merecem políticas definidas.

b) *Formulação de Políticas Públicas* — processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, sob os pontos de vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável.

c) *Processo Decisório* — interligado com o anterior porém com delimitações próprias, onde atuam os grupos de pressão exercendo influência sobre os decisores, em qualquer das instâncias citadas.

d) *Implementação das Políticas* — processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão em políticas públicas, interrelacionando as políticas, os programas, as administrações públicas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou os problemas sociais.

e) *Avaliação de Políticas* — aqui consideram-se quais os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o que, quando e como, e que diferença fez com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se os efeitos pretendidos e as conseqüências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

É importante notar que nenhuma dessas atividades internas do processo de políticas públicas é independente das outras e menos ainda independente do ambiente da cultura política e dos grupos ao redor da política específica.

É preciso ainda conceituar alguns termos utilizados pelos Estudos de Políticas Públicas. Inicialmente, os idiomas latinos não distinguem política (policy) de política (politics); portanto o próprio contexto dirá se estamos tratando de Política Pública (policy) ou de política como relacionamento entre indivíduos e grupos (politics). Em segundo lugar, as leis, regulamentos, decretos, normas, resoluções produzidas pelas decisões em políticas serão chamadas de «políticas resultantes» (policy outputs). Já os resultados ou os padrões de distribuição dos recursos alocados por programas e a análise do que acontece em função da execução das políticas serão denominados simplesmente resultados (policy outcomes). Por último, o estudo das conseqüências nos grupos sociais, na dinâmica da economia e no processo político recebe a denominação de estudos dos impactos das políticas, uma vez que se propõe a examinar as mudanças sociais ocorridas em função das políticas.

Para que este campo de estudo seja legítimo e garimpe conhecimento além das áreas de estudo já existentes é necessário usar um esquema para a compreensão de políticas públicas que examine as preocupações mais comuns desse campo. Uma

combinação dos quatro pontos a seguir mencionados é representativa do que vem sendo estudado:

I — políticas públicas examinando a relação entre razão e política;

II — políticas públicas examinando a relação entre o público e o privado;

III — políticas públicas tratadas como variável dependente ou independente;

IV — políticas públicas como uma preocupação da relação entre fatos e valores.

Essas relações serão examinadas em conjunto com a subdivisão das atividades que compõem os estudos de políticas públicas, onde elas mais são pertinentes.

4. Formação e Formulação de Políticas Públicas

4.1. Formação da Agenda de Assuntos Públicos

Uma pergunta sempre relevante é por que as questões entre indivíduos e grupos podem ultrapassar a esfera privada de resolução de conflitos para tornarem-se questões que mereçam tratamento na esfera do público?

Existem diferentes formas de entrada de assuntos na formação da agenda (pauta, temário) pública. Em cada uma dessas, veremos como as questões públicas passam a captar a atenção dos governantes, legisladores e de outros interessados na ação governamental.

A primeira forma de entrada de questões na agenda política se dá pela resposta a crises, de cunho imediatista, tipo «ação de emergência». Estão aí as ações do governo contra as secas e enchentes, as medidas tomadas para minimizar os efeitos da poluição assassina (Cubatão, desastres ecológicos como no Rio Miranda — MS), queda de barreiras nas estradas ou nos bairros da periferia, depredações nos transportes urbanos, etc. A ação de emergência tem como componente apenas os aspectos administrativos-financeiros típicos das «operações tapa-buraco».

A segunda maneira pela qual questões entram na agenda é essencialmente através do processo político. Os grupos políticos em torno de um legislador, ministro, prefeito, governador ou secretário tomam a iniciativa de levantar questões nas quais podem visualizar algum ganho político pela «resolução» satisfatória de algum problema ligado à sua pasta ou aos grupos ou segmentos sociais que o apoiaram na eleição ou na nomeação. Essa entrada toma forma mais definida na medida em que os problemas agravam-se e requerem algum tipo de «solução».

O terceiro ponto de entrada dos assuntos públicos na pauta política é a ordem de eventos seqüenciados no Executivo, no Legislativo ou na Justiça Federal, Estadual ou Municipal. Em qualquer dos níveis pode ver-se a ocorrência de eventos que vão formando um clima de necessidade de intervenção e de formulação de políticas que tratem das demandas. Este é um processo longo que pode envolver a atividade de pesquisa, na identificação e definição dos problemas econômicos e sociais com a participação de vários grupos. Isto causa uma dificuldade adicional no tocante a que diferentes grupos terão diferentes leituras dos problemas, conforme as tendências conservadoras, moderadas ou radicais intrínsecas aos seus membros. Com relação à informática no Brasil, colocam-se pontos de vista diferentes que traduzem visões conservadoras de livre mercado e soluções que defendem os produtores nacionais através da reserva de mercado. Ainda mais, os vários grupos profissionais têm definições diferenciadas do mesmo problema, concebidas sob a ótica da sua profissão: economistas e assessores do Executivo, assessores legislativos, técnicos, especialistas e representantes dos «lobbies» percebem o problema segundo os seus pontos de vista peculiares, o que muitas vezes não contribui para uma visão mais global do assunto.

Um quarto modo de entrada de assuntos públicos na pauta política refere-se à antecipação a problemas e conflitos latentes no horizonte de assuntos públicos. Esta maneira de formação da agenda de assuntos públicos faz com que as políticas públicas tornem-se pró-ativas, antecipatórias, ao invés de serem reações a crises.

É necessário ressaltar o papel da imprensa no processo de disseminação das questões públicas, alargando bastante o universo dos que têm interesse nos problemas sociais e econômi-

cos. O fato de haver mais pessoas interessadas em uma questão pode ajudar a formar grandes correntes de opinião que produzirão efeitos políticos mais importantes.

Ainda teríamos dois aspectos a levantar com respeito à formação da pauta política. É sabido que muitos assuntos tornam-se uma não-questão, um «non-issue». Os problemas surgem aqui e ali mas não conseguem ser introduzidos na agenda das políticas públicas. Torna-se necessário saber quais os fatores de cultura política que fazem com que certos assuntos permaneçam fora do conjunto de temas políticos. Como exemplos, as questões de sexo e racismo no Brasil, permanecem fora da agenda política ou têm uma importância marginal no conjunto de temas constantes da pauta política, embora, reconhecidamente, existam casos de discriminação sexual e racial. O temário da discussão da próxima Assembléia Nacional Constituinte envolve algumas destas não-questões e outros assuntos que mereceram pouca atenção até agora. Assim, as questões da propriedade da terra, da educação, da habitação, da saúde, do transporte urbano, da organização da economia capitalista e de seu uso social, deverão entrar em discussão ampla na sociedade, nas escolas, nas universidades, nas firmas e nas instituições apropriadas, exatamente por serem itens legítimos que estão a merecer entrada na agenda política.

Um segundo aspecto diz respeito à questão da legitimidade. Quais os assuntos públicos que legitimamente fazem parte das discussões públicas e que merecem passar às etapas seguintes do processo de políticas públicas? No âmbito desta problemática, verifica-se que alguns assuntos, mesmo tendo entrado na pauta política, sofrem práticas protelatórias e destinadas a criar clima de confusão, seja pela redefinição do problema pelos grupos de pressão interessados, seja pelo uso de comissões de estudos.

4.2. Razão e Política na Formulação de Políticas Públicas

O próximo passo no processo de políticas públicas é o exame do seguimento que os assuntos públicos têm na fase de formulação e discussão de alternativas no âmbito do Executivo e do Legislativo e o exame da ação dos grupos de interesse.

Políticas governamentais estão envolvidas com a racionalidade e com a diferença (efeitos) que elas provocam na socie-

dade. Se as políticas públicas estão relacionadas com os fatos e com os valores sociais e econômicos, que tipo de racionalidade elas propõem?

Existem dois modelos de racionalidade predominantes na formulação de políticas públicas. Um deles propõe que o sistema econômico induz a formulação de políticas públicas. Outro, que o sistema político é responsável pelo que acontece no processo de formulação e decisão, e por grande parte do que ocorre na implementação de programas públicos. Ainda nesta seção será analisado um terceiro modelo que, a partir de uma crítica aos dois primeiros, propõe considerações que incluem a discussão pública das alternativas e o julgamento dos critérios utilizados na formulação das políticas públicas.

4.2.1. Racionalidade Econômica

Segundo esta vertente, a racionalidade das políticas públicas e a da economia de mercado são iguais. A racionalidade econômica aplicada às políticas públicas sugere a adoção de critérios de escolha pública e da economia neoclássica do bem-estar, sem entrar em julgamentos de valor. Dentre as características mais importantes encontram-se:

(a) a racionalidade econômica resolve a alocação de recursos, maximizando a satisfação de preferências individuais manifestadas idiossincraticamente;

(b) a racionalidade instrumental propõe uma correspondência lógica entre fins e meios que levam à otimização e a eficiência na alocação de recursos escassos; conhecendo-se as leis sociais de «causa-efeito» podem ser determinados os meios que produzem os comportamentos sociais desejados;

(c) consideram-se valores como irracionais, já que a metodologia básica é individualista por maximizar as utilidades das decisões individuais;

(d) a formulação de políticas públicas prima pela eficiência, uma vez que se usam instrumentos de Análise de Custo-Benefício e Teoria da Utilidade Neoclássica que consideram valores além do escopo de inquérito, sendo portanto um processo apolítico; e finalmente:

(e) proteção do sistema de mercado, argumentando que existe uma justiça inerente na troca de equivalentes «quid-pro-quo» e que a intervenção estatal é somente justificada quando

os indivíduos não registram suas preferências pelos bens públicos puros no mercado, ou existem externalidades no processo de funcionamento do mercado (poluição, educação) ou ainda nos casos dos monopólios «naturais» para manter a eficiência.

Stokey e Zeckhauser são os mais representativos da proeminência da melhoria das técnicas de previsão do comportamento social sobre o debate valorativo contínuo no processo de resolução de problemas sociais. Para eles é mais importante saber com certeza conseqüências, custos e benefícios, de tal modo que se possa até mesmo eliminar a necessidade de envolver os políticos nas formulações de políticas.⁽²⁾

Outros sugerem a abordagem técnico-sistemática, livre de valores, baseada em critérios tecnocráticos contidos na Análise Custo/Benefício. As escolhas realizadas na alocação otimizada de recursos escassos, mesmo na presença, de fatores políticos, deveriam refletir decisões favoráveis àquelas alternativas que produzem o maior impacto com o mesmo gasto. Essa é a racionalidade das análises custo/benefício e custo/efetividade das abordagens sistemáticas contidas neste modelo.⁽³⁾

A crítica a ser feita é que os estudos de políticas públicas não se reduzem a análises técnicas, embora estas não sejam desnecessárias ou sem importância.

Essa visão, que reduz a decisão política a adotar os princípios de economia do bem-estar neoclássico, isola o estudo das políticas públicas do mundo dos valores sociais. Para os que defendem esta formulação de políticas públicas, os valores são meras preferências individuais e, portanto, não sujeitos ao debate. O público registra os seus gostos pelos mecanismos do mercado e da urna eleitoral. As funções apropriadas dos formuladores de políticas públicas são, em primeiro lugar, assegurar que as alternativas de políticas sirvam aos objetivos do processo democrático pela receptividade à escolha dos eleitores no processo eleitoral numa formação social liberal-democrática — ou que as alternativas sirvam similarmente aos interesses dos grupos hegemônicos numa formação social autoritária. A outra função dos formuladores de políticas públicas

(2) STOKEY, Edith e Richard Zeckhauser. *A Primer for Policy Analyses*. New York, W. W. Norton & Co., 1978, pag. 261.

(3) ROSSI, P., H. Freeman e Sonia Wright. *Evaluation: A Systematic Approach*. Beverly Hills, Calif., Sage Publications, 1979, pag. 245.

é facilitar o funcionamento apropriado do mercado, de modo que possam ser preservadas outras instituições importantes que permitam aos eleitores registrar as suas preferências.

Outra redução apresentada por esta visão do racionalismo econômico se refere à função dos formuladores em adaptar as políticas aos mercados. Segundo esta racionalidade, a elaboração das políticas deve preservar os mecanismos de escolha pública no sistema de mercado, ao invés de obstruí-los. A premissa fundamental deste corpo de prescrições para a formulação de políticas é que os mecanismos de mercado e da urna eleitoral — ou das práticas burocráticas hegemônicas em um sistema autoritário — não têm nenhum conteúdo de valor. A experiência tem demonstrado que esta premissa é falaciosa no sentido de que nem todos os grupos sociais têm o mesmo poder de fogo na economia, na política eleitoral ou no jogo burocrático.

4.2.2. Racionalidade Político-Sistêmica

Este paradigma transmite uma precaução tácita em evitar discussões a respeito de valores nas políticas públicas exatamente porque o processo político exclui qualquer discussão de valores na formulação de políticas.

Por este modelo, os atores no «jogo do poder» do processo de formulação interagem e chegam a um acordo político que permite, além do exercício do pluralismo, o funcionamento do sistema político sem mudanças básicas. Charles E. Lindblom focaliza, fascinado, a rota que os objetivos de políticas públicas tomam no quebra-cabeças do processo pluralista de negociação política entre os protagonistas do jogo de influência. Uma vez que no processo de negociação política se inserem protagonistas auto-interessados perseguindo ganhos pessoais — o que é a essência da formação social liberal-democrática —, tem-se como prescrição para as políticas públicas apenas o incrementalismo. Lindblom acredita que o debate a respeito de valores é fútil e desnecessário, já que o teste de uma boa política é o acordo sobre a própria política pública, o que é realizável até mesmo quando houver conflito a respeito dos valores considerados.⁽⁴⁾

(4) LINDBLOM, Charles. «The Science of Muddling Through». *Public Administration Review* (Spring 1959): 79-88, pg. 83.

Daí, os acordos políticos sobre políticas públicas serem mais eficientemente lavrados quando se derivam de ajustamentos realizados nas políticas existentes e bem concebidas, na percepção de Lindblom e outros racionalistas político-sistêmicos.

Dentre as características gerais deste paradigma encontram-se:

(a) partilha com o modelo de racionalidade econômica o postulado da racionalidade instrumental, que é encontrar os meios mais adequados para atingir determinados objetivos;

(b) os valores — em última análise, os fins das políticas públicas — estão além do escopo da racionalidade política, sendo dados pelas preferências dos cidadãos registradas em pesquisas de opinião, no comportamento do cidadão em eleições ou nos resultados da negociação política entre os diversos grupos de interesse;

(c) utilização do modelo de «Muddling Through»: dada a incapacidade dos formuladores e dos tomadores de decisão em conhecer exatamente a realidade social, tal como explicitado pela aplicação do método científico ao modelo de racionalidade econômica que ignora a dimensão política, então os racionalistas político-sistêmicos dão ênfase ao processo político;

(d) a preocupação deste paradigma é com a viabilidade política de cada alternativa, uma vez que as limitações de tempo, dinheiro e conhecimento impossibilitam uma análise abrangente;

(e) a política se envolve com questões de valor, mas a racionalidade política no processo de formulação de políticas consiste apenas no aperfeiçoamento das estruturas, instituições e regras que melhor permitam aos cidadãos registrar as suas preferências e/ou permitam aos formuladores tomar decisões legítimas (com autoridade apropriada) refletindo aquelas preferências.

Este modelo objetiva aperfeiçoar os elos entre as demandas sociais, os partidos políticos, o Congresso e o Executivo. Como não é possível conhecer todos os valores, fatos, alternativas e impactos, o melhor que se pode fazer é pelejar no ininteligível labirinto político. A sociedade e a elite decisória está «forçada» a aceitar o que emerge do labirinto e considerá-lo politicamente «bom».

O resultado é incrementalismo, caracterizado por pequenas mudanças sucessivas (anuais) e limitadas nas políticas públicas, já periodicamente avaliadas e reajustadas.

Segundo este paradigma, os analistas não se preocupam com os valores fundamentais da sociedade. O sistema político é quem resolve as questões de valor, enquanto que formuladores e analistas de políticas preocupam-se apenas em assegurar procedimentos e não imiscuem-se na substância delas.

Discutimos até aqui as concepções de racionalidade do ponto-de-vista econômico e sistêmico-político. Estas duas visões do «político» são diferentes do terceiro paradigma, o da relação entre Razão e Política Responsável. Para Lindblom e outros racionalistas o «político» é observado estreitamente como o processo de negociação entre os grupos de interesse e os formuladores do Executivo, Legislativo ou Judiciário. O seu «político» não inclui a consideração moral e a discussão pública de quais deveriam ser os valores e objetivos nacionais e de qual é a mistura de valores apropriada a uma questão de política pública particular. Como veremos o «político» dos racionalistas é contrastado com o «político» da visão normativa/moral do paradigma de políticas públicas, como a relação entre razão e política responsável.

4.3. Formulação Responsável de Políticas Públicas

Este paradigma caracteriza-se por buscar nas justificativas morais os critérios para o processo de formulação das políticas públicas. Esta busca, que vai além dos mercados e da visão incompleta da arena «política» dos racionalistas político-sistêmicos, questiona se as preferências verificadas na formação da agenda política e na fase de definição de problemas sociais são exatamente aquilo que deve ser realizado na ação governamental. Verifica-se que, mantendo as alternativas permeáveis ao debate, os vários segmentos sociais indagarão se as políticas públicas são defensáveis ou se os critérios pelos quais se formulam as políticas são aceitos e considerados desejáveis. Isto representa uma expansão dos limites da análise introduzindo considerações éticas e dimensões de responsabilidade na formulação de políticas públicas, ambas ausentes nos dois paradigmas anteriores.

As características desse modelo são as seguintes:

(a) «Política» aqui é vista como um processo de cálculo moral. A primeira tarefa do estudo de políticas públicas é resgatar a razão da visão instrumental e conceituá-la como algo que leva à compreensão dos problemas sociais, o que auxiliará analistas a ter visão destes problemas e formular políticas públicas sob a égide da «filosofia prática», como nos dizem Furniss e Tilton.⁽⁵⁾

(b) Sobre a questão dos valores: este paradigma defende a posição de que os valores estão embutidos nas escolhas de políticas públicas.

(c) As instituições de formulação de políticas permanecem abertas para discussão a deliberação pública, bem ao contrário dos modelos anteriores onde as preferências são apresentadas por grupos de pressão e esquemas burocráticos em torno de políticas específicas.

(d) Os critérios para julgamento dos diferentes valores apresentados no processo de formulação de políticas públicas não se apresentam definitivos ou precisos como nos modelos de racionalidade econômica e sistêmica, mas se constituem em sugestões de testes formais lógicos, internamente consistentes, coerentes e que podem ser historicamente interpretados.

A análise de políticas públicas, vista como argumentação arrazoada dos valores inerentes à decisão política, tem um importante papel na criação e na defesa de valores sociais defensáveis. A fase de definição dos problemas acarreta o debate a respeito dos valores de igualdade, liberdade, solidariedade e democracia, entendida esta como responsabilidade comunitária. O problema da pobreza continua a despeito de programas destinados a aliviá-la exatamente porque os valores culturais e os defendidos pelas instituições de bem-estar não permitem a melhoria das condições de pobreza. Assim, sociedades que percebam a pobreza como baixos salários introduzem um elemento valorativo fundamental na própria definição do problema, que é levado ao processo de formulação de políticas destinadas a aliviá-lo. E não poderão resolver a questão da pobreza. O tratamento da pobreza como uma desigualdade injustificável propõe políticas cujo conteúdo de valor será substancialmente

(5) FURNISS, Morman e Timothy Tilton. *The Case for the Welfare State: From Social Security to Social Equality*. Bloomington, Indiana University Press, 1979, pg. 182.

diferente do tratamento anterior.

Como resultado, a defesa e a justificação das políticas públicas devem ser feitas publicamente, sujeitando o processo decisório ao debate e ao escrutínio públicos.

5. Processo Decisório

5.1. Quem, Como, Para Quem e Por quê?

Política, na definição clássica de Harold Lasswell, é quem ganha o quê, quando e como.⁽⁶⁾ No estudo de políticas públicas essa preocupação é introduzida pelo exame das dimensões de influência e poder no processo decisório continuando o debate entre grupos pela formação e formulação de políticas de governo.

Nas formações sociais liberal-democrático-capitalistas, o processo decisório é produto do livre jogo de influências e de poder entre grupos de pressão organizados que defendem interesses individuais declarados publicamente. Quanto maior o alcance da pressão sobre os decisores, mais provável que a decisão seja favorável ao grupo que a exerce. Embora críticos do sistema declarem que este processo é fundamentalmente viciado⁽⁷⁾, o sistema político está adaptado para acatar essas demandas e mapeá-las em políticas públicas adequadas ao jogo político mais amplo. Em formações sociais socialistas de planejamento centralizado, o processo decisório é realizado pela elite do Estado, também parte integrante do sistema político partidário, que filtra e estabelece o interesse público.

Entretanto, o caso brasileiro não se adapta a nenhum desses dois casos puros. Philippe Schmitter nos dá dois modelos de como a influência, os apoios e os intercâmbios são exercidos e, de como os valores são colocados no processo decisório brasileiro. Um deles é o que chama de «síndrome informal-irracional-particularista-corruptível» onde a influência e a pressão nas decisões são realizadas pelas «pânelinhas» ou

(6) LASSWELL, Harold. *Política: quem ganha o quê, quando, como.* (Trad. de Marco Aurélio Chaudon). Brasília, Editora da UnB, 1984. Obra clássica da ciência política originalmente publicada em 1936.

(7) CONNOLLY, William. *The Bias of Pluralism.* New York, Atherton Press, 1969.

«turmas» hierarquizadas no interior de órgãos governamentais e ao seu redor, onde o que mais conta é o prestígio pessoal, a reputação e a capacidade de se aliar com outros «grupos». O alcance das elites às não-elites se dá através de políticas clientelistas para os segmentos que se anexam ao ambiente da esfera de ação de cada órgão de governo. Schmitter define a segunda síndrome «formal-racional-universalista-incorrupível» como sendo a influência exercida por economistas, profissionais e administradores bem treinados, dominando alguma área de política do governo, independente de partidos e de políticos.⁽⁸⁾

O processo decisório brasileiro, em especial o do período autoritário, reflete a centralização decisória em altos escalões governamentais. Assim, conselhos e órgãos deliberativos coletivos são arenas decisórias. Para chegar a estas arenas decisórias é preciso percorrer um longo caminho de confrontação e negociação entre «grupos, num sistema organizado, modificado, controlado e arbitrado pelo Estado».⁽⁹⁾

O estado brasileiro pós-64 tem por característica a promoção do desenvolvimento e acumulação capitalista, modernização das instituições econômico-financeiras e industrialização. É importante ressaltar que o processo decisório não se dá segundo o simples alinhamento pró-capital ou pró-trabalho, como alguns querem defender. O processo decisório no sistema político brasileiro envolve diferentes segmentos da elite empresarial, nacional e transnacional, a alta tecno-burocracia estatal e alguns segmentos da sociedade cooptados. Essa constante interação é marcada, ora por avanços de alguns destes setores ora por outros, segundo a presença mais forte do grupo hegemônico do momento.

Em poucas ocasiões de formulação e decisão em políticas a sociedade é chamada a participar de decisões que, em última análise, vão afetá-la. Os modelos de anéis burocráticos e de fragmentação de interesses em setores específicos do Estado, analisados respectivamente por Fernando Henrique Cardo-

(8) SCHMITTER, Philippe. *Interest Conflict and Political Change*. Stamford, Stamford University Press, 1971.

(9) MULLER, Charles C. «A Racionalidade, o Poder e a Formulação de Políticas Agrícolas no Brasil». *Rev. de Econ. Rural*. 21 (2): 157-72, ab.../jun. 1983. pg. 161.

so⁽¹⁰⁾ e Sérgio Abranches⁽¹¹⁾ refletem o funcionamento do processo decisório submerso, invisível à sociedade:

«... é preciso pensar o sistema político em termos de 'anéis' que cortam horizontalmente as duas estruturas burocráticas fundamentais, a Pública e a Privada. Dessa forma, partes das Empresas Públicas, ou melhor da burocracia dessas empresas e seus dirigentes, podem ser cooptados pelo sistema de interesse das Empresas Multinacionais. O mesmo pode ocorrer com diversos setores do Estado (ministérios, divisões, grupos executivos, etc.). Inversamente, parte do setor controlado pela Empresa Privada (inclusive seus órgãos de classe como os sindicatos e federações, etc.) pode aliar-se com segmentos da burocracia estatal, formando um 'anel' de pressão, e assim por diante.»⁽¹²⁾

Alguns analistas importantes do processo decisório brasileiro (César Guimarães e M. Lúcia Werneck Vianna⁽¹³⁾, Sérgio Abranches⁽¹⁴⁾, Celso Lafer⁽¹⁵⁾) mostraram que os órgãos colegiados de decisão têm sido os lugares mais adequados para a articulação de interesses do setor privado nas decisões de política econômica, embora tenham existido demandas do setor privado que se contrapunham ao expansionismo do setor público — nitidamente as pressões do setor empresarial do estado (petróleo, energia, etc.) e dos setores militarizados de segurança nacional (desenvolvimento regional e de fronteiras, Amazônia, transportes, telecomunicações, energia nuclear, etc.).

Durante o período 1967-73, embora, a centralização decisória da política econômica e social tenha tido o seu fulcro no Ministro da Fazenda de então, reservou-se à Presidência da

(10) CARDOSO, Fernando H. *Autoritarismo e Democracia*. Rio, Paz e Terra, 1975.

(11) ABRANCHES, Sérgio. *The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*. Tese de Doutorado, Cornell University, 1978.

(12) CARDOSO, op. cit. pgs. 182-3.

(13) GUIMARÃES, César e M. Lúcia Werneck Vianna. «Autoritarismo, Planejamento e Formas de Centralização Decisória: os casos do CMN e do CDE», Águas de São Pedro, VII Encontro Anual da ANPOCS, mimeo, 1983.

(14) ABRANCHES, op. cit. capítulos referentes ao CDI, CACEX e Consider.

(15) LAFER, Celso. «O Sistema Político Brasileiro: algumas características e perspectivas». DADOS, 1975.

República o papel de tutela e de mediação entre os interesses privados e públicos. No período do General Geisel estas funções alcançaram os níveis mais altos de centralização das decisões. Em conseqüência, o Congresso e os partidos políticos perderam as suas finalidades e a ação de influência ficou restrita a pequenos «círculos de interessados» ao redor de um «burocrata-chave» ocupando determinada posição na estrutura do estado.

A forma fechada das decisões centralizadas, como por exemplo no Conselho Monetário Nacional, no Conselho Interministerial de Preços e no Conselho de Desenvolvimento Econômico em alguns períodos recentes, no âmbito da esfera do Estado, propicia o surgimento de políticas públicas definidas segundo normas conhecidas por poucos, voltadas para satisfazer interesses imediatos e «alteradas com base em critérios nem sempre claramente determinados».⁽¹⁶⁾

Vale ressaltar que grupos sociais organizados na área trabalhista têm conseguido, no meio de contradições internas ao Estado, abrir alguns setores decisórios para a discussão pública das decisões, fator necessário para ampliar o processo decisório em uma sociedade democrática. Entretanto, essas pequenas frestas abertas no processo decisório não são suficientes para produzir decisões de mudanças estruturais necessárias.

Portanto, esses elementos do processo decisório nos fornecem os limites e os determinantes das decisões em políticas públicas. Mesmo quando as decisões aparentemente beneficiam vários setores da sociedade, como o Estatuto da Terra, introduzem-se restrições e distorções que impedem a implementação e a abrangência da decisão. Esses elementos explicam ainda o conteúdo das decisões e a primazia daquelas que beneficiam setores poderosos, influentes e organizados, que alcançam políticas voltadas para acumulação, embora isso se processe dentro de quadro nem sempre linear, muitas vezes, até contraditório.

5.2. Decisões e Escolhas Públicas: O Debate Fatos—Valores

O Estudo de Políticas Públicas, como disciplina e atividade, não pode ser acuradamente caracterizado como um projeto

(16) MULLER, op. cit. pg. 162.

científico e objetivo de resolução de problemas, como tem sido muitas vezes apontado. Isso obscurece a natureza fundamentalmente normativa das políticas públicas. Ao interpretar problemas sociais e suas causas, ao formular maneiras pelas quais eles podem ser aliviados e ao decidir sobre programas que incorporam as políticas, os analistas de políticas públicas estão inextricavelmente envolvidos com julgamentos filosóficos e de valor. Decisões são tomadas de acordo com padrões de valor, um conjunto de princípios, reconhecidos explicitamente ou não. As decisões em políticas públicas são definitivamente a arena onde a sociedade mais claramente expõe os valores que definem a sua natureza. É na escolha entre valores conflitantes que se conhece o caráter de uma sociedade, como foi tratado por Calabresi e Bobbit. Os objetivos, isto é, os fins e os valores representados por eles, estão umbelicalmente ligados ao processo decisório.⁽¹⁷⁾ Isso implica que valores são um componente fundamental no processo de políticas públicas. O «começo» lógico é a definição e a identificação dos problemas sociais, o que mais diretamente chama a atenção para o conteúdo de valor no momento da percepção, influenciado pelos valores morais constituídos na sociedade e os compromissos morais assumidos pelo analista. Valores, então, se intrometem em qualquer estágio do processo, bem como vão indicar as direções que as decisões em políticas públicas vão tomar.

Caracterizada a ausência da dicotomia fatos-valores, o debate em torno das decisões governamentais delinea exatamente as forças em conflito. É precisamente por essa razão que as decisões em políticas públicas devem conter os elementos da formulação responsável, com defesa pública dos argumentos que as sustentam. Tal tarefa envolve um esforço no esclarecimento, para os decisores e todos os envolvidos, as premissas e os conceitos trazidos para a política; em segundo lugar, como os fatos suportam ou negam a perspectiva da política; em terceiro lugar, explicitar as conseqüências normativas da política adotada; e em quarto lugar, uma consideração de todas as justificativas da ação de acordo com as conclusões normativas alcançadas.⁽¹⁸⁾

(17) BOBBIT, Philip e Guido Calabresi. *Tragic Choices: the conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources*. New York, W. W. Norton, 1978. pg. 17.

(18) CONOLLY, William. «Theoretical Self-Consciousness». *POLITY*, 6, #1 (Fall 73): 5-35.

Exatamente esses pontos fazem dos fatos e valores um conjunto determinante nas decisões que não podem ser analiticamente separáveis, como o querem os que apoiam a ciência social neutra, livre do debate valorativo-ideológico.

As decisões em políticas públicas, especialmente na área social, estão impregnadas de valores, sendo estes defendidos por diferentes grupos conforme suas orientações ideológicas. Valores conservadores, ao dar primazia ao individualismo rude e às soluções de mercado para os problemas sociais, conduzem a políticas e programas que enfatizam a competição e a privatização de programas sociais. Onde a questão se fixa na inadequação do acesso às oportunidades, promove-se um conjunto de valores liberais que mantém o compromisso com a livre empresa sem controle social, assumem a responsabilidade individual pelo bem-estar social e enfatizam uma justiça inerente às desiguais recompensas geradas pela economia de mercado. Quando decisões são baseadas em valores igualitários e solidários elas traduzem uma preocupação com os objetivos dos programas públicos e, simultaneamente, com os meios empregados na sua implementação.⁽¹⁹⁾

É, portanto, inadequado adotar posições no processo decisório que considerem apenas os fatos (números, estatísticas) — sem perder de vista que estes são importantes — e deixar de lado os valores embutidos nas definições dos problemas e na própria elaboração de alternativas.

Essa orientação não-positivista, ao que parece, tem-se firmado nas avaliações acadêmicas de políticas públicas. A medida que essa preocupação atingir esferas decisórias públicas, as políticas públicas poderão tornar-se mais permeáveis às demandas sociais envolvendo amplos debates sobre as políticas públicas que vão afetar a sociedade.

5.3. Considerações Éticas no Processo Decisório

Alguns autores importantes sugerem que as decisões em políticas públicas deveriam permanecer nos limites da viabilidade política implícita no modelo de racionalidade política.⁽²⁰⁾

(19) PEDONE, Luiz. «Políticas Públicas, Valores e Sociedade». Trabalho apresentado no Painel Estado e Sociedade do VI Encontro de Economistas. Brasília, setembro de 1985.

(20) WILDAVSKY, Aaron — *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Sulynis*. Brtn, Little e Brown. 1979. Processo de Decisão Política, op. cit.: Meltsner, Arnold — «Political Feasibility and Policy Analysis». *Public Administration Review* (nov.-dez. 1972): 859-867.

Os processos de formação e decisão em políticas resulta do jogo de interesse fragmentado, aberto e legitimado, realizado no Congresso e no Executivo nas sociedades liberal-democráticas maduras, e submerso, invisível no interior dos Estados autoritários, com instituições específicas atendendo clientelas no seu entorno.

O começo lógico desta visão de políticas públicas é o processo amorfo de definição de problema. Problemas são percebidos diferentemente por grupos de pressão, segmentos sociais que sofrem as conseqüências, a burocracia e o Congresso. A resolução de estabelecer programas destinados a aliviar os problemas nos ambientes fechados das instituições governamentais, sem o envolvimento de segmentos sociais atingidos pelos programas, e sem o debate público é demonstrativo da visão de políticas públicas com viabilidade política limitada aos executivos estatais, políticos e representantes dos grupos de pressão.

Essa visão tem por característica principal o fato de que, dada a incapacidade de tomadores de decisões de conhecer exatamente os valores, as alternativas, os critérios e as preferências, então o melhor é realizar pequenas mudanças viáveis politicamente, de modo incremental, para não desestabilizar interesses estruturados nas esferas privadas e governamental. Forçados a aceitar o que é viável politicamente os «decision — makers» afastam o questionamento e a possibilidade de introduzir investigações acerca da responsabilidade moral das políticas públicas. Incrementalismo também ocorre devido aos limites na disponibilidade de recursos e tempo para realizar julgamentos abrangentes.

A questão da viabilidade está, portanto, ligada ao aperfeiçoamento do processo político, estritamente visto como processo de barganha, conciliação e mediação de interesses nas esferas decisórias governamentais.

Decisões responsáveis são de natureza diferente. No processo decisório prenhe de considerações éticas vai-se além do que é politicamente viável para avançar e levantar dúvidas e questões perturbadoras. Não se limita ao viável; inclui, ou deveria incluir, argumentação e deliberação moral com discussão pública das políticas ao invés de estarem estas confinadas aos órgãos colegiados em Brasília ou nos Estados.

A possibilidade de defesa pública das políticas em termos morais, a inclusão de visão política e da postura de estadista no desenvolvimento da política são preocupações que tomam lugar no processo responsável de decisão.

A defesa das políticas públicas com argumentação arrazoadada, com a escolha de valores e princípios segundo os quais a sociedade se rege, deve incluir as considerações morais e éticas mais elevadas, baseadas nos princípios fundamentais de igualdade, justiça, autoridade, eficiência e efetividade.

Não apenas a visão de viabilidade política permanece fechada ao debate de critérios de avaliação de políticas públicas (eficiência, preferência individual, restrições de recursos, aceitação política formal), mas também deixa fechada a hipótese de levantar dúvidas e investigar pontos obscuros. Decisões responsáveis abrem os limites da investigação e expõem as políticas aos testes de consistência, coerência, transparência e capacidade de interpretação por parte da sociedade, tornando realidade as preocupações do domínio da teoria política.

Ainda assim, o processo decisório responsável requereria maior ênfase na educação dos governantes públicos — a educação moral-ético-política. Mesmo que se busque propiciar essa educação, quem educaria os educadores? Os melhores educadores seriam os próprios cidadãos que acolhendo valores de virtude e de visão política poderiam passar essas preocupações para os decisores.

6. Implementação de Políticas e Resultados

Nesta seção analisam-se alguns aspectos ligados a conceitualização de implementação de políticas e examinam-se certos problemas enfrentados na execução de políticas governamentais. Como esses problemas afetam a análise e a escolha (decisão entre alternativas), também serão vistas possíveis maneiras de antecipá-los e de tratá-los no processo de escolha de um curso de ação preferido.

O que é implementação de política? Deve-se começar pela compreensão de que implementação é um processo que se volta essencialmente para examinar as estruturas as práticas e o comportamento burocrático no momento em que a administra-

ção pública age buscando atender diretrizes legislativas ou executivas.

O processo de implementação de políticas públicas pode ser entendido como o que acontece depois que um projeto se transforma em lei. Entretanto, é necessário considerar também que a natureza, o alcance e a efetividade da implementação vão ser influenciados pela aceitação política de um curso de ação preferencial.

6.1. Implementação de Políticas e a Administração Pública

Uma das tentativas de ordenar conceitualmente o campo é utilizar os esquemas de prestação de serviços públicos nos órgãos executores das políticas públicas, ligando a política ao desempenho e aprofundando a análise da quase sempre imperfeita correlação entre as «leis escritas» — as políticas públicas resultantes — e os serviços prestados. A figura abaixo mostra o relacionamento entre as partes do processo de implementação:

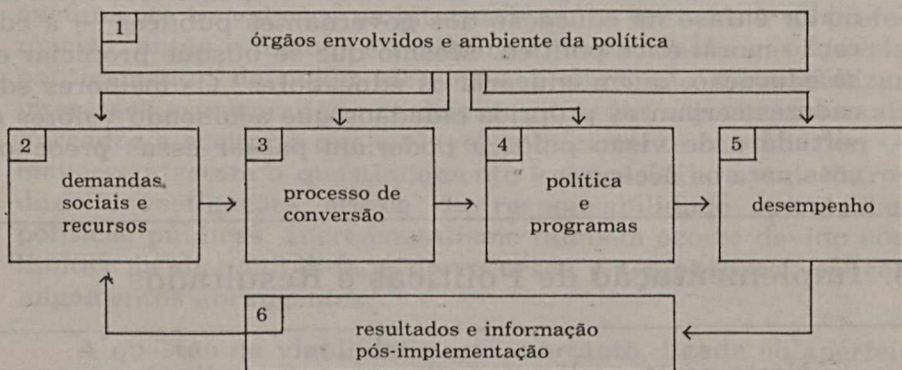


Fig. 1: Componentes do processo de implementação.

Os componentes do esquema são:

(1) conglomerado de órgãos que lidam com as políticas e conjunto de executores (funcionários);

(2) demandas e recursos que estimulam os formuladores e executores das políticas públicas;

(3) um processo de conversão, incluindo os processos e estruturas, as normas e os métodos da formulação e decisão, que transforma as demandas e os recursos em políticas públicas;

(4) as políticas e programas públicos resultantes representando os objetivos, valores e intenções dos formuladores, dos tomadores de decisão e dos grupos ao redor da política ou dos órgãos implementadores;

(5) o desempenho das políticas tomando-se em conta a maneira como são prestados os serviços à clientela;

(6) análise dos resultados e realimentação de informações ao processo de conversão às novas demandas, recursos e dificuldades encontradas.

Este esquema é útil no sentido de que nos ajuda a compreender como decisões são transformadas em serviços públicos. Ao focalizarmos somente a atenção nos determinantes — processo político, racionalidade econômica, etc. — ou nas conseqüências das políticas públicas — impactos, etc. — não temos uma idéia completa da ligação entre políticas públicas e desempenho.

A implementação de políticas públicas envolve ações por indivíduos ou grupos públicos ou privados que se destinam a atingir os objetivos colocados em decisões anteriores. Isto não só envolve a primeira ação como também aquelas ações posteriores destinadas a corrigir pequenos desvios ou mesmo realizar grandes mudanças nas políticas.

Devemos salientar que a fase de implementação só começa quando objetivos e fins dos programas tenham sido identificados por decisões anteriores. Só acontece quando a legislação tenha sido elaborada e votada, e quando recursos tenham sido destinados no orçamento ou por outros meios de custear a atividade.

Esta ênfase é bem explícita já que não se pode completar as propostas de políticas públicas que não tiverem sido iniciadas. Os problemas de implementação não se referem à falta de início das atividades do programa, mas à incapacidade em conseguir alcançar o que os programas se propunham realizar. O estudo da implementação de políticas públicas, portanto, se propõe a examinar aqueles fatores que contribuíram para a realização ou a não-realização dos objetivos das políticas públicas.

A ligação entre a intenção da política e a sua realização nunca é direta e explícita. Verifica-se o fenômeno da difração

administrativa ao examinarmos o que acontece nos vários estágios de implementação. Uma política que integre a ação conjunta de vários órgãos aos níveis federal, estadual e municipal está fadada inexoravelmente a redefinições de objetivos e prioridades, segundo a ótica e os valores defendidos pelas várias burocracias organizacionais, a atrasos e deformações, de acordo com a intensidade do assunto e da disposição dos atores envolvidos na negociação sobre a execução das políticas.

Assim, as decisões tomadas em Brasília ou nos Governos Estaduais e Municipais têm caracteristicamente uma predisposição de relegar os «detalhes técnicos» para serem resolvidos «a posteriori» pelos órgãos implementadores. Uma análise perfunctória do Programa de Suplementação Alimentar, exemplo recente, mostra que pelo menos oito órgãos a nível federal estão envolvidos (Seplan, BNDES, Ministério da Fazenda e Comissão de Programação Financeira, Ministério da Saúde e INAM, Ministério da Agricultura e COBAL), sem contar as Secretarias Estaduais de Saúde e os mais de dois mil postos de saúde espalhados pelo Brasil. Ora, mesmo havendo concordância quanto aos nobres objetivos e gozando de respaldo político, tal programa terá extrema vulnerabilidade quando da sua implementação, acarretando, sem dúvida, atrasos e distorções.

Outro aspecto que envolve a relação entre implementação e administração pública é o do planejamento coordenado de atividades. Quando houver programas e órgãos executores múltiplos que tenham fins comuns, não haverá maiores dificuldades quanto à execução de políticas. O grande problema é que a maioria das vezes esses fins não são compartilhados. Isso traz a necessidade de coordenação por imposição ou coerção, tão ao gosto de regimes autoritários. A alternativa em regimes mais democráticos é a negociação, que tem o inconveniente de mudar a face da política tal como foi formulada e decidida anteriormente, embora não possa ser desprezada a hipótese de uso da imposição.

Ao analisar o relacionamento entre a implementação e administração deve-se invocar os trabalhos desenvolvidos na teoria organizacional, especialmente os que se referem à mudança organizacional e ao controle. A consideração de que à mudança organizacional ocasionada pela execução de políticas públicas contrapõe-se uma variedade de impedimentos à ino-

B) A Política de Preços Mínimos, coordenada pela CFP e executada pelo Banco do Brasil e outros bancos privados apresentou resultados igualmente decepcionantes. Em primeiro lugar, tem alcance limitado, deixando fora do sistema produtos agrícolas como hortaliças, frutas, cacau, cana, trigo, etc. Tem tido também baixa eficiência operacional, atingindo reduzido número de produtores — de larga escala, cooperativas — de caráter oligopolista, sob a filosofia de menos gente mais volume, não atendendo os objetivos de equidade da letra da lei. Os maiores beneficiados têm sido os grandes produtores, principalmente os de produtos de exportação, a indústria e os bancos; quem tem tido resultados negativos são os pequenos produtores e os consumidores do mercado interno.

A constatação de resultados negativos na distribuição das políticas tem a capacidade de demonstrar o divórcio entre os objetivos dos programas públicos com as necessidades. É também proveniente da falta de previsão, a respeito dos detalhes técnicos de execução ao formular políticas.

A análise da implementação e de seus resultados deve sugerir: 1) quais possam ser as conseqüências não antecipadas como resultado da implementação; 2) como a implementação deve dar realismo aos objetivos das políticas públicas; 3) como a implementação pode focalizar-se nos problemas administrativos, que advêm das políticas públicas; 4) qual a necessidade de negociações com órgãos e programas que, possivelmente, estarão competindo ou duplicando a ação governamental.

Uma última não-desprezível consideração é a de que o estudo de implementação é complexo porque na prática não existe uma clara linha divisória entre formulação/decisão, e implementação. Na medida em que políticas são implementadas, são também formuladas. O processo de políticas públicas não é linear, mas considerado circular. O processo de políticas públicas é processo dinâmico, conectando problemas, objetivos de políticas governamentais, órgãos executores, implementação e grupos a serem atingidos pela ação governamental.

7. Avaliação de Políticas Públicas

Podem as ciências sociais, com as suas premissas, seus conceitos e seus métodos, ajudar na análise e avaliação de

políticas públicas? A resposta necessariamente deve conter considerações acerca dos pontos fortes e das deficiências da abordagem, bem como o conhecimento substantivo gerado.

Dentro das ciências sociais em geral e, em particular, da ciência política, tem-se estudado o campo das políticas públicas focalizando principalmente as suas fontes, isto é, o processo político de formulação e de tomada de decisão. Pouca atenção tem sido dada ao conteúdo, às conseqüências ou aos impactos na sociedade e na economia.

Desta maneira, as análises de como as políticas públicas entram na pauta da ação governamental, as análises do processo decisório, as análises dos grupos de interesse influenciando sobre políticas públicas particulares ou as análises do processo político de negociação, têm sido objeto de investigação daqueles preocupados com o funcionamento do sistema de ação governamental, sem que dediquem muita atenção a avaliar essa ação em termos de seus componentes mais importantes.

A análise e avaliação de políticas públicas pode ser melhor entendida como um subconjunto dos estudos de políticas públicas sendo rigorosa, técnica e prescritiva. Inicia-se com o que aconteceu ou acontece e está interessada em descobrir modos alternativos de ação em uma política particular.

A análise de políticas públicas pode preceder a implementação, ou pode ser feita «a posteriori» tomando o nome de avaliação de políticas públicas, com a preocupação geral de saber se o programa da política pública resolveu ou aliviou o problema a que se propunha.

Aqui examinaremos três modelos distintos utilizados na análise e avaliação de políticas públicas. O primeiro deles trata a questão da análise e avaliação como parte integrante do processo de viabilização política das políticas governamentais. O segundo modelo preocupa-se com os procedimentos objetivos que acontecem na burocracia, lidando com questões operacionais da ação das políticas. O terceiro modelo trata da questão normativa das políticas públicas, de como a sua análise e sua avaliação abrangem questões substantivas e incluem a análise ética.

7.1. Modelo de Viabilidade Política

O foco de atenções deste modelo volta-se para o processo político e para o que resulta desse processo em termos de dire-

trizes, políticas e programas governamentais. Wanderley G. dos Santos e Olavo Brasil mencionam, criticando esse modelo voluntarista, que «uma vez que os fins das políticas sejam estabelecidos pelos tomadores de decisão, praticamente nada que seja importante pesquisar permanece no campo». (22)

Nota-se que relativamente pouca atenção tem sido dada à análise de conteúdo, pensando que uma vez estabelecidos os objetivos (fins) e os recursos (meios) necessários, pouco mais deveria ser feito para avaliar objetivos em comparação com resultados.

Dois extremos restringem essa viabilidade política limitada. Por um lado, vários segmentos da sociedade geram demandas de serviços para certos problemas sociais, sendo ou não atendidos conforme a sua maior ou menor influência sobre órgãos públicos. Por outro lado, as instituições de governo trabalham num processo de fixação de objetivos e de compatibilização de meios, para que tais objetivos sejam alcançados. Os estudos realizados segundo este modelo tomam uma política específica (desenvolvimento industrial, atendimento médico, etc.) como o seu foco e analisam os processos que ocorrem ao redor. O objetivo de tais estudos é compreender por que os programas foram produzidos ou, ainda, qual a influência dos atores e das forças políticas na implementação.

Entre esses dois extremos, há questões não respondidas quanto aos mecanismos de mediação que impedem sejam as demandas plenamente traduzidas em políticas públicas. Esta abordagem não avança na questão da análise e avaliação de políticas uma vez que dirige sua investigação apenas quanto aos aspectos formais das políticas públicas atuais dentro do processo político visível, sem questionar que diferença as políticas e os programas fizeram para os problemas e para o povo. (23)

Este modelo tem por premissa que o planejamento é feito sem desvios ou restrições, e que os objetivos estabelecidos serão atingidos com certeza, como se fossem situações e ambien-

(22) SANTOS, Wanderley G. dos e Olavo Brasil de Lima Jr. «Public Policy Analysis in Brazil» in *The Structure of Brazilian Development*, organizado por Neuma Aguiar, 1978, pg. 205; ver também, dos mesmos autores «Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar», in *Revista de Administração Pública* 10 (2), abril/junho, 1976.

(23) DOLBEARE, Kenneth. «Public Policy Analysis and the Coming Struggle for the Soul of the Postbehavioral Revolution» in *Power and Community: Dissenting Essays in Political Science*, organizado por Philip Green e Sanford Levinson, 1971, pg. 90.

tes certos e estáveis. Em conseqüência, a análise seria desnecessária e não traria nenhum acréscimo na compreensão do processo político.

Esta visão é imobilizante na medida em que o «status quo» é mantido. O que vem sendo feito, continua a ser realizado, sujeito às mesmas pressões do sistema político, mudando incrementalmente, sem atender às demandas sociais de mudanças estruturais a longo prazo.

Como resultado, a utilidade desse tipo de análise e avaliação fica restrita, não ajudando no processo de formulação e de tomada de decisão nas políticas públicas.

7.2. Modelo de Análise Sistemática

O modelo de análise e avaliação sistemática procura defender a necessidade de um maior detalhamento das políticas públicas. Isto é realizado pela análise ampliada por experimentos com políticas públicas, para poder estabelecer objetivos e custos de cada alternativa.

Esta abordagem focaliza a «resultante» das políticas públicas — o que sai das instituições de governo. Na década de trinta, Harold Lasswell sugeria que política deveria ser entendida como quem recebe o quê, quando e como⁽²⁴⁾. Na década de sessenta, David Easton enfatizava que as saídas, os resultados, a realimentação e o apoio das políticas públicas — conceitualmente similar à Teoria de Sistemas — eram os estágios cruciais da atividade política.⁽²⁵⁾

Para os seguidores desta vertente, as políticas públicas originam-se dos centros de pesquisa do governo. Assim, instituições geradoras de políticas públicas tomam para si a responsabilidade de fornecer algumas alternativas de políticas públicas aos tomadores de decisão, exatamente porque detêm os dados e as informações sobre os problemas, tais como eles são definidos por grupos específicos.

Na definição dos problemas e dos valores implícitos em programas destinados a «resolvê-los», são realizados apenas reajustes nos procedimentos, sem maior preocupação com a mudança substantiva na política pública. O que vem a ser considerada uma «boa política» é aquela que passa pelo teste ini-

(24) LASSWELL, Harold. op. cit.

(25) EASTON, David. *A systems Analysis of Political Life*. New York, J. Wiley & Sons, 1965.

cial das «boas intenções». O último teste é a sua aceitação pelos segmentos dos grupos de pressão internos e externos ao governo atingidos pela política pública. Nenhuma menção de originalidade, criatividade ou de análise lógica é aduzida por este modelo. Uma distinção a ser feita é separar os bons líderes, que influenciam favoravelmente as políticas, dos demagogos eficazes, que pela retórica demonstram as boas intenções para com os problemas e os dilemas sociais.

Por esse modelo, não se pode avaliar quem recebe o quê, como resultado da ação de governo. Estas áreas permanecem empiricamente inexploradas. Ainda não se sabe que tipos de respostas são gerados por quais programas, sem que se estudem empiricamente os resultados das políticas governamentais.

Ao analisar políticas públicas pelo ângulo do processo político interno e externo, focaliza-se somente parte da questão das políticas públicas. O fascínio que a dinâmica do processo decisório exerce sobre estes analistas deixa não-analisados os efeitos das políticas nas populações-alvo. Não se pode saber quais aspectos do processo de políticas públicas são realmente importantes até que se conheçam os efeitos dos decretos, leis, portarias, instruções, etc. na sociedade e na economia, pela sua efetiva atuação ou apenas existência formal.

O resultado é frustração a respeito da ação governamental. O ceticismo é tanto maior quanto a incapacidade do processo político de abrir-se para a análise substantiva, ficando limitado aos órgãos dentro e fora do governo que, segundo sua ótica, estão elaborando a «boa política».

7.3. Modelo da Análise Crítica em Políticas Públicas

Abrir o campo de análise para a investigação empírica responsável e crítica pode dar ao estudo de políticas públicas uma compreensão útil no que diz respeito às necessidades sociais imediatas. A avaliação crítica marca um novo estágio no desenvolvimento desse campo de estudo, merecendo, todavia, cuidados no tocante à sua relevância.

Pelo questionamento de como «deveriam as políticas públicas ser», o processo de formulação e de implementação das políticas públicas sofre uma reviravolta. Introdz-se um julga-

mento com respeito à qualidade e à adequação das decisões, além de uma avaliação que vai procurar responder se as políticas resultantes são: a) apropriadas; b) inevitáveis, dado o conjunto de demandas; ou c) pelo menos as melhores possíveis, consideradas as restrições.

A análise de políticas públicas pela ótica do consumidor ou do cliente que examina o que lhe acontece como efeito de uma determinada política, efetivamente expande os horizontes da esfera política. É importante saber o que acontece a quem como resultado do processo de implementação de políticas públicas.

Pelo estudo das conseqüências das políticas públicas fica mais fácil reconhecer e definir os valores fundamentais do sistema político e da sociedade em forma operacional. Estes valores e prioridades que animam os atores políticos podem ser inferidos pelos padrões das conseqüências das políticas públicas. Tais padrões podem então ser comparados com as necessidades e as aspirações dos vários grupos componentes da sociedade, bem como com alguns dos valores que a cultura celebra — a justiça por exemplo. Ao fazer esta comparação, os analistas podem dar-se conta de que os valores que a sociedade mais preza são os menos atendidos pelas políticas, ou, ainda, que deveria haver um trabalho para atingir segmentos sociais aos quais as políticas governamentais não chegaram, mas já começam a apresentar as suas demandas e seus valores.

Essa visão do cliente na análise de políticas públicas vai mais fundo. Como todos os sistemas políticos possuem dentro de si o elemento evolutivo, mais avenidas são abertas por este tipo de investigação. A identificação dos efeitos das políticas públicas oferece um ponto de entrada, estabelecido empiricamente, a partir do qual o estudo da mudança política e social pode ser iniciado.

O enfoque das mudanças e conseqüências dos padrões de distribuição dos serviços públicos leva-nos a entender melhor o sistema político brasileiro. Por esta análise podemos caracterizar melhor a relativa imutabilidade dos efeitos das políticas públicas na sociedade. Transferindo-nos do plano conceitual para o prático, o exame da distribuição e do uso de poder é importante para conhecer quais os pontos de ruptura do sistema político, de modo que as forças descontentes possam agir para obter mudanças nas políticas públicas e, por via

de conseqüência, mudanças sociais e políticas significativas. Um desses pontos cruciais é conhecer a natureza das coalisões para fins eleitorais; um outro é a natureza das elites que cercam a Administração Direta e Indireta.

A análise das políticas públicas proposta pelo modelo crítico é, quando muito, um elemento menor para se obter um maior conhecimento sobre os pontos fortes e fracos de um sistema político. A análise de políticas públicas preocupada com o desempenho governamental não consegue traduzir para novas formulações de políticas públicas as reais necessidades da sociedade. Uma análise de políticas públicas que envolvesse preocupações com os efeitos e com as conseqüentes possibilidades de mudança política e social seria mais recomendável no sentido de que poria às claras o que a substância das ações governamentais significa para as pessoas e seus problemas. Mais importante ainda é a possibilidade aberta de analisar empiricamente as questões relativas à mudança social e política pela avaliação crítica do sistema político na sua totalidade, o que enriquece a atividade de estudos de políticas públicas, tornando possível o uso social desse desenvolvimento. Pelo menos, as questões de valor seriam expostas aos cidadãos que, soberanamente, poderiam decidi-las.

7.4. Avaliação de Impactos das Políticas Públicas

Como mencionado anteriormente, as políticas públicas subdividem-se em formação e formulação, processo decisório, implementação e avaliação.

Nesta última categoria, avaliação dos impactos das políticas públicas, a preocupação é com a definição de «como» as políticas públicas modificaram a sociedade e quais as suas conseqüências mais duradouras, perguntando que diferença as políticas fizeram na sua área de atuação.

Ao definirmos a formação e formulação, o processo decisório e a implementação como dependentes do processo político, refletimos uma tendência de preocupações com «quem» recebe «o quê». Este ramo de análise é proveniente da tradição comportamentalista das ciências sociais. Até 1970 aproximadamente, os cientistas políticos tentavam determinar o comportamento político dos vários grupos atuantes na economia e na sociedade, com vistas a analisar as influências na determinação das

atividades de governo e, portanto, na definição de políticas públicas adequadas a tais comportamentos políticos.

A análise do comportamento político envolvia o exame das variáveis sócio-econômicas (idade, educação, renda «per capita», características demográficas, tamanhos relativos de classes sociais, etc.) como variáveis independentes e o exame das variáveis políticas que influenciavam e determinavam os processos de formulação, decisão e implementação de políticas.

As políticas públicas, como variável dependente, tomavam a forma de dotações orçamentárias para várias categorias de dispêndios em educação, bem-estar social, despesas militares, etc. A grande vantagem desta forma de encarar políticas públicas está na possibilidade de lidar com objetivos definidos, com medidas quantificáveis facilmente e tratar objetivamente as variáveis independentes.

A sua maior deficiência é não analisar «como» as políticas públicas atingiram a sociedade. Por muito tempo os cientistas políticos tiveram a preocupação com quem recebe o quê... A grande dificuldade residia na pergunta «E DAÍ?» — isto é, como a política resultante se distribuía e quais os impactos na sociedade e na economia.

Nos estudos de impactos os analistas de políticas postulam as políticas governamentais como dadas e, a partir daí, olham os resultados e conseqüências. Os impactos na sociedade são julgados pelo exame de como os recursos são distribuídos e quais foram as mudanças sociais e econômicas resultantes para os grupos sociais atingidos pela ação pública.

Este tipo de análise pós-comportamentalista marca uma mudança de foco no sentido de que reaviva o interesse pelo estudo substantivo das políticas públicas, que só aparece como resultado de uma maior consciência dos problemas sociais e uma visão crítica dos esforços governamentais em resolvê-los. No momento da análise faz-se, pois, ligação com as demandas sociais e com os tipos de apoio que uma política pública recebeu na fase de formulação, a fim de verificar a ênfase dada a certos valores e por que determinadas linhas de ação foram tomadas ao invés de outras. Por meio deste tipo de análise torna-se mais precisa a legitimidade, ou não, dos meios propostos para melhorar o atendimento das necessidades sociais.

As categorias que têm relevância para os estudos de impactos de políticas públicas, são os valores sociais básicos, a ideologia, as estruturas e práticas do sistema econômico capitalista, a contínua adequação para sua perpetuação, e a alocação de ganhos e prejuízos aos grupos.

A prévia alusão ao uso de políticas públicas como variável dependente nos estudos de processo de formulação, decisório e de implementação tem por objetivo entender a relativa importância dos vários elementos naqueles processos. A visão do estudo de políticas públicas como a análise dos resultados e dos impactos inverte a questão. Nos estudos de impacto das políticas públicas questionam-se as transformações propiciadas pelas políticas públicas nos grupos sociais, verificando como tais conseqüências puderam ser previstas ou não, foram diretas ou indiretas, trouxeram mudanças de comportamento ou de atitudes, ou mesmo se foram de curto ou longo prazo.⁽²⁶⁾

O que querem os analistas de impactos das políticas públicas é colocar as preocupações redistributivas e normativas acima das preocupações de programação e de viabilidade política. Se é certo que a vertente dos estudos de políticas públicas como uma variável dependente posiciona o analista como um «engenheiro projetista» da forma de como melhor atender as demandas sociais, também é certo que a vertente de políticas públicas como variável independente do processo político coloca o analista como um «crítico social». Não mais importam as fontes das políticas públicas, mas sim a sua substância. Ao encarar políticas públicas desta maneira procura-se dar mais validade e legitimidade à atuação do governo, voltando-o para o atendimento dos interesses mais legítimos da sociedade.

8. Conclusão

Na parte final deste trabalho serão examinadas as questões que envolvem o papel apropriado do analista/formulador de políticas e a legitimidade de sua atuação. Será considerado, em primeiro lugar, como a visão predominante do analista, como cientista neutro, afeta as pessoas às quais se dirigem os

(26) DOLBEARE, Kenneth. «The Impacts of Public Policy» in *Political Science Annual: An International Review*, Vol. 5, C.P. Cotter (org.), Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1974, pgs. 94-5.

esforços de análise. Em segundo lugar, baseado na crítica da análise de políticas públicas como um projeto subjetivo envolvendo valores do próprio analista, será explorada a questão da legitimidade do analista em uma sociedade democrática. Essas duas preocupações afetam particularmente os clientes dos programas governamentais, uma vez que: 1) os programas sociais são dirigidos à população pobre; e 2) historicamente os pobres não têm participado do processo político de formulação de políticas, mas a sua inclusão no processo começou a ocorrer em várias instâncias, proporcionando maior nitidez política dos programas públicos.

Amarrado pelos imperativos do método científico, os analistas que defendem um papel de observadores científicos na abordagem de problemas sociais tratam o mundo social como um laboratório de experimentos, examinando leis comportamentais e relações causais nas interações sociais para explicar seus projetos e programas. Essa estrutura científica necessita de uma população-alvo para poder quantificar as relações sociais.

O cientista que comanda o experimento é um especialista. A população afetada pelo programa não é consultada, pois existe uma forte dose de ceticismo sobre a validade de perguntar as necessidades diretamente à população-alvo.⁽²⁷⁾

Em outras palavras, as pessoas cujas necessidades devem ser atendidas não podem legitimamente ser envolvidas na definição, segundo Rossi. O analista define o problema, determina qual o comportamento modificado mais adequado à população, congrega os dados necessários e promove a implementação do programa. Fica evidente, então, que o objetivo e resultado do método científico comportamental é ajustar as pessoas ao sistema, em vez de fazer o sistema se acomodar às necessidades sociais.

Finalmente, o analista de políticas públicas envolvido neste modelo restringe o conhecimento das políticas que poderia ser adquirido pela consulta aos afetados pelo programa, tendo como conseqüência resultados distorcidos na política pública. Ken Dolbeare argumenta que a abordagem de cima para baixo, em oposição a abordagem inversa, considera apenas os objetivos dos formuladores, decisores e executores das políticas pú-

(27) Rossi et alii, op. cit., pg. 103.

blicas como legítimos e que diferentes óticas, objetivos, preferências, etc. na clientela podem ser totalmente ignorados. Tal visão do autor sugere uma compreensão objetiva e subjetiva da natureza e das causas dos problemas, analisando as consequências das políticas de baixo para cima, a partir da clientela. Com isso, novas interpretações acerca dos problemas podem refletir mais agudamente as realidades sociais.⁽²⁸⁾

Ao iniciar com a experiência da clientela, não só os processos de formulação de políticas públicas tendem a ser mais democráticos, mas também os novos programas podem melhor atender às necessidades da população em questão.

Quando se considera a legitimidade dos formuladores e tomadores de decisão no Executivo, principalmente os não-eleitos, a questão premente está, em essência, na natureza normativa do processo de formação das políticas públicas e de sua implementação. Valores estão intimamente ligados a esses processos.

Mais ainda, não se deve fugir dessa realidade nem excusar-se de utilizar valores; ao contrário, valores devem realmente ser introduzidos a cada passo do processo. No entanto, se julgamentos normativos são feitos — e devem ser feitos em decisões de políticas públicas —, pode-se perguntar onde anda a responsabilidade e o dever para com o público, no processo decisório?

Do trabalho de Martin Rein transpira a noção da «abordagem valorativa-crítica», cuja aplicação é essencial para o analista/formulador de políticas para identificar seus próprios valores e compreender como esses valores poderiam, aberta ou sutilmente, viesar as suas análises.⁽²⁹⁾

Assim, os paradigmas múltiplos que competem no processo de formulação de políticas públicas são explicitados; isso permite que os advogados de uma perspectiva sejam colocados frontalmente com os defensores de outra. Esta troca pública de posições valorativas absolve em parte os analistas de políticas públicas do desafio da ilegitimidade. Finalmente, depois que a sociedade se defronta com todas as posições valorativas e tem participação ativa na elaboração da política pública, fica a cargo dos políticos a escolha entre paradigmas con-

(28) DOLBEARE, Kenneth. op. cit. (1974), pg. 120.

(29) REIN, Martin. *Social Science and Public Policy*. New York, Penguin Books, 1976, pg. 169.

flitantes. Entretanto, essas lideranças políticas devem possuir características de estadistas e estar imbuídas de espírito público no mais alto grau.⁽³⁰⁾

Mas não apenas as lideranças políticas podem dar os princípios valorativos da sociedade. É importante que estas idéias sejam levadas mais adiante. A responsabilidade dos analistas para com o público repousa no próprio público que, com sua participação, propicia a defesa arrazoada e o comprometimento com os valores mais gerais e subjacentes à população. Entretanto, a legitimidade dos analistas pode ser aprofundada no apelo a alguma noção mais elevada e compartilhada mais amplamente a respeito da justiça e da eficiência. Esses critérios de julgamento das políticas aparecem como considerações necessárias. O seu objetivo é mostrar que uma nova linguagem comum contém as bases legítimas para criticar as diversas proposições de políticas públicas.

Isso tem a ver com a questão da responsabilidade para com o público, transferindo a deliberação e escolha entre políticas alternativas dos especialistas aos cidadãos. O público pode e deve ser o juiz, uma vez que a avaliação de uma política pública repousa, em última instância, não apenas no cálculo de custos e benefícios, mas também na plausibilidade de defesa com argumentações de princípios estabelecidos. Nesta visão do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, a opinião do analista deve ser aceita não pelas credenciais ou presumível competência, mas nos méritos dos seus próprios argumentos. Este processo de deliberação pública dá legitimidade ao papel do analista, porque, esses critérios são coincidentes com os critérios de «validade» no discurso científico.⁽³¹⁾

Com esta posição, Charles Anderson coloca o técnico e o especialista como assessor das decisões políticas. A partir disso, no entanto, é preciso assegurar que o público seja de fato incluído nos debates sobre políticas públicas. Isto é particularmente problemático no caso de políticas sociais de bem-estar, uma vez que historicamente os pobres não têm participado, ou têm sido sistematicamente excluídos do debate político, salvo

(30) Ibid, idem. op. cit., pg. 95.

(31) ANDERSON, Charles W. «The Place of Principles in Policy Analysis», American Political Science Review 73 (1979): 711-23, pg. 720.

nas eleições. São eles quem vão sofrer a ação dos programas e, portanto, precisam ser convocados como juizes nas decisões de políticas públicas. A tafera necessária para que se promova uma boa política pública é compreender as razões que levaram à não-participação dos pobres no debate político formal e tomar os passos necessários para que seja consolidada a sua participação, da formulação ao conseqüente e posterior julgamento.

9. Bibliografia de Aprofundamento

- CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Rio, Paz e Terra, 1975.
- EVANS, Peter. *A Tríplice Aliança*. Rio. Zahar, 1980.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Porto Alegre, Globo-USP, 1975.
- GOES, Walder de. *O Brasil do General Geisel*. Rio, Nova Fronteira, 1978.
- IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio, Civilização Brasileira, 1979.
- MARTINS, Carlos Estevam (org.). *Estado e Capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec, 1977.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio, Campus, 1979.
- STEPAN, Alfred. *Os Militares na Política*. Rio, Artenova, 1975.
-
-

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
Biblioteca Graciliano Ramos

Esta obra deve ser devolvida na última data carimbada

05 NOV 2007	30 SET 2014	
21 NOV 2007	17 AGO 2017	
15 ABR 2008		
18 JUN 2008		
16 JUN 2009		
09 JUL 2009		
19 NOV 2009		
28 OUT 2013		
09 DEZ 2013		

O atraso na devolução desta obra implica em multa com o valor estabelecido pela Biblioteca ENAP por dia de atraso.

4 Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas

O processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas é assunto de real e efetivo interesse para todos que atuam no âmbito da administração pública, principalmente daqueles que desempenham funções de direção, chefia ou assessoramento.

Neste artigo são tratadas as maneiras pelas quais as questões públicas são debatidas e discutidas nas várias instâncias de poder e também como as políticas públicas prosseguem adentrando esferas decisórias. Igualmente, são examinados aspectos importantes da implementação de políticas governamentais e do relacionamento com a administração pública como instituição e como processo.

Por fim, são aprofundados alguns pontos fundamentais para o conhecimento do processo de avaliação e análise de políticas públicas e seus impactos na sociedade.

Luiz Pedone

5 Política de Recursos Humanos na Administração Pública

«Brasil vive hoje um clima de euforia decorrente da devido à mudanças ocorridas em decorrência de um novo estado Político, Econômico e Social».

A Administração Pública prepara, através de inúmeros instrumentos, seu engajamento neste novo contexto.

O investimento no «Homem», mola-mestra impulsora de todas as ações, torna-se um fato cada vez mais claro e necessário.

É justamente neste momento de transição que nos propomos analisar a situação do governo frente a uma política de Recursos Humanos que exige abertura, democracia e liberdade.

Leonidas Macedo