

EIXO 4 – POLÍTICAS PÚBLICAS

D 4.1 – Análise de Políticas Públicas (24h)

Professor : Wagner Pralon Mancuso

Aula 3

17 a 22 de outubro de 2011

O incrementalismo como modelo de análise de políticas públicas: alcance e limites

Texto-base:

Charles E. Lindblom – “La ciencia de “salir del paso” – Luis F. Aguilar Villanueva (org.) – La hechura de las políticas – Cidade do México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Literatura adicional que discute o modelo do “incrementalismo”:

Yehezkel Dror – “Salir del paso, ‘ciencia’ o inercia” in: Enrique Saravia; Elisabete Ferrarezi (orgs.) – Políticas públicas: coletânea – volume 1 – Brasília: ENAP, 2007.

Amitai Etzioni – “La exploración combinada: um tercer enfoque de la toma de decisiones” in: Enrique Saravia; Elisabete Ferrarezi (orgs.) – Políticas públicas: coletânea – volume 1 – Brasília: ENAP, 2007.

Charles Lindblom – “Todavía tratando de salir del paso” in: Enrique Saravia; Elisabete Ferrarezi (orgs.) – Políticas públicas: coletânea – volume 1 – Brasília: ENAP, 2007.

James L. True; Bryan D. Jones; Frank R. Baumgartner – “Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking” – Paul Sabatier (ed.) – Theories of the policy process – Boulder: Westview Press, 1999.

“Muddling through”, “Salir del paso” = avançar a trancos e barrancos, em meio a dificuldades, para atingir um objetivo.

Método racional-exaustivo, ou “totalmente abrangente”; método “root” [raiz].

- Sempre recomeça desde a base;
- Supõe informações e capacidade intelectual que os seres humanos não têm.
- É inviável para problemas complexos.

Incrementalismo; “salir del paso”; “muddling through”; método “branch” [ramo]; método das comparações limitadas sucessivas.

- Parte da situação atual; passo a passo; muito gradualmente.

Ideias importantes de Lindblom:

“Ao explicarmos o segundo método, descreveremos como a maior parte dos administradores de fato aborda questões complexas, pois o método “raiz”, o “melhor” modo como plano ou modelo, na verdade não funciona para questões complexas de políticas públicas, e os administradores são forçados a usar o método das comparações limitadas sucessivas” (206-207).

“A política pública não se faz de uma vez por todas; se faz e refaz sem cessar. A elaboração de políticas públicas é um processo de aproximações sucessivas a alguns objetivos desejados, que também vão mudando à luz de novas considerações” (219).

Lindblom compara o “método racional-exaustivo – ou “totalmente abrangente” – de tomada de decisões, com o “método das comparações limitadas sucessivas”.

Características do método “racional-exaustivo, ou totalmente abrangente” (método A), comparadas às características do método “das comparações limitadas sucessivas” (método B):

I.

1a. O esclarecimento de valores ou objetivos é (uma fase) distinta e geralmente anterior à análise empírica de políticas públicas alternativas.

1b. A escolha de metas valorativas e a análise empírica da ação necessária para alcançá-las não são distintas uma da outra; estão estreitamente interrelacionadas.

Ideia “impossível e irrelevante” do método “raiz”:

- Em primeiro lugar devem ser examinados todos os valores e objetivos e devem ser estabelecidos os valores e objetivos a serem alcançados.
- As políticas vêm depois.

Ideia “possível e pertinente” do método “branch” :

- O exame e o estabelecimento de valores e objetivos não antecedem as políticas.
- Políticas e valores vêm ao mesmo tempo.
- O administrador público escolhe entre políticas que combinam valores de modo distinto.

Ex.1: Páginas 202-3 “Todavía (...) previamente”.

Ex.2: Páginas 209-10 “A no ser (...) alternativa”.

- Para escolher políticas, compara as alternativas existentes focalizando suas diferenças marginais (o que reduz suas necessidades de informação).
- Ao comparar políticas que diferem marginalmente, compara valores que diferem marginalmente.

Por que não dá para examinar todos os valores e objetivos antes de decidir sobre as políticas que serão adotadas?

- Há discordância entre cidadãos, entre legisladores e entre administradores públicos sobre muitos valores ou objetivos importantes.

- Mesmo quando há acordo em torno de objetivos fundamentais, ainda há espaço considerável para divergências sobre sub-objetivos.

- Lindblom dá exemplos em que pode haver divergências sobre sub-objetivos:

(i) Política de habitação: mesmo que haja consenso em torno do objetivo de criar conjuntos habitacionais financiados pelo poder público, pode haver dissenso em torno da localização desses conjuntos;

(ii) Política de traçado de rodovias;

(iii) Política de controle de tráfico;

(iv) Política do salário mínimo;

(v) Política de desenvolvimento de instalações turísticas em parques nacionais;

(vi) Política de controle de insetos.

- Nem sempre é possível recorrer à “preferência da maioria” nos casos em que há divergência de objetivos:

(i) Na maior parte dos assuntos públicos a preferência da maioria não está revelada;

(ii) Muitas vezes não há preferências sobre uma questão, a menos que a discussão pública desperte a atenção dos cidadãos para aquela questão;

(iii) Além do número de pessoas que preferem uma alternativa, não se deveria levar em conta também a “intensidade da preferência” das diferentes pessoas?

- Mesmo que o administrador adote seus próprios valores como critério de decisão, muitas vezes não consegue hierarquizá-los quando entram em conflito, nem estabelecer a importância relativa de valores parcialmente conflitantes.

“Supongamos (...) políticas” (208).

- Os objetivos nem sempre mantêm o mesmo valor relativo ao longo do tempo.

Suponham-se dois objetivos: (a) dar respostas rápidas aos problemas que surgem e (b) agradar os cidadãos.

Dependendo das circunstâncias, o administrador dará mais valor a um ou a outro objetivo.

“Que se prefiera (...) elección” (209).

- Então, para Lindblom, os administradores não estabelecem, primeiro, os valores, para depois escolher políticas públicas que irão realizá-los.

Na prática, os administradores escolhem políticas públicas entre as diversas políticas públicas disponíveis. É pela escolha da política que os valores se revelam.

“Políticas e valores se escolhem ao mesmo tempo” (210).

“Escolhe-se, simultaneamente, uma política pública para alcançar certos objetivos; e os próprios objetivos” (210).

II.

2a. A formulação de políticas públicas se baseia na análise de meios-fins: primeiro, isolam-se os fins; depois, buscam-se os meios para alcançá-los.

2b. Como meios e fins não são distintos, a análise de meios-fins frequentemente é inadequada ou limitada.

Ideia criticada por Lindblom:

Depois de estabelecidos os valores e objetivos, então se escolhe o melhor meio de alcançá-los.

Ideia defendida por Lindblom:

Fins e meios são escolhidos simultaneamente.

III.

3a. A prova de uma “boa” política pública é que se pode comprovar que é o meio mais adequado para os fins desejados.

3b. A prova de uma “boa” política pública é normalmente que vários analistas estão de acordo sobre uma política pública (sem que concordem que tal política é o meio mais adequado para um objetivo que conta com o consentimento de todos).

Ideia criticada por Lindblom:

A boa política é o meio comprovadamente mais adequado para os fins desejados.

Ideia defendida por Lindblom:

Política boa é a que obtém acordo dos analistas (mesmo que esses discordem sobre objetivos últimos e/ou sobre meios de alcançá-los.

- “Se ha comentado (...) innecesaria” (212-3).

IV.

4a. A análise é exaustiva, totalmente abrangente; todo fator pertinente importante é levado em conta.

4b. A análise é drasticamente limitada:

- (i) Não se dá atenção a possíveis conseqüências importantes;
- (ii) Não se dá atenção a importantes alternativas políticas potenciais;
- (iii) Não se dá atenção a importantes valores afetados.

Ideia criticada por Lindblom:

- Nenhum fator pertinente importante é deixado de fora na análise.

Ideia defendida por Lindblom:

- É impossível levar tudo em conta com relação a problemas complexos, por causa dos limites (i) das informações disponíveis e (ii) da capacidade humana.
- As comparações limitadas sucessivas entre políticas com diferenças marginais facilitam o trabalho do administrador público, pois (i) reduz o número de alternativas investigadas e (ii) simplifica a investigação – o foco é posto nas diferenças.
- Alguns valores e consequências importantes serão inevitavelmente deixados de lado.
- O ajuste mútuo (entre os “cães de guarda”) é importante para que valores sejam levados em conta.

V.

5a. Geralmente se baseia em uma teoria.

5b. Uma sucessão de comparações reduz ou elimina, em grande medida, a dependência da teoria.

Ideia criticada por Lindblom:

- Teorias devem basear as decisões sobre políticas públicas.

Ideia defendida por Lindblom:

- Comparações sucessivas e mudanças incrementais permitem avanços constantes e seguros, mesmo na ausência de teorias.

Ler: “Por ejemplo (...) pasado” (221).

Lindblom aponta imperfeições do método das “comparações limitadas sucessivas”, embora defenda sua superioridade em relação ao método “racional-exaustivo”:

- (i) O método não possui um mecanismo interno que garanta que todos os valores importantes sejam preservados;

- (ii) Pode levar o tomador de decisão a desconsiderar políticas excelentes somente porque tais políticas não foram contempladas pelo encadeamento de passos sucessivos que levam até o presente.

Ideia importante de Lindblom sobre as democracias, em geral, e sobre a democracia nos EUA, em particular:

“As democracias mudam suas políticas quase sempre através de ajustes incrementais. Não se movem por grandes saltos” (215).

“Os teóricos políticos sabem que a democracia nos EUA não pode sobreviver sem um acordo fundamental que proíba a entrada de questões potencialmente conflitivas. Esta atitude política leva a que os debates em torno de políticas públicas se limitem a diferenças relativamente pequenas entre elas” (216).