

Políticas públicas

Coletânea – Volume 1

Organizadores:

Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna

Lino Garcia Borges

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

2 v.

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

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas.

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

CDU 35

Diretoria de Formação Profissional

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

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

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

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Reimpressão

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

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

Sítio: www.enap.gov.br

SUMÁRIO

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

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

OS NÍVEIS DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

Jorge Vianna Monteiro

“Estes são tempos fascinantes para os que se interessam pela origem de novas idéias em organizações econômicas” (GRANICK, 1959).

Os níveis de análise das políticas públicas

Na seqüência da argumentação desenvolvida no capítulo anterior, conclui-se que o estudo de política pública não deve ficar restrito a este ou àquele segmento das Ciências Sociais. Tal recomendação é especialmente relevante quando se tem em conta a diferenciação metodológica da Economia, Sociologia, Ciência Política e Administração, no trato do problema de política.

Consideremos um exemplo concreto para ilustrar esse aspecto. Seja a política nuclear no Brasil, nos últimos quatro a cinco anos, cujo estado atual pode ser percebido por diferentes ângulos:

a) Essa política teria resultado da tentativa de se obter a médio e longo prazos a independência brasileira relativamente a fontes de abastecimento externo de energia, tanto quanto de se atender a objetivos de segurança nacional. Assim, ela seria uma decorrência lógica no atendimento a objetivos mais amplos de política. O *policy-maker* brasileiro fez uma escolha racional num conjunto de escolhas possíveis.

b) Essa política seria a resultante da interação de diferentes segmentos da organização governamental brasileira, na qual diferentes objetivos e critérios de decisão são conciliados. De um lado, unidades de decisão como o Ministério da Fazenda ou o Ministério das Minas e Energia estabelecendo condições orçamentárias e tecnológicas a serem observadas nessa política e, de outro, unidades como o Conselho de Segurança Nacional ou os ministérios militares estabelecendo outras condições operacionais do Programa Nuclear e, ainda,

a área diplomática estabelecendo as condições pelas quais o País pode adequar-se a exigências e regulamentações de governos e entidades estrangeiras.

c) Essa política pode ainda ser percebida pelo ângulo da negociação política em nível internacional. Como se sabe, o Programa Nuclear Brasileiro desenvolve-se segundo um acordo bilateral de cooperação com a Alemanha, enquanto o uso de equipamentos, instalações e materiais nucleares submete-se às regras da Agência Internacional de Energia Atômica. Ademais, inúmeros países são signatários e encampam os pressupostos do Tratado sobre a Não-Proliferação das Armas Nucleares, de 1968, o qual não é aceito pelo Brasil. Assim, essa política refletiria as pressões e limitações impostas por outros países, bem como as possibilidades de negociação da política externa do Brasil frente a tais pressões e limitações.

Nessa ordem de idéias, percebe-se que a evidência factual sumariada em a' , b' e c' , acima, interliga-se com três ângulos de análise de política:

a') A política como uma escolha racional de um agente de decisão. Esse – como veremos no Capítulo IV – é o ângulo de análise típico da Economia.

b') A política como um *output* da organização governamental. Nessa perspectiva, o estudo de política articula-se diretamente com as áreas de conhecimento da Administração e da Teoria de Organização.

c') A política como uma resultante da negociação (ou barganha) política. Esse é o cenário típico das análises desenvolvidas por cientistas políticos e sociólogos.

A literatura de política pública apresenta pelo menos três importantes estudos de caso em que se tenta estabelecer a “reconstrução” de decisões governamentais, a partir desses três ângulos de análise:

a) o estudo – a nosso ver, pioneiro – de Snyder e Paige (1958) sobre a decisão norte-americana de se envolver militarmente na chamada guerra da Coreia (1950);

b) o estudo de Allison (1971), também na área de política externa, sobre o bloqueio de Cuba na “crise dos mísseis” (1962); e

c) o estudo de Hah e Lindquist (1975) sobre a decisão do Governo Truman de embargar usinas siderúrgicas norte-americanas (1952).

Em relação a essas opções metodológicas, há dois comentários relevantes que podem ser feitos:

a) As opções anteriormente sumariadas em a' , b' e c' são, de fato, cenários básicos de análise. A partir deles, o analista de política pode compor uma variedade de outros cenários em que se interligam seus diferentes ingredientes. Assim é que tem sido freqüente a incursão de economistas e cientistas políticos no campo da teoria de organização, dando expressão ao modelo b' , tanto quanto é crescente a presença de economistas no trato de aspectos burocráticos e de processos políticos em suas análises de política, interligando os modelos b' e c' .

b) Cada uma dessas opções é, em si mesma, um rumo metodológico em que se descortinam melhor certos temas, enquanto deixam de ser explicitados outros temas. Um exemplo relevante é o do tema da coordenação de políticas. Na perspectiva do processo decisório individual no modelo a' , é virtualmente impossível dar atenção ao tema da coordenação. A noção de processo decisório aí adotada é muito limitada para permitir uma visão adequada da interdependência de decisões e a decorrente necessidade de gerenciar essa interdependência¹. Outro exemplo refere-se à representatividade das políticas face à sociedade, como um todo, ou a seus grupos constitutivos. Nessa discussão é importante ampliar a noção de governo para incluir não apenas o Executivo, mas o Legislativo e o Judiciário, além de reconhecer, eventualmente, a presença e atuação de grupos de interesse. Esse é um contexto típico na perspectiva c' .

De modo geral, pressupomos neste livro que a política pública é uma ocorrência organizacional ou, mais precisamente, interorganizacional. O Esquema I.3 do capítulo anterior ilustra essa possibilidade com o caso da política industrial no Brasil em anos recentes. Nesse esquema tem-se a composição da organização governamental em termos de unidades de decisão que atuam no processo decisório da política industrial, caracterizando-se a noção de política como um conjunto de decisões inter-relacionadas (grade)². O Esquema 1 é uma versão simplificada dessa noção matricial da política.

A perspectiva organizacional é analiticamente mais rica do que a perspectiva individual, por permitir a observação e o estudo do princípio da divisão do trabalho no processo decisório de governo. Nesse sentido, consideremos, em seqüência, três aspectos relevantes da operação desse princípio:

- a) diferenças de informação e linguagem na organização governamental;
- b) diferenciação e integração de atividades na organização governamental e o problema associado de definição da base dessa organização; e
- c) tipologia de ações ou decisões de política.

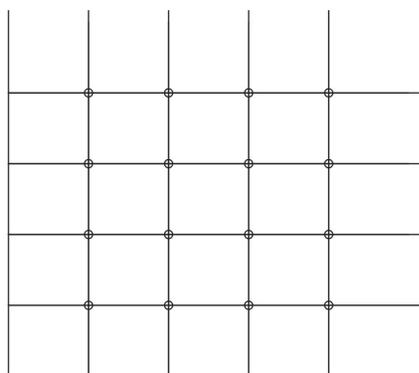
Informação e linguagens no processo decisório de políticas

Um corolário da divisão do trabalho no *decision-making* governamental é a complexidade do fluxo das informações, que são emitidas e recebidas por cada unidade de decisão na organização governamental. Tal complexidade pode ser ilustrada por dois atributos:

a) A redução no anonimato dessa informação, ou seja, a resposta à informação recebida por uma unidade de decisão depende da origem da informação, e não apenas de seu conteúdo, e essa informação, ademais, discrimina (do ponto de vista do emitente) entre as unidades de decisão. Em decorrência, o fluxo de informações passa a interligar assimetricamente os diferentes participantes do processo decisório de política pública. Essa assimetria, por seu turno, define conteúdos e *timings* específicos no fluxo de informações.

Esquema 1: Noção matricial de política pública

i - ésima unidade de decisão (i= 1,2, ...,N)



j - ésima unidade de decisão (j= 1,2, ...,N)

b) O aumento da privacidade da informação, isto é, uma unidade de decisão não dispõe de conhecimento quanto ao processo decisório interno das demais unidades de decisão. Tal fato implica uma tendência à maior dispersão da informação na organização governamental.

Essas propriedades do fluxo de informação concorrem para o surgimento de certas características operacionais importantes na organização de política, tais como:

a) A própria compreensão do processo decisório, por parte dos *policy-makers*, torna-se difícil. Como lembra Dror (1968, esp. pp. 12 e 81), muitos *policy-makers* não estariam “conscientes de como as decisões são tomadas ou quais as forças que moldam essas decisões, porém os *policy-makers* mais sofisticados teriam uma sensação táctica desses processos, e alguns seriam mesmo capazes de, em certa medida, manipular esses processos”.

Note-se que esse é um tipo de transparência do processo decisório distinto do que comumente se conceitua do ponto de vista dos demais agentes da sociedade, exógenos em relação ao processo decisório de governo.

b) A necessidade de mecanismos de coordenação entre esses processos decisórios e suas políticas. Outra vez, uma rápida vista de olhos no Esquema I.3 convence-nos de que só por mero acaso os diferentes compartimentos da organização ali descrita atuariam de forma coordenada. Mais adiante, esse tema da coordenação de política será retomado.

Especialmente devido à redução do anonimato nas informações, uma característica operacional típica na organização de política é a hierarquização das decisões, ou seja, uma unidade de decisão dá maior atenção às informações mais importantes³, em detrimento das menos importantes, num comportamento que Brown e Neuberger (1968) chamam de “violação seletiva de instruções”. Também Kornai (1959, p. 122), passando em revista a política industrial na Hungria, acentua esse fato: “Segundo quais sejam suas consequências, algumas instruções têm grande autoridade e peso, e são muito efetivas, enquanto outras são de importância apenas mais ou menos formal, tendo sua existência apenas no papel”.

c) A especificidade do fluxo de informações também concorre para a setorialização da política pública. O aumento da privacidade dos processos decisórios na organização governamental, reforçado pela fraqueza, ou mesmo

inexistência dos mecanismos de coordenação, concorre para que cada unidade de decisão movimente-se no sentido de unificar suas decisões (v.g., identificando mais precisamente sua clientela, em termos de seus problemas, de seu entendimento das informações transmitidas, etc.). Por outro lado, a redução do anonimato permite maior liberdade de ação às unidades centrais (de coordenação ou planejamento) para instituírem novas políticas, seja por acréscimo ao elenco de políticas já existentes, seja pela redefinição da divisão de trabalho.

Esquema 2: Linguagens no processo decisório de política (Classificação Shubik)

- I – Na decisão política e no estabelecimento de objetivos
Gaming operacional
- II – Na decisão administrativa e implementação
Gaming operacional
Simulações específicas
- III – Na coleta e no armazenamento de dados
Tecnologia da informação
Métodos estatísticos de *survey*
- IV – No processamento de dados*
Simulação geral
Tecnologia da informação
Métodos estatísticos de *survey*
- V – No planejamento
Gaming operacional
Simulações específicas
Simulação geral
Econometria
Teoria econômica
- VI – Na pesquisa
Simulações específicas
Simulação geral
Métodos estatísticos de *survey*
Econometria
Teoria econômica
Gaming experimental

* No contexto de seu uso projetado.

Um outro aspecto da divisão de trabalho, em parte relacionado a características do fluxo de informações, reflete-se no diferente grau de racionalidade e no uso de metodologias ao longo do processo decisório de política. Trata-se da diferenciação de linguagens que se estabelece nos diferentes segmentos da organização de formulação de políticas. O Esquema 2 ilustra tal diferenciação, segundo a classificação de Shubik (1971).

Uma constatação importante a ser feita, à margem do Esquema 2, diz respeito ao variado contexto em que pode ser enunciada uma mesma política – o que, por vezes, concorre para dificultar a própria identificação dessa política. Essa é uma questão que, vez por outra, surge na discussão de experiências de planejamento e no conteúdo de seus planos. O teor sofisticado dos planos e documentos de política em geral pode constituir-se num sério obstáculo à sua implementação (cf. SEERS, 1972; Leys, 1972).

Diferenciação e integração de atividades

Um segundo corolário na operação do princípio da divisão do trabalho relaciona-se à diferenciação e à integração de atividades no governo. Esse tema, embora razoavelmente explorado nos estudos organizacionais, ainda tem escassas evidências aplicadas ao setor público.⁴

O que levaria a organização de formulação de políticas – e o setor público, em geral – a apresentar diferenciação entre unidades de decisão? Primeiro, a própria heterogeneidade do “meio externo” induz a que a organização se adapte de forma consistente. Em boa parte, a organização governamental, num dado momento, reflete na sua composição a lista crescente de temas que acabam sendo transferidos para a responsabilidade do setor público⁵, como seria o caso, por exemplo, da fragmentação da política social, em temas como habitação, saneamento, desenvolvimento comunitário, etc. A essa fragmentação corresponde uma diferenciação mais fina entre as unidades de decisão do governo.

Com efeito, esse é o contexto da chamada teoria contingencial⁶, que vincula a diferenciação na organização à heterogeneidade de seu meio externo (ou ambiente). Seria, contudo, despropositado não considerar que é também significativa a relação entre diferenciação organizacional e a própria motivação

dos membros de organização governamental (vale dizer, dos *policy-makers*)⁷, ou seja, o *policy-maker* tem preferência por um determinado *design* organizacional. Assim, por exemplo, é notório na organização federal no Brasil, no período 1966-1974, a criação e atuação de unidades em colegiado⁸, tanto quanto em nível mais operacional a proliferação de empresas estatais.

Por outro lado, essas duas razões da diferenciação da política pública não operam em compartimentos estanques. Assim é que, num meio de substancial incerteza (ou de crise), a preferência do *policy-maker* tende a uma maior tolerância com a ambigüidade, e desse modo a organização de decisão apresenta uma estrutura mais frouxa (ou flexível) do que num contexto de menor incerteza. Um sintoma disso é a distância maior que se observa entre a organização, como formalmente estabelecida, e os arranjos informais a que se recorre em fase de turbulência. Cyert e March (1963), em seu celebrado estudo sobre oligopólios, introduzem o conceito de folga organizacional, isto é, o hiato entre o desempenho efetivo e o potencial de uma firma. Os arranjos informais aqui mencionados são, em certa medida, um sistema organizacional para a redução do montante de folga na organização de política. O mecanismo, pelo qual isso ocorreria, pode ser bastante complexo, envolvendo as próprias aspirações gerenciais dos *policy-makers*. Aproximadamente, a ocorrência de folga organizacional e a sua eventual redução também é válida no contexto da política de curto prazo *versus* a política de longo prazo. A disfunção do Sistema de Planejamento Federal (SPF) mencionada no Capítulo I é um exemplo nesse sentido.

Embora empiricamente seja complexo tentar separar o quanto a diferenciação da organização do setor público se deve à heterogeneidade do meio externo e a uma predisposição do *policy-maker* quanto ao *design* organizacional, essa constatação nos permite relacionar atributos de qualidade da política pública a características operacionais da organização de governo. Essa conexão é, por vezes, tomada como o *rationale* de reformas organizacionais empreendidas no governo. Dois exemplos relativamente recentes no Brasil ilustram essa afirmação:

a) a alteração, em 1974 (no começo do governo Geisel), do vínculo do Sistema de Planejamento Federal na organização de formulação da política

econômica visou a eliminar o divórcio que até então se observava entre as atividades formais de planejamento e a formulação e coordenação de políticas;⁹ e

b) em 1977, a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas) visou a tornar mais ágil e menos onerosa a política de previdência social, desmembrando-se a organização – até então centrada no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) – em três novas organizações: o novo INPS; o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas); e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps).

Um terceiro exemplo do vínculo entre variedade organizacional e qualidade da política pública também pode ser observado na vasta experiência que se vem processando em países da Europa Oriental, especialmente na Hungria, desde meados da década de 1960¹⁰. Trata-se de uma reforma de toda a organização econômica, na direção de promover os processos de mercado e com o intuito de ampliar as possibilidades do crescimento econômico, ou seja, a partir do reconhecimento de que a organização econômica (v. g., os controles governamentais, o tipo de planejamento, a falta de motivação dos agentes econômicos) tornava-se um forte determinante da inoperância da política econômica¹¹, empreendeu-se uma alteração dessa organização (movimento conhecido como reforma do mecanismo econômico). Outra vez, nota-se a mão dupla entre características organizacionais e atributos de qualidade (ou eficiência) da política econômica.

De fato, a experiência húngara – e de modo geral da própria União Soviética, desde meados da década de 1960, com a alteração dos pressupostos das relações entre agentes econômicos (governo, produtores, consumidores, etc.) – é extremamente rica, tanto para o analista de política, quanto em termos de exercício em “descontrole” de uma economia. Para o Brasil, essa experiência não deveria ser ignorada, como vem sendo até aqui. Pelo menos desde o início de 1979, com o governo Figueiredo¹², fala-se com mais vigor na redução da tutela do governo na economia; e o caso das reformas nas economias da Europa Oriental fornece um paralelo importante e renovador para a definição de controles mínimos que se poderia ter nas relações setor público/setor privado na economia brasileira¹³.

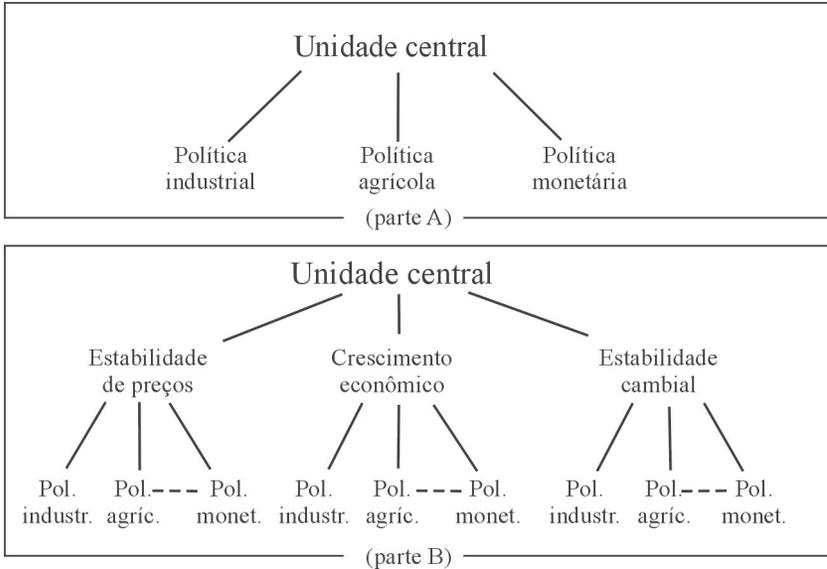
Esse desvio muito longo na linha básica da argumentação sobre o caso das reformas nas economias da Europa Oriental objetivou reforçar a importância da variável organizacional para a teoria econômica, em especial na teoria de política.

Voltando ao corolário da divisão de trabalho, que é a diferenciação nas atividades do setor público, a política pública está constantemente refletindo as variações de organização que ora caminham no sentido da maior diversificação, ora da maior uniformidade (ou integração) de atividades. Sob esse aspecto, há uma questão interligada que é a definição da base da organização, ou seja, a base do princípio da divisão de trabalho. O exemplo do Sinpas mencionado anteriormente ilustra uma divisão de tarefas por produtos da previdência social: a assistência médica fica com o Inamps, a concessão de benefícios com o novo INPS e a arrecadação de contribuições com o Iapas.

De modo geral, a organização pública tradicionalmente se estabelece na base funcional, isto é, por variedades de política, com as unidades de decisão das políticas industrial, agrícola, monetária, etc., articulando-se a uma unidade de decisão central. É o esquema ministerial típico: a cada variedade de política, o seu ministério. Uma base mais apropriada para lidar com a complexidade dos problemas de política pode ser estabelecida em termos de objetivos de política. De fato, é freqüente observar-se a base funcional sendo precedida da base por objetivos de política. O Esquema 3 mostra essas duas possibilidades.

Há dois comentários relevantes que podem ser feitos em relação ao Esquema 3. Primeiro, essa é uma representação pura, e a organização pública efetiva combina as bases de modo complexo, não hierarquizado. Assim, ainda que se possa alocar variedades de políticas por unidades de decisão específicas (v. g., política industrial e Ministério da Indústria e do Comércio), o grau de inter-relação dos objetivos de política (e mesmo dos instrumentos acionados em cada variedade de política) torna necessária a atuação simultânea dessas unidades¹⁴. Segundo, junto a essas duas dimensões (a funcional e a de objetivos), pode-se estabelecer uma terceira base, a temporal. Esse é, em geral, o contexto em que corriqueiramente se discute a presença do planejamento na organização pública.

Esquema 3: Bases na organização governamental



Uma tipologia de políticas

Um terceiro corolário da divisão de trabalho que se estabelece na organização governamental refere-se à decomposição da noção de política pública. Como estabelecemos no Capítulo I, política pública envolve um conjunto de ações interligadas que são desempenhadas por diferentes *policy-makers*, em diversos estágios do processo decisório. Com efeito, um mesmo tema de política pública, digamos previdência social, pode ser analisado sob o ângulo agregado das decisões do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) ou do Ministro da Previdência Social, tanto quanto, sob um aspecto mais operacional; a política de previdência pode ser estudada, por exemplo, em termos do atendimento ambulatorial do Inamps¹⁵, ou mesmo, abrangendo ambos os aspectos, desde uma decisão do CDS até suas eventuais ramificações da ação do Inamps.

Esse exemplo ilustra a necessidade de termos um conceito de política pública que articule diferentes segmentos de decisões ou ações ao longo do processo decisório. A literatura de Ciências Sociais é pródiga em sugestões nesse sentido. Todavia, parece que as tipologias em voga na literatura de

planejamento estratégico-empresarial¹⁶ são não apenas mais precisas, como melhor adaptáveis ao contexto de política pública.

Suponhamos, pois, que na organização governamental exista, implícita ou explicitamente, uma hierarquia de decisões ou ações que estabelece:

a) O âmbito das atividades de uma unidade de decisão, seja em termos de seu produto ou serviço, ou de sua clientela. Chamamos a esse conjunto de regras maiores de *missões* (da organização governamental, ou de uma unidade de decisão específica). Essas missões englobam tanto as regras de ação, que valem para toda a organização de governo e, por isso mesmo, estão comumente definidas na legislação maior da sociedade (v. g., na Constituição do país), como no caso de uma determinada unidade de decisão, em que as regras de ação norteiam a formação dessa agência ou órgão público e também, comumente, estão definidas na documentação básica que rege a ação desse órgão (v. g., decreto ou lei de criação, regulamento interno)¹⁷.

O primeiro tipo de missões (as constitucionais) é *sui generis* na análise da organização de formulação de políticas públicas, especialmente pelo fato de que a transferência de regras de ação para o nível constitucional pode ser vista como a promoção de maior representatividade da política pública, tanto quanto de maior limitação ao poder discricionário do *policy-maker*¹⁸.

b) Os resultados ou metas desejadas. São *objetivos* da organização (ou de suas unidades de decisão), que não envolvem necessariamente a quantificação; de fato, podem-se constituir do enunciado de propósitos qualitativos.

c) As grandes linhas de ação para diferentes níveis e unidades de decisão da organização, na promoção dos objetivos. São as *políticas*, propriamente ditas.

d) As principais linhas de ação específicas, para a promoção dos objetivos e viabilização das políticas. São as *estratégias*.

e) Os procedimentos gerais da organização utilizados em resposta a um tipo particular de estímulo. São os *programas*, que podem ser tão detalhados quanto quisermos, descendo até o nível do desempenho individual. Nessa seqüência, poderiam ainda vir os projetos, os orçamentos, os planos de aplicação, etc.

O Esquema 4 sumaria essa hierarquia de ações ao longo do processo decisório na organização de Governo.

A decomposição estabelecida nos itens acima é um conjunto articulado de conceitos de tal sorte que uma determinada política pública pode ser situada em qualquer daqueles cinco níveis, tanto quanto pode ser vista como uma cadeia de decisões que se inicia com as missões e vai até a alocação de recursos.

O Esquema 5 ilustra uma utilização dessa tipologia. Trata-se de uma aplicação hipotética ao caso da política de controle de preços e ao Conselho Interministerial de Preços (CIP). Nesse esquema não estão enunciadas as missões constitucionais que transcendem a política de controle de preços e se aplicam à política pública, como um todo (v. g., a preservação da propriedade privada)

Esquema 4: Hierarquia de ações no processo decisório de política pública



Esquema 5: Política de controle de preços: um exemplo hipotético de hierarquização de ações no processo decisório do CIP

Missões

- M1: Adequar o controle de preços às necessidades conjunturais da política econômica do governo
- M2: Supervisionar as práticas de mercado e coibir os mecanismos inibidores da eficiência competitiva
- M3: Sensibilizar empresários, consumidores e a opinião pública em geral, para os objetivos do controle de preços

Objetivos

- O1: Estabilidade global de preços
- O2: Estabilidade da rentabilidade econômico-financeira das empresas
- O3: Compatibilidade de estrutura intersetorial de custos
- O4: Atendimento de padrões mínimos de qualidade dos produtos e serviços nos setores sob controle
- O5: Progressiva especialização do controle na formação de preços em setores monopolistas e oligopolistas, bem como dos produtos e serviços providos pelo setor público
- O6: Regulação da concorrência
- O7: Simplificação burocrática e minimização dos custos do controle de preços

Políticas

- P1: Definição e operação de critérios de reajuste de preços
- P2: Definição e operação de um sistema de informações básicas sobre a estrutura de custos de empresas e setores sob controle
- P3: Autorização de repasses de elevações nos itens de custo das empresas aos preços finais dos produtos e serviços
- P4: Acompanhamento dos preços praticados comparativamente aos preços autorizados
- P5: Definição e operação de um sistema de informações básicas sobre empresas e setores liberados, de modo a acompanhar sua evolução

Estratégias*

- E1: Autorização dos repasses de elevação de custos no período, tentando evitar que a média dos aumentos de preço autorizados seja superior à taxa desejada de inflação, em igual período
- E2: Adequação das decisões de incidência dos repasses através de:
 - a) diferenciação do regime de controle, em função da essencialidade conjuntural do setor ou empresa, ou mesmo da necessidade de simplificação burocrática
 - b) fixação do percentual do repasse, ou seja, o grau em que a elevação de custos se transmite aos novos preços autorizados
 - c) parcelamento dos repasses ao longo do tempo
- E3: Coerção de empresas que atuem contra os objetivos do controle de preços, seja coerção "moral" (v. g., exposição do infrator à opinião pública), seja econômico-financeira (ameaça e efetivação de corte de crédito em organizações oficiais)

Programas

- PG1: Liberação do controle de preços:
 - a) identificação de setores (ou empresas) a serem liberados do controle de preços
 - a. 1) significado do setor na política industrial do governo

- a. 2) sensibilidade dos preços do setor relativamente a outros controles que não o controle direto de preços
- a. 3) grau de competitividade existente no setor
- a. 4) participação da formação de preços no setor no cálculo dos índices oficiais de preço
- b) determinação de setores (ou empresas) a serem transferidos para o regime de “liberdade vigiada”, regimes especiais de controle e liberação total
- c) determinação de tipos de controle e reajustes de preços a serem impostos a setores e empresas monopolistas e oligopolistas, bem como à formação de preços de produtos e serviços providos pelo setor público
- d) estudo do impacto potencial da liberalização do controle de preços na evolução da economia em períodos futuros

PG2: Desburocratização:

- a) unificação de critérios de reajuste de preços
- b) consolidação de normas e regulamentos do controle de preços
- c) ampliação e racionalização do uso de computação no arquivamento, processamento e análise de informações relevantes ao controle de preços
- d) simplificação de rotinas administrativas internas

PG3: Interdependências do controle de preços:

- a) vinculação do controle de preços aos reajustes de preços administrados
 - a. 1) estabelecimento de critérios de decisão para os repasses dos reajustes da taxa de câmbio
 - a. 2) estabelecimento de critérios de decisão para os repasses de elevação de custos do óleo combustível
- b) estabelecimento de critérios de decisão para os repasses de reajustes salariais
- c) estabelecimento de critérios de decisão para os repasses de outros eventuais reajustes decorrentes da política econômica do governo

PG4: A fase de “descontrole” e o futuro do CIP:

- a) desenvolvimento de estudos relativos à evolução do CIP, a médio e longo prazos, face ao programa de liberalização do controle de preços (PG1)
 - a. 1) o CIP como organização de supervisão das práticas de mercado e regulador da concorrência, de modo a evitar a concorrência predatória e arranjos oligopolistas
 - a. 2) o CIP como unidade central de um sistema de informações e planejamento de preços
 - a. 3) o estabelecimento de uma política de preços administrados e maior controle sobre atividades de serviços públicos
 - a. 4) O CIP como organização de informação e defesa do consumidor.

Obs.: A listagem acima não implica que não haja alguma incompatibilidade (ou conflito) entre as missões, os objetivos, as políticas, as estratégias e os programas. O exemplo é relevante pela relação vertical (entre faixas) entre os diferentes elementos de hierarquia. Igualmente, a listagem acima não é exaustiva e a enumeração dentro de cada faixa é arbitrária. Utilizou-se, não obstante, a evidência recente do controle de preços no Brasil, desde meados do governo Geisel até fins do primeiro semestre de 1979.

* Na nomenclatura utilizada na teoria de política econômica (ver Capítulo IV, adiante), esses seriam exemplos de *instrumentos* da política de controle de preços.

** Embora de pouco uso no controle de preços no Brasil, o recurso à coerção moral tem sido o ponto central do controle de preços em alguns países, como, por exemplo, a Austrália.

A decomposição de uma política pública nos moldes aqui sugeridos merece alguns comentários. Inicialmente, devemos notar que uma tipologia como essa não se constitui propriamente numa decomposição do processo decisório de governo. As etapas de um processo decisório, de fato, constituem-se muito mais em rotinas de comportamento do que em tipos de decisões tomadas. Em segundo lugar, deve-se notar que essa decomposição de ações do governo está intimamente associada a uma distribuição de papéis desempenhados por inúmeras unidades de decisão no setor público. Assim, por exemplo, a reforma organizacional empreendida no início do governo Geisel (1974) atribuía o estabelecimento de missões e objetivos da política pública aos então criados Conselhos de Desenvolvimento Econômico (CDE) e Social (CDS), integrados no Sistema de Planejamento Federal (SPF), quando, anteriormente, essa atribuição era desempenhada efetivamente pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), em razoável divórcio do SPF. Essa distribuição de papéis na hierarquia das ações do governo é um elemento muito importante na análise de política, mas que tem sido negligenciado pelos cientistas sociais, especialmente pelos economistas. Boa parte dos problemas de efetivação ou implementação das políticas decorre de uma distribuição inadequada de papéis nos vários compartimentos da organização governamental¹⁹.

Por fim, voltando ao tema da transparência ou percepção da política pública, podemos notar que uma política pública, no nível de suas missões e seus objetivos, é, tipicamente, menos transparente do que no nível de suas estratégias ou de seus programas. Desse modo, a reação de grupos na sociedade tende a se dirigir muito mais sobre as estratégias das políticas ou as características de seus programas do que sobre as etapas mais agregadas dessas políticas²⁰. Esse é um aspecto relacionado ao chamado “efeito-funil”, ou seja, o estabelecimento de missões e objetivos refletiria a influência generalizada das condições socioeconômicas e de variáveis como poder, cultura, ideologia e instituições políticas; já no nível do estabelecimento de estratégias e programas – o âmbito das decisões mais específicas e operacionais –, as condicionantes mais diretas decorrem de características do próprio processo decisório (v. g., grau de centralização, maior ou menor extensão das cadeias de decisão).

Notas

- * NE: Ao longo do texto e das notas, existem referências a outras partes da obra completa. Para consulta, ver: MONTEIRO, Jorge Vianna. *Fundamentos de política pública*. Rio de Janeiro: Ipea, 1982.
- ¹ A posição que aqui defendemos decorre de uma argumentação de Simon, segundo a qual uma teoria de organização não existe sem sua contrapartida, uma teoria da escolha. Ver, a respeito, Monteiro (1979 a e 1979 b).
 - ² A propósito, o Esquema I.3 é uma forma de se definir o *policy-space*.
 - ³ O que não tem necessariamente contrapartida na organização formal do processo decisório.
 - ⁴ Para o leitor que não considere tal observação tão notória, é ilustrativa a argumentação de Scharff (1976).
 - ⁵ Essa é uma preocupação muito atual quanto à sobrecarga do governo e com a possível implicação da ingovernabilidade do setor público. Uma referência central a esse respeito é King (1975).
 - ⁶ Entre inúmeras referências, ver Lorsch (1976).
 - ⁷ Evidências sugestivas nesse sentido e relativas a organizações privadas são apresentadas em Lorsch e March (1974).
 - ⁸ Para o sentido preciso dessa ocorrência, ver Capítulo VII, adiante.
 - ⁹ Ver, a esse respeito, o Capítulo VII.
 - ¹⁰ A bibliografia relevante sobre esse tema é substancial e incessante. Uma referência importante e sofisticada ainda é Bornstein (1973). Publicações como *Problems of communism* e *Eastern European economics* permitem visões mais diretas e atualizadas dessa experiência.
 - ¹¹ No caso de alguns países da Europa Oriental – a Hungria, por exemplo –, tal ocorrência pode ser traçada às circunstâncias históricas de adoção de uma política de desenvolvimento tipo União Soviética sem que o país se enquadrasse nos pressupostos-chave do modelo soviético, entre os quais a abundância de recursos naturais e extensão territorial.
 - ¹² Veja-se o documento *Diretrizes do planejamento* e, especialmente, o documento setorial da Fazenda, escrito sob inspiração do então ministro Rischbieter, ambos divulgados amplamente no mês de março de 1979.
 - ¹³ Paralelamente, há um outro aspecto que eventualmente pode ser relevante para nós: o caso húngaro ilustra uma reforma que endogeneiza os limites políticos que devem ser observados na política econômica. Embora no Brasil tais limites políticos venham sendo redefinidos e alargados (a chamada “abertura política” do governo Figueiredo) – diferentemente do caso húngaro –, a semelhança está na necessidade de se lidar explicitamente com variáveis políticas na definição da política econômica.
 - ¹⁴ Outra vez, um exemplo disso seriam as unidades colegiadas. Ver, a respeito, o Capítulo VII, adiante.
 - ¹⁵ É importante notar que é sob esse ângulo que a política de previdência social pode se tornar mais transparente. Afinal, são as filas à porta dos ambulatórios do Inamps que dão aos beneficiários da previdência uma visão concreta dessa política.
 - ¹⁶ Duas referências relevantes são King e Cleland (1978) e Paine e Naumes (1974).
 - ¹⁷ Note-se que, por vezes, um órgão público pode estabelecer sua missão à margem (ou em adição) da sua missão, como estabelecida no ato de sua criação. A diversificação de atividades

tão característica das empresas estatais brasileiras na década de 1970 é um bom exemplo nesse sentido. Igualmente, esse recurso pode ser um fator de sobrevivência na organização pública. Sobre esse ponto de vista, ver Kaufman (1976).

¹⁸ Esse é um ponto de vista polêmico e atual que encontra seu tratamento mais explícito em Buchanan e Wagner (1977).

¹⁹ Em especial, isso é verdadeiro no circuito interjurisdicional, ou seja, quando uma política é articulada em nível federal, regional, estadual e municipal.

²⁰ Um estudo de caso interessante sobre essa incidência diferenciada de conflitos é apresentado por Mayntz (1976) e diz respeito à política de proteção ambiental da República Federal da Alemanha.

Leituras complementares

ALLISON, G. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971, cap. 1, 3 e 5.

Este é um celebrado texto de recomposição de uma política (no caso, uma decisão de política externa), a partir de três histórias alternativas: a do modelo do *policy-maker* racional, a do processo organizacional e a da barganha política.

GRANICK, D. An organizational model of Soviet industrial planning. *The Journal of Political Economy*, pp. 109-30, abr. 1959.

O pano de fundo é o planejamento industrial na União Soviética, porém a linha melódica deste brilhante artigo de Granick é a articulação da organização econômica. A leitura não é simples, mas a profundidade de visão analítica que se obtém neste texto torna-o uma música rara.

KORNAL, J. *Anti-equilibrium: on economic systems theory and the tasks of research*. Amsterdã: North Holland, 1971, cap. 4, 5, 6 e 7.

Kornai é possivelmente o grande inovador do pensamento econômico na década de 70. Seu trabalho está ultimamente vinculado à reforma econômica húngara, mas sempre é evidente a preocupação de construir um quadro analítico mais amplo que acomoda a ação governamental. Os capítulos aqui indicados são preciosos em termos de elaboração de conceitos organizacionais.

MONTEIRO, J. V.; CUNHA, L. R. A. A formulação da política industrial no Brasil. In: SUZIGAN, W., (Ed.). *Indústria: política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978, pp. 11-34. Série Monográfica, 28.

Embora parcialmente superada pelas constantes alterações na organização do governo federal, esta leitura é particularmente indicada pelo uso da definição de política como categoria analítica. De fato, os autores utilizam uma noção matricial de política industrial que evidencia a inter-relação de decisões.

SMITH, T. The policy implementation process. *Policy Sciences*, 4, pp. 197-209, 1973.

Uma inteligente caracterização dos obstáculos na operacionalização das políticas públicas. Interessante o envolvimento do grupo-meta de uma política e sua articulação com a organização implementadora. Trata-se de uma concepção analítica de grande maleabilidade empírica.

Referências bibliográficas

- ALLISON, G. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little Brown and Co., 1971.
- BORNSTEIN, M. *Plan and market: economic reform in Eastern Europe*. New Haven, Yale University Press, 1973.
- BROWN, A.; NEUBERGER, E. Basic features of a centrally planned economy. In: Brown, A.; Neuberger, E. (Eds.). *International trade and central planning*. Berkeley: University of California Press, 1968, pp. 405-415.
- BUCHANAN, J.; Wagner, R. *Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press, 1977.
- CVERT, J.; MARCH, J. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1963.
- DROR, Y. *Public policymaking re-examined*. San Francisco: Chandler, 1968.
- HAH, C.; LINDQUIST, R. The 1952 steel seizure revisited: a systematic study in presidential decision making. *Administrative Science Quarterly*, 20, pp. 587-605, dez. 1975.
- KAUFMAN, A. *Are government organizations immortal?* Washington: Brookings Institution, 1976.
- KING, A. Overload: problems of governing in the 1970's. *Political Studies*, XXIII, pp. 162-174, jun. 1975.
- KING, A.; CLELAND, D. *Strategic planning and policy*. New York: Van Nostrand Reinhold Company, 1978.
- KORNAI, J. *Overcentralization in economic administration*. Oxford: Oxford University Press, 1959.
- LEYS, C. A new conception of planning. In: FABER, M.; SEERS, D. (Eds.). *The crisis in planning*. Londres: Chatto and Windus, 1972, v. 1, pp. 56-76.
- LORSCH, J. Contingency theory and organization design: a personal odyssey. In: *The management organization design: strategies and implementation*. New York: North Holland, 1976, v. I, pp. 141-165.
- LORSCH, J.; MORSE, J. *Organizations and their members: a contingency approach*. New York: Harper & Row, 1974.
- MAYNTZ, R. Environmental policy conflicts: the case of the German Federal Republic. *Policy Analysis*, 2, pp. 577-587, 1976.
- MONTEIRO, J. V. Comportamento, formulação de decisões e organização: contribuição de Herbert Simon à Economia. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 9 (1), pp. 261-264, abr. 1979.
- _____. Coordenação e interdependência de atividades na organização governamental. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 9 (2), pp. 505-516, ago. 1979.
- PAINE, F.; NAUMES, W. *Strategy and policy formation: an integrative approach*. Philadelphia: Saunders Company, 1974.
- SCHARPF, F. *Does organization matter?* task structure and interaction in the ministerial bureaucracy. Berlin, International Institute of Management, *Preprint Series*, I/76-12, fev. 1976.
- SEERS, D. The prevalence of pseudo-planning. In: FABER, M.; SEERS, D. (Eds.) *The crisis in planning*. Londres, Chatto and Windus, 1972, v. I, pp. 19-34.

SNYDER, R.; PAIGE, G. The United States decision to resist aggression in Korea: the application of an analytical scheme. *Administrative Science Quarterly*, pp. 341-378, dez. 1958.

Jorge Vianna Monteiro é professor do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e editor da carta de conjuntura quinzenal *Estratégia macroeconômica*. Texto originalmente publicado em: MONTEIRO, Jorge Vianna. Os níveis de análise das políticas públicas. In: ———. *Fundamentos de política pública*. Rio de Janeiro: Ipea, 1982. cap. 2, pp. 33-53.

Reimpressão autorizada pelo autor e pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea).