

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>	

O PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICA*

Jorge Vianna Monteiro

“Se uma decisão importante deve ser tomada, eles (os persas) discutem a questão enquanto estão bêbados e, no dia seguinte, o chefe da casa onde se deu a discussão submete sua decisão para reconsideração, quando eles estão sóbrios. Se eles a aprovam, ela é adotada; se não, ela é abandonada. Contrariamente, qualquer decisão que eles tomem quando estão sóbrios é reconsiderada depois, quando eles estão bêbados.” (HERÓDOTO, 484-425 a.C.)

O processo decisório de política

Tendo especulado com algum detalhe sobre o conteúdo analítico do termo *política pública*, os capítulos anteriores nos permitem agora distinguir certos atributos mais específicos das políticas públicas, boa parte dos quais estão relacionados à concepção de que a política pública é o *output* de um processo decisório interorganizacional.

A literatura das “ciências de decisão” costuma distinguir dois contextos amplos em que se processam as decisões:

a) O contexto de oportunidade, em que a política é estabelecida “voluntariamente” pelo *policy-maker*, ou seja, trata-se de uma situação em que a capacidade de rastreio¹ da organização governamental é utilizada com ampla folga, em grande parte devido:

- à relativa clareza com que pode ser estabelecido o problema de política a ser resolvido, o que não significa necessariamente um modo único de percepção da conjuntura (se há percepções diversas – dentro e fora da organização de decisão – elas são incorporadas no processo decisório); e

- à reduzida (ou mesmo ausente) pressão de grupos de interesse, o que torna o tempo da ação relativamente flexível.

Essas duas condições (relativa clareza de diagnóstico e flexibilidade de cronograma) tanto podem ocorrer em decisões rotineiras, no sentido de processos decisórios cíclicos (v. g., política orçamentária, política tributária), como em níveis de definição de política muito amplos (v. g., universalização da previdência social, Plano Nacional de Saúde).

b) Em outro extremo estão as conjunturas de crise, em que as políticas adotadas ocorrem muito mais por provocação do que por atitude voluntária dos *policy-makers*. Nesse sentido, em situação de crise ocorre:

- sobrecarga na capacidade de rastreamento da organização governamental face ao seu meio externo incerto e turbulento. Por implicação, torna-se crítica a própria definição ou caracterização do problema sobre o qual se pretende atuar. Na possibilidade de visões alternativas quanto ao problema de política elas são bastante conflitantes e mesmo – em boa margem – não se chega a ter a percepção dessas alternativas; e

- pressões intensas de dentro e de fora da organização de política no sentido de se estabelecer um curso de ação. Por implicação, o tempo de ação torna-se pouco flexível, e o *timing* da política passa a ser um elemento importante a ser considerado pelo *policy-maker*.

A sobrecarga da capacidade de rastreamento e a pouca flexibilidade do tempo de ação levam ao estabelecimento de políticas que não contemplam opções, aumentando a probabilidade de correções e ajustamentos².

Essas são duas situações extremas, e seria despropositado pensar que as políticas públicas também se distribuíssem por esses casos limites. Com efeito, toda política envolve elementos de oportunidade, tanto quanto de crise, e, assim sendo, é relevante ver essa gradação de oportunidade à crise desdobrando o processo de formação de políticas, segundo: o grau de inovação que é requerido no estabelecimento de uma política; e os procedimentos internos (ou fases) do processo decisório dessa política.

Esse é o folclore da análise de processos decisórios. Outra vez, são incontáveis as sugestões encontradas na literatura especializada: uma delas é a de Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976), que nos parece bastante densa para adaptá-la ao contexto de política pública.

As políticas diferem umas das outras, entre outros aspectos, pela sua emergência ao longo do processo decisório. Em processos decisórios rotineiros (v.g., processo orçamentário), as ações dos *policy-makers* já são, em geral, programadas de início. Sua efetivação apenas aguarda o tempo apropriado, dentro de um cronograma mais ou menos formalizado. Assim também ocorre com a operação de certos instrumentos³ de política em determinadas conjunturas: tudo que o *policy-maker* tem que decidir é a dosagem ou mistura desses parâmetros cuja atuação é típica naquelas conjunturas. Estão nesse caso boa parte das políticas fiscal, cambial e monetária. É certo que essa calibração e a mistura de instrumentos de política podem-se constituir num ponto crítico do estabelecimento da política.

Uma segunda possibilidade – e que se encontra bastante próxima da anterior – é que as políticas vão-se tornando conhecidas (ou tomando forma) ao longo do processo decisório. Aqui, o processo decisório não se confunde tão simplesmente com a operacionalização de uma *determinada* política, mas envolve alguma capacidade analítica mais ativa de compreender o problema de política e suas possíveis soluções. Uma variante dessa possibilidade é a de adaptação de políticas anteriormente adotadas. Incluem-se, nesse caso, a comparação de experiências em outras economias, lidando com circunstâncias semelhantes. Por exemplo, políticas de energia seguem padrões semelhantes pelo mundo afora, copiando-se, adaptando-se umas às outras. Também a introdução da indexação (correção monetária), no âmbito da política econômica, é um bom exemplo de “solução adaptada”, isto é, uma modificação de soluções disponíveis e já praticadas em outros países.

Todavia, a complexidade dos processos decisórios de política pública encontra sua caracterização mais típica nas situações em que o *policy-maker* é um inovador, ou seja, quando a conjuntura requer uma ação absolutamente nova, fora dos padrões habitualmente praticados. Em boa margem, o prolongamento das situações de crise contribui para tais processos inovadores. Uma reflexão sobre a crise do petróleo que já se estende desde 1972/1973 pode indicar em vários países – em especial no Brasil – uma mudança radical na concepção macroeconômica que se vem revelando no teor das políticas adotadas: tanto no tipo e mistura de parâmetros de política que são acionados, como na intensidade dessa manipulação. Um exemplo significativo

nesse sentido é a política econômica proposta em meados de 1979 pelo então novo ministro do Planejamento (Delfim Netto), comparativamente à que vinha sendo praticada pelo seu antecessor (Mario Simonsen)⁴.

Uma dimensão habitual dessa inovação no processo decisório de política relaciona-se a “reformas” organizacionais de maior ou menor amplitude. A criação de novas unidades de decisão ou a redefinição de atribuições nas unidades já existentes é um sinalizador dessa necessidade de adaptação à crise. Em tempos recentes (v.g., início do governo Geisel, segundo trimestre de 1974, e início da administração do ministro Delfim Netto na Secretaria de Planejamento, no segundo semestre de 1979) há numerosas evidências dessas reformas. O capítulo VII, que trata da organização de formulação de políticas no Brasil, ilustra com maior detalhe algumas dessas inovações organizacionais.

A discussão anterior torna-se mais significativa quando recorremos ao expediente de tentar identificar fases homogêneas no processo decisório de política. De fato, “processo decisório de política” é um rótulo muito amplo que oculta aspectos relevantes para entendermos o *output* desse processo, ou seja, a política pública.

No capítulo II mencionamos o princípio de divisão de tarefas que vigora na organização governamental. A dimensão dessa divisão foi estabelecida em termos da diferenciação de linguagens e informação, da definição da base (v.g., funcional, por objetivos, temporal) da organização, e do nível de desagregação das políticas. Agora, vamos considerar esse princípio de divisão de tarefas através de procedimentos típicos, ao longo do processo decisório. Para facilitar a argumentação, vamos rotular tais procedimentos internos ao processo decisório, como resumido no Esquema 1.

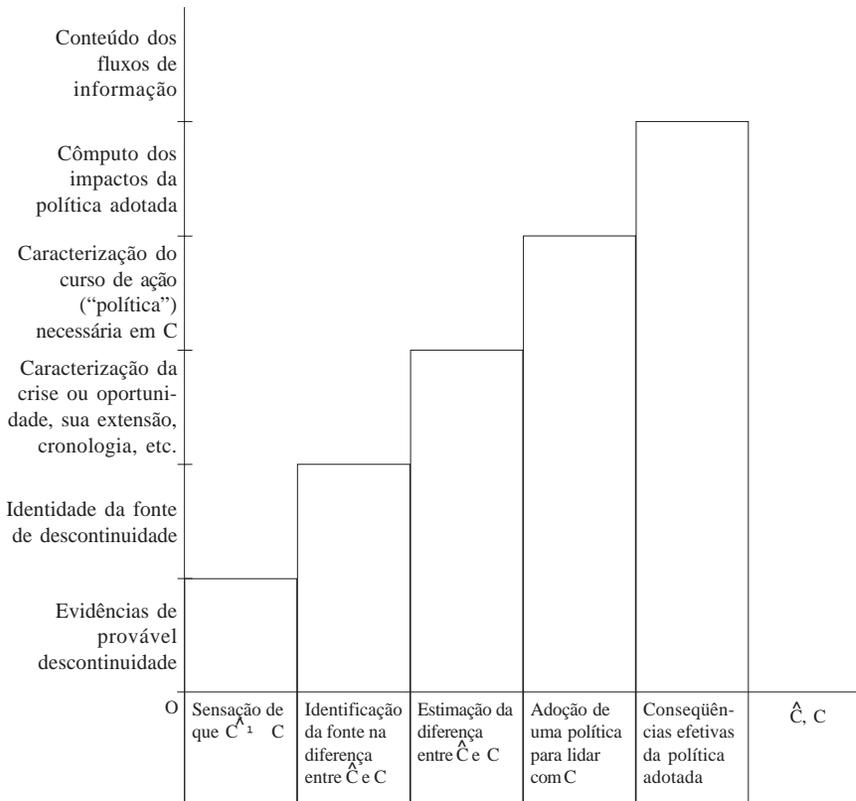
Um aspecto das políticas públicas que tem sido muito ignorado pelos economistas, mas que tem ocupado os cientistas políticos, é o de quando e como o *policy-maker* tem a sensação de que “algo precisa ser feito”, ou seja, como se dá a formação da agenda do *policy-maker*. Em variados graus de formalização, o *policy-maker* tem um padrão esperado⁵ para uma dada conjuntura. Tal diferença aliada a uma margem de tolerância – que difere a cada caso – introduz o tema de política nas preocupações do *policy-maker*. Por outro lado, podemos imaginar que há um *continuum* de níveis em que tais

Esquema 1: procedimentos internos ao processo decisório de política pública

- P.1 – Identificação
 - 1.1 – Reconhecimento
 - 1.2 – Diagnóstico
- P.2 – Desenvolvimento
 - 2.1 – Busca
 - 2.2 – *Design*
- P.3 – Seleção
 - 3.1 – Peneiramento
 - 3.2 – Avaliação – Escolha
 - 3.3 – Autorização

Obs.: As categorias acima são originariamente propostas em Mintzberg e outros (1976).

Esquema 2: a relação da diferença entre a conjuntura esperada (\hat{C}) e a efetiva (C) e o conteúdo dos fluxos de informação no processo decisório de política



Esquema 3: conteúdo de um fluxo de informação: uma cronologia da crise do petróleo*

- 1^a-9-73 – Nacionalização pela Líbia dos interesses de companhias de exploração de petróleo.
- 5 a 9-9-73 – Conferência de países em desenvolvimento, em Argel, vincula a ação de “associações de produtores” a pressões para retirada de Israel de terras do mundo árabe.
- 15 a 16-9-73 – 35^a reunião da OPEP, em Viena, trata de negociação coletiva de preços junto às companhias de exploração de petróleo.
- 6-10-73 – Início da guerra entre árabes e Israel.
- 7-10-73 – Iraque nacionaliza interesses de companhia de exploração de petróleo.
- 8 a 10-10-73 – Reunião do comitê de ministros da OPEP com representantes das companhias de exploração de petróleo para revisão de acordo de preços estabelecido em 1971. Falham as negociações.
- 16-10-73 – Alguns países do Golfo Pérsico aumentam unilateralmente o preço do petróleo de \$3 para \$5 por barril.
- 17-10-73 – Em reunião no Kuwait, ministros do petróleo de países árabes acertam o uso do preço do petróleo como arma no conflito árabes–Israel, tanto quanto o embargo e o corte nas exportações.
- 19 a 20-10-73 – Arábia Saudita e outros países árabes decretam embargo de exportação de petróleo para os Estados Unidos.
- 23 a 28-10-73 – O embargo é estendido à Holanda.
- 4 a 5-10-73 – No Kuwait, reúnem-se os ministros do petróleo dos países árabes e anunciam corte de 25% na produção alcançada em setembro.
- 9-12-73 – Anúncio no Kuwait de novo corte de 5% na produção de petróleo.
- 22 a 24-12-73 – Comitê ministerial da OPEP decide aumentar preço do petróleo cru para \$11,6 por barril, a partir de janeiro.
- 24 a 25-12-73 – Ministros do petróleo reunidos no Kuwait cancelam a redução de 5% na produção e reduzem o corte de 25% para 15% a partir de setembro.
- 12 a 14-2-74 – Chefes de Estados árabes (Argélia, Egito, Síria e Arábia Saudita) discutem a “estratégia do petróleo” face à evolução da guerra árabes–Israel.
- 13-3-74 – Em Trípoli anuncia-se o fim do embargo aos Estados Unidos e restaura-se a produção aos níveis de antes de outubro.
- 10 a 11-7-74 – Suspensão do embargo à Holanda.

*Composto a partir de Smart (1975).

diferenças são detectadas: das mais vagas às mais concretas. O Esquema 2 associa os diversos níveis das diferenças do estado esperado (\hat{C}) e o estado efetivo (C) de uma conjuntura e o conteúdo do fluxo de informações que chegam à organização de política. Pode-se constatar nesse Esquema que a

política pública é estabelecida em variados graus de incerteza: ao longo do eixo horizontal, da esquerda para a direita, essa incerteza se reduz.

Por seu turno, o Esquema 3 ilustra esse variado grau de precisão de um fluxo de informação, a partir de uma cronologia de eventos relacionados à “crise do petróleo”. O leitor lucrará em examinar as variadas leituras a que os elementos dessa cronologia permitem chegar, bem como em tentar relacioná-las à maior ou menor prontidão da organização de formulação de políticas.

Esse reconhecimento de que algo precisa ser feito pode-se dar pela manifestação, mais ou menos intensa, de grupos de fora da organização governamental, tais como grupos de interesse, órgãos de opinião pública, governos de outros países, a própria classe política (Congresso), ou mesmo no sentido do voto em uma eleição. De modo geral, em regimes políticos pouco representativos é usual limitar a atuação da classe política à outra ponta do processo decisório (a fase de autorização), excluindo-a – ou tornando-a meramente cerimonial – do papel sinalizador de necessidades de política. Em tais circunstâncias, o processo decisório de governo é essencialmente o processo decisório do Poder Executivo. Já em regimes políticos democráticos (ou seja, no contexto de governo representativo), o Legislativo tem participação muito ativa nessa fase de reconhecimento do processo decisório, se não por iniciativa própria, como canal das demandas da coletividade.

A fase de reconhecimento está também intimamente associada ao que vem sendo rotulado na literatura especializada de “capacidade de rastreamento” do meio externo, isto é, a maior ou menor percepção dos *policy-makers* quanto às mudanças que ocorrem no meio externo sobre o qual atua a política. Esse rastreamento envolve um problema de tradução⁶, isto é, de como interpretar os sinais que chegam à organização. Por exemplo, se os juros no Euromarket estão caindo ou subindo, como devemos incorporar tal evidência à formulação de política econômica? Até que ponto o *policy-maker* deve-se inquietar com essa ocorrência?

Para responder a tais questões, há que interpretar relações bem conhecidas entre variáveis – o que sempre será a tarefa da *expertise* dos técnicos do governo. Mas também há que conhecer as relações que não são bem conhecidas. São essas que tipicamente desempenham um papel-chave no processo de decisão, e é nesse sentido que a capacidade de rastreamento

requer uma sensibilidade, uma quase capacidade artística, que poucos *policy-makers*, de fato, exercitam ou possuem.

O rastreamento falho pode levar a ações que acabam por transferir pesados ônus para a coletividade, e mesmo para gerações futuras, tanto quanto por acarretar a perda de uma oportunidade ou a aproximação de uma crise – o que, inicialmente, sugere as fortes conotações éticas da política pública.

A atividade de rastreamento também envolve a definição e construção de “bases de dados estratégicos” (BDE), que são evidências sobre os aspectos mais significativos não só de grupos de variáveis do meio externo à organização de política, como também de variáveis referentes ao próprio desempenho do setor público. Entre outras BDEs, desempenham papel relevante no processo decisório da política pública as seguintes:

a) BDE de Condições Políticas: interpretação das posições e valores dos diferentes grupos da sociedade quanto à conjuntura econômica e social do país, incluindo as posições e os valores do grupo dirigente;

b) BDE de Condições Organizacionais: estrutura e desempenho da organização de política, em termos de suas interdependências e divisões de tarefas, e avaliação do papel desempenhado pelo governo nos setores econômico e social;

c) BDE da Conjuntura Interna: tendências e projeções de agregados como produto real, meios de pagamento, inflação, etc.;

d) BDE das Condições Empresariais: tendências e projeções do nível de atividades em termos de desempenho setorial (preços, custos, emprego, captação e aplicação de recursos financeiros, tecnologia, etc.); e

e) BDE da Conjuntura Internacional: tendências e projeções de balanço de pagamentos, captação de recursos externos, importação e exportação.

A fase de identificação da política torna-se mais densa com o diagnóstico, em que de fato se estabelece qual é o problema de política⁷, com a identificação da natureza do estímulo e de relações de causa e efeito. Outra vez, há diversos graus de formalismo com que esse procedimento pode ocorrer: desde o simples envolvimento dos setores de pesquisa, planejamento e assessoria técnica da organização, até a constituição de um grupo-tarefa *ad hoc* (v.g., o Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste – GTDN –, como precursor da Sudene), ou mesmo da transferência do

encargo do diagnóstico a organizações externas ao governo (v.g., os *think tanks* e as empresas de consultoria, de modo geral).

Em seqüência à identificação, através das fases de reconhecimento e diagnóstico, chega-se a uma elaboração mais complexa da política: o desenvolvimento de soluções. Boa parcela do tempo e dos recursos humanos e materiais no processo decisório costuma concentrar-se nessa fase. Inicialmente, procede-se à busca de soluções, que representa a tentativa de encontrar políticas já disponíveis, eventualmente já praticadas em circunstâncias análogas. Essa busca tanto pode ser passiva, no sentido de o *policy-maker* aguardar que sejam propostas soluções (v.g., através de um balão de ensaio), ou ativa, quando em diferentes segmentos da organização há a busca direta por alternativas. Todavia, é o estabelecimento de soluções ou políticas criadas especificamente para o problema diagnosticado que requer a engenhosidade do *policy-maker* (essa é a fase do *design* de política, propriamente dito). Em certas conjunturas, essa é uma tarefa totalmente inovadora; em outros casos, a inovação limita-se a adaptações de soluções já disponíveis. Como mencionado anteriormente, essa inovação é sempre mais intensa em situações de crise. Assim, comparativamente ao início dos anos 70, a segunda metade da década de 70 ilustra uma intensa inovação institucional macroeconômica, com a reorganização e a reorientação tanto dos instrumentos da política macroeconômica, como da estrutura de decisão que trata dos problemas macroeconômicos.

A seleção é logicamente a fase final do processo decisório, podendo envolver diferentes estágios de investigação de alternativas. Segundo Kornai (1971), o esforço intelectual no processo decisório concentra-se nas fases de identificação e desenvolvimento, de tal sorte que a seleção da política é em grande parte uma escolha aleatória. Contrariamente, a literatura de processo decisório, especialmente a de Economia, apenas enfatiza essa etapa final da decisão propriamente dita, negligenciando o processo de preparação da decisão⁸.

A seleção envolve a determinação, tentativa de um número maior de alternativas do que efetivamente será avaliado. É a fase do peneiramento, que é feito segundo critérios bastante flexíveis. De modo geral, a preocupação é apenas a de eliminar as políticas que não são viáveis. Um desses critérios

amplos utilizados no peneiramento costuma ser do tipo “alternativas que não comprometam as possibilidades eleitorais do governo”.

Na avaliação ou escolha propriamente dita, as políticas já são mais formalmente reconhecidas e, portanto, sujeitas tanto a critérios analíticos, como a barganha política⁹. Por fim, ocorre a autorização, de vez que nem sempre quem escolhe a política tem autoridade legal para comprometer a organização com esse curso de ação. A tramitação legislativa é, por vezes, a contrapartida formal dessa fase de autorização, que – obviamente – pode ser meramente simbólica ou homologatória. Todavia, não deveríamos supor que essa autorização é uma consequência inevitável, ou tão pacífica, das fases anteriores do processo de formação de uma política. Nem mesmo que seria uma fase sem maior interesse para o analista de política.

De modo geral, é na autorização que a política se torna mais transparente, tanto para os *policy-makers*, quanto para a sociedade como um todo, e é nessa circunstância que se poderá perceber melhor os interesses de diferentes grupos, os critérios de decisão utilizados, os mecanismos pelos quais se pensa operacionalizar a política, etc. Um estudo de caso relevante consiste na tramitação de boa parte da política econômica, no âmbito do Conselho Monetário Nacional (CMN) com seu sistema de compressão do processo decisório, isto é, em uma única reunião do CMN são apresentadas e discutidas alternativas de política (através das chamadas “declarações de voto” de um ou mais membros do conselho), dado o detalhamento a essa política, e a emissão – pelas unidades de decisão competentes – de decretos, portarias, resoluções, etc.

Tal compactação do processo decisório é tanto mais favorecida pela composição variada de membros do CMN¹⁰, que envolve ministros e elementos de níveis de decisão mais subalternos que atuam nos estágios mais operacionais das políticas.

Os processos decisórios de política do mundo real apresentam algumas complexidades à margem dessas fases hipotéticas que acabamos de passar em revista.

Primeiramente, vale lembrar que a tramitação de uma política em seu processo de formação não é necessariamente linear, ou seja, é frequente a ocorrência de *loops* (v.g., na ocorrência de algum impasse imprevisto ou esbarra-se na limitação da própria capacidade analítica da organização),

quando então uma ou mais fases do processo de decisão podem-se alongar indefinidamente. Esse teria sido o caso do racionamento de combustíveis no Brasil, ao final do governo Geisel (em torno de 1975 e meados de 1977), quando poderíamos apontar um *loop* na fase de avaliação ou escolha da política de racionamento.

O rompimento de um *loop* pode ocorrer pela redefinição de uma fase do processo anterior à fase em que ocorre o *loop*. Suponhamos que o *loop* esteja ocorrendo na fase de autorização; por força de grupos de interesse, a autorização (digamos, um projeto de lei a ser enviado ao Congresso) não se materializa. Após algum tempo decorrido, o ministro, ao qual diz respeito essa autorização, aciona sua assessoria para reestudar o assunto, isto é, volta-se à fase de seleção, ou mesmo ao diagnóstico¹¹. Tais *feedbacks* podem tornar extremamente complexos os processos decisórios de política pública.

Outro aspecto relevante a ser notado diz respeito ao grau de comunicação externa que se observa em cada fase do processo de política. É comum imaginarmos que o padrão típico de um processo de política, no que toca às suas ligações externas, é de contatos no ponto terminal (fase de autorização) do processo decisório, especialmente pelo vínculo político desse processo decisório: seria nesse ponto que a classe política (ou os políticos) desempenharia um papel mais ativo na elaboração de uma política.

Todavia, podemos ter uma variedade de outros padrões em que a discussão técnica e a negociação política se estabelecem em fases intermediárias da formação de uma política. Um exemplo notório em anos recentes no Brasil foi a elaboração da chamada “reforma política”, com destaque na atuação do então ministro da Justiça, Petrônio Portella. Os interlocutores – externos à organização governamental – incluíam órgãos de classe (como a OAB, a ABI), técnicos (como juristas de renome) e a própria classe política (individualmente, ou as direções partidárias).

Em certo sentido, o exemplo da reforma jurídica revela um expediente *ad hoc* de consultas e contatos. No entanto, é importante estabelecer até que ponto a organização governamental pode ser estruturada para facilitar essa participação externa. O sentido mais amplo dessa participação externa é obviamente o do governo representativo, isto é, do governo como reflexo

das aspirações da coletividade. Nesse caso, o processo decisório de política não só é generalizadamente sensível às demandas da coletividade, como o Congresso e o Judiciário desempenham papéis relevantes nas diferentes fases da formação de políticas. O exemplo mais notório dessa participação é dado pelos comitês do Senado norte-americano.

Também ocorre com muita frequência a participação técnica setorializada quando representantes de associações de classe ou do setor privado, em geral, compõem comissões consultivas, grupos executivos, etc., da organização de política. São exemplos as Comissões Consultivas do Conselho Monetário Nacional (CMN)¹² e os Grupos Setoriais do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI).

Defasagens nas políticas públicas

Ao mencionarmos o grau de autonomia das políticas, no Capítulo I, ilustramos que o regime de uma política pode ser descrito, entre outros atributos, pela ocorrência de defasagens (ou *lags*). Ao nível de generalidade do Capítulo I, não caberia elaborar sobre esse aspecto. Agora, dentro da visão do processo decisório de política, podemos retomar, em maior detalhe, esse assunto,

Tanto quanto os *feedbacks* e os *loops*, as defasagens observadas na política pública podem seguir padrões variados, tornando a análise de política substancialmente complexa. De modo geral, é grande – e notória – a ignorância do cientista social quanto ao grau de resposta que efetivamente irá resultar da adoção de uma política. Em parte, essa é uma questão técnica (v.g., como prever o comportamento de variáveis aleatórias), porém, é também decorrente de uma visão intelectual míope quanto à adoção de cenários organizacionais e de processos decisórios por demais simplistas. Na parte técnica, a Econometria, bem como outros recursos de projeção quantitativa, tem aprofundado o tratamento empírico dessas defasagens, embora os resultados dessas aplicações apontem muito mais na direção dos efeitos do que na precisão de suas intensidades, quando não encampam de vez a idéia do ajustamento automático¹³.

Assim, o tema das defasagens no regime de uma determinada política acaba por ser deslocado para a prática dessa política, numa espécie de “aprender fazendo”.

Dificuldades à parte, pode-se sempre atenuá-las examinando conceitualmente tais defasagens. Num processo decisório de política, há pelo menos quatro tipos de defasagens:

a) Tipo I – ou defasagem de sinalização. Trata-se de uma defasagem que surge na fase de identificação, no processo decisório, e que decorre da maior ou menor capacidade de rastreio da organização de política, ou seja, ela se define pela diferença na detecção da “necessidade de agir e o reconhecimento dessa necessidade” (cf. FRIEDMAN, 1948, p. 255). Essa defasagem tem sinal negativo quando o rastreio é falho e nos defrontamos com uma ocorrência não antecipada. As evidências factuais da política econômica do Brasil em anos recentes apontariam generalizadamente nessa direção? (O leitor lucrará em percepção analítica se explorar um pouco mais esse ponto.) O sinal positivo na defasagem do Tipo I seria, por outro lado, indicativo de uma prontidão maior dos processos decisórios de política. Nas políticas rotineiras, em que os reajustes e as calibrações são quase automáticos, essa defasagem é virtualmente nula¹⁴.

b) Tipo II – ou defasagem de ação. Trata-se de uma defasagem que surge entre as fases de desempenho e de seleção no processo decisório. Tanto quanto a defasagem do Tipo I está associada à qualidade do rastreio, no Tipo II há uma variedade de limitações de ordem legal, organizacional, etc., que contribue para a sua ampliação.

Mesmo que o reajuste na política seja automático (Tipo I nulo), é pouco provável que não ocorra defasagem do Tipo II, isto é, a diferença entre a leitura da necessidade e o empreendimento da ação. Um exemplo notório de defasagem do Tipo II é dado na área fiscal pelo impedimento legal de, num mesmo exercício (ou ano fiscal), coincidir a criação de um imposto e sua arrecadação: prevê-se uma defasagem de um período (ano) entre esses dois fatos. De igual modo, a capacidade de um município ampliar sua dívida está condicionada por uma aprovação do Senado Federal. Também as rotinas administrativas costumam fornecer exemplos (por vezes, exagerados) de tais limitações: freqüentemente a imprensa do País¹⁵ noticia

entraves burocráticos na transferência de recursos do setor público para o setor privado, contribuindo para uma protelação das intenções do governo.

c) Tipo III – ou a defasagem de resultado, ou seja, a diferença entre o empreendimento da ação e a ocorrência de impactos. Esse é possivelmente o tipo de defasagem mais discutido na literatura de política, como também parece ser o mais abrangente e complexo. Entre outros aspectos, vale notar:

a) que essa defasagem do Tipo III interliga-se com a defasagem do Tipo I, na medida em que a organização de política não pode dispensar a orientação dada pelo rastreamento de políticas já adotadas (as experiências de planejamento que negligenciam o acompanhamento dos planos são por demais notórias para necessitar de maiores considerações); e

b) as políticas apresentam diferentes defasagens de resultados: poucos serão os casos de efeitos contemporâneos, e com frequência há defasagens que se distribuem, segundo variados padrões, ao longo do tempo (essa distribuição de defasagens concorre para dificultar a identificação de uma política, de vez que o analista sempre estará observando misturas ou híbridos de várias políticas e de seus efeitos).

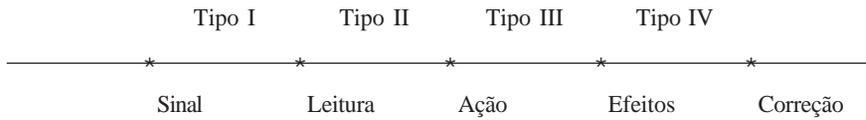
Essa distribuição de defasagens do Tipo III torna razoavelmente simplista a visão de que as políticas agrupam-se em categorias de curto prazo, médio prazo e longo prazo. A política monetária habitualmente tida como política de curto prazo pode ter seus impactos distribuídos ao longo de seis ou oito meses, em que podem ser observadas inúmeras correções de curso que irão alterar ainda mais essa distribuição.

Segundo Friedman (1948, p. 256), “a ordenação das várias políticas segundo a extensão dessa defasagem do Tipo III é inversa à ordenação segundo a extensão da defasagem do Tipo II”. Fica o leitor encarregado de prover um ou dois exemplos ou contra-exemplos quanto a essa afirmação.

d) Tipo IV – ou a defasagem de correção, ou seja, a diferença entre a detecção de conseqüências não desejadas (ou não antecipadas) de uma política e a introdução de correções ou reajustes a essa política. Em parte, essa defasagem está relacionada à observação feita acima, quanto ao necessário rastreamento do curso seguido por uma política.

O Esquema 4 sintetiza a incidência desses quatro tipos de defasagens.

Esquema 4: tipos de defasagem no processo decisório de política



Por fim, vale notar que tais defasagens são em certa medida administráveis pelo *policy-maker*, ou seja, é um recurso freqüente na formulação de políticas o prolongamento intencional do período de leitura, seja na emergência de um problema de política, seja no acompanhamento de uma política. Igualmente, pode interessar ao *policy-maker* adotar políticas cujos efeitos sejam menos intensos contemporaneamente, sobretudo se eles podem ser percebidos como ônus, por parte de amplos segmentos da coletividade: uma política de impactos diferidos pode ser uma escolha deliberada do *policy-maker*, ainda que ele disponha de alternativas mais imediatas.

Transferência e representatividade

Anteriormente, fizemos menção a um atributo das políticas públicas que nos parece relevante tornar a ele, nesta altura de nossa discussão. Trata-se do grau de transparência de uma política: por transparência entenda-se a percepção do processo decisório, tanto por parte dos próprios *policy-makers* (interna), como, especialmente, do ponto de vista dos agentes de decisão externos à organização governamental, que tanto podem ser os destinatários (ou grupo-meta) de uma política, como a sociedade como um todo.

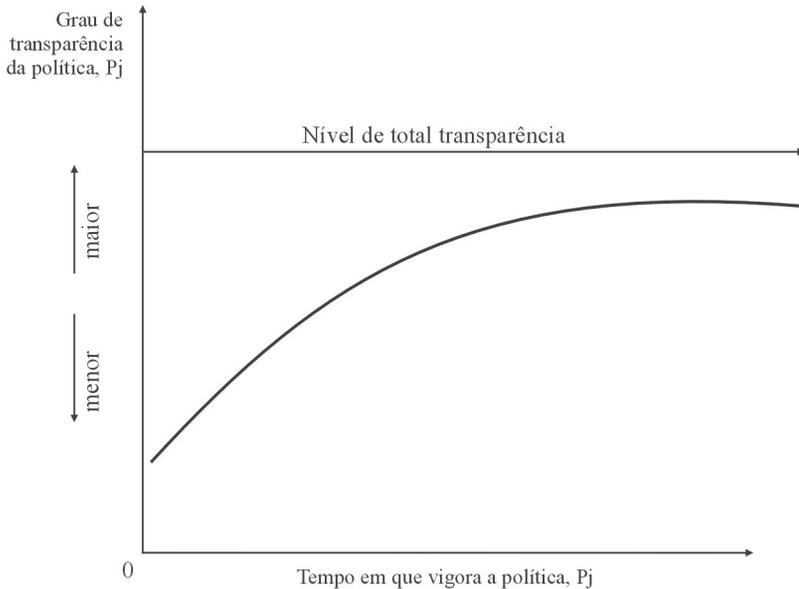
Por certo, nenhuma política apresenta transparência total ou perfeita, porque essa política deixaria de ser política para ser um mero cerimonial homologatório: com os grupos a que se destina essa política antecipando com certeza completa as decisões dos *policy-makers*. Suponha-se, por exemplo, um órgão de governo que controlasse os preços de produtos industriais, segundo uma determinada fórmula matemática que o levasse a cortar invariavelmente 10% dos pleitos de reajuste de preços. Se assim

ocorresse, é certo que os empresários cuidariam de encaminhar seus pleitos devidamente inflados de 10%, para que a contenção do órgão controlador eliminasse essa margem de 10%.

De igual modo, podemos perceber que há certo tipo de política que se situa no outro extremo: o do reduzido grau de transparência. As políticas de armamentos, de segurança nacional, nuclear, e mesmo a política externa, costumam apresentar pouca transparência. Na área econômica, o exemplo mais notório é o da política cambial: governo algum, em parte alguma, pode deixar que se antecipe, em toda a extensão, uma desvalorização cambial, por exemplo. Como costumava dizer um ministro da Fazenda, em assuntos cambiais não me perguntem nada, pois serei forçado a mentir.

De modo geral, a prática continuada de uma política pode colaborar para que a situação descrita acima torne-se mais plausível, com os empresários e outros grupos de interesse familiarizando-se com o processo decisório das políticas. Via de regra, esse não será um problema crítico, mas há casos em que a maior transparência pode contribuir para minimizar os impactos antecipados (pelo *policy-maker*) de uma política. No caso das desvalorizações cambiais, por exemplo, é certo que a maior transparência poderá levar à especulação com a moeda estrangeira, de sorte que, quando de sua implementação, a desvalorização já estaria superada e em nível insuficiente – o que seria uma ocorrência perversa. O Esquema 5 indica a possibilidade da associação inversa entre a transparência de uma política e seu padrão de repetição (medido pelo número de períodos de tempo em que tal política é adotada). Essa é uma possibilidade freqüente na regulação econômica, sobretudo pelas interligações que acabam por se estabelecer entre o órgão regulador e sua clientela. De resto, é sempre relevante lembrar que a formação da política pública é muito mais um jogo contra um adversário inteligente do que um jogo contra a natureza, ou seja, é sempre do interesse dessas clientelas quebrar a intransparência das políticas que lhes são destinadas.

Esquema 5: curva de transparência de uma política pública



Cabe também notar que a transparência de uma política não é homogênea para todos os agentes de decisão do meio externo à organização de governo. Fundamentalmente, a transparência de uma política, do ponto de vista de um indivíduo (cidadão) ou grupo de interesse, depende de sua proximidade ao tema dessa política (v.g., onde se localizam nossos custos e benefícios advindos dessa política?) e sua capacidade privada de rastrear. Por vezes, um cidadão pode ter grande interesse numa política, porém não ter recursos (monetários, tempo disponível) para levantar informação e desenvolver análises quanto a essa política. Já uma empresa tem mais condições de desenvolver essa habilidade de rastrear, com a formação de unidades de pesquisa e planejamento econômico.

Vale ressaltar que o grau de transparência de uma política é um parâmetro passível de ser administrado pelo próprio *policy-maker*. Por vezes, é tão prejudicial aos propósitos de uma política a grande intransparência, tanto quanto o será a grande transparência. Outra vez, a política cambial

serve de exemplo: sejam as desvalorizações cambiais fixadas por uma fórmula matemática do tipo:

$$\gamma = \alpha (I_i - I_e)$$

em que γ , I_i e I_e são, respectivamente, as variações na taxa de câmbio, no índice da inflação interna e no índice da inflação externa, e α um parâmetro do tamanho do reajuste.

Desse modo, talvez convenha ao *policy-maker* anunciar uma política de reajuste cambial nos moldes dessa fórmula, ficando a intransparência restrita seja à fixação do valor de α , seja à sistemática de cálculo dos índices de inflação, seja à própria oportunidade (ou *timing*) do reajuste. O anúncio aberto da política segundo a fórmula contribuiria, entre outros aspectos, para uma maior facilidade do cálculo econômico e da avaliação de alternativas por parte do setor privado.

Ainda com relação ao atributo de transparência, há um ponto polêmico que, a nosso ver, tem recebido pouca atenção na análise de políticas. Trata-se da vinculação da transparência com a representatividade das políticas públicas¹⁶.

Problema de difícil tratamento analítico, a representatividade costuma ser considerada tanto no sentido de representação política, através de mecanismos como plebiscitos e eleições para provimento direto (v.g., a eleição de um prefeito) ou indireto (v.g., os membros da administração do prefeito eleito) de cargos na organização de política, como também no sentido de participação, *ad hoc*, de representantes de grupos de interesse, em todo ou parte do processo decisório de política. Embora ambos os sentidos de representatividade possam ocorrer simultaneamente, a motivação e o conteúdo ideológico deles são distintos, e cremos que a representatividade no segundo sentido fica considerada de modo mais adequado quando vista pelo ângulo da transparência.

Têm sido freqüentes no Brasil as reivindicações propostas por grupos empresariais (ou oferecidas por membros do governo) de aumento na participação no processo decisório de política (basicamente, pelo aumento do número de membros não-governamentais no CMN, CIP e CDI). Tais propostas corresponderiam de fato a um aumento de transparência das decisões de política, e esse aumento na participação talvez seja uma forma

pouco eficaz de aumentar essa transparência¹⁷, especialmente porque: a) poderá ocorrer a substituição do outro sentido de representatividade por este; e b) os limites da transparência costumam ser bem mais estreitos que os da representatividade. Ademais, vale notar um corolário comum aos dois atributos citados: o de possibilitarem um maior controle da coletividade sobre os atos dos *policy-makers*. É óbvio, porém, que só a representatividade garantiria a cobrança de responsabilidade por esses atos. Nesse particular, a transparência é um atributo inócuo.

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 Para uma caracterização mais detalhada dessa capacidade, ver mais adiante, neste mesmo capítulo.

² O que em geral transparece como política tipo “pára-e-anda” ou “casuística”.

³ Para o sentido mais exato desse termo, ver Capítulo IV.

⁴ À guisa de salutar exercício intelectual, o leitor é estimulado a levantar evidências formais dessa inovação na política pública. Para tanto, parece-nos suficiente o recurso à documentação (v.g., discursos, entrevistas) divulgada nos jornais da época, ou seja, março-abril de 1979 e agosto-setembro de 1979.

⁵ Em outros termos, esse padrão esperado é definido pelas preferências do *policy-maker*.

⁶ Devemos creditar a Erich Willner a percepção de alguns aspectos que aqui desenvolvemos.

⁷ Muito da literatura de política nos textos de macroeconomia parte de pressuposto simplista: que o problema de política é um dado. Ao *policy-maker* resta estabelecer a solução desse problema. Para um exercício extremamente interessante de definições alternativas para um problema de política (no caso, a política de combate ao uso de tóxicos) e que demonstra como é simplista supor que o problema é um dado, ver Moore (1976).

⁸ Ver Capítulo IV, adiante, em que esse ponto de vista é ilustrado pela teoria quantitativa de política econômica.

⁹ Segundo Kornai (1971), tanto a utilização de critérios técnicos como a negociação política seguiriam padrões aleatórios.

¹⁰ O que é especialmente verdadeiro no período de 1965 a 1974. Ver, a respeito, o Capítulo VII, adiante.

¹¹ Segundo material apresentado em um seminário que conduzimos, esse teria sido o caso da Política Nacional de Desportos, elaborada no MEC, no governo Geisel. Segundo as evidências apresentadas, essa recorrência da autorização para fases anteriores do processo de decisão teria ocorrido mais de uma vez, retardando substancialmente o advento daquela política.

¹² A atual composição do plenário do Conselho Monetário Nacional envolve ainda nove representantes de entidades privadas.

- ¹³ Para uma posição meio demolidora, mas, não obstante, refrescante no contexto habitualmente pedante e faccioso do uso de técnicas de projeção, ver Armstrong (1978).
- ¹⁴ Essa é a pressuposição da celebrada discussão sobre os “estabilizadores embutidos” freqüente na argumentação de política em textos de macroeconomia.
- ¹⁵ Em 7 de julho de 1978, o jornal *O Estado de São Paulo* noticiava que a Usiminas, nos processos de compra de equipamentos para seu estágio 3 de ampliação de produção, teve de submeter os papéis necessários a 238 assinaturas em nível de ministro de Estado.
- ¹⁶ Esse aspecto é inicialmente abordado em Monteiro (1978).
- ¹⁷ Outras formas seriam, por exemplo, as consultas, sistemáticas ou não, aos grupos de interesse (v.g., ida de ministros a São Paulo e Rio de Janeiro quando do encaminhamento de alguma legislação importante na área industrial) e o *full disclosure* da documentação básica que instrui o processo decisório de política (como em 1978 foi adotado, através de demanda no Judiciário, nos Estados Unidos).

Referências bibliográficas

- ARMSTRONG, J. S. *Long range forecasting: from crystal ball to computer*. New York, Wiley, 1978.
- FRIEDMAN, M. A monetary and fiscal framework for economic stability. *The American Economic Review*, XXXVIII, 3, pp. 245-264, jun. 1948.
- KORNAI, J. *Anti-equilibrium: on economic systems theory and the tasks of research*. Amsterdã, North Holland, 1971.
- MINTZBERG, H.; RAISINGHANI, D.; THÉORËT, A. The structure of “unstructured” decision process. *Administrative Science Quarterly*, pp. 246-275, jun. 1976.
- MONTEIRO, J. V. Representatividade e transparência de uma política pública. In: SIMPÓSIO SOBRE PESQUISA ECONÔMICA, DECISÕES DE GOVERNO E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE. Gramado, Rio Grande do Sul, 5-8 de dezembro de 1978. Mimeografado.
- MOORE, H. Anatomy of the heroin problem: an exercise in problem definition. *Policy Analysis*, pp. 589-613, 1976.
- SMART, I. Uniqueness and generality. *Daedalus*, 104, n. 4, pp. 259-291, 1975.

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. O processo decisório de política. In: ———. *Fundamentos de política pública*. Rio de Janeiro: Ipea, 1982. cap. 3, pp. 63-83. Reimpressão autorizada pelo autor e pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea).