

***PARA ESTUDAR POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS
CONCEITUAIS, METODOLÓGICOS E ABORDAGENS
TEÓRICAS***
***TO STUDY PUBLIC POLICIES: CONCEPTUAL,
METHODOLOGICAL ASPECTS AND THEORETICAL
APPROACHES***
João Pedro Schmidt¹

Recebido em: 10/10/2018
Aceito em: 10/01/2019

jpedro@unisc.br

Resumo: O artigo apresenta, com base em revisão bibliográfica, elementos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas para o estudo das políticas públicas com base na literatura da ciência política. Após situar historicamente e socialmente a análise de políticas, é exposto o conceito de política pública enquanto resposta do poder público a um problema político, seguido de um elenco das principais tipologias. No que concerne à metodologia dos estudos de políticas, sustenta que a abordagem dos ciclos (fases) continua sendo central nas investigações da área, especialmente pela sua compatibilidade com diferentes perspectivas teóricas, e realça a importância de considerar os agentes envolvidos na política e os recursos de poder de cada qual. Por fim, sumariza sete abordagens teóricas influentes no estudo das políticas. A premissa básica reiterada ao longo do texto é que as políticas públicas só podem ser devidamente compreendidas à luz do contexto mais amplo da política.

Palavras-chave: Políticas públicas. Ciclo das políticas. Agentes políticos. Abordagens teóricas.

Abstract: The article presents, based on bibliographic review, conceptual, methodological and theoretical approaches to the study of public policies based on the literature of political science. After historically and socially situating the analysis of policies, the concept of public policy is exposed as a response of the public power to a political problem, followed by a list of the main typologies. With regard to the methodology of policy studies, he argues that the policy cycle approach (phases) remains central to field investigations, especially for their compatibility with different theoretical perspectives, and stresses the importance of considering the actors involved in policy and power resources of each. Finally, he summarizes seven influential theoretical approaches to policy study. The basic premise reiterated throughout the text is that public policies can only be properly understood in the light of the broader context of politics.

Keywords: Public policies. Policy cycle. Political actors. Theoretical approaches.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os estudos sobre *políticas públicas*² desenvolveram-se no contexto pós-2ª Guerra Mundial nos Estados Unidos, com amparo de instituições governamentais e privadas convencidas da importância do viés científico para a boa gestão governamental. A análise de políticas públicas passou a constituir uma subárea da ciência política norte-americana na década de 1950, marcando uma mudança de foco nas investigações sobre a política: em lugar das estruturas e instituições políticas, a atenção voltou-se à ação dos governos. Harold Lasswell, um dos pais da ciência política, apontou como propósito central à nova área a aplicação do conhecimento científico às questões de governo. Nas

¹ Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc – Santa Cruz do Sul – Rio Grande do Sul – Brasil

² Os termos *políticas* e *políticas públicas* são utilizados como sinônimos (o que é comum também na língua inglesa com os termos *policies* e *public policies*).

décadas de 1960 a 1980 predominou a *orientação à solução de problemas*, tendo como pano de fundo as premissas da democracia liberal e do positivismo³. A análise de políticas estava a serviço do objetivo de formular proposições e recomendações que alavancassem políticas mais efetivas e responsivas às demandas sociais.

A orientação à solução de problemas, assentada em métodos científicos, obteve calorosa acolhida nos meios políticos norte-americanos, com a confiança de que os especialistas em políticas públicas poderiam ser um elo entre governantes (às voltas com problemas de toda ordem) e cidadãos (impacientes com as falhas da gestão pública). Na década de 1960, os estudos de políticas públicas ultrapassaram os muros das universidades norte-americanas, passando a ser comuns em órgãos públicos e *think tanks*. Na década de 1980, virtualmente cada escritório federal tinha seu ramo de análise de políticas. Todavia, a expectativa acerca das soluções científicas para problemas públicos, assentadas no enfoque positivista da abordagem objetiva e neutra dos fatos, não se confirmou. Na política real, as proposições dos especialistas encontraram pouco eco e o positivismo começou a ser fortemente contestado. O objetivismo e a racionalidade instrumental estariam, segundo os críticos, a serviço da política tecnocrática e autoritária. A década de 1990 assinalou um “giro pós-positivista” nos estudos. O pós-positivismo, sem desconhecer a importância da análise empírica, deu ênfase à análise do discurso político e afirmou seu compromisso com a participação democrática, vendo o processo político como um exercício eminentemente retórico e interpretativo. (FISCHER; FORESTER, 2002) Hoje é possível afirmar que, mais do que prescrições e recomendações, o que as pesquisas de políticas públicas proporcionam são categorias analíticas para entender os problemas, evidenciar a multicausalidade que está na sua origem, a necessidade de tratamento interdisciplinar e de envolvimento de variados agentes nas questões públicas. (DELEON, 2006)

Na Europa, com nuances específicas da sua cultura e tradição acadêmica, as pesquisas de políticas públicas avançaram na década de 1970 como desdobramento de teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo, com menor influência do positivismo e com resguardos críticos ao viés liberal. No Brasil, as investigações ganharam impulso na década de 1980 e a partir dos anos 2000 houve um verdadeiro *boom* em diferentes ciências sociais. O uso do termo política pública tornou-se usual na mídia, nos documentos públicos, nos pronunciamentos das autoridades e nas pautas de movimentos sociais. (DI GIOVANNI, 2009)

A popularização do termo foi acompanhada da falta de rigor e da polissemia comuns na popularização de termos técnicos. Política pública tornou-se sinônimo de ação governamental. Esse significado é condizente com uma das formulações da literatura especializada: para Thomas Dye, “política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou não fazer”. Em razão de sua amplitude semântica – que abrange desde ações simples como adquirir uma caixa de canetas até ações complexas como a condução dos serviços de saúde ou de educação – essa concepção exageradamente ampla não é analiticamente satisfatória.

Vale lembrar que a língua inglesa possui três diferentes palavras para designar as diferentes dimensões da política: *polity*, *politics* e *policy* designam respectivamente a dimensão institucional, a

³ O positivismo na análise de políticas caracteriza-se pela “crença de que as intervenções políticas devem ser baseadas em leis causais da sociedade e verificadas por observação empírica neutra”. (DRYZEK, 2002, p. 218.)

processual e a material da política. A *polity* refere-se à “ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo” (FREY, 2000, p. 216), os aspectos estruturantes da política institucional, como sistemas de governo e funcionamento dos poderes. A *politics* diz respeito aos processos da dinâmica política e de competição pelo poder. A relação entre as forças e agentes políticos que competem pelo poder e pelos recursos do Estado sempre é tensa e dinâmica, oscilando entre conflitos e acordos, que perpassam as relações entre o poder executivo, legislativo e judiciário, entre Estado, mercado e sociedade civil, entre partidos e grupos parlamentares. A *policy*, por fim, é a dimensão dos resultados que derivam dessa interação entre as forças e agentes dos processos políticos sob o pano de fundo política institucional. As *policies* são “o Estado em ação”, os conteúdos concretos da política. Na língua portuguesa há um só vocábulo (*política*) para essas três dimensões, o que leva por vezes a incompreensões.

O analista de políticas não pode deixar de considerar o subtexto da literatura especializada, que reflete o cenário dos países do capitalismo central em que foi gestada. Seu pano de fundo é o liberalismo e as questões da democracia representativa. Por isso, muitas obras têm pouca aderência à situação e aos dilemas políticos de países da periferia capitalista. O analista está diante do desafio de escolher categorias e metodologias apropriadas ao seu objeto de estudo, capazes de detectar as conexões das políticas com o seu contexto socio-histórico, evitando a assimilação acrítica de arquiteturas conceituais próprias de contextos estrangeiros, bem como a naturalização de esquemas liberais, que não são pertinentes às realidades de grande parte do planeta.

Política pública é um conceito cuja afirmação na literatura ocorreu na década de 1950, no contexto de um Estado ativo, interventor na economia e na vida social dos países capitalistas centrais. É uma categoria intimamente vinculada ao *welfare state*. Meny e Toenig (1992, p. 22) assinalam que o *welfare state* é o campo por excelência das investigações dos analistas das políticas. Não é usual utilizar o termo *policy* retroativamente, para nomear ações dos Estados na Antiguidade, Idade Média Moderna. Política pública é um conceito ambientado ao Estado contemporâneo.

Há um liame com o passado, todavia, que a literatura especializada geralmente omite: as políticas públicas configuram uma modalidade recente de atendimento de demandas sociais, uma forma tardia de cuidar do que é público. Muito antes que os gregos teorizassem sobre a *polis* e os romanos sobre a *res publica*, o homo *sapiens* já tinha percorrido uma jornada de dezenas de milhares de anos e criado um amplo leque de meios para atender as necessidades comuns aos clãs, tribos, aldeias comunais e cidades. Os Estados nacionais modernos difundiram-se apenas no século XVII; antes disso, toda sorte de problemas comuns foi resolvida à base de cooperação orientada pelo compartilhamento coletivo de “ordens imaginadas”. (HARARI, 2017) Somente nos dois últimos séculos é que público passou a ser tomado como sinônimo de estatal, um reducionismo que contraria os fatos. As políticas públicas são um breve capítulo na milenar história do cuidado dos assuntos comuns e as grandes questões que desafiam a humanidade atualmente depende da capacidade de fortalecer a cooperação e o espírito comunitário. (RIFKIN, 2016)

A importância “prática” do estudo das políticas públicas compreende diversos aspectos, entre as quais vale ressaltar a eficácia da participação cidadã e o discernimento frente às

complexidades da gestão pública. A compreensão bem embasada das políticas permite a ação cidadã mais qualificada e mais potente. É fundamental que o cidadão conheça e entenda os mecanismos e a previsão legal das políticas públicas que o afetam, quem participou de sua formulação, como estão sendo implementadas, quais interesses estão sendo contemplados e quais não estão, as principais forças envolvidas, os espaços de participação existentes, os possíveis aliados e os adversários. Por outro lado, o estudo científico das políticas permite perceber a complexidade que envolve a gestão pública, evitando simplificações e reducionismos, que frequentemente levam ao entusiasmo por soluções autoritárias. Gestão pública é um terreno cada vez mais multifacetado e a influência crescente da tecnologia em tempos de quarta revolução industrial só faz aumentar essa complexidade, assegura Schwab (2016) As categorias e aportes metodológicos ajudam a prevenir simplificações do senso comum que explicam a conduta dos agentes públicos apenas com base em categorias morais e comparações extraídas da experiência cotidiana. Por outro lado, o estudioso deve evitar a armadilha da visão tecnocrática, que supervaloriza a capacidade da ciência em orientar a ação política.

O fio condutor do presente texto é que as políticas não são um setor ou departamento com vida própria. Elas são o resultado do processo político, que se desenrola sob o pano de fundo institucional e jurídico, e estão intimamente ligados à cultura política e ao contexto social. A elucidação do conceito, a exposição de aspectos metodológicos e a síntese de algumas das principais abordagens teóricas em políticas públicas pretendem fornecer ao pesquisador elementos para conduzir criticamente a investigação em políticas públicas com alguns dos principais recursos desenvolvidos pelos estudos especializados.

2. CONCEITO E DEFINIÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA

O entendimento do que é uma política pública deve começar pela compreensão do que lhe é essencial: as demandas sociais vinculadas a problemas políticos.

A política pública é uma resposta a um problema político.

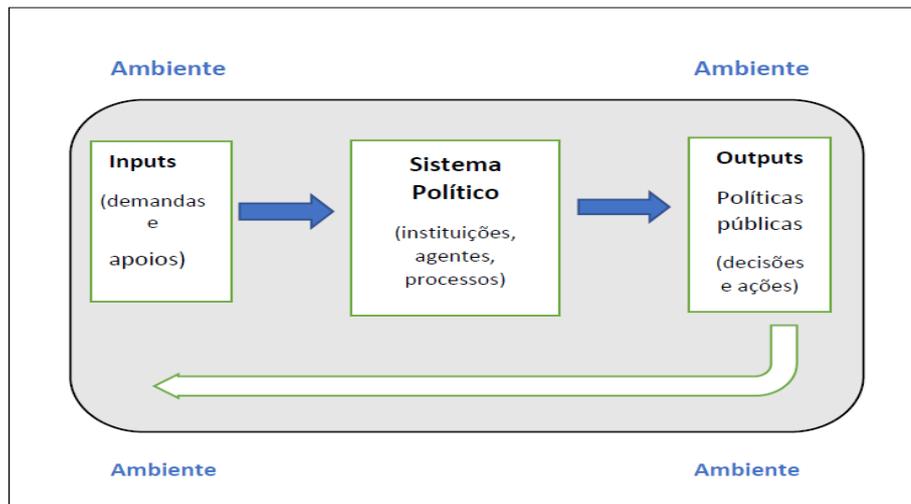
Na literatura da ciência política há inúmeras definições, mas sobressai-se um conceito⁴: *políticas públicas são respostas do poder público a problemas políticos*. Ou seja, as políticas designam iniciativas do Estado (governos e poderes públicos) para atender demandas sociais referentes a problemas políticos de ordem pública ou coletiva.

As demandas sociais sempre estão além da capacidade de atendimento por parte dos órgãos públicos. Face à escassez de recursos as autoridades são forçadas a priorizar algumas demandas e relegar ou secundarizar outras. As prioridades adotadas pelos governos constituem o cerne das políticas. Elas estão vinculadas à visão ideológica predominante, aos compromissos assumidos pelos governantes no processo eleitoral, às pressões dos grupos sociais e corporações econômicas, à cultura política vigente, entre outros fatores.

⁴ Acolhe-se aqui a distinção entre conceito e definição. O *conceito* expressa o que há de essencial em um fenômeno; a *definição* detalha e dá contornos precisos ao conceito. No caso das políticas públicas, há múltiplas definições de políticas, mas há poucos conceitos que difiram no essencial.

O conceito de política pública como resposta a problemas políticos consolidou-se a partir da obra de David Easton (1968). Sua concepção sistêmica consagrou a lógica *input-output*, que pode ser resumida assim: a) os *inputs* são as demandas e apoios provenientes do ambiente social; b) o sistema político (instituições, agentes) processa esses *inputs*; c) os *outputs* são as políticas públicas adotadas, na forma de decisões e ações; d) há um processo de retroalimentação entre *inputs* e *outputs*.

Figura 1: A lógica *input-output* nas políticas públicas (David Easton)



Fonte: Easton, 1968.

A lógica input-output é compatível com diferentes enfoques teóricos e abordagens metodológicas. Entre suas fortalezas está o reconhecimento de que as políticas não são decisões arbitrárias ou repentinas de governantes, que sua origem (na maior parte das vezes) não está no interior do Estado e nos meandros burocráticos, e que as respostas estão intimamente associadas ao contexto socio-histórico ao qual pertence o Estado.

Os problemas políticos são problemas públicos ou coletivos.

O significado original do termo *público* é *o que é de todos*, o que é do povo, em oposição ao *privado*, que significa o que é de uma pessoa ou de um grupo restrito de pessoas. É indevido tomar como sinônimos o público (o que é de todos, do povo) e o estatal (o que é do Estado). O estatal é uma dimensão do público, está a seu serviço, mas não o esgota.

Geralmente se toma como sinônimos o *público* (o que é de todos) e o *coletivo* (o que é de uma coletividade, de um segmento social). Convém distingui-los. Não necessariamente o que é de uma coletividade pode ser considerado pertinente a todos. A preservação da tradição cultural de uma certa etnia num contexto multicultural, por exemplo, tem uma conotação coletiva que diz respeito diretamente aos integrantes desse grupo étnico, e não tem o mesmo sentido para as demais etnias. A

conotação pública está em adotar medidas de preservação da tradição cultural do conjunto das etnias.⁵

Outro esclarecimento refere-se à distinção entre bens *públicos ou comuns* (de uso comum) e *bens privados* (de uso individual ou particular).⁶ Essa terminologia é própria da teoria econômica liberal neoclássica, segundo a qual a diferença tem por base os critérios de *exclusão* e *rivalidade*. Bens públicos/comuns (como ar, iluminação pública, estradas) são caracterizados como não-excludentes (é impossível ou custoso impedir qualquer pessoa de consumi-lo) e não-rivais (seu consumo por parte de um indivíduo não reduz a quantidade disponível para consumo de um outro indivíduo), enquanto os bens privados são excludentes e rivais. Essa concepção é insatisfatória, segundo Dardot e Laval (2017): os bens em si mesmos não são públicos ou comuns nem privados. Nada há na natureza que torne algo comum ou privado; trata-se de uma construção humana, que só tem sentido num determinado ambiente social e histórico. O *comum* é uma prerrogativa do direito e da política e as políticas públicas são o campo de luta em que se definem os contornos do que está à disposição de todos e do que é objeto de lucro.

As respostas aos problemas geralmente atendem a alguns interesses, não a todos.

O título de um dos livros de Harold Lasswell - "Política: Quem Ganha o Que, Quando, Como" -, publicado em 1936, assinala bem uma faceta crucial das políticas que o pesquisador não deve olvidar: as políticas têm implicações diferenciadas para diferentes setores da sociedade. Segundo o autor, "o estudo da política é o estudo da influência e de quem é influente", sendo que "as pessoas influentes são aquelas que se apropriam da maior parte do que é apropriável. Os valores à disposição são: deferência, renda e segurança. Os que recebem esses valores em maior quantidade pertencem à 'Elite', os demais são a 'Massa'". (LASSWELL, 1984, p. 15)

Estudos empíricos em variados países comprovam que as políticas envolvem ganhadores e perdedores e tendem a reproduzir o *status quo*, o que muitas vezes fica obscurecido pelas tecnicidades da literatura. O discernimento ético impõe ao investigador o dever de estar atento a quem está dentro e a quem está fora do jogo político, quem se beneficia com a tomada de decisão e quem está sendo preterido. (SHUE, 2006)

Em sociedades desiguais, comuns na maior parte do planeta, no passado e no presente, o poder público raramente adota iniciativas que beneficiam a todos por igual. A maior parte das decisões públicas, lembra Sefton (2006), beneficia diferentemente os setores sociais e atende aos interesses de certos setores em detrimento de outros. A percepção de que as decisões públicas têm impacto diferente nos variados setores sociais torna-se mais clara apenas nas chamadas *políticas redistributivas*, que visam a repassar recursos dos estratos mais ricos para os mais carentes (políticas

⁵ A distinção entre "público" e "coletivo" é adotada na legislação norte-americana das entidades sem fins lucrativos e é interessante para diferenciar as que têm propósitos gerais das voltadas aos seus afiliados. As organizações de caráter público recebem nos EUA maiores benefícios fiscais. Todavia, essa distinção vem prejudicando o reconhecimento dos benefícios públicos trazidos por organizações como cooperativas e entidades mutualistas, consideradas legalmente com entidades com fins coletivos.

⁶ Em razão dos objetivos introdutórios deste texto faz-se menção apenas à distinção entre bens públicos e privados, mas a literatura apresenta classificações mais refinadas, como *bens públicos puros*, *bens tarifados*, *bens de fundo comum* e *bens privados puros*. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 27)

de renda mínima – como bolsa família e cotas -, de reforma agrária, de imposto progressivo, de subsídios para habitação popular). Trata-se, todavia, de uma característica geral, aplicável ao conjunto das políticas. A título de ilustração: o trânsito urbano na absoluta maioria das cidades confere prioridade aos automóveis em detrimento das bicicletas, do transporte coletivo e dos pedestres; as leis trabalhistas permitem diferenças salariais entre homens e mulheres e entre brancos e não-brancos; as leis de concessão de canais de rádio e televisão a grupos privados permite a existência de oligopólios.

Reconhecer que as políticas públicas geralmente têm repercussões desiguais não significa abrir mão da perspectiva da universalidade. A construção dos Estados de Bem-Estar Social (*welfare states*) e as revoluções socialistas no Século XX inauguraram um conjunto de políticas de caráter universalizante – na educação, saúde, previdência social e outras – que constituem um patrimônio da humanidade na luta por maior igualdade social. A universalidade deve estar no horizonte dos gestores públicos e as pesquisas são importantes para evidenciar quais os resultados e impactos realmente produzidos pelas políticas. Na maior parte dos países os governos adotam tanto *políticas focalizadas* (voltadas a certos segmentos, como pequenos agricultores e indígenas), quanto *políticas universais* (destinadas ao conjunto da população, a exemplo do SUS). É a integração e combinação virtuosa de umas e outras, mediante planejamento sistêmico, que viabiliza o melhor atendimento das demandas sociais.

As respostas do poder público aos problemas políticos não são necessariamente soluções adequadas.

Nas democracias, a lógica política impõe que os governos respondam rapidamente às demandas sociais sob pena de se inviabilizarem. As demandas sociais levam a constantes ajustes nas políticas existentes e à criação de novas políticas. As respostas, todavia, não necessariamente atendem as expectativas da maioria da população, nem as das principais forças políticas. Medidas para impulsionar o crescimento econômico ou para combater a inflação, por exemplo, são frequentemente inócuas ou produzem efeitos colaterais indesejados. É comum que o crescimento econômico esteja associado a níveis elevados de inflação e que a redução da inflação esteja acompanhada por elevados índices de desemprego.

O senso comum tende a atribuir os fracassos das políticas a fatores como a incompetência, a falta de vontade e a corrupção dos governantes. Sem deixar de levar em conta esses fatores, os estudos científicos reportam inúmeros outros aspectos, como: a) consequências negativas derivadas de um estilo de gestão excessivamente centralizado ou desarticulado; b) a falta de uma visão sistêmica no planejamento (de modo que os efeitos positivos de uma política são anulados pelos efeitos negativos de outra); c) a supremacia de interesses particulares poderosos (muitas vezes invisíveis) sobre os interesses da maioria; d) o predomínio de valores e crenças na sociedade que obstaculizam a implementação de políticas (como o atendimento humanizado ao abortamento, preconizado pelo Ministério da Saúde); e) os limites (insuperáveis) da inteligência humana na tomada

de decisão pública; f) recursos escassos para atender demandas sociais crescentes⁷; g) a interferência de forças macrossociais que estão além do controle dos gestores.

A necessidade de dar respostas às demandas sociais é tão premente para os governantes que por vezes as respostas não passam de simulacros ou jogos de cena. Sem capacidade real para resolver um problema, são adotadas medidas paliativas ou de desvio de atenção. Um exemplo: a criação de comissões, de grupos de trabalho ou de um novo órgão público após a ocorrência de eventos de grande repercussão (como desastres ambientais, deslizamentos de terra, enchentes, rompimento de barragens). Passado o momento inicial de comoção e pressão, em grande parte dos casos nenhuma política pública consistente é estabelecida e o problema volta a se repetir ciclicamente.

Uma política compreende um conjunto de ações.

Ações isoladas não fazem uma política. Nenhum problema político pode ser resolvido mediante uma única ação ou por algumas poucas ações fragmentadas. Uma campanha de vacinação contra a gripe não constitui uma política de saúde; uma intervenção policial para apreensão de drogas não conforma uma política de segurança pública. Uma política compreende um conjunto de ações e iniciativas tendencialmente coerentes entre si, que geralmente envolvem várias áreas. Uma política de geração de emprego, por exemplo, envolve geralmente diversas medidas econômicas como: atração e fomento de empresas, estímulos fiscais, compras governamentais, investimentos públicos em setores que demandam mão de obra (habitacional, automobilístico, energético), garantias de segurança jurídica aos investidores.

Há várias definições de políticas públicas.

O termo política pública é utilizado com significados distintos, oscilando entre um significado bem abrangente (tudo o que o governo decide fazer ou não fazer) e um significado restrito (um programa de ação). Entre as definições mais conhecidas, na síntese de Meny e Toenig (1992), Souza (2006), Fernández (2006), Parsons (2007), Howllet, Ramesh e Perl (2013), estão as seguintes:

- Thomas Dye: “política pública é tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer”.
- B. Guy Peters: “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”.
- Yves Meny e Jean-Claude Toenig: “uma política pública é o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental”.
- William Jenkins: “um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los”.

⁷ Holmes e Sunstein (2015) apresentam em *The Cost of Rights* uma sólida argumentação sobre um fato frequentemente ignorado: o de que todos os direitos (mesmo os que a literatura liberal denomina de “negativos”) requerem dispêndio de recursos públicos. Nenhum direito é efetivo apenas por estar inscrito na legislação. Os direitos efetivos são os direitos assegurados pela autoridade governamental, por funcionários públicos pagos com recursos públicos. Algo que deveria ser óbvio, mas não é. O senso comum (nesse caso influenciado por preconceitos liberais anti-estatais) pode ser mau conselheiro em temas de políticas públicas.

- Hugh Hecló: “uma política é o curso de uma ação ou inação (não-ação), mais do que ações ou decisões específicas”.

Evitando definições demasiado abertas ou demasiado fechadas indica-se aqui definições de alcance intermediário. Uma definição interessante é utilizada pelo Ministério da Saúde brasileiro:

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades. (BRASIL, 2006, p. 9)

Destaca-se nessa definição a ideia de que as políticas proporcionam uma orientação à ação estatal, diminuindo os efeitos de um dos problemas constitutivos do regime democrático: a descontinuidade administrativa, decorrente da renovação periódica dos governantes. Cada novo governo representa descontinuidades. Até certo ponto isso é positivo, pois permite inovações e avanços. Mas, a descontinuidade administrativa leva frequentemente ao abandono de diretrizes vigentes em áreas de grande relevância e à criação de outras, bastante distintas e não raro contraditórias em relação às anteriores, gerando desperdício de energia e de recursos financeiros. Políticas institucionalizadas evitam a descontinuidade excessiva. A definição ainda ressalta que a explicitação das políticas públicas indica aos cidadãos as intenções do governo em cada área, permitindo a sua participação. O Estado deixa de ser uma “caixa preta” na medida em que as diretrizes governamentais são conhecidas, de modo que os cidadãos podem apoiar, monitorar ou lutar para alterar a política pública.

Propõe-se aqui a seguinte definição: *política pública é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político.* Essa definição sintetiza alguns aspectos centrais no debate sobre o tema, a saber:

- (i) Ações isoladas, mesmo que importantes, não configuram uma política, que é sempre um conjunto de ações e decisões.
- (ii) Um conjunto de decisões e ações somente compõe uma política quando decorrem da intenção de resolver um problema político; na execução prática a coerência entre as ações pode ser frágil ou mesmo inexistir, mas é preciso que exista uma intencionalidade prévia a congregá-las.
- (iii) As ações podem ser executadas diretamente pelo poder público ou delegadas a organizações sociais ou privadas.
- (iv) Ações de interesse público executadas pela sociedade civil somente constituem uma política pública se integrarem um rol de ações coordenadas pelo Estado; não é necessário que o Estado execute as ações, mas em uma democracia cabe-lhe a função de coordenar e legitimar o processo político.

Distinções úteis: política – plano – programa - projeto – ação.

O uso abusivo e impreciso da expressão *políticas públicas* (no sentido de ação estatal) pode ser contornado pela utilização de uma terminologia comum hoje no planejamento governamental, que vai do mais geral ao mais específico: *política, plano, programa, projeto e ação*.

Política: dispõe sobre princípios, objetivos e diretrizes relativas à gestão, estabelece responsabilidades do poder público e da sociedade, elenca meios e recursos, explicitando a forma de atuação governamental em determinada área.

Plano: detalha as diretrizes da política e, com base em um diagnóstico da situação, estabelece estratégias e metas para um período temporal. Exemplo: o Plano Nacional de Educação organiza a atuação governamental no campo educativo para um período de 10 anos; o Plano Nacional de Saúde o faz para um período de 4 anos.

Programa: geralmente derivado ou associado a um plano, contém diretrizes, estratégias, objetivos e metas que norteiam as ações públicas em um determinado “setor”. Ilustrativamente: o Programa Nacional de DST e Aids, vinculado ao Plano Nacional de Saúde, especifica medidas governamentais para melhorar o atendimento a pessoas afetadas pelas respectivas doenças; o Programa Universidade para Todos (PROUNI), articulado ao Plano Nacional de Educação, possibilita o acesso de jovens de baixa renda a universidades comunitárias e privadas.

Projeto: é a menor unidade do processo de planejamento, que detalha estratégias, ações, atividades e recursos para a operacionalização por parte de uma unidade de ação. Exemplo: o Projeto Mediação Escolar e Comunitária, instituído na rede estadual de ensino de São Paulo, objetiva implementar a cultura de paz nas unidades escolares.

Ação: é o nível mais concreto do planejamento governamental; designa uma iniciativa expressa em um plano, programa ou projeto. Uma ilustração: a vacinação contra o HPV realizada em escolares, como parte do programa contra as DSTs.

Embora na prática os governos nem sempre sigam a sequência política – plano – programa – projeto - ação, a adoção dessa terminologia tem a vantagem de ajudar a consagrar o conceito de políticas públicas como um conjunto de ações destinadas a resolver um problema político e não como qualquer ação da gestão pública. A aquisição de canetas para uso nas repartições públicas é uma ação governamental, mas denominá-la de política pública contribui para a banalização e o esvaziamento conceitual.

3. TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Por compreender uma ampla gama de ações em diferentes áreas, as políticas têm sido classificadas de diferentes formas, a partir de critérios como abrangência populacional, setorialidade, conflitividade e efetividade. Não há uma tipologia que dê conta de todas as modalidades. As tipologias refletem o contexto e o objeto investigado, sendo importante que o pesquisador utilize (ou crie) classificações que tenham aderência à realidade e ao objeto investigado. Segue um breve elenco de classificações usuais na literatura, com base em Parsons (2007), Meny e Thoenig (1992), Sanz (2006), Secchi (2013) e Souza (2016).

- a) *Políticas sociais e políticas econômicas* (T. H. Marshall). As *políticas sociais* dizem respeito às medidas e ações de proteção social, especialmente nos campos da saúde, educação, habitação, seguridade e assistência social. As *políticas econômicas* incluem fundamentalmente política fiscal, política monetária, incentivos e controles sobre setores da economia e comércio internacional.
- b) *Políticas universais e políticas focalizadas* (Meny e Thoenig). *Políticas universais* afirmam direitos para o conjunto dos cidadãos. *Políticas focalizadas* destinam-se a alguns setores sociais e frequentemente assumem caráter assistencial.
- c) *Políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas* (Theodor Lowi). *Políticas distributivas* consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou segmentos específicos, que em geral não geram conflitividade. *Políticas redistributivas* consistem na redistribuição de renda e benefícios, e costumam gerar resistência dos setores mais abastados. *Políticas regulatórias* são as que regulam e ordenam, mediante ordens, proibições, decretos, portarias, afetando diretamente o comportamento dos cidadãos. *Políticas constitutivas* (ou *estruturadoras*) definem procedimentos gerais da política, determinam as regras do jogo, as estruturas e os processos da política, afetando as condições pelas quais são negociadas as demais políticas.
- d) *Políticas majoritárias, clientelistas, empreendedoras e de grupo de interesse* (James Wilson). As *políticas majoritárias* distribuem custos e benefícios coletivamente, enquanto as *políticas clientelistas* distribuem os custos na coletividade e concentram os benefícios em certos grupos. As *políticas empreendedoras* distribuem benefícios coletivos e concentram os custos em certas categorias, ao passo que as *políticas de grupos de interesse* concentram tanto os custos como os benefícios em certas categorias.
- e) *Políticas reais, pseudopolíticas, simbólicas e sem sentido* (Gunnel Gustaffsson). As *políticas reais* são as que visam e reúnem conhecimento para resolver um problema público. As *pseudopolíticas* são caracterizadas pela intenção de resolver um problema, sem que haja conhecimento adequado para isso. As *políticas simbólicas* são aquelas em que os responsáveis não têm interesse efetivo de resolver o problema, servindo mais para ganho de capital político. *Políticas sem sentido* são as que carecem tanto de conhecimento quanto de intenção genuína para resolver um problema político.
- f) *Políticas de governo e políticas de estado*. Essa distinção, bastante controversa nos debates brasileiros, pode ser adequadamente estabelecida, conforme Bucci (2013), com base em dois critérios fundamentais: institucionalização e legitimação política. *Políticas de governo* expressam opções de um governo ou de governos com a mesma orientação ideológica; estão menos enraizadas na institucionalidade estatal e menos legitimadas pelo conjunto das forças políticas. *Políticas de estado* expressam opções amplamente respaldadas pelas forças políticas e sociais, têm previsão legal e contam com mecanismos e regulamentações para a sua implementação. Políticas inovadoras frequentemente iniciam como políticas de governo e é o enfrentamento vitorioso dos desafios da institucionalização e da legitimação político-social que as leva à condição de *políticas de estado*, as quais “atravessam” governos de diferentes concepções ideológicas por estarem entranhadas no aparato estatal e terem ampla legitimação. Caracterizar uma política

como sendo “de estado” não é conferir um qualificativo de excelência ético-política e sim reconhecer que ela reúne condições para se prolongar no tempo. Políticas de governo tendem a ser provisórias; políticas de estado, duradouras.

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Há uma variedade significativa de métodos e técnicas de pesquisa utilizados nas investigações acadêmicas de políticas públicas. O pesquisador deve buscar abordagens metodológicas que consideram as características dos diversos agentes envolvidos, os recursos por eles utilizados, a cultura política e os valores morais vigentes, o capital social, a institucionalidade burocrática, a lógica eleitoral e a ordem jurídica. (MENY; TOENIG, 1922; KLEIN; MARMOR, 2008) A fertilidade da abordagem metodológica está condicionada pelo enfoque teórico que lhe dá suporte. Adiante serão mencionados diversos enfoques teóricos presentes na literatura, cada um deles equipado para dar conta de certas dimensões da complexa realidade que envolve as políticas públicas.

A metodologia mais prestigiada na literatura internacional é dos *ciclos das políticas*, que capta a dinâmica das políticas na forma de uma sucessão de fases. Seu prestígio assenta-se em virtudes amplamente reconhecidas: oferece um quadro simples de análise da ação pública, o que favorece a inteligibilidade de ações e decisões complexas e aparentemente descoordenadas; evita que a política seja percebida como simples consequência de um mecanismo legal ou da vontade de um mandatário; é compatível com diferentes enfoques teóricos (como o pluralismo liberal, a teoria das elites, o marxismo e o comunitarismo). Parsons (2007, p. 78) assinala que a divisão em fases é um modo de reduzir a complexidade em formas manejáveis, didáticas, e que o enfoque “estagista” continua sendo a base da análise do processo das políticas.

Uma fragilidade da abordagem dos ciclos é apontada por Müller e Surel (2002, p. 25ss): os ciclos são frequentemente entendidos na perspectiva de uma sucessão linear e mecânica de fases. Longe disso, assinalam os autores, o processo real da política não é linear, ao contrário, é bastante caótico e certas ações não guardam conexão com o conjunto da política. Em vez de entender as políticas como sucessão linear de etapas, os autores apontam que se deve estar atento para o peso das ideias, das representações, da dimensão simbólica dos agentes. Tal crítica é totalmente pertinente: os ciclos não podem ser entendidos como sucessão mecânica de fases.

4.1 O ciclo das políticas públicas

O entendimento de que as políticas se desdobram em algumas etapas fundamentais foi exposta na obra pioneira de David Easton (1968), para quem os *inputs* (*entradas*) do processo político vêm do ambiente social, e, em um ciclo de diferentes fases, são processados pelo sistema político, derivando daí os *outputs* (*saídas*). Essa lógica *input-output* e a concepção das fases ganhou força na literatura.

A utilização dessa metodologia deve incorporar os fatores do contexto sociopolítico, com especial atenção para três aspectos: a) os agentes políticos envolvidos e a correlação de forças entre

eles; b) os recursos de poder por eles utilizados; c) as questões ideológicas e culturais relacionadas à política pública.

A teoria dos ciclos elenca cinco fases que permitem entender como uma política surge e se desenvolve: (i) percepção e definição do problema; (ii) inserção na agenda política; (iii) formulação; (iv) implementação; e (v) avaliação.⁸

Figura 2: Ciclo das políticas públicas



Fonte: Subirats (2012); Parsons (2007).

Fase 1: percepção e definição do problema.

Transformar uma situação de dificuldade em problema político é a primeira condição para que uma dada situação gere uma política pública. O número de situações problemáticas que afetam o conjunto ou segmentos da população em um ambiente social é praticamente infinito e somente algumas delas tornam-se objeto de atenção da sociedade e do governo. As dificuldades das mulheres, dos idosos e das pessoas com deficiência são seculares no Brasil, mas só nas últimas décadas passaram a ser objeto de políticas específicas. A maior parte dos negros sempre esteve alijada da universidade e apenas nos últimos anos foram desencadeadas ações governamentais, como os mecanismos de cotas raciais, visando a enfrentar tal exclusão.

Uma situação problemática se torna um problema político quando chama a atenção da sociedade e das autoridades, um processo complexo que pode ser desencadeado por acidentes naturais (terremotos, inundações, secas), acidentes provocados (assassinatos, atentados terroristas, “apagões” da internet), mobilizações sociais (manifestações massivas, ocupações de terras, greves) e ações deflagradas por governos ou grupos influentes (empresários, mídia).

Nas sociedades contemporâneas, a mídia é um ator com grande força para chamar a atenção sobre os problemas sociais e influenciar na sua inclusão na agenda política. É conhecida a

⁸ Há variantes na literatura acerca do número e da denominação das fases, que não altera o sentido geral. Alguns unificam a constituição do problema e a construção da agenda em uma só fase; outros desdobram a formulação em tomada de decisão e escolha das alternativas. A título de ilustração, Fernández (2006) elenca as seguintes etapas: a) identificação do problema; b) formulação de uma solução; c) tomada da decisão; d) aplicação da ação; e) avaliação dos resultados. Howlett, Ramesh e Perl (2013) apontam estas: a) montagem da agenda; b) formulação; c) tomada de decisão; e) implementação; f) avaliação.

seletividade da mídia na abordagem dos problemas: os meios de comunicação dão espaço e repercutem certas matérias e não outras. A má conduta e os casos de corrupção de governantes e agentes públicos são tema recorrente nas manchetes e noticiários, mas não os problemas da própria mídia. No Brasil, vem de muitas décadas a concentração dos meios de comunicação (televisão, rádio, jornais, revistas) em poucas famílias, mas, graças à pressão em contrário dos grandes grupos de comunicação esse tema não é objeto de debate público nacional e não há política pública clara e transparente de outorgas, limites de propriedade, difusão de produção local e nacional, equidade na abordagem de temas políticos, entre outros aspectos.

Fase 2: inserção do problema na agenda política

A agenda política (*agenda setting*) pode ser definida como o elenco de problemas e assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. Não se trata de um documento formal ou escrito, e sim do rol das questões relevantes debatidas pelos agentes públicos e sociais, com forte repercussão na opinião pública.

Pode-se distinguir, conforme Viana (1996), três tipos de agenda política:

- *agenda sistêmica*: compreende os assuntos que preocupam a sociedade, mas não estão obtendo atenção do governo;
- *agenda governamental ou institucional*: compreende os problemas que estão merecendo atenção do governo;
- *agenda de decisão*: compreende os problemas em vias de tomada de decisão.

A agenda política nunca está dada. Não há uma agenda “natural”. Trata-se de uma construção permanente, que envolve constante disputa. Na construção da agenda governamental destacam-se agentes governamentais e não-governamentais, alguns *visíveis* (autoridades, partidos, mídia), outros *invisíveis* (pesquisadores, consultores, funcionários). É comum nas democracias a presença de *empreendedores de políticas* (lobistas, políticos eleitos, funcionários de carreira, jornalistas, representantes de movimentos e organizações) que trabalham para que alguns temas sejam incluídos na agenda e para que certas alternativas de solução tenham mais atenção que outras.

A agenda governamental é um processo constante de disputa política, que envolve governo, congresso, partidos políticos e agentes sociais. O governo tem as suas prioridades, a oposição tem outras, assim como o empresariado, os sindicatos de trabalhadores e os movimentos sociais têm questões próprias que pretendem tornar objeto de atenção pública. Em parte, a agenda governamental permanece a mesma, estando os mesmos assuntos em cena, como saúde, educação, crescimento econômico, emprego e proteção social. Entretanto, em cada conjuntura específica há temas que se tornam o epicentro das atenções, ora de interesse maior de um segmento, ora de outro. Além dos assuntos recorrentes, há em cada período histórico questões novas vinculadas à emergência de acontecimentos e fenômenos sem precedentes, como a biotecnologia e a internet, ou uma nova percepção acerca de fenômenos antigos, como as questões ambientais e de gênero.

Para entender as razões que explicam a presença de alguns temas na agenda governamental e não de outros é útil o conceito de *janela política* ou *janela de oportunidade política* (*policy window*),

introduzido por John Kingdon. O autor considera que as dinâmicas dos problemas, das políticas públicas e dos processos políticos seguem ritmos distintos. Há certos momentos favoráveis à junção desses três elementos. As janelas são abertas por eventos na dinâmica dos problemas (um acidente) ou na dinâmica da política (uma eleição), sendo algumas previsíveis e outras não, criando condições favoráveis para uma certa causa ou alternativa de solução. Essas “janelas abertas são pequenas e escassas. As oportunidades vêm, mas também passam. As janelas não ficam abertas por muito tempo. Se uma chance for perdida, é preciso esperar por outra.” (KINGDON, 2006, p. 237)

A noção de janela, de oportunidade política, é relevante não apenas para governantes e representantes de grupos de interesse, mas também para ativistas sociais, lideranças populares e cidadãos comuns. A luta por causas populares, além de militância ativa e capacidade de mobilização, requer a identificação das melhores formas e do melhor momento de inserir as demandas nas engrenagens do jogo político. As eleições e o ciclo orçamentário anual são oportunidades que periodicamente se apresentam na cena política.

Fase 3: formulação

A formulação da política pública é o momento da definição quanto à maneira de solucionar o problema político, selecionando-se uma das alternativas disponibilizadas pelos diferentes agentes envolvidos. É um momento que envolve conflitos, negociação e acordos do qual participam autoridades governamentais, agentes sociais e privados. Assumem proeminência os integrantes do Legislativo e do Executivo, sendo comum a confecção de uma lei ou regulamento a explicitar diretrizes, objetivos, metas e atribuição de responsabilidades. Como uma busca rápida na internet permite verificar, tornou-se usual no Brasil a elaboração de leis e regulamentos que especificam as políticas nacionais, estaduais e municipais. Esses documentos não são a política pública em si: são o instrumento que torna visível e transparente aos cidadãos a estratégia governamental de enfrentar um problema público.

Embora não se deva desconsiderar a elaboração de políticas “em gabinetes”, de forma fechada e não participativa, grande parte delas é fruto de elaboração partilhada em *comunidades de políticas (policy communities)*, as redes de agentes de certa área, que compartilham interesses, linguagem comum e certa identidade, e *redes temáticas (issue networks)*, que se formam em torno de assuntos específicos, como questões econômicas, ecológicas, culturais, de gênero. (MÜLLER; SUREL, 2002, p. 87ss) Nessas comunidades e redes expressam-se conflitos e antagonismos, mas também se criam as condições para acordos negociados que permitem que sejam traçadas as estratégias para dar conta das demandas da área.

Há certas expectativas exageradas quanto à formulação de políticas: aquelas que pressupõem que, quando conduzida de forma racional, a decisão resulta em um planejamento de alta qualidade. O planejamento racional é possível, mas não é uma garantia contra o insucesso nem assegura necessariamente o interesse público. Os fracassos das políticas associadas à visão tecnocrática (que deposita total confiança na capacidade dos técnicos, especialistas, em bem entender e propor soluções para os problemas sociais) é um alerta sobre os limites da racionalidade individual e da tecnologia. Na democracia, a decisão política deve ser entendida como um processo partilhado que

mescla razão, valores e emoções, em que a inteligência coletiva é o suporte mais potente para a construção das melhores soluções. (ETZIONI, 2007)

A literatura sobre o processo decisório em política registra concepções que oscilam da extrema confiança até a completa descrença na força da racionalidade. O *racionalismo*, a partir de autores como Herbert Simon, sustenta a ideia de que a racionalidade é fundamental para a eficácia e eficiência das organizações, sendo essencial a modernização tecnológica, o treinamento técnico, a pesquisa operacional, a análise de sistemas, o diagnóstico do contexto, a constituição de bases de informação pública, o uso da computação e das técnicas da ciência administrativa. O *incrementalismo*, cujo expoente é Charles Lindblom, é um enfoque crítico do racionalismo, para quem os modelos racionais não refletem em absoluto a forma como acontece a decisão política. Na prática, a decisão se processa em condições de tempo limitado, informação limitada e recursos limitados, sob intensa trama de conflitos, acordos e negociações entre múltiplos agentes. As mudanças e inovações não passam de incrementos: ajustes incrementais sobre decisões anteriores produzem um resultado ajustado aos interesses de cada agente. Nas democracias pluralistas as decisões são adotadas com base em um modelo pragmático, que tem por fim pequenos avanços e não uma solução global. Os críticos denunciaram a vocação conservadora do incrementalismo, por afirmar que a política se restringe a pequenas mudanças incrementais e não permite transformações mais profundas. Uma postura ainda mais pessimista é a dos adeptos do *modelo da cesta de lixo (garbage can)*, formulada por March, Olsen e Cohen, para quem o processo de tomada de decisões é em grande parte ambíguo e imprevisível, podendo ser comparado a uma cesta de lixo na qual agentes diversos jogam problemas e decisões que guardam pouca relação entre si. Há uma conjunção fortuita de problemas conspícuos, soluções disponíveis e circunstâncias políticas do momento. (PARSONS, 2007; VALLÉS, 2002)

Entre os extremos encontram-se posições matizadas que contribuem para o entendimento realista do processo decisório. A teoria da decisão com base na *sondagem mista (mixed scanning)*, de Amitai Etzioni, reconhece a importância da racionalidade limitada combinada com a dimensão emocional e valorativa. Etzioni afirma que a decisão política aproxima-se daquela da medicina, assentada em conhecimento abrangente e especializado, em conhecimento básico e aplicado. A sondagem mista combina a observação ampla com o detalhamento. Em resumidas contas, a tomada de decisão por sondagem mista consiste no seguinte: a) inicia com uma sondagem ampla do problema e das alternativas de solução, definindo os aspectos a serem examinados em detalhe; b) não observa minuciosamente todas as formações possíveis, porque é uma tarefa proibitiva, recusando opções que tenham alguma objeção impeditiva (ex: meios não disponíveis, propostas que violem valores básicos dos tomadores de decisão, propostas que ofendem valores de agentes importantes); c) examina detalhada e repetidamente as alternativas que resistiram ao exame da objeção impeditiva, até que reste apenas uma proposta, ou escolhe aleatoriamente uma entre as que restam (solicitando ao *staff* responsável que no futuro colete informações que permitam diferenciar entre si essas alternativas); d) implementar a proposta escolhida, fazendo revisões abrangentes e semi-abrangentes com o intuito de evitar dificuldades e fazer correções; e) reservar fatias dos recursos disponíveis para rotinas normais e para revisões, com um gatilho de tempo que desperte a

intervalos determinados precipitando revisões abrangentes, antecipando-se a alguma crise. (ETZIONI, 2009)

Fase 4: implementação

A implementação é a fase da execução, da concretização do que foi planejado na etapa da formulação. As diretrizes constantes nos documentos da política, dos planos, dos programas e dos projetos são passadas a orientar a prática através de ações e atividades que afetam diretamente a vida dos cidadãos. Não é um momento apenas “prático”, de execução do que foi planejado anteriormente; são requeridas novas decisões e são comuns redefinições acerca de determinados aspectos da formulação inicial.

Na implementação de políticas, o Estado é responsável pela coordenação e acompanhamento, mas não necessariamente pela execução direta. A execução dos serviços públicos pode seguir três caminhos principais: execução direta pelo poder público; delegação da execução para a sociedade civil (terceiro setor); e delegação para o setor privado. No Brasil, a delegação de serviços públicos está legitimada pela Constituição Federal, que no art. 175 estabelece que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. (FONTANA, 2018)

Na *execução direta* dos serviços públicos, o aparelho burocrático (processos administrativos e o funcionalismo público) tem papel proeminente. O Estado, através de servidores públicos, presta diretamente os serviços públicos na educação, saúde e nas políticas sociais em geral, além de certos setores econômicos mediante empresas estatais. Nas últimas décadas, especialmente desde os anos 1980 (que marcam a ascensão dos governos neoliberais), a burocracia estatal e os funcionários públicos são considerados vetores negativos para a eficácia e eficiência dos serviços públicos. As reformas administrativas apoiadas por agências como o Banco Mundial e o FMI foram concebidas no sentido de diminuir a presença do Estado na prestação de serviços e repensar o funcionamento da administração pública. A *concepção gerencial* propôs a revisão de aspectos tradicionais da administração como a hierarquia, a fragmentação departamental, a autonomia dos servidores e a estabilidade funcional com base em princípios da gestão privada. *Gestão pública por resultados* (TROSA, 2001) passou a ser um dos motes da concepção gerencial, viés que inspirou a Reforma Administrativa de 1995 no Brasil. Embora vários aspectos dessa visão sejam relevantes e podem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, são amplamente reconhecidas as singularidades da administração pública, os benefícios da ação estatal direta e o papel dos servidores no atendimento das demandas sociais. (TENDLER, 1998)

A *execução de serviços públicos pela sociedade civil* ou *terceiro setor* é uma alternativa comum em diferentes países. A compreensão da importância desse fenômeno é prejudicada pela utilização indevida de conceitos: o terceiro setor é equivocadamente concebido como uma parte do setor privado, sendo que há notórias razões para caracterizá-lo como um outro setor. O *terceiro setor* é o *conjunto das organizações da sociedade civil*, que se diferenciam das organizações privadas por aspectos bem objetivos: são criadas e mantidas por entes da sociedade civil, não possuem proprietários, destinam-se a fins coletivos ou públicos e reinvestem todos os resultados na própria

entidade. É o caso de universidades comunitárias, escolas, hospitais, organizações não governamentais, emissoras, bancos, sindicatos e cooperativas, entre outros. Geralmente sua expertise concentra-se nas políticas sociais e ambientais. Levantamento do IPEA mostrava que 2012 nada menos que 92% dos programas federais contava com interfaces socioestatais, abrangendo interlocução e prestação de serviços. (PIRES; VAZ, 2012) Ou seja: na absoluta maioria dos casos, o Estado vale-se da contribuição da sociedade para executar suas tarefas. Um dos exemplos mais conhecidos no Brasil é o das universidades comunitárias, que há muitas décadas oferecem educação superior nas mais diversas regiões do país e desde 2013 são regidas por uma lei que as reconhece como um modelo singular, distinto do setor privado (Lei 12.881/2013). As universidades comunitárias regionais do Sul do país autodenominam-se de *instituições públicas não estatais*: têm fortes vínculos com as comunidades regionais, sua gestão é participativa e têm excelente desempenho nas avaliações do Ministério da Educação. Comprovam que é possível associar eficácia e eficiência com princípios públicos e pertença comunitária. (SCHMIDT, 2017)

A *delegação de serviços ao setor privado* (empresas privadas) é própria da administração pública em qualquer país capitalista. Apenas nas economias estatizadas dos países socialistas havia aparato estatal visando a dar conta de todas as demandas e necessidades públicas, da saúde e educação até a construção de rodovias e portos. Nos países capitalistas, os Estados nacionais priorizam recursos para atender diretamente demandas nas áreas sociais, juntamente com o terceiro setor, recorrendo a empresas privadas para suprir as múltiplas demandas de infraestrutura (transportes, sistemas viários, comunicação), mas as organizações privadas também atuam nas áreas sociais. O foco dos grandes debates internacionais hoje não é a presença e sim a abrangência do setor privado na prestação de serviços de interesse público. De um lado, teses neoliberais advogam que a maior parte dos serviços seja privatizada, reservando-se ao Estado apenas um pequeno núcleo de tarefas (segurança externa, justiça, planejamento estratégico); de outro, posições vinculadas à social-democracia, ao socialismo democrático e ao desenvolvimentismo advogam a presença direta do Estado nas políticas sociais e em áreas estratégicas de cada país (como energia e comunicações).

Um aspecto relevante na implementação de políticas públicas é a sua vinculação ao orçamento público, pois a execução satisfatória de cada política requer financiamento adequado. O *orçamento público* é o instrumento governamental destinado ao planejamento dos recursos financeiros. No Brasil, há três ferramentas básicas que compõe o *ciclo orçamentário*, tanto na esfera federal quanto na estadual e municipal. O *plano plurianual* (PPA) - elaborado no primeiro ano do mandato do governante eleito, com duração de 4 anos – estabelece as diretrizes gerais da administração pública para o quadriênio. A *lei de diretrizes orçamentárias* (LDO), anual, com base no PPA especifica as prioridades e metas da administração pública para o ano seguinte. A *lei orçamentária anual* (LOA) apresenta a previsão de receitas e especifica cada uma das despesas da administração pública para o ano seguinte. Toda a aplicação de recursos feita pelo gestor público deve estar em sintonia com essa legislação. Por isso, a implementação de políticas públicas está fortemente condicionada pela forma como é realizada a previsão orçamentária. O modo tradicional de planejamento orçamentário nas democracias representativas é a sua centralização nos poderes Executivo e Legislativo: o

primeiro elabora, o segundo aprecia (aprova, com ou sem ajustes). O *orçamento participativo* é uma inovação, utilizada especialmente em administrações municipais, que incorpora a população no processo decisório por meio de lideranças da sociedade civil, audiências públicas e outras formas de consulta direta, permitindo que os cidadãos influenciam a definição dos problemas prioritários a serem enfrentados com o uso de recursos públicos. (ENAP, 2013)

Fase 5: avaliação

A avaliação de uma política consiste no escrutínio dos êxitos e das falhas do processo de sua implementação.⁹ Ela proporciona retroalimentação (*feedback*) e pode determinar a continuidade, a mudança ou a cessação da política. Uma avaliação é um julgamento, uma atribuição de valia, de valor. Nunca é neutra ou puramente técnica. Mesmo que seu recorte seja econômico, o modelo avaliativo deve considerar as características gerais do governo, do programa proposto aos eleitores, dos valores que orientam os políticos e gestores, das relações estabelecidas interna e externamente.

As democracias têm um mecanismo de avaliação sobre o governo, que repercute diretamente nas políticas: as eleições. “Nas sociedades democráticas, a mais importante avaliação da qualidade dos governos é realizada pelos cidadãos com seus votos”. (MUÑOZ-REPISO, 2006, p. 3) A reeleição de um governo ou sequência de governos com a mesma orientação ideológica favorece a manutenção das grandes linhas orientadoras das políticas, ao passo que a eleição de governo de outro perfil favorece as mudanças. Há, todavia, uma variedade de instrumentos e formas desenvolvidos especificamente para o acompanhamento, monitoramento e aferição de resultados das políticas, que constituem um patrimônio das democracias, ajudam a conferir transparência à coisa pública e de enfrentar a desconfiança acerca do Estado.

A avaliação de políticas está associada ao clima mais geral da política. Na década de 1960, a ênfase concentrou-se no fornecimento de informação para os gerentes de programas públicos, utilizada como mecanismo de *feedback* para correções de rumo. Na década de 1980 pendeu para a aferição da eficiência na alocação de recursos. Na década de 1990, a medição dos resultados esteve a serviço da legitimação no contexto das reformas do Estado. (DERLIEN, 2001)

Há em toda parte atenção crescente quanto à importância de avaliar, mas ao mesmo tempo nota-se um ceticismo quanto ao seu real impacto na melhoria da gestão pública. A avaliação de políticas públicas compreende hoje em dia um vasto conjunto de mecanismos e envolve múltiplos agentes. Sob o prisma administrativo, destaca-se o trabalho de órgãos estatais de monitoramento e acompanhamento (tribunais de contas, controladorias) e agências de avaliação independentes (universidades, institutos, *think tanks*, consultorias). Sob o prisma jurídico, os tribunais e órgãos do poder judiciário. Sob o prisma político, os conselhos de políticas públicas, os partidos e cidadãos. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 207ss)

⁹ Matus (2005) enfatiza que o planejamento e a avaliação constante são indispensáveis, não apenas para o êxito das políticas públicas, mas do próprio exercício do poder. Um governante que não tem mecanismos apropriados de acompanhamento das ações do seu governo, capazes de detectar até que ponto o governo está conectado com as expectativas dos cidadãos e até que ponto sua energia política está sendo canalizada para a resolução de problemas importantes da sociedade, está fadado ao fracasso. Na eleição seguinte, os eleitores entusiasmados de ontem levarão apoio a outro candidato, que aponte perspectivas de mudança.

Avaliações são sempre sujeitas a questionamentos, que colocam em pauta a sua objetividade e isenção. Será possível uma avaliação objetiva da ação política? A completa objetividade não existe, mas o recurso a *indicadores sociais*¹⁰ é um dos caminhos indispensáveis para avançar nesse sentido. Indicadores são medidas de aferição. Nas palavras de Januzzi (2005, p. 138), “os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente”. Sua importância está em fornecer subsídios para o planejamento público, a formulação de políticas, o monitoramento da evolução e do impacto das políticas. Apesar de haver uma série de indicadores reconhecidos, é preciso insistir que indicadores não existem no vazio; eles sempre estão associados a escolhas teóricas e políticas. É a fortaleza do embasamento teórico que confere força aos dados extraídos dos indicadores.

Entre os critérios comumente utilizados na avaliação de políticas públicas estão a *efetividade* (a adequação da execução prática da política ao planejamento), a *eficácia* (alcance dos objetivos com base nos resultados), a *eficiência* (a relação entre resultados e custos) e a *legitimidade* (aceitação da política pela população).¹¹ Didaticamente, as perguntas centrais em cada caso são: a) na *avaliação de efetividade*: o que foi planejado foi executado?; b) na *avaliação da eficácia*: os objetivos e metas foram alcançados? c) na *avaliação da eficiência*: a que custo foram alcançados os resultados?; d) na *avaliação de legitimidade*: qual o grau de aceitação da política por parte dos beneficiados?

Toda avaliação revela e esconde. A atenção do avaliador não deve estar voltada unicamente aos resultados diretos e aparentes. É fundamental que ultrapasse o nível da aparência (o que se vê e se mede mais diretamente) e rastreie aspectos mais profundos, intangíveis por vezes, que dizem respeito à influência da política analisada no modo de vida das pessoas, nas organizações e instituições do entorno, no ambiente natural e nas outras políticas. Em vez de identificar todas as consequências da política mediante uma só categoria (resultados, *outcomes*) é importante distinguir utilizar categorias que permitam distinguir as consequências imediatas daquelas duradouras e que afetam o contexto. Draibe (2001) propõe a diferenciação entre *resultados*, *impactos* e *efeitos*. *Resultados* são as decorrências diretas da política pública, derivadas dos objetivos e metas traçados. *Impactos* são as consequências mais duradouras, as mudanças provocadas pela política. *Efeitos* compreendem as externalidades da política, seus impactos indiretos, não previstos, positivos e negativos. Há ainda enormes limitações nessa área investigativa. A preocupação com as avaliações simplistas, focadas no econômico e limitadas ao curto prazo, é particularmente intensa nos debates ambientais. Um exemplo: há vários sistemas disponíveis de geração de energia elétrica; pesquisas indicam que se for considerada apenas a eficiência e viabilidade no curto prazo, podem ser encontradas justificativas para justificar a opção por hidrelétricas e termelétricas, mas quando se considera os custos de recuperação ambiental e de saúde, a geração de empregos sustentáveis e

¹⁰ Os indicadores sociais são instrumentos valiosos não só na fase da avaliação. São igualmente relevantes nas fases da definição da agenda e na da formulação, ao proporcionar elementos para o diagnóstico da situação (indispensável ao planejamento), bem como na da implementação, na forma de monitoramento do processo e dos resultados.

¹¹ Há na literatura diferentes conceitos de *efetividade*, *eficácia*, *eficiência* e *legitimidade*. A conceituação aqui apresentada está em acordo com parte dos autores e tem a seu favor a simplicidade e o foco em questões que são decisivas para a manutenção ou a mudança nas políticas.

outros aspectos do contexto, tornam-se evidentes as vantagens das fontes renováveis, especialmente a energia solar. (CERVI, 2014) A preocupação com a sustentabilidade põe em relevo a necessidade de métodos e técnicas próprios a captar as implicações de uma política de forma abrangente.

4.2 Agentes das políticas públicas e recursos de poder

Qualquer organização e qualquer cidadão pode ser agente¹² de uma política pública, mas o que torna um agente politicamente influente é o recurso de poder que possui. Segue um rol dos principais agentes de políticas em regimes democráticos.

a) *Autoridades do executivo, legislativo e sistema de justiça.* Estão investidos do poder de propor e aprovar orçamentos, de gerir os diversos órgãos da máquina pública, de estabelecer leis e regulamentos, de controlar atos de outras autoridades e dos cidadãos. Têm condições privilegiadas para definir as grandes estratégias políticas e incidir na formação da agenda, na formulação, implementação e avaliação.

b) *Partidos políticos.* Apesar das altas taxas de desconfiança social, o analista de políticas não pode desconhecer que os partidos continuam sendo agentes com grande peso nas decisões públicas. Seu papel nas democracias de massa é representar o ponto de vista de segmentos da população, organizando suas demandas e apoios, participando do debate político, e sistematizando-as em propostas legislativa e planos de governo. Os partidos influenciam as políticas de diversas formas: dão visibilidade a certos problemas e demandas, proveem pessoal para cargos eletivos e comissionados, propõe temas para a agenda, controlam o governo mediante seus dirigentes eleitos e, sendo oposição, controlam a ação do grupo governante mediante fiscalização e apresentação de pautas políticas alternativas. Entre os seus desafios está o estabelecimento de pontes mais efetivas com os movimentos e organizações da sociedade civil, impedindo que se alargue o fosso que separa as expectativas da sociedade e a ação do Estado. (VIEIRA, 2016)

c) *Assessorias e cargos comissionados.* Escolhidos entre membros do partido, apoiadores ou integrantes do quadro técnico de servidores, os assessores e encarregados da coordenação de órgãos públicos cumprem a importante função de levar adiante as decisões estratégicas definidas pelo grupo governante, traduzindo-as no nível operacional de cada setor. Além da gestão interna, seu papel envolve a relação com os demais agentes públicos, sociais e privados.

d) *Burocracia estatal*¹³. Compreende o corpo dos servidores públicos, cuja grande influência nas políticas públicas devém do conhecimento que possuem dos meandros da máquina pública, do conhecimento especializado (técnico) de parte deles e da proximidade com os destinatários das

¹² O termo *agente* é preferível ao de *ator*, que é mais comum na literatura. *Ator* tem a conotação de representação de um papel no jogo político, o que é uma figuração interessante, mas a terminologia pode confundir o leitor não especializado, levando-o a pensar que se trata de uma espécie de encenação. *Agente* é um termo melhor, que denota a condição de sujeito ativo, do participante focado em objetivos.

¹³ *Burocracia* é um termo polissêmico. Na linguagem sociológica possui duas conotações principais: a) um modelo organizacional (conforme a classificação de Max Weber); b) o corpo de funcionários públicos. Na linguagem midiática e popular consagrou-se, todavia, o significado pejorativo, de excesso de meios em detrimento dos fins, tecnicamente denominado de *burocratismo*.

políticas. Presente em todas as fases, torna-se decisivo no momento da implementação, ao transformar em atividades as estratégias e diretrizes anteriormente formuladas. Nessa etapa destacam-se particularmente os funcionários de linha de frente (*street level bureaucrats*), que desenvolvem as ações diretamente junto aos cidadãos, como médicos, professores, assistentes sociais, policiais etc., quando se verifica a correspondência entre o planejado e o executado.

e) *Mídia*. Meios de comunicação de largo alcance são indispensáveis às democracias de massa. Seu papel político é relevante em todos os países, a favor ou contra o *status quo*. A difusão de informações nunca é neutra; a seleção das informações é indispensável, sendo esperada, todavia, uma certa equidistância das empresas de comunicação em relação às forças políticas que disputam o poder. Quando comprometidos com o fortalecimento da democracia, os órgãos de comunicação podem contribuir para o controle público da máquina estatal, aumento da *accountability* da administração pública, inclusão de questões sociais relevantes na agenda política e facilitar a organização dos cidadãos em torno de tais questões. Chamado de *quarto poder*, é também alvo de constantes questionamentos por sua atuação corporativista (atua em prol dos próprios interesses), anti-democrática (ignora questões importantes, forma percepções tendenciosas, cria estereótipos) e ideologicamente conservadora (favorece as forças à direita do espectro político). Enquanto na Europa há um maior pluralismo da mídia – em função da opção política de construir canais de comunicação estatal ao lado de empresas privadas – na América Latina e especialmente no Brasil há uma notável concentração da mídia na mão de poucas famílias, por conta da opção governamental pelo modelo privado, inspirado na experiência norte-americana. (AMORIM, 2015)

f) *Organizações privadas*. Empresas privadas e suas entidades representativas agem de diversas formas na política: incidem nas eleições ao eleger empresários ou seus representantes no executivo e legislativo, financiam campanhas eleitorais, agem na formação de opinião pública favorável aos seus pontos de vista, utilizam a mídia para difundir suas pautas e, setorialmente, participam nas redes e comunidades de política. O seu peso político desproporcional vem sendo apontado como um dos desafios principais enfrentados pela democracia no capitalismo. Seu peso desmesurado expressa-se igualmente no plano da cultura e da ciência: o ideário da administração privada tornou-se a referência principal na produção intelectual sobre a administração pública desde os anos 1980, período de reformas do Estado sob a lógica neoliberal em várias partes do mundo e em que a lógica do mercado “colonizou” dimensões sociais que não devem ser regidas pelo dinheiro. (SANDEL, 2012)

g) *Organizações da sociedade civil (terceiro setor)*.¹⁴ Movimentos e organizações da sociedade civil ganharam espaço na esfera pública desde o final do século XX e sua participação é aceita como vital para uma democracia forte. Ela se expressa nos debates e decisões de questões públicas (via conselhos de políticas, audiências públicas, orçamento participativo) e na prestação de serviços de interesse público (por universidades, emissoras e hospitais comunitários, entidades sem fins lucrativos). Embora parte da literatura avalie criticamente a execução de serviços públicos pelo

¹⁴ Evita-se aqui a expressão *grupos de interesse*, disseminada pela literatura do pluralismo liberal, pois esse rótulo tende a colocar num mesmo patamar organizações com estrutura e objetivos muito distintos, como as grandes corporações econômicas e as pequenas organizações locais, dificultando o entendimento das contradições no interior da sociedade civil.

terceiro setor, entendendo-a como um elemento da estratégia neoliberal de privatização, essa visão não se sustenta. A *teoria dos bens comuns*, por exemplo, mostra que em variados países algumas das melhores soluções para as necessidades comuns ao longo dos séculos foram supridas pela autogestão das comunidades. (OSTROM, 2011)

h) *Agentes de conhecimento e think tanks*. Escritórios de assessoramento, institutos vinculados a partidos políticos, organismos internacionais, centros de análise e pesquisa, ONGs com unidades de pesquisa, unidades de pesquisa de empresas e de corporações são forças influentes e pouco visíveis. Ocupam postos cada dia mais importantes em tempos de sociedade do conhecimento, dada a crescente complexidade da gestão pública, com novos temas altamente especializados.

O peso de cada agente se dá em função dos recursos que é capaz de mobilizar ou intercambiar. São variados os recursos que dão rumo às políticas. O elenco apresentado por Subirats et al. (2012, p. 73ss) sintetiza as opiniões de diferentes autores.

- *Apoio político*. A legitimidade primária derivada de lei aprovada pela maioria, resultado eleitoral favorável, aceitação das lideranças do executivo, legislativo e judiciário e das principais forças políticas propicia condições favoráveis à execução e continuidade de uma política. A sua ausência produz grandes obstáculos e até sua cessação.

- *Confiança*. Ter a confiança da maioria da sociedade e dos agentes permite a construção de consenso e é um recurso valioso para que uma política pública tenha êxito, enquanto a falta de confiança gera constantes conflitos e bloqueios. Levar em conta o capital social e a cultura política vigente é um imperativo para a construção de consensos duradouros.

- *Direito*. Os recursos jurídicos ocupam um lugar proeminente, constituem a coluna vertebral normativa da atuação governamental, mas usados excessivamente perdem parte de sua capacidade de assegurar suporte às decisões políticas.

- *Pessoaal*. Os recursos humanos envolvidos nas políticas públicas são valiosos pela sua qualificação técnica (especialização) e/ou política (capacidade de mobilizar outros recursos). Um governo necessita de ambas, ou seja, deve ter suporte em um *staff* técnico-político.

- *Informação e conhecimento*. Os recursos cognitivos sempre são escassos (nenhum agente tem todas as informações desejáveis na tomada de decisão), estão desigualmente repartidos e sua produção/manutenção tem custo elevado. Na sociedade do conhecimento, o controle da informação confere grande vantagem no processo decisório. O giro pós-positivista nos estudos de políticas públicas (anos 1990) trouxe grande atenção aos recursos cognitivos no jogo político.

- *Dinheiro*. O recurso monetário é fundamental para todos os agentes. A centralidade das questões orçamentárias no debate das políticas públicas está assentada no fato de que em torno de cada política pública giram negócios. O dinheiro está desigualmente distribuído, é intercambiável e substituível por outros recursos.

- *Infraestrutura*. Recursos patrimoniais amplos e de alta qualidade facilitam a realização exitosa da política. Além de imóveis e equipamentos adequados, é vital um suporte adequado de comunicação e de intercâmbio com as comunidades de políticas.

- *Organização*. A organização vertical é própria de estilos de governo centralizados e hierárquicos; a organização fragmentada leva à dispersão de recursos e baixa eficácia/eficiência. As formas de

organização política propícias à democracia combinam centralização com descentralização, tem elevado grau de intersectorialidade e se baseiam na participação ativa dos diversos agentes.

- *Tempo*. O fator temporal incide nas políticas de várias formas. Cada governo calcula suas prioridades e o ritmo de suas ações em função do período de gestão (do calendário eleitoral). O ciclo orçamentário anual organiza e limita as ações do governo e dos demais agentes. Os agentes estatais têm geralmente tempo maior para dedicar às políticas que os demais agentes.

- *Força*. É o recurso principal nos regimes ditatoriais, mas está presente também nas democracias, devendo ser utilizado apenas em casos extremos. Esse recurso é requerido na proporção inversamente proporcional ao apoio e ao consenso construído em torno das políticas: quanto menos apoio e consenso, maior é a necessidade de uso da força.

5. Abordagens teóricas e modelos de análise

Toda e qualquer análise de políticas públicas é elaborada com base em pressupostos teóricos, explícitos ou implícitos. Não é necessário que o estudioso se filie expressamente a uma determinada concepção teórica, mas o simples reconhecimento de que essa área de conhecimento desde o início foi edificada em determinadas premissas teóricas, reexaminadas constantemente, deve alertá-lo de que a neutralidade científica é enganosa. Abaixo um elenco das abordagens teóricas indicadas na literatura como mais influentes na análise de políticas públicas.

a) *Pluralismo liberal*. Característico da produção norte-americana, esse enfoque enfatiza a dispersão do poder nas democracias representativas. Essa dispersão acontece tanto na sociedade quanto no Estado, o qual não é um bloco monolítico e sim um campo de disputa dos interesses dos diversos grupos sociais. O exame das políticas revela movimentos de grupos na luta por seus interesses e agentes públicos em busca de coalizões, em diferentes *arenas*, ou seja, espaços marcados por confrontos, barganhas e negociações. Sua principal contribuição está em evidenciar que o poder não é monolítico, que há múltiplos centros de poder, cada qual com lógicas próprias. A crítica que sofre é a incapacidade de perceber que sob a aparente dispersão do poder há determinantes fundamentais (econômicos, políticos) que conduzem as políticas públicas. (TURNER, 1997)

b) *Corporativismo*. De origem europeia, esta abordagem compartilha com o pluralismo liberal a noção de que as políticas se decidem sob a marcante influência dos grupos de interesse. Todavia, em lugar da competição aberta e flexível entre grupos, assinala que a relação entre grupos de interesse e Estado se dá na forma de um sistema de intermediação de interesses, com baixa competição e elevado grau de barganhas e negociações, com base em padrões institucionalizados pelo Estado. Essa teoria tem capacidade heurística mais robusta na interpretação dos processos políticos de certos países europeus, como a Alemanha, França e Áustria, em que as relações tripartites entre Estado, setor privado e sindicatos viabilizaram a estruturação do *welfare state*. No Brasil, essa modalidade de governança pode ser identificada a partir da Era Vargas. A principal crítica ao enfoque é que sua capacidade analítica se reduz aos países em que as práticas políticas seguem um padrão corporativo. (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013, p. 47ss)

c) *Teoria da escolha pública*. É a mais conhecida corrente neoliberal na análise de políticas públicas, que vê a política como deliberação coletiva de indivíduos movidos pelo auto-interesse. Trata-se de uma aplicação de pressupostos do liberalismo econômico à política: o mundo da política segue fundamentalmente as mesmas regras do mundo da economia. Lá e cá, os indivíduos buscam maximizar seus ganhos e satisfazer suas expectativas pessoais com base em um cálculo de utilidade. Anthony Downs (1999), um dos mais conhecidos representantes dessa escola de pensamento, é claro ao afirmar que embora não se deva deixar de reconhecer que há comportamentos altruístas na política, “aceitamos o axioma do interesse pessoal como uma pedra angular da nossa análise”. (DOWNS, 1999, p. 49) Políticos, funcionários públicos e eleitores atuam do mesmo modo que o fazem no mercado os empresários e consumidores, guiados pelo princípio da utilidade e do interesse individual. O interesse público, a rigor, não existe, e os governos tendem a decidir defeituosa ou injustamente quando o tomam como guia das decisões. A ação governamental deve cuidar basicamente dos bens públicos e da correção de falhas do mercado. Na literatura são reconhecidas certas contribuições dessa concepção na identificação de motivos particulares de agentes públicos, privados e da sociedade civil, bem como na tendência de partidos e candidatos convergirem para o centro político visando a maximizar votos de um eleitorado fragmentado em seus interesses. (DYE, 2009) Por outro lado, grande parte dos autores rejeita a interpretação econômica da política e a legitimação dos valores de mercado.

d) *Teoria sistêmica*. Há diferentes teorias dos sistemas, que têm em comum a premissa da interconexão e mútua influência das partes de um dado conjunto. Na análise de políticas, a teoria original é a de Easton (1968), que concebeu as políticas como respostas do sistema político às demandas e apoios do sistema social. O ponto de partida são os *inputs* (apoios e demandas) do ambiente social; o sistema político (conjunto de agentes, instituições, ritos, regras) processa tais demandas e apoios, derivando *outputs* (decisões e ações) e resultados [*outcomes*]). A premissa da interconexão e mútua influência entre políticas e ambiente político-social manteve-se ao longo do tempo, mas a construção de uma metodologia sistêmica de análise de políticas públicas defrontou-se com hercúleo desafio de dar conta das particularidades dos sub-sistemas em constante transformação. (BID, 2007) A teoria da complexidade e o desenvolvimento de ferramentas computacionais vêm conferindo novo impulso às pesquisas de políticas públicas ancorados na perspectiva sistêmica. Sob a denominação de *sistemas complexos*, especialistas vêm desenvolvendo modelos e ferramentas analíticas que compartilham alguns pressupostos básicos: políticas podem ser estudadas como sistemas complexos em que há interação das partes; o todo é maior e diferente da soma das partes; a interação entre as partes pode levar à auto-organização do sistema; não linearidade: as saídas não são proporcionais às entradas e os resultados não podem ser deduzidos *ex ante*; sistemas complexos se adaptam, aprendem e evoluem; ferramentas de processamento e bancos de dados alavancam a construção de modelos e simulações úteis para reduzir a incerteza no planejamento de políticas. (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLI, 2015)

e) *Marxismo*. Há um forte e permanente vínculo entre políticas públicas e economia: este é o *insight* que proporciona à teoria marxista uma influência duradoura nos estudos especializados. Na perspectiva clássica do marxismo as políticas devem ser estudadas tendo como pano de fundo a permanente luta de classes (que opõe os interesses de capitalistas e trabalhadores) e da estreita relação entre o Estado e a classe dominante. A lógica das políticas públicas está submetida à lógica econômica da acumulação de riquezas, cabendo ao estudioso evidenciar como essa lógica se reflete em cada política particular. Oscilando entre interpretações mais e menos deterministas, a análise marxista tem como uma de suas grandes contribuições o destaque que confere ao papel da ideologia no âmbito das políticas públicas: a hegemonia de certas ideias num determinado contexto é um vetor fundamental para entender porque certas decisões são tomadas e não outras, em que assuntos o Estado deve ou não intervir, quais as externalidades esperadas de uma determinada política. As evidências de pesquisas internacionais acerca do notável aumento da desigualdade social e da concentração de riqueza ao longo das últimas décadas (PIKETTY, 2014) vieram a dar novo respaldo à crítica marxista. Se na teoria política a força prospectiva do marxismo é discutível, no plano da análise das relações entre política, economia e sociedade sua contribuição é inestimável. A análise de classe é um ferramental imprescindível para responder a questão colocada por Lasswell: nas políticas públicas quem ganha o que, quando e como?

f) *Teoria das elites (elitismo)*. Com base na constatação histórica de que em todas as sociedades há uma minoria que governa (elite) e uma maioria de governados (massa), os elitistas entendem que a dominação é um fenômeno intrínseco à política. A competência para governar é naturalmente dos melhores, dos mais qualificados, que não necessariamente pertencem a uma determinada classe ou grupo econômico, mas geralmente são oriundos dos estratos socioeconômicos superiores. Nos partidos, a oligarquia constitui uma *lei de ferro*, segundo o célebre estudo de Robert Michels (1982). Essa lógica da dominação rege também as políticas públicas, as quais seguem um fluxo de cima para baixo, com a prevalência de grupos de interesse, burocratas e agentes do Estado. É até possível que os valores das elites contemplem o bem-estar do povo com base no senso de responsabilidade dos dirigentes, pois estes estão cientes da necessidade de um consenso básico assentado em valores comuns para a estabilidade do sistema; mas não é esperável que a participação popular ativa seja o esteio das políticas públicas. Eleições não são um exercício de soberania popular e sim um processo competitivo de seleção dos dirigentes. A visão elitista reduz a política ao exercício de poder pelos mais fortes e acaba por legitimar a submissão e a cidadania passiva. (SECCHI, 2013, p. 121ss)

g) *Teoria dos jogos*. É uma abordagem de cunho racionalista que concebe as políticas à semelhança de um jogo, pelo fato de envolverem escolhas interdependentes: os melhores resultados possíveis dependem das escolhas que os outros fazem. Aplicados a assuntos variados – de guerra e paz, de diplomacia internacional, de negociação e articulação parlamentar – essa teoria tem se mostrado frutífera no sentido de apontar as melhores alternativas em contextos de competição. A teoria dos jogos é um modelo abstrato e dedutivo de tomada de decisões, não uma descrição de como as pessoas de fato tomam as decisões. Sua principal utilidade na análise de políticas é o de pensar

opções em situações de conflito, buscando a melhor estratégia, ou seja, o melhor conjunto de movimentos para alcançar o objetivo traçado, considerando os possíveis movimentos dos competidores. (DYE, 2009)

h) *Neoinstitucionalismo*. Compreende um conjunto de teorias de cunho histórico, sociológico, econômico e político que atualizam um tema caro à teoria política e ao direito: a influência das instituições no comportamento dos indivíduos. Organizações e instituições (Estado, burocracia, empresas, regras, normas etc) influenciam as ações dos indivíduos ao moldar as interpretações dos problemas e suas possíveis soluções. A versão econômica do neoinstitucionalismo aproxima-se das preocupações da *public choice*, percebendo as instituições como elemento essencial da vida política porque ajudam a superar os impedimentos causados pelas assimetrias de informação e outras barreiras para as *trocas perfeitas* na sociedade. A versão sociológica e histórica enfatiza a importância do Estado no cenário das políticas: o Estado não se submete simplesmente a interesses de classes ou grupos de interesse. O Estado tem uma *autonomia relativa* e suas ações obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade e seu poder político. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 49ss)

i) *Comunitarismo*. Afirmando-se como *terceira via* em relação às concepções que enfatizam unilateralmente o papel do Estado e do mercado, os comunitaristas destacam-se por assinalar a importância das comunidades (terceiro setor) na resolução dos problemas públicos. Entre suas grandes contribuições teóricas está a rejeição da *dicotomia público/privado* (contemporaneamente traduzida na díade Estado/mercado) em favor da tríade Estado/comunidade/mercado, entendidas como três esferas sociais distintas e complementares. As políticas públicas são pensadas à luz da ação complementar das organizações e agentes dessas três esferas. A prestação de serviços de interesse público pelo terceiro setor é vista como desejável em diversas áreas sociais, com base na constatação empírica de seus resultados. As decisões políticas devem ser tomadas com a participação da sociedade civil, mediante procedimentos que combinem racionalidade e emotividade. Rejeitando o individualismo liberal de um lado e o conservadorismo autoritário de outro, o comunitarismo propõe uma via política democrática que assegure o equilíbrio entre direitos e deveres, entre ordem social e indivíduo. (ETZIONI, 2007; 1999)

Tendo em vista que as políticas públicas são uma face do mundo da política, com suas múltiplas concepções, cabe assinalar que a análise de políticas comporta ainda muitas outras teorias e autores. Ademais, grande parte dos analistas não se prende aos limites de uma determinada escola de pensamento, aproveitando elementos de diferentes fontes para fazer novas sínteses, nunca definitivas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo científico das políticas públicas tem cerca de 70 anos, período em que o conceito transbordou da ciência política para o conjunto das ciências sociais. A literatura sobre o tema vem crescendo exponencialmente, o que comprova a sua relevância, mas também amplifica suas imprecisões conceituais e metodológicas. O texto realça as contribuições da ciência política para a compreensão do conceito, da metodologia e de algumas das principais abordagens teóricas. Argumentou-se que a maior parte das definições sobre política pública remete a um conceito unificador: *política pública é a resposta do poder público a um problema político*. A metodologia de análise internacionalmente mais utilizada é a do *ciclo das políticas*, sendo indispensável atentar aos agentes e aos recursos que fazem a diferença nas políticas. Entre as abordagens teóricas mais destacadas estão o pluralismo liberal, o corporativismo, a teoria das elites, a teoria da escolha pública, a teoria sistêmica, o marxismo, a teoria dos jogos, o neoinstitucionalismo e o comunitarismo. Cada teoria tende a conduzir a diferentes respostas à interrogação de Lasswell: em políticas públicas, “quem ganha o que, quando e como?”

O exame das teorias é fundamental para que a análise de políticas não se curve aos modismos e visões prevaletentes em cada momento histórico. Nos dias atuais, os analistas devem estar atentos aos riscos de ancorar seus trabalhos em pressupostos neoliberais, anti-estatais, que preconizam a adequação da administração pública aos valores do mercado e aos ditames da administração privada. Por outro lado, não basta contrapor tal concepção reafirmando as virtudes do Estado. Os novos tempos pedem ousadia para rever posições e para inovar. A âncora mais segura para a inovação política está no incentivo à cooperação entre agentes públicos, privados e da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. Rio de Janeiro: Elsevier, Washington DC: BID, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos*. Brasília, 2006.

BUCCI, Maria P. D. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CERVI, Jacson. *A participação comunitária como requisito para assegurar o equilíbrio Estado-comunidade-mercado: análise comparativa da política energética brasileira e europeia*. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Santa Cruz do Sul, 2014.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017.

DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. *The Oxford handbook of public policy*. New York: Oxford University Press, 2006, p. 40-57.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 105-122, jan./mar. 2001.

DI GIOVANNI, Geraldo. *As estruturas elementares das políticas públicas*. Campinas: NEPP/Unicamp, 2009.

DRAIBE, Sonia. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.; CARVALHO, M. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: ICC/PUC-SP, 2001.

DRYZEK, John. Policy analysis and planning: from science to argument. In: FISCHER, Frank; FORESTER, John (ed.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. London: UCL Press, 2002, p. 213-232.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMAN, F.G.; SALM, J.F. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Edunb, 2009.

EASTON, David. *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. *Orçamento público: conceitos básicos*. Brasília: ENAP, 2013.

ETZIONI, Amitai. *La dimensión moral: hacia una nueva economía*. Madrid: Palabra, 2007.

ETZIONI, Amitai. *La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Barcelona: Paidós Iberica, 1999.

ETZIONI, Amitai. Reexame da estratégia mista de decisão. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (org.) *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Edunb, 2009, p. 233-237.

FERNANDEZ, Antoní. Las políticas públicas. In: BADIA, Miquel C. (ed.) *Manual de ciencia política*. 3ª ed. Madrid: Tecnos, 2006, p. 495-517.

FISCHER, Frank; FORESTER, John (ed.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. London: UCL Press, 2002.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, jun 2000, p. 211-259. Disponível na Internet: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em 20/08/2018.

FONTANA, Eliane. *Terceiro setor e cooperação pública: proposições para um marco conceitual das organizações da sociedade civil na perspectiva comunitarista*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

FURTADO, B.; SAKOWSKI, P., TÓVOLLI, M. (ed.). *Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2015.

HARARI, Yuval N. *Sapiens: uma breve história da humanidade*. 19ª ed. Porto Alegre: L&PM, 2017.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *El costo de los derechos: porque la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

- JANUZZI, Paulo. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr/jun 2005.
- KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.) Políticas públicas: coletânea - volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 225-246.
- KLEIN, R.; MARMOR, T. Reflections on policy analysis: putting it together again. In: *The Oxford handbook of public policy*. New York: Oxford University Press, 2006, p.892-912.
- LASSWELL, Harold. *Política: quem ganha o que, quando, como*. Brasília: Edunb, 1984.
- MATUS, Carlos. *Teoria do jogo social*. São Paulo: Fundap, 2005.
- MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.
- MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Edunb, 1982.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002.
- MUÑOZ-REPISO, José M. (coord.) *La calidad del gobierno: evaluación económica de las políticas públicas*. Madrid: Delta, 2006.
- OSTROM, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las acciones de acción coletiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 2011.
- PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una intruducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso, 2007.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PIRES, R.; VAZ, A. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal*. Brasília: Ipea, 2012.
- RIFKIN, Jeremy. *Sociedade com custo marginal zero: a internet das coisas, os bens comuns colaborativos e o eclipse do capitalismo*. São Paulo: M. Books, 2016.
- SANZ, Ana. La administración pública. In: BADIA, Miquel C. (ed.) *Manual de ciencia política*. 3ª ed. Madrid: Tecnos, 2006, p. 477-494.
- SCHMIDT, João P. *Universidades comunitárias e terceiro setor: fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2017.
- SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. São Paulo: Edipro, 2016.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SEFTON, Tom. Distributive and redistributive policy. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. *The Oxford handbook of public policy*. New York: Oxford University Press, 2006, p. 607-623.
- SHUE, Henry. Ethical dimensions of public policy. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. *The Oxford handbook of public policy*. New York: Oxford University Press, 2006, p. 709-728.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Lincoln. Comentando as classificações de políticas públicas. *Cronos*, Natal-RN, v. 11, n. 3, p. 161-197, jul/ago 2016.

SUBIRATS, Joan et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Planeta, 2012.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

TURNER, John. The policy process. In: AXFORD, B. et al. *Politics: an introduction*. London and New York: Routledge, 1997, p. 409-442.

VALLÉS, Josep. *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel, 2002.

VIANA, Ana L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 30, n. 2, mar/abr 1996, p. 5-43.

VIEIRA, Soraia. Partidos políticos e políticas públicas. In: DEL RÍO, A.; MARTON, S. (org.). *Os desafios das políticas públicas no Brasil: um olhar interdisciplinar*. Curitiba: CRV, 2016, p. 129-139.

COMO CITAR ESSE DOCUMENTO:

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, jan. 2019. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>>. Acesso em: _____. doi:<https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>.