



Políticas Públicas

Coletânea - Volume 1

Organizadores:
Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi

ENAP



Políticas públicas

Coletânea – Volume 1

Organizadores:

Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna

Lino Garcia Borges

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

2 v.

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

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas.

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

CDU 35

Diretoria de Formação Profissional

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

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

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

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Reimpressão

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

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

Sítio: www.enap.gov.br

SUMÁRIO

Prefácio	7
Apresentação	9
Introdução	
Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens.	
Orientação para a leitura	13
<i>Enrique Saravia</i>	
 Capítulo I – O conceito de política pública	
Política y políticas públicas	67
<i>Eugenio Lahera Parada</i>	
 Capítulo III – Formação da agenda	
Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos	199
<i>Joan Subirats</i>	
 Capítulo IV – Elaboração	
Os níveis de análise das políticas públicas	249
<i>Jorge Vianna Monteiro</i>	
O processo decisório de política	269
<i>Jorge Vianna Monteiro</i>	
Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas	289
<i>Lenaura Lobato</i>	

PREFÁCIO

O ano de 2006 marca o aniversário de 20 anos da ENAP Escola Nacional de Administração Pública. Uma das iniciativas organizadas para comemorar a ocasião é a publicação de duas coletâneas de textos clássicos e pioneiros sobre áreas-chave para a administração pública brasileira: planejamento, orçamento governamental e políticas públicas.

A ENAP, partindo da constatação de que textos clássicos sobre esses temas eram referências utilizadas, e tendo o desafio de formar servidores que possam enfrentar a complexidade da administração pública brasileira, assumiu a tarefa de prover os cursos de formação e de aperfeiçoamento de carreiras com livros didáticos especialmente preparados, em vez de utilizar apenas as tradicionais apostilas. As vantagens são muitas, da oferta de textos inéditos em língua portuguesa até a oportunidade de apresentar ao leitor um espectro variado de autores que trabalham desde os temas básicos até os considerados de ponta.

Embora fossem dirigidas inicialmente aos alunos de formação de carreiras – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Analista de Planejamento e Orçamento – as temáticas tratadas poderão ser utilizadas em outros cursos da ENAP, como os de aperfeiçoamento, especialização e eventos de capacitação em políticas públicas, planejamento e orçamento. Oferecer a esse público um convite a sua leitura e releitura em forma de coletânea estruturada foi o nosso compromisso.

Pela problematização e reflexão que provoca, a leitura dos livros certamente interessará a um público maior, aos técnicos e dirigentes públicos que atuam em planejamento, orçamento, gestão, formulação e implementação de políticas públicas. Instituições públicas federais, estaduais e municipais poderão contar com boa referência para sua atuação, além de professores e pesquisadores.

Desde 1990, a Escola realizou 23 cursos de formação inicial para as carreiras citadas, além de cursos de especialização e aperfeiçoamento voltados para técnicos que atuam nos programas e projetos governamentais, e tem participado ativamente do processo permanente de capacitação de gerentes de programas e técnicos responsáveis pelas ações do Plano Plurianual (PPA).

A ENAP espera cada vez mais atender aos servidores com material didático especialmente preparado aos objetivos dos cursos e às necessidades de desenvolvimento profissional, tendo em vista que a formação deve prepará-los para enfrentar, sob várias perspectivas, os complexos problemas da administração pública brasileira.

Esperamos, com essas publicações, contribuir para aumentar o conhecimento e o uso das informações disponíveis sobre os temas tratados, bem como para incentivar o debate e a reflexão crítica sobre os paradigmas fundadores dos campos planejamento, orçamento e políticas públicas.

Helena Kerr do Amaral
Presidente da ENAP

APRESENTAÇÃO

Elisabete Ferrarezi

O principal objetivo deste livro é constituir uma fonte de pesquisa para o estudo do processo de produção e implementação de políticas públicas. Por meio de textos selecionados, analisa-se o próprio conceito de políticas públicas, discute-se as definições utilizadas para distinguir suas diversas fases e apresenta-se algumas das principais correntes teóricas de análise sobre o processo de políticas públicas.

A proposta inicial de elaboração dessa coletânea surgiu durante a reformulação dos cursos de formação para carreiras, que teve início em 2003, em que foram feitas mudanças visando atualizar os programas e melhorar a gestão desses cursos. Nesse processo, constatamos a ausência de trabalhos sistematizados sobre políticas públicas, em língua portuguesa, o que dificultava a indicação bibliográfica essencial para a segunda fase do concurso público das carreiras dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e dos Analistas de Planejamento e Orçamento (APO). Naquele momento, a presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral, propôs substituir a antiga prática de usar cópias de textos como bibliografia básica pelo uso de livros especialmente preparados para os cursos e confiou-me o desafio de organizá-los. Foi assim que demos início a essa publicação, e à sua “irmã gêmea”, a Coletânea de planejamento e orçamento.

Embora o objetivo inicial fosse oferecer uma bibliografia básica obrigatória para os cursos de formação e aperfeiçoamento de carreiras, a coletânea não é apenas dirigida a esse público, já que poderá ser útil para os que trabalham com o tema, têm interesse por ele ou precisam dele: dirigentes públicos, gerentes, planejadores, pesquisadores, estudantes e professores.

Grande parte da coletânea é composta por capítulos que seguem as fases da produção das políticas públicas, dos quais alguns textos são considerados clássicos. Segundo Alexander¹, clássico é o resultado do primitivo esforço da exploração humana que goza de *status* privilegiado em face da

exploração contemporânea no mesmo campo. Significa que os modernos cultores da disciplina acreditam poder aprender tanto com o estudo dessa obra antiga quanto com o estudo da obra de seus contemporâneos.

Assim, foram escolhidos autores clássicos e pioneiros no desenvolvimento dos modelos de políticas públicas, como Charles Lindblom, Yehezkel Dror e Amitai Etzioni, e autores que revisam o debate teórico daqueles. Há os que consideramos clássicos, embora não necessariamente antigos, como Ellen Immergut, Michael Hill, Joan Subirats e John Kingdon. Na seqüência do processo de políticas públicas, vêm os capítulos que versam sobre a sua elaboração, formulação, implementação e execução. A parte de avaliação ficou propositalmente fora da coletânea, porque possuímos, hoje, uma boa bibliografia que trata exclusivamente do assunto.

Uma segunda vertente da coletânea explora algumas especificidades brasileiras nas políticas públicas. É o caso do texto que discute as características da descentralização das políticas sociais; do que aborda um caso sobre execução e dos que versam sobre os novos arranjos no desenho e na implementação das políticas, propiciados, principalmente, pelos governos locais em suas parcerias com o setor privado e o terceiro setor e pela participação dos conselhos locais.

Não poderiam faltar, ainda, questões contemporâneas pouco exploradas, às quais o *policy maker* deve estar atento. Assim, comparecem as discussões sobre a tomada de decisões e a adequação dos modelos de política pública em países em desenvolvimento, bem como as redes de política pública.

De modo algum houve a pretensão de esgotar essas temáticas, até porque, nas ciências sociais, essa é uma tarefa metodologicamente improvável, já que são muitos os paradigmas que as compõem. No caso específico das políticas públicas, o conhecimento científico ainda é reconhecidamente incompleto e o campo relativamente novo. Mesmo tendo clareza em relação a essas limitações e à definição dos objetivos que a coletânea deveria perseguir, o drama das escolhas, em um grande universo de possibilidades, permanece.

Para nos auxiliar nessa tarefa, contamos com a participação do professor Enrique Saravia, que, de pronto, aceitou nosso convite. Os debates com ele tornaram o processo de seleção das obras muito mais interessante, e

creio que as diretrizes metodológicas para a organização do livro foram, assim, muito bem traduzidas. Sua vasta experiência em sala de aula trouxe a possibilidade de tornar a leitura mais agradável e pedagógica, guiando o leitor pelos temas e explicando os conceitos-chave para uma compreensão mais completa das abordagens realizadas pelos autores.

A introdução constitui uma orientação para a leitura dos textos, apontando os assuntos que serão trabalhados por cada autor em cada fase do ciclo das políticas públicas. Nela, o professor Saravia convida o leitor a conhecer como se originou e desenvolveu o campo da teoria da política pública, apresentando seus fundamentos conceituais e um resumo dos temas-chave tratados no livro.

Por fim, destaca-se o fato de a coletânea apresentar textos de autores de diferentes nacionalidades – espanhola, argentina, mexicana, chilena, inglesa, francesa, americana, sul-africana e brasileira – retratando um amplo e diverso leque da produção intelectual no campo das políticas públicas.

Essa coletânea não teria sido produzida sem a participação de várias pessoas a quem gostaria de agradecer. Primeiramente, à minha equipe na ENAP, a quem deixo meus agradecimentos especiais: Adélia Zimbrão, assessora, e Talita Victor Silva, estagiária, que foram incansáveis na produção do livro, e Suêrda Farias da Silva, que nos apoiou nos procedimentos administrativos. À assessoria da Presidência, Juliana Silveira Leonardo de Souza e Maria Rita Garcia de Andrade, que nos auxiliaram na árdua busca da permissão de uso das editoras e dos autores. Ao pessoal da biblioteca da ENAP, Elda Campos Bezerra e Inácio Soares de Oliveira, na busca de material bibliográfico. Ao pessoal da editoração, coordenado por Livino Silva Neto. À presidente da Escola, Helena Kerr do Amaral, e ao diretor de Formação Profissional, Paulo Carvalho, por terem tornado possível esta publicação. Às editoras e aos autores que permitiram a utilização dos direitos de publicação dos textos, contribuindo para a constituição de um livro inédito sobre políticas públicas no Brasil.

Nota

- ¹ ALEXANDER, Jeffrey C.. A importância dos clássicos. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan (orgs.). *Teoria social hoje*. São Paulo: Ed. Unesp, 1999.

Elisabete Ferrarezi é doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas/SP. Pertence à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal. Foi coordenadora-geral de formação de carreiras da ENAP, de 2003 a 2006. Atualmente, é coordenadora-geral da Pesquisa ENAP.

POLÍTICA PÚBLICA: DOS CLÁSSICOS ÀS MODERNAS ABORDAGENS. ORIENTAÇÃO PARA A LEITURA

Enrique Saravia

O propósito deste livro é oferecer ao leitor de língua portuguesa uma coletânea de textos fundamentais sobre políticas públicas. Eles foram classificados de acordo com a divisão tradicional do ciclo da política pública, ou seja, em etapas. A etapa de avaliação será matéria de outra coletânea.

Visão geral

O volume 1 começa com um texto introdutório, *Introdução à teoria da política pública*, que analisa a evolução da perspectiva sobre a atividade estatal, confrontando a visão tradicional com a abordagem de política pública. Tece considerações sobre o conceito de política pública e seus diversos significados e enuncia os termos da discussão sobre a racionalidade do processo. Enumera as características de uma política pública e detalha as diversas etapas do ciclo respectivo. Analisa, finalmente, a interação das políticas e a importância das instituições para a configuração da política.

O trabalho seguinte, *Estudio introductorio*, por Luis F. Aguilar Villanueva, analisa os diversos conceitos de política e seus componentes principais. Comenta idéias de Theodore S. Lowi, em particular a tradicional classificação de políticas regulatórias, distributivas e redistributivas, e as contribuições posteriores de Graham T. Allison sobre modelos conceituais e marcos de referência das políticas (modelo da escolha racional, modelo do processo organizacional e modelo da política burocrática).

O terceiro texto, *Política y políticas públicas*, por Eugenio Lahera trata das influências recíprocas da política (*politics*) e das políticas (*policies*) e estabelece as características de uma boa política pública. Determina as etapas analíticas do processo e a articulação da política

geral com as políticas públicas, bem como das idéias com a ação pública. Verifica a interação entre políticas públicas e processos eleitorais e a participação democrática não eleitoral.

Modelos de política pública

O capítulo II do volume 1 inclui três textos clássicos sobre modelos de política pública. O primeiro, *Todavía tratando de salir del paso*, por Charles Lindblom, refere-se ao artigo pioneiro do mesmo autor, publicado em 1959, em que Lindblom discute a análise racional de políticas e aponta o modelo incremental como única forma possível de ação pública, salvo exceções muito específicas. Nesse texto, o autor refuta algumas críticas e reitera a sua tese original, atualizando-a.

Os textos *Salir del paso*, ¿‘ciencia’ o inercia?, de Yehezkel Dror, e *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones*, de Amitai Etzioni, também são clássicos e partem da crítica parcial às idéias de Lindblom. Dror propõe um novo modelo: o ótimo normativo, que inclui os processos extra-rationais na tomada de decisões e a aprendizagem sistêmica baseada na experiência. Etzioni, por sua vez, descreve uma nova abordagem – a exploração combinada – que utiliza elementos do modelo racional e do estilo incrementalista com uma estratégia de alocação de recursos em razão das circunstâncias que condicionam cada decisão específica.

O artigo de Pedro H. Moreno Salazar, *Notas críticas al análisis estadounidense de políticas públicas*, formula algumas considerações sobre a validade dos modelos de política pública que provêm dos Estados Unidos, mas frisa a necessidade de levar em consideração as particularidades do contexto político, social e cultural daquele país, que o diferenciam dos países capitalistas periféricos. O autor postula, a partir da experiência do México, uma adequação daqueles modelos às características históricas e às condições específicas de cada país.

Esse capítulo encerra-se com um artigo de Ellen M. Immergut sobre *O núcleo teórico do novo institucionalismo*. A autora analisa essa linha de pensamento traçando um histórico das suas principais raízes teóricas e conclui propondo uma combinação de elementos do modelo racional, da

teoria das organizações (ou institucionalismo sociológico) e do institucionalismo histórico.

Formação da agenda

O capítulo III do volume 1 abre-se com um texto de Joan Subirats, *Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos*, que discute as dificuldades da definição precisa dos problemas que originam as políticas públicas, especialmente no que diz respeito à determinação dos objetivos das políticas. Analisa, também, as razões que levam a incorporação dos problemas à lista de prioridades da ação pública, bem como os elementos que devem ser considerados no processo de formação da agenda.

Os textos de Kingdon, extraídos de seu já clássico livro *Agenda, alternative and public policies*, relacionam os motivos que fazem com que um assunto se torne relevante para o poder público. Formula uma definição de agenda e analisa os processos que permitem a sua construção.

Elaboração de políticas públicas

Os textos *Os níveis de análise das políticas públicas* e *O processo decisório de política* foram extraídos do livro *Fundamentos de política pública*, de Jorge Vianna Monteiro, que é um clássico da literatura brasileira sobre a matéria. O primeiro trata dos diferentes cenários e perspectivas em que se efetua a análise de políticas. O autor ilustra suas afirmações com exemplos da realidade brasileira, tais como a política nuclear, a política de saúde e a política de fixação de preços pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP). O segundo texto distingue certos atributos mais específicos das políticas públicas relacionados, em geral, à concepção de que as políticas são produtos de um processo decisório interorganizacional. A crise petroleira de 1973-1975 e outros exemplos brasileiros ilustram essa parte da obra.

O artigo de Lenaura Lobato, *Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas*, discute a especificidade do processo de formulação de políticas e, em particular, das políticas sociais, pela perspectiva da representação de

interesses, com base em diferentes abordagens teóricas para a análise de políticas (pluralismo, neocorporativismo, marxismo) e dos interesses representados na relação Estado-sociedade.

Formulação de políticas públicas

No capítulo I do volume 2, parte-se da consideração de que, uma vez adotada a decisão central da política, isto é, a determinação de qual será o caminho definitivo de solução do problema que a originou, é necessário formalizar essa decisão. Isso significa, comumente, o estabelecimento das normas que permitirão sua implementação pelos diversos atores envolvidos. É necessário, para tanto, que essas normas cumpram os requisitos de clareza e precisão, que permitirão atingir os objetivos desejados. O texto do professor José Héctor Meehan, *Principios generales de técnica legislativa*, analisa os requisitos de técnica legislativa material e formal que devem ser observados para que os dispositivos legais – tanto legislativos como administrativos – sejam observados (eficácia) e produzam os efeitos perseguidos (conveniência).

Implementação de políticas públicas

O capítulo II do volume 2 começa com outro texto clássico, *Implementación: una visión geral*, extraído do livro *The policy process*, de Michael Hill. O autor destaca a importância da implementação no processo de política pública, apresentando duas abordagens típicas de implementação: de cima para baixo (*top-down*) e de baixo para cima (*bottom-up*) e analisa vários trabalhos realizados nos Estados Unidos, que usaram essas abordagens.

O artigo da professora Marta Arretche, *Federalismo e políticas sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia*, estuda os problemas de coordenação entre o governo federal e os governos estaduais para a execução de políticas públicas, colocando as políticas sociais como objeto de análise. Examina, em detalhe, a interação dos sistemas fiscal e tributário com as políticas de saúde, habitação e saneamento e educação fundamental.

Execução de políticas públicas

O papel da burocracia no processo de determinação e implementação de políticas públicas é discutido por Joan Subirats no texto que leva esse título e foi extraído da obra clássica do professor catalão, *Análisis de políticas y eficacia de la administración*. O autor menciona as características principais da visão tradicional (principalmente jurídica) da burocracia pública, os recursos que a burocracia possui, os quais explicam a importância do seu papel nas políticas públicas e, finalmente, as razões da sua influência.

A mesma temática é analisada no artigo *A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making*, de Maria das Graças Rua e Alessandra T. Aguiar. As autoras discutem o papel da burocracia e dos padrões aos quais se conformam as interações de políticos e burocratas. São exploradas algumas questões, tais como o grau de autonomia da burocracia, o papel desempenhado por burocratas e políticos e as suas interações na formulação de decisões públicas e, finalmente, a medida pela qual a participação dos interesses privados organizados afeta as mencionadas interações e constitui um mecanismo de controle democrático do processo decisório.

Novos arranjos para a política pública

O capítulo IV do volume 2 está integrado por textos que tratam de assuntos específicos: conselhos setoriais de política, redes de política pública e arranjos institucionais no âmbito municipal. Trata-se de temas decisivos para a implementação das políticas e que se referem a novas acomodações que obrigam a mudanças do contexto em que se desenvolvem as políticas públicas.

O texto de Carla Bronzo Ladeira Carneiro, *Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização*, trata das questões teórico-conceituais decorrentes da análise dos conselhos e estuda os problemas da participação e representação e da autonomia e dependência. A autora teve como foco os conselhos de direitos da criança e do adolescente e os de assistência social do Estado de Minas Gerais.

As redes de política pública constituem um dos temas mais discutidos e controvertidos pelos analistas de política pública. O texto de Gilles Massardier, *Redes de políticas públicas*, extraído de seu livro *Politiques et action publiques*, estabelece os termos do debate atual, em especial no que diz respeito à abertura, à representação, ao elitismo e à capacidade de coordenação de redes. Enuncia, também, uma classificação dos diversos tipos de rede.

O artigo da professora Marta Ferreira Santos Farah, *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*, analisa as iniciativas dos governos municipais desenvolvidas, nas últimas duas décadas, no processo de formulação e implementação de políticas públicas e na gestão pública. Essas iniciativas privilegiam as parcerias entre o Estado e a sociedade civil e as internas ao próprio Estado, que se caracterizam pela emergência de novos arranjos institucionais.

O contexto político dos países em transição e os modelos de política pública

A coletânea se encerra com dois textos que discutem a temática das políticas públicas e, em particular, os modelos clássicos de análise baseada nas condições políticas dos países em transição.

O primeiro texto, *A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão*, de Oliver Saasa, argumenta que a maior parte das teorias e dos modelos de política pública tem limitada utilidade na compreensão dos processos de formulação de política nos países em desenvolvimento e propõe um esquema de análise aplicável à realidade desses países.

O segundo texto, *Implementación de las políticas y asesoría presidencial*, de Eugenio Lahera, descreve e analisa o órgão central de coordenação de políticas públicas estabelecido pelo governo do Chile.

Enrique Saravia é doutor em Direito com especialização em Administração Pública pela Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Professor titular e coordenador do Núcleo de Estudos de Regulação da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas. Professor associado da Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne).

INTRODUÇÃO À TEORIA DA POLÍTICA PÚBLICA

Enrique Saravia

As visões sobre a atividade estatal

A análise das realidades estatais foi feita, ao longo dos tempos, com base em diversas perspectivas: a filosófica, a da ciência política, a da sociologia, a jurídica, a das ciências administrativas. A visão antropológica e a psicológica são, também, alternativas metodológicas.

Cada uma delas prevaleceu em algum momento da história. A visão jurídica das realidades estatais foi hegemônica durante longo período, que domina a segunda metade do século XIX e estende-se até a Segunda Guerra Mundial. A visão das ciências administrativas ou organizacionais aparece timidamente no começo do século XX e torna-se dominante nos Estados Unidos. Vai-se alastrando pelo mundo a partir dos anos 60; e é a que hoje prevalece.

Beatriz Wahrlich¹ afirma que a evolução das ciências administrativas na América Latina caracterizou-se

“[...] segundo a predominância dos seguintes enfoques: jurídico ou legalista, primeiramente; em seguida, das teorias da organização e da administração, tais como as teorias hoje consideradas clássicas ou tradicionais (taylorismo, fayolismo). Posteriormente, assinala-se o desafio crítico das ciências do comportamento”.

Mas, frisa, essa evolução não significou “a substituição ou eliminação da prática continuada do modelo jurídico e das teorias clássicas ou tradicionais de organização, e sim a coexistência desses vários enfoques, nem sempre compatíveis entre si”.

Nos países de cultura latina, a perspectiva jurídica mantém sua vigência alicerçada no legalismo próprio da conformação dos seus sistemas estatais.

Essa visão leva a uma consideração um tanto estática do Estado e da administração pública, que privilegia o estudo das estruturas e das normas que organizam a atividade estatal. O estudo circunscreve-se às questões *de lege data* e *de lege ferenda* e deixa de lado as realidades vitais que permeiam as estruturas públicas. Se o direito pretende organizar e orientar a vida social, esta é um elemento substantivo na formulação da regra jurídica.

Nos países de origem ibérica, o legalismo é condição essencial da sua cultura. Os conquistadores espanhóis e portugueses levavam nas suas naus os textos das leis que deviam aplicar nas terras que iriam descobrir. Eles eram, por sua vez, tributários de muitos séculos de legislação romana.

A codificação napoleônica teve amplo desenvolvimento nos países latino-americanos e o direito administrativo francês foi a inspiração da legislação administrativa da maioria dos países dessa parte do mundo.

Esse sistema jurídico constitui uma diferença substantiva em relação às culturas anglo-saxãs. Com efeito, no sistema do *common law* o mundo jurídico está integrado por outras normas e princípios, entre os quais prevalece o princípio dos precedentes jurisprudenciais. A justiça norte-americana equiparou os atos jurídicos da administração aos atos privados, razão pela qual o Direito Administrativo não teve a elaboração e o aprofundamento que teve nos países latinos². Alguns aspectos da organização administrativa considerados, nos países de tradição romana, como matéria do direito administrativo, são considerados como estranhos à área jurídica nos Estados Unidos. Mas o que há de diferente nessas culturas é a forma externa do mundo jurídico, porque a sua substância é similar.

A administração pública como disciplina foi-se consolidando ao longo do tempo, inclusive nos Estados Unidos. Os estudos pioneiros de administração pública foram os de Woodrow Wilson, professor de Ciência Política da Universidade de Princeton e, posteriormente, presidente dos Estados Unidos. Sua preocupação, nos anos próximos a 1880, era a criação de uma classe administrativa apartidária, selecionada na base do mérito, para, assim, neutralizar o nepotismo e o favoritismo que dominavam a administração pública norte-americana do século XIX. Wilson acreditava que “o negócio do governo é organizar o interesse comum contra os interesses especiais”. Para ele, a melhor forma de desenvolver a administração pública era tomar

do *management* empresarial as normas de disciplina e de mérito na manutenção do cargo e nas promoções. Mas isso não significava, para ele, que negócios e administração pública fossem semelhantes: “a administração governamental pode e deveria ser como a de empresas, porém ela não é empresa. É vida social orgânica”³. A visão norte-americana das ciências administrativas integra a descrição e análise das realidades administrativas públicas e privadas, mas não as confunde.

Tânia Fischer lembra que até 1930

“O administrador público era considerado um mero executor de políticas, dentro de princípios de eficiência, considerados não apenas o fim do sistema, mas também a medida de eficácia do mesmo. A partir dos anos 30 e da Primeira Guerra Mundial, o crescimento do aparato estatal influiu na mudança do conceito de administrador, já então percebido como formulador de políticas públicas”⁴.

Nos últimos anos, predicou-se ao administrador público a superioridade das fórmulas administrativas e gerenciais surgidas no setor privado e propiciou-se a transferência dessa superioridade à administração pública como forma de melhorar sua eficiência e eficácia. Alguns representantes do *new public management* preconizaram esse tipo de transferência. Trata-se, na verdade, de afirmação que não resiste à análise dos estudiosos da administração. A decisão política leva em conta variáveis que a decisão empresarial não considera. A dependência em relação aos recursos do mercado é quase total na administração privada e os objetivos organizacionais são diferentes e muitas vezes opostos.

Peter Drucker, arauto indiscutível do *management* empresarial, lembra que,

“[...] até a década de 30, o punhado de escritores e pensadores que se preocupavam com a administração – começando por Frederick Winslow Taylor, mais ou menos na virada do século, e terminando com Chester Barnard, logo antes da Segunda Guerra Mundial – presumia que a administração de empresas não passava de subdivisão da administração geral. Para eles, o termo ‘administração’ aplicava-se a qualquer tipo de organização, não apenas às empresas”⁵.

Drucker lembra que a primeira aplicação consciente e sistemática dos princípios da administração não se deu numa empresa. Foi na reorganização do Exército dos Estados Unidos, feita em 1901 por Elihu Root, secretário da Guerra de Theodore Roosevelt. Lembra, também, que o primeiro congresso de administração – em Praga, em 1922 – foi organizado não por empresários, mas por Herbert Hoover, então secretário de comércio americano e depois presidente dos Estados Unidos, e por Thomas Masaryk, historiador mundialmente famoso e presidente-fundador da então recém-criada República da Tchecoslováquia.

“A identificação da administração com a administração de empresas começou apenas com a Grande Depressão, que gerou hostilidade em relação às empresas e desprezo por seus executivos. Para não ser contaminada pela associação de sua imagem com a de empresas, a administração no setor público foi rebatizada de administração pública e proclamada uma disciplina distinta – com seus departamentos universitários, terminologia e hierarquia profissional próprios”⁶.

A perspectiva da política pública

O contexto em que se desenvolvem as atividades estatais é crescentemente dinâmico. A interação entre indivíduos, empresas e outras organizações nacionais e internacionais, bem como entre Estados tem-se intensificado como consequência da globalização das finanças e do comércio, facilitada pela evolução das comunicações e da informática. Essa situação foi-se acelerando a partir do final da Segunda Guerra Mundial e exigindo, como consequência, a permanente adequação das estruturas organizacionais a um contexto condicionado por variáveis novas ou modificadas.

Os ministros da função pública dos países da OCDE sintetizaram da seguinte forma as principais razões para reexaminar o papel do governo⁷: a mudança profunda e rápida do contexto econômico e institucional, os problemas de complexidade crescente vinculados à globalização, que levam à necessidade de competir na economia mundial e à internacionalização de muitos assuntos que anteriormente eram preocupações domésticas, a diversificação das

necessidades da sociedade, as novas tecnologias de comunicação e informação e o papel decisivo da mídia, a crescente participação dos usuários e grupos de pressão nos processos decisórios e a exigência de maior transparência e provisão de informação em todas as áreas de ação governamental.

No âmbito das empresas privadas, a necessidade de sobreviver nesse contexto em rápida mutação e de continuar implementando nele suas missões e objetivos provocou o surgimento de novas técnicas de administração. Tal é o caso, por exemplo, do planejamento. Nos anos 50 e 60, as organizações adotaram o planejamento organizacional – hoje clássico – que orientava a organização para a fixação de objetivos e metas e para a determinação de meios destinados a atingi-los. Parecia que bastava a vontade gerencial, corretamente articulada, para alcançar as finalidades almejadas.

No âmbito estatal, foi a época dos grandes sistemas de planejamento governamental. Os países institucionalizaram órgãos – comissões, ministérios, corporações – destinados a elaborar planos ambiciosos de desenvolvimento e, em geral, foram bem-sucedidos. Na América Latina, foi uma época de grande crescimento econômico, orientado, financiado e realizado pelo Estado.

Diversos fatores foram esgotando as possibilidades dos modelos implementados. As transformações do cenário internacional exigiram a adoção de formas mais flexíveis de planejamento e administração. As empresas adotaram, então, as técnicas do planejamento estratégico, isto é, um planejamento que leva em consideração as variáveis externas à organização, a maioria delas não controláveis pelos gerentes. O dinamismo do contexto exigia estratégias e não mais metas e objetivos claros, bem delimitados e rígidos. A necessidade de auscultar a conjuntura e prever a evolução da estrutura socioeconômica tornou imprescindíveis as técnicas de construção de cenários. Essas permitiram modelar organizações capazes de implementar suas estratégias em cenários alternativos. A ocorrência de algum dos cenários previstos seria independente da vontade e da ação dos responsáveis pela organização.

Mas os acontecimentos da década de 70 – guerras, crises petroleiras e financeiras, etc. –, com a conseqüente transformação do contexto e o surgimento de novas variáveis, mostraram que os sistemas de planejamento

estabelecidos eram muito lentos e rígidos para dar conta de uma conjuntura que exigia respostas imediatas. Vai-se impondo, assim, a gestão estratégica, que não prescinde do planejamento, mas permite reação imediata da organização aos desafios e às oportunidades que surgem do contexto.

As organizações estatais reagiram tardiamente ou não se modificaram em face das novas circunstâncias. O resultado foi uma deterioração de sua capacidade de resposta às necessidades e aos anseios da população e um correlato declínio de sua credibilidade. No âmbito público, registrou-se, ademais, um desejo crescente de participação democrática nas decisões estatais, na sua implementação, no seu controle e nos seus benefícios. A telemática (comunicações + informática) permitiu fortalecer a transparência e o conseqüente controle social das ações do Estado.

Tudo isso levou, ao longo dos anos 80, ao fortalecimento progressivo da concepção mais ágil da atividade governamental: a ação baseada no planejamento deslocou-se para a idéia de política pública. Sem descartar os aspectos positivos do planejamento, a dinâmica estatal enriqueceu-se com alguns conceitos derivados das transformações operadas no campo da tecnologia, da economia e da administração. A democratização do sistema político viu-se facilitada pela tecnologia: a descentralização e a participação ficaram mais fáceis do ponto de vista operacional e as mudanças sociais tornaram-nas possíveis e desejáveis.

Esse processo, hoje claramente visível, apenas se insinuava nos anos 50. Algumas vozes proféticas alertavam para a necessidade de modificação rápida da dinâmica organizacional e das estruturas e dos métodos de ação pública. E, aos poucos, as circunstâncias foram mostrando a conveniência de analisar o funcionamento do Estado por meio de seus fluxos, da sua dinâmica, e modificar, assim, a perspectiva – até então privilegiada ou única – de exame de normas e estruturas. A análise estrutural, anatômica, do Estado e da administração continua válida, mas, aos poucos, vai-se incorporando uma visão da dinâmica, da fisiologia, do funcionamento estatal.

Com efeito, a partir de então,

“[...] a produção em matéria de políticas públicas busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas

‘fazedoras’ de política; dos atores participantes desse processo de ‘fazer’ políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo”⁸.

Isso sem se esquecer da preocupação por obter maior conhecimento a respeito das características mais gerais dos sistemas políticos e das relações que se estabelecem entre políticas públicas e política, de um lado, e entre governo e sociedade, de outro.

A incorporação dessa visão não foi fácil para culturas impregnadas de filosofia do Estado e do direito e de profundos fundamentos no direito. O fato de a nova perspectiva originar-se nos Estados Unidos suscitou a dúvida sobre a sua validade nas realidades latinas e germânicas. Tratar-se-ia de visão enraizada nas realidades culturais e filosóficas anglo-saxônicas, ou seria ela aplicável universalmente?

As democracias evoluídas fazem da observância de normas jurídicas abstratas e impessoais e do respeito aos direitos dos outros o fundamento básico da convivência social. Mas uma análise que só leve em consideração a perspectiva jurídica seria limitada e insuficiente para compreender a riqueza e diversidade das variáveis que compõem o universo do fenômeno estatal, nas suas relações com a vida nacional e internacional.

Mesmo que a discussão ainda continue, percebe-se que se trata de visões complementares e não excludentes. A perspectiva da política pública integra adequadamente a dimensão jurídica e esta se auxilia dos insumos que as análises de política pública lhe provêm.

Como Aguilar Villanueva aponta com relação à América Latina,

“nossa ‘teoria’ da administração pública ficou presa entre as considerações jurídico-institucionais (repertórios de leis e regulamentos, âmbitos de competência e jurisdição, instâncias e procedimentos formais) e as considerações administrativas menores sobre cumprimento de ordens e execução de decisões prévias. Ao aproximar a administração pública do processo decisório das políticas e da sua complexa colocação em prática, seria possível resgatar seu esquecido sentido clássico de governo, de bom governo, e poder-se-ia reconstruir a visão integral de seu objeto de estudo”⁹.

Fábio Konder Comparato diz que

“O *government by policies*, em substituição ao *government by law*, supõe o exercício combinado de várias tarefas que o Estado liberal desconhecia por completo. Supõe o levantamento de informações precisas sobre a realidade nacional e mundial, não só em termos quantitativos (para o qual foi criada a técnica da contabilidade nacional), mas também sobre fatos não redutíveis a algarismos, como em matéria de educação, capacidade inventiva ou qualidade de vida. Supõe o desenvolvimento da técnica previsional, a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou a mobilização de recursos – materiais e humanos – para a sua consecução. Em uma palavra, o planejamento”¹⁰.

O processo de política pública mostra-se como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto. Começa com os esforços de alguns países europeus, do Japão, dos Estados Unidos e do Canadá para responder, de forma mais eficiente, às demandas e necessidades sociais.

Na América Latina, o Chile aplica critérios e técnicas de política pública em algumas áreas de ação governamental, particularmente no que diz respeito à coordenação central das políticas. Em outros países, com exceção de algum setor específico, as políticas públicas são mero discurso político e tecnocrático. No entanto, é possível analisar formas de condução das atividades do governo por meio das categorias de política pública.

O conceito de política pública

Mas o que é uma política pública? Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que

participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica¹¹ – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

É importante destacar que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranqüila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Não há, no presente estágio de evolução tecnológica, alguma possibilidade de fazer com que os computadores – aparelhos de racionalidade lógica por excelência – sequer consigam descrever os processos de política.

A perplexidade perante a turbulência e a aparente não-governabilidade das políticas públicas e da ação governamental, a sensação de “desordem” que elas deixam perceber, não afetam apenas o cidadão. Os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las.

As modernas teorias do caos são as que mais se aproximam de uma visualização adequada da dinâmica social¹², ou o tipo específico de organização que March e Olson denominam “anarquia organizada”¹³. Para eles, são características das instituições do Executivo as preferências problemáticas, as tecnologias não claramente especificadas e a participação fluida. Daí a dificuldade de racionalizar os processos de política pública.

No entanto, o modelo racional de análise tem sobrevivido e continua vigente. Hill manifesta sua surpresa com

“[...] o poder e a habilidade do ‘sistema racional’ para sobreviver, se considerarmos que os seus pressupostos foram minados pelos estudos empíricos do processo de política e que sua capacidade de predizer é irregular. A principal explicação para sua continuada existência deve estar no seu *status* de modelo normativo e no mito ‘dignificado’, que é

frequentemente compartilhado pelos formuladores de política. A aceitação do modelo racional contribui para a vida confortável do pesquisador; permite-lhe engajar-se no debate direto com os formuladores de política, na base de que a informação fornecida pelos pesquisadores pode ser uma ajuda para melhor elaboração de políticas”¹⁴.

O sucesso obtido pelo paradigma da teoria da escolha racional (*public choice theory*)¹⁵, que está no alicerce das políticas econômicas chamadas de “neoliberais”, mostra a persistência do modelo racional. A racionalidade transforma-se, assim, no critério supremo na ausência de qualquer outra premissa com base na qual seja possível argumentar. “Não é muito exagerado afirmar que a racionalidade tem substituído a verdade e a moral como critério último de julgamento tanto das crenças como da conduta humana”¹⁶.

No que diz respeito aos diversos significados da expressão “política pública”, Aguilar Villanueva afirma, inspirando-se em Subirats¹⁷ e em Hogwood e Gunn¹⁸, que a

“política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (a política habitacional conseguiu construir n número de casas, a política de emprego criou n postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental

(política da energia, política de renda regressiva, política de ajuste e estabilização)”¹⁹.

Existem diversas formas de estudar uma política, que dependem do ponto de vista em que se situa o analista. Segundo Hogwood e Gunn²⁰, há, pelo menos, sete perspectivas para analisar uma política: 1) estudos de conteúdos políticos, em que o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas; 2) estudos do processo das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa um assunto e se procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento desse assunto; 3) estudos de produtos de uma política, que tratam de explicar por que os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre áreas; 4) estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política e podem ser descritivos ou prescritivos; 5) informação para a elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões; 6) análise de processo, em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas; 7) análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de idéias ou opções específicas.

Características de uma política pública

Nas definições dos dicionários de ciência política, encontram-se os seguintes componentes comuns: a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto-seqüência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

Thoenig considera que os elementos que podem caracterizar uma política são cinco:

“[...] um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; ela esteja inserida em um ‘quadro geral de ação’; tenha um público-alvo (ou vários públicos); apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores”²¹.

Os diferentes autores coincidem no conceito geral e nas características essenciais das políticas públicas. O formato concreto delas dependerá de cada sociedade específica. O estágio de maturidade de cada uma delas contribuirá, ou não, para a estabilidade e eficácia das políticas, para o grau de participação dos grupos interessados, para a limpidez dos procedimentos de decisão.

O processo de política pública

Cada política pública passa por diversos estágios. Em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes. “As políticas públicas estruturam o sistema político, definem e delimitam os espaços, os desafios, os atores”, diz Thoenig²².

As etapas normalmente consideradas em matéria de política pública – formulação, implementação e avaliação – precisam de certo grau de especificação na América Latina. É necessário, por exemplo, distinguir elaboração de formulação. A primeira é a preparação da decisão política; a segunda, a decisão política, ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica. A implementação também deve ser mais detalhada na América Latina. É necessário separar a implementação propriamente dita, que é a preparação para a execução (ou, em outras palavras, a elaboração de planos, programas e projetos), da execução, que é pôr em prática a decisão política.

Essa distinção é necessária, porque cada uma das etapas mencionadas é campo para tipos diferentes de negociação.

Já se analisaram, neste texto, as limitações do modelo racional, mas, numa visão seqüenciada do processo – que é pouco mais que mero exercício de compreensão –, é possível verificar várias etapas num processo de política pública.

1) O primeiro momento é o da **agenda** ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público.

Na sua acepção mais simples, a noção de “inclusão na agenda” designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas²³.

2) O segundo momento é a **elaboração**, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades.

Para Hill,

“[...] os pesquisadores podem, por um lado, assumir que a elaboração de políticas é, essencialmente, um processo racional baseado nos clássicos passos, que vão desde a formulação do problema e avaliação de alternativas até a implementação. Podem ser admitidos os conflitos sobre metas ou percepções da situação, mas considera-se que eles resultam em efeitos estáveis e determinados e não interferem na consistência das operações do sistema. O problema é visto como técnico, o clima como consensual e o processo como controlado”²⁴.

Ao contrário, a elaboração de políticas pode ser vista como atividade *política* incontornável, em que as percepções e os interesses dos atores individuais entram em todos os estágios. Nesse caso, a implementação transforma-se em atividade problemática e não em algo que deva ser dado como óbvio, como no modelo racional: a política é vista como barganha, o meio ambiente como conflitivo e o processo mesmo é caracterizado pela diversidade e pelas suas limitações.

3) A **formulação**, que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita²⁵ a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.

4) A **implementação**, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.

Segundo Hill²⁶, a implementação refere-se a objetivos específicos, à tradução, na prática, das políticas que emergem do complexo processo decisório. Os efeitos (*outcomes*) referem-se aos resultados conjuntos da decisão e da implementação, isto é, o que realmente aconteceu.

Quais são as condições que deveriam ser satisfeitas numa implementação perfeita e por que elas poderão, muito dificilmente, ser atingidas na prática? Hogwood e Gunn respondem²⁷ que a implementação é possível se as circunstâncias externas ao agente implementador não impõem obstáculos paralisantes; se o programa dispõe de tempo adequado e recursos suficientes; se a combinação precisa de recursos está efetivamente disponível; se a política a ser implementada baseia-se numa teoria de causa-efeito válida; se a relação entre causa e efeito é direta e se existem poucos, ou nenhum, vínculos de interferência; se as relações de dependência são mínimas; se existem compreensão e acordo sobre os objetivos; se as tarefas estão totalmente especificadas e na sequência correta; se há perfeita comunicação e coordenação; e se as autoridades podem pedir e obter perfeita obediência. Basta esse enunciado para perceber que essas condições serão muito dificilmente satisfeitas na prática.

5) A **execução**, que é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia.

6) O **acompanhamento**, que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.

7) A **avaliação**, que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente

no que diz respeito às realizações obtidas e às conseqüências previstas e não previstas.

A avaliação é a área de política pública que mais tem-se desenvolvido nos últimos tempos.

A interação das políticas

A divisão por etapas²⁸ antes descrita é mais uma esquematização teórica do que, de forma habitualmente improvisada e desordenada, ocorre na prática. O processo nem sempre observa a seqüência sugerida, mas as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes²⁹.

Por outra parte, toda política pública está integrada dentro do conjunto de políticas governamentais e constitui uma contribuição setorial para a busca do bem-estar coletivo. Cada política, pela sua vez, inclui diferentes aspectos aos que dá prioridade, em função de urgências e relevâncias.

As políticas públicas são influenciadas, a partir da sua incorporação ao elenco de ações setoriais do governo, pelas contingências que afetam a dinâmica estatal e pelas modificações que a teoria sofre como conseqüência. É por isso que, no começo, estão impregnadas pelas idéias vigentes em matéria de planejamento: fixação de metas quantitativas pelos organismos centrais de planejamento, geralmente dominados por técnicos mais ou menos esclarecidos; subordinação de toda a vida social ao crescimento econômico; determinação do futuro com base em projeções das tendências do passado. O predomínio da racionalidade técnica é absoluto e as prioridades são estabelecidas na base de considerações supostamente racionais. Como o critério econômico é o dominante, são privilegiadas as atividades que influiriam mais diretamente na produção e no desenvolvimento. Mas as prioridades outorgadas pelos planejadores não são determinadas – como se pretende – só pela razão técnica: o poder político dos diferentes setores da vida social e sua capacidade de articulação dentro do sistema político são os que realmente determinam as prioridades.

Existe uma crítica dura e permanente sobre a falta de coordenação entre as políticas econômicas e sociais. Os programas de ajuste estrutural implementados na América Latina não consideraram, nas etapas iniciais da

sua elaboração, os resultados sociais possíveis. Como consequência, os indicadores da educação, da saúde, da previdência social, da habitação, do emprego e de outros setores sociais mostram a existência de uma situação difícil, que se agrava com o tempo.

A política econômica

Os instrumentos de política pública tiveram desenvolvimento maior no campo da política econômica, talvez pelo fato, lembrado por Lindblom, de que “o essencial da política é econômico e o grosso da economia é político”³⁰. Mas, como lembra Hayward, “a economia tem procurado abstrair os estudos de mercado dos comportamentos do poder público, esquecendo que, por ser indireta e impessoal, a coerção não é, por isso, menos constrangedora”³¹.

Entende-se por política econômica

“[...] um processo pelo qual diversos atores identificáveis, pertencentes à comunidade política econômica, contribuem para uma decisão governamental, de forma que seus objetivos econômicos, no quadro de seus objetivos políticos gerais, sejam realizados pelas instituições existentes, ou reorganizadas, e com a ajuda dos meios de ação disponíveis”³².

De acordo com Hayward³³, os objetivos puros de uma política econômica são: o aumento da produção, a melhora quantitativa e estrutural da população ativa, a redistribuição da renda, a redução das disparidades regionais, o desenvolvimento ou a proteção de setores da indústria ou de empresas particulares e o incremento do lazer pela redução da vida ativa ou do tempo de trabalho.

Na verdade, certos objetivos, como a redistribuição da renda e a redução das disparidades regionais, não podem ser consideradas “objetivos econômicos puros”, porque estão evidentemente inspirados em considerações de justiça social. Outros, como o aumento da produção, a melhora quantitativa e estrutural da população ativa, estão claramente vinculados a uma política de crescimento econômico.

Existem, também, quase-objetivos de natureza intermediária: atingir um equilíbrio favorável do balanço de pagamentos, assegurar o fornecimento

indispensável de energia e de matérias-primas, o aumento do comércio internacional e da mobilidade de bens, de serviços, de capital e de trabalho, e a promoção da concorrência interna.

Estão, também, os objetivos intermediários relacionados com as mudanças das estruturas econômicas: modernização das atividades existentes e desenvolvimentos das atividades de ponta (por exemplo, transferências da agricultura para a indústria e da indústria para os serviços), aumento dos investimentos e modificação dos modos de consumo.

A importância das instituições

Em toda política pública, as instituições desempenham um papel decisivo. Com efeito, delas emanam ou elas condicionam as principais decisões. Sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional são elementos que configuram a política. As instituições impregnam as ações com seu estilo específico de atuação. Elmore aponta que

“[...] como praticamente todas as políticas públicas são executadas por grandes organizações públicas, somente entendendo como as organizações funcionam é que podemos entender como as políticas são modeladas no processo de implementação”³⁴.

Os estudos de política pública mostram a importância das instituições estatais tanto como organizações, pelas quais os agentes públicos (eleitos ou administrativos) perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais, como também configurações e ações que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos com tanto peso, como as classes e os grupos de interesse.

Ham e Hill dizem que

“as complexas e, às vezes, conflitivas tendências no estudo das organizações devem ser mencionadas pela enorme importância que as burocracias complexas têm no processo de política pública. Para compreender a parte que jogam as organizações, é necessário entender sua estrutura e seu comportamento dentro dela. Mas esse

entendimento será deficiente se as organizações não são consideradas em sua mais ampla estrutura social”³⁵.

Selznick lembra que “todas as organizações formais são moldadas por forças tangenciais a suas estruturas racionalmente ordenadas e a suas metas estabelecidas. Toda organização formal – sindicato, partido político, exército, empresa, etc. – tenta mobilizar recursos humanos e técnicos como meio para atingir seus fins. No entanto, os indivíduos dentro do sistema tendem a resistir a ser tratados como meios. Eles interagem como seres integrais, trazendo seus próprios e especiais problemas e propósitos; mais ainda, a organização está imersa numa matriz institucional e está, portanto, sujeita a pressões do seu próprio contexto, ao que um ajuste geral deve ser feito. Como resultado, a organização pode ser vista significativamente como estrutura social adaptativa, que enfrenta problemas que surgem simplesmente porque ela existe como organização em um meio ambiente institucional, independentemente dos objetivos (econômicos, militares, políticos) que provocaram sua existência”³⁶.

Benson é um dos teóricos que enfatizaram a importância de se vincularem diferentes níveis de análise da organização. Ele diz que

“uma análise completa das relações interorganizacionais necessita explorar três níveis na estrutura dos setores de política. Primeiro, a *estrutura administrativa*, que é nível superficial de vinculações e redes entre agências mantidas juntas pela dependência de recursos. Segundo, a *estrutura de interesses*, que é o conjunto de grupos cujos interesses estão embutidos no setor, seja positiva, seja negativamente. Esses grupos compreendem os de demanda, os de apoio, os administrativos, os de fornecedores e os de coordenação. A estrutura de interesses é importante, porque ela provê o contexto para a estrutura administrativa, que não poderia ser adequadamente entendida, a não ser em termos das relações subjacentes de poder que se manifestam dentro da estrutura de interesses. Por sua vez, a estrutura de interesses tem de ser localizada no terceiro nível, isto é, as *normas da formação de estruturas*. Nas sociedades capitalistas avançadas, essas regras são, principalmente, as relacionadas com a acumulação de capital”³⁷.

Para Benson, o papel das organizações estatais, nesse tipo de sociedade, é ajudar no processo de acumulação de capital e desempenhar a função de legitimação.

Notas

- ¹ WAHRLICH, Beatriz M.de Souza. Evolução das ciências administrativas na América Latina. *Revista de Administração Pública*, v. 13, n. 1, p. 31-68, jan./mar. 1979.
- ² ADAMS, John Clarke. *El derecho administrativo norteamericano*. Buenos Aires: Eudeba, 1954. p. 22.
- ³ WILSON, Woodrow. *Congressional government*. New York: Houghton Mifflin, 1885. p. 290.
- ⁴ FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 14, n. 4, p. 278, out./dez.1984.
- ⁵ DRUCKER, Peter. *Desafios gerenciais para o século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1999.
- ⁶ Idem., *ibidem*.
- ⁷ OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*, Paris, OCDE, Mar. 1996.
- ⁸ VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.
- ⁹ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La hechura de las políticas*. México: Porrúa, 1992. p. 8.
- ¹⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p.102.
- ¹¹ Alguns autores a denominam de “metapolítica”.
- ¹² As diversas proposições da Teoria do Caos têm em comum a recusa em aceitar que as relações de causa e efeito sejam lineares: no mundo real, eventos simples podem levar a uma profusão de efeitos. Afirmam, também, que no mundo real não existem sistemas passíveis de serem isolados e, dessa forma, de serem objeto de experimento puro ou de observação isenta. O universo é formado de coleções de entidades individuais que se articulam e desarticulam formando sistemas efêmeros. Afasta-se, assim, da crença de que o passado, o presente e o futuro formam um *continuum* inteligível (THIRY-CHERQUES, Hermano R. O caos e a confusão. *Revista da ESPM*, p. 21-22, maio/jun. 1999. A não-previsibilidade de um sistema caótico não se deve à falta de leis reitoras, mas ao fato de o produto ser sensível a variações, imensuráveis e instantâneas, nas condições iniciais (HONDERICH, Ted (Ed.). *The Oxford companion to philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 129.
- ¹³ Anarquia organizada “é uma coleção de opções procurando problemas, de temas e sentimentos procurando situações decisórias em que eles possam vir à luz, de soluções procurando por assuntos que elas poderiam responder e decisores procurando por trabalho”. (“*Is a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they can be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work*”). MARCH, James G.; OLSON, Johan. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 1972.
- ¹⁴ HILL, Michael. *The policy process: a reader*. Hertfordsdhire: Harvester Wheatsheaf, 1993. p. 7.
- ¹⁵ BUCHANAN, James M. ; TULLOCK, Gordon. *El cálculo del consenso*. Barcelona: Planeta-Agostini, 1993. CORONA RAMÓN, Juan Francisco. *Una introducción a la teoría de la decisión pública* (“public choice”). Madrid: INAP, 1987.

- ¹⁶ BARRY, Brian. *Theories of justice: a treatise on social justice*, 1. Berkeley: University of California Press, 1989. p. 368.
- ¹⁷ SUBIRATS, Joan. Análisis de políticas y eficacia de la administración. Madrid: INAP/MAP, 1989.
- ¹⁸ HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. *The policy orientation*. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1981.
- ¹⁹ AGUILAR VILLANUEVA, op. cit., p. 22.
- ²⁰ HOGWOOD; GUNN, op. cit.
- ²¹ THOENIG, Jean-Claude. L'analyse des politiques publiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. *Traité de science politique*. V. 4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985. p. 7.
- ²² THOENIG, op. cit., p. XIV.
- ²³ GARRAUD, Philippe. Agenda/emergence. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline. (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, 2004, p. 49-50.
- ²⁴ HILL, op. cit., p. 7.
- ²⁵ Existem casos em que a política não é explícita: são as políticas de não inovar ou de omissão.
- ²⁶ Idem, ibidem, p.19.
- ²⁷ HOGWOOD; GUNN, op. cit., p. 238.
- ²⁸ Laswell foi pioneiro na identificação de etapas de política pública, que ele classifica em compreensão, recomendação, prescrição, colocação em prática, execução, avaliação e terminação (*intelligence, recommending, prescribing, invoking, applying, appraising e terminating*). LASWELL, Harold. The public interest. In: FRIEDRICH, C. F. (Ed.). *The public interest*. New York: Atherton Press, 1962.
- ²⁹ Há autores que criticam esse tipo de divisão por etapas. Charles Lindblom (*The policy making process*. New Jersey: Prentice-Hall, 1980, p. 3), por exemplo, diz que uma análise de elaboração de políticas, feita passo a passo, poderia ocultar temas e fenômenos universais, à medida que procura aspectos de elaboração de políticas próprios de cada um desses passos.
- ³⁰ LINDBLOM, op. cit., p. 10.
- ³¹ HAYWARD, Jack E. S. Les politiques industrielles et économiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. *Traité de science politique*. V. 4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985. p. 89.
- ³² Idem, ibidem, p. 93.
- ³³ Idem, ibidem, p. 95.
- ³⁴ ELMORE R. Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26 (2) 1978, p.187.
- ³⁵ HAM, Christopher; HILL, Michael. *The policy process in the modern capitalist State*. Brighton: Wheatsheaf Books, 1988. p. 130.
- ³⁶ SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots*. New York: Harper and Row, 1949. p. 123.
- ³⁷ BENSON, J. K. Interorganizational networks and policy sectors. In: ROGERS, David; WHETTER, David (Eds.). *Interorganizational coordination*. Iowa: Iowa University Press, 1983. p. 6.

Referências bibliográficas

- ADAMS, John Clarke. *El derecho administrativo norteamericano*. Buenos Aires: Eudeba, 1954.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La hechura de las políticas*. México: Porrúa, 1992.
- BENSON, J. K. Interorganizational networks and policy sectors. In: ROGERS, David; WHETTER, David (Eds.). *Interorganizational coordination*. Iowa: Iowa University Press, 1983.
- BARRY, Brian. *Theories of justice: a treatise on social justice*. Berkeley: University of California Press, 1989. v. 1.
- BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. *El cálculo del consenso*. Barcelona: Planeta-Agostini, 1993.
- COMPARATO, Fabio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- CORONA RAMÓN, Juan Francisco. *Una introducción a la teoría de la decisión pública* (“public choice”). Madrid: INAP, 1987.
- DRUCKER, Peter. *Desafios gerenciais para o século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1999.
- ELMORE Richard F. Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, v. 26, n. 2, 1978.
- FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 14, n. 4, p. 278-288, out./dez.1984.
- GARRAUD, Philippe. Agenda/emergence. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, 2004.
- HAM, Christopher; HILL, Michael. *The policy process in the modern capitalist State*. Brighton: Wheatsheaf Books, 1988.
- HAYWARD, Jack E. S. Les politiques industrielles et économiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. *Traité de science politique*. V.4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985.
- HILL, Michael. *The policy process: a reader*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. Why perfect implementation is unattainable? In: HILL, Michael. *The policy process: a reader*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HONDERICH, Ted (Ed.). *The Oxford companion to philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- LASWELL, Harold. The public interest. In: FRIEDRICH, C. F. (Ed.). *The public interest*. New York: Atherton Press, 1962.
- LASWELL, Harold; LERNER, Daniel. *The policy science*. Stanford: Stanford University Press, 1971.
- LAUFER, Romain. Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes. *Politiques et Management Public*, v. 3, n.1, mars 1985.
- LE FLOCH-FOURNIER, Janine. La modernisation de la fonction publique. In: COLLOQUE CERISY. *Le service publique? La voie moderne*. Paris: L'Harmattan, 1995
- LINDBLOM, Charles E. *The policy making process*. New Jersey: Prentice-Hall, 1980.
- MARCH, James G.; OLSON, Johan. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 1972.
- OCDE, *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*, Paris OCDE, Mar. 1996.

- SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots*. New York: Harper and Row, 1949.
- SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP/MAP, 1989.
- THIRY-CHERQUES, Hermano R. O caos e a confusão. *Revista da ESPM*, maio/jun.1999.
- THOENIG, Jean-Claude. L'analyse des politiques publiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. *Traité de science politique*. v. 4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985. p.1-60.
- VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr.1996.
- WAHRlich, Beatriz M. de Souza. Evolução das ciências administrativas na América Latina. *Revista de Administração Pública*, v. 13, n. 1, p. 31-68, jan./mar.1979.
- WILSON, Woodrow. *Congressional government*. New York: Houghton Mifflin, 1885.

Enrique Saravia é Doutor em Direito com especialização em Administração Pública pela Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Professor titular e Coordenador do Núcleo de Estudos de Regulação da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas. Professor associado da Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne).

POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Eugenio Lahera Parada

Aspectos analíticos

La política y políticas públicas; una relación recíproca

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político.

Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policies*.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas¹.

El objetivo de los políticos – tanto conservadores como radicales, idealistas o motivados por el interés propio – consiste en llegar a establecer políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes. En cualquiera alianza de gobierno, confunden su papel quienes se restringen a las tesis y no buscan su concreción en políticas.

La política en su sentido más amplio tiende a conformar, tanto las propuestas de políticas públicas, como aquellas que se concretan. Quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas.

Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como

dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura.

Por lo ya dicho, las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, tales como la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno, las actividades de la oposición, los esfuerzos analíticos sobre estos temas.

En torno a políticas públicas se puede:

- acotar las discusiones políticas
- diferenciar problemas y soluciones de manera específica
- precisar las diferencias
- vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales
- plantearse esfuerzos compartidos
- participar de manera específica.

Sin embargo, la política y las políticas públicas pueden no encontrarse al interior de un sistema político dado, o encontrarse de maneras muy diversas².

Por una parte, puede haber política sin propuestas de políticas públicas y entonces se tiene un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. La política sin políticas públicas es más demagógica, menos moderna.

Y, por la otra, puede haber políticas públicas que desconsideren la política, lo que debilita la gobernabilidad social. Las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño.

Dicho de otro modo, dentro del gobierno no se puede olvidar la política y fuera del gobierno no se pueden olvidar las políticas públicas. Si no, se trata de actividades que emprenden una larga marcha por el desierto.

¿Qué es una buena política pública?

Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido

en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Lo principal es la idea, el punto de vista, o el objetivo desde el cual plantear o analizar normas o disposiciones. Así es posible considerar a una norma o decisión o a varias (como el “programa” de Estados Unidos). También se ha usado la expresión “espacio de las políticas” para denotar un conjunto de políticas tan interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto³.

Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmedatista.

Una alternativa a la inclusión de las consideraciones políticas en las políticas públicas es la simple agregación de especialistas sobre algunos temas, o de soportes comunicacionales – incluyendo el uso de cuñas y de encuestas – a las actividades tradicionales del gobierno.

Las políticas públicas de excelencia tienen características que favorecen una mejor discusión política; la principal es que son comparables formalmente:

Recuadro 1: Características de una política pública de excelencia

- 1 Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)
- 2 Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
- 3 Factores para una evaluación de costo-beneficio social
- 4 Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
- 5 Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)
- 6 De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
- 7 Oportunidad política
- 8 Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)
- 9 Claridad de objetivos
- 10 Funcionalidad de los instrumentos
- 11 Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Fuente: CIPE. *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*. Washington: 1996.

Ellas son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública.

Aún la excelencia formal de las políticas públicas no es una garantía respecto de la corrección de sus contenidos sustantivos, los que pueden terminar siendo perfectamente equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política.

De hecho, las políticas públicas habitualmente son un second best respecto de una política óptima en lo sustantivo, la que puede no existir. Con frecuencia la definición misma de las políticas públicas es el tema en disputa. En definitiva, es una cuestión de poder y de astucia quien “engloba” o incluye a quien.

En la filosofía política existen criterios para opinar al respecto:

- Según el óptimo de Pareto, el único criterio de mejoría social es que una situación alternativa sería mejor si el cambio aumentara la utilidad de algunos, sin disminuir la de otros. Las críticas al utilitarismo se canalizaron, sin embargo, hacia el hecho que las comparaciones interpersonales de utilidad no tienen bases científicas.

Para Sen el bienestar no es la suma de las utilidades agregadas, sino las libertades de las que efectivamente dispone el individuo, utilizando los derechos y oportunidades que están a su alcance. No parece necesaria la existencia de comparaciones interpersonales muy refinadas para llegar a decisiones sociales. Una forma que estas comparaciones pueden tomar es la sensibilidad a las desigualdades en el bienestar y en las oportunidades⁴.

- Por otra parte, es posible juzgar la situación de las personas en términos de su control sobre los bienes fundamentales, que corresponden a recursos de uso general, útiles para cualquiera, cualquiera sean sus objetivos. Una sociedad bien ordenada sería la aquella en que los arreglos sociales se basan en un acuerdo que todos aprobarían, de tener la oportunidad; esta es la solución de Rawls⁵.

Desde el punto de vista más instrumental, debe recordarse que las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional. Dicha simplificación puede tener un efecto negativo sobre una comprensión más amplia de los temas o problemas, e incluso puede sesgar la respectiva investigación académica. Más que despolitización de las decisiones gubernamentales lo que habría habido es una politización y degradación de un segmento considerable de las actividades de investigación⁶.

Los temas económicos y sociales son tan dinámicos y relacionados y las actividades del gobierno que los afectan son tan numerosas e interconectadas, que la precisión en la interpretación de los desarrollos o en la predicción de los resultados de cualquier nueva intervención parece dudosa.

En todo caso, es necesario considerar también el peligro de la ideologización de los temas de la agenda pública, o su análisis en contextos no específicos o imposibles de convertir en políticas reales.

El concepto de políticas públicas incluye tanto temas de gobierno como de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno, lo que plantea una especificidad política. También es posible considerar como políticas de Estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes del Estado en su diseño o ejecución.

Etapas analíticas

Desde un punto de vista analítico pueden distinguirse cuatro etapas en las políticas públicas y en cada uno existe una relación con la política: origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. La articulación de la política y las políticas públicas puede ser mejorada en cada una de las etapas analíticas de estas últimas. Tal perfeccionamiento puede considerarse parte de la modernización del sistema político.

En Nueva Zelanda y otros países se ha intercalado otro “momento” analítico, aquel en que diversos contratos convierten el presupuesto de un acuerdo entre el gobierno y el parlamento sobre los montos a ser recaudados y gastados, en una declaración explícita de qué se hará con los recursos disponibles⁷.

Las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras⁸. Se ha llegado a decir que las políticas públicas son inmortales. Sin embargo, existen políticas con aspectos temporales definidos, después de los cuales dejan de existir, por diseño (*fade-out*).

Cada parte del proceso tiene una naturaleza específica. Estas fases no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino que en momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas⁹. La discusión social, la propuesta de políticas públicas y el proceso político tienen dinámicas distintas, si bien entre ellos existen efectos recíprocos, aunque asimétricos.

En algún momento de la dinámica de los temas públicos es posible la aceptación de una política, su rediseño o su extinción. Este momento requiere que coincidan la preocupación social, la existencia de una solución técnica y el apoyo político. Dado que ello es así, hay una ventaja en el uso temprano de las políticas públicas en el proceso que va de la agenda al programa y a las políticas.

La oportunidad para empujar propuestas propias es previsible, a veces, como en el caso de una renovación establecida de un programa. Otras veces ella se abre de manera impredecible. Quienes actúen en el terreno de lo público deben estar preparados, sus propuestas regalonas listas y sus problemas especiales bien documentados, a riesgo que la oportunidad los pase de largo.

Un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales sean gobernables, esto es, tengan un curso preestablecido para la articulación

de propósitos y la resolución de conflictos; todos los conflictos, no sólo aquellos referidos a la macroeconomía. La gobernabilidad debe ser integrada¹⁰. Ella debe referirse al conjunto de los sistemas sociales y no sólo a la organización productiva. Cuando la gobernabilidad es sesgada o parcial, tiende a ser inestable, como ha sucedido con aquella que sólo busca complementar el Consenso de Washington.

La gobernabilidad puede asegurarse de modo autoritario, por lo menos por un tiempo, pero es probable que lo sea de modo excluyente e inestable. La democracia, en cambio, es el sistema que posibilita una gobernabilidad incluyente y estable. Lo segundo, ya que por definición este sistema permite cambiar a los gobernantes sin crisis mayores.

Un modo populista y conciliador de hacer política privilegia la viabilidad política por sobre la eficacia. Los enfoques neoliberales, por el contrario, han privilegiado la eficacia económica por sobre la viabilidad política y por eso muchas veces se han combinado bien con autoritarismos. Lo importante es que hay maneras de hacerlo en democracia y con eficiencia, mediante la adecuada utilización de las políticas públicas.

Es indispensable percibir las limitaciones reales de este ciclo en la realidad¹¹. En cada etapa del ciclo de las políticas públicas existe la posibilidad de fugas o discrepancias entre los aspectos analíticos del enfoque y los aspectos positivos a los que se aplica. Esto puede verse con mayor detalle.

No toda idea entra a la agenda. No todos los temas de la agenda se convierten en programas. La permanente posibilidad de pensar los arreglos sociales de otro modo, imposibilita que se complete el paso de la agenda al programa. En el paso de la discusión pública al programa y de éste a la agenda siempre hay fugas y no se logra captar toda la riqueza de la discusión.

- El diseño puede ser defectuoso porque no considere aspectos institucionales o porque no incluya modalidades de evaluación de las políticas. Sus orientaciones pueden ser meras declaraciones, sin apoyo financiero o de personal.

- La gestión de las políticas es habitualmente imperfecta. Cuando no se mejora la política sustantiva de manera integrada, es posible que se gasten más recursos sin que los resultados mejoren, o lo hagan de manera menos que proporcional.

- La gestión puede ser discordante con las políticas, incluso para enriquecerlas o adaptarlas. Buena parte de los equívocos con los funcionarios públicos civiles vienen de políticas mal diseñadas en cuanto a su puesta en práctica, o con correcciones laterales, en vez de una modificación integrada. Mientras no se encaren las reformas sustantivas, de modo integral los funcionarios públicos considerarán que los cambios son para perjudicarlos.

- En la evaluación las fugas pueden ser aún peores. Ella puede simplemente no existir, con lo que la pérdida de eficiencia y efectividad potencial es enorme. O puede haber una evaluación parcial o ad hoc, para resultar conforme a una opción elegida de antemano. O, todavía, pueden evaluarse políticas de menor trascendencia, en vez de las más importantes y complejas.

La articulación de la política y las políticas

En el debate público

¿Cómo se puede pasar del mundo de las ideas a la acción pública?

Todos podemos generar, refinar o combinar ideas, si bien algunas ideas o sistemas de ideas son más potentes que otras. Muchas ideas tienen consecuencias sociales pueden ingresar al conjunto de los temas que una sociedad discute.

Toda sociedad tiene un debate sobre sí misma. La riqueza de una sociedad se mide por su discusión pública, así como por su capacidad de transformarse a partir de ella. De allí que la democracia debe educar a sus ciudadanos en su habilidad de plantearse públicamente.

¿Qué ideas son ganadoras en la discusión social? Es indudable que algunas personas y corporaciones tienen mayor capacidad de incluir, jerarquizar y excluir temas en la discusión social. Así, la agenda pública se constituye como un juego de poder en donde se construyen legitimidades e ilegitimidades y el ordenamiento de unos valores a otros, aunque sea de manera implícita.

Que los intereses particulares compitan y confluyan en la formación de las políticas públicas es de la esencia de la democracia. Pero, como en todo juego, debe haber reglas comunes para quienes participan. Y el lobby, la corrupción y la falta de transparencia en el financiamiento de la política son reglas de la desigualdad.

¿Qué factores condicionan la riqueza de la discusión social? Entre ellos destaca el acceso desigual a la educación y al Internet, así como la falta de representatividad de los medios de comunicación y el lobby indirecto, mediante la movilización de la opinión pública. Todos ellos pueden inhibir o sesgar la discusión social.

James Madison, uno de los padres del constitucionalismo en Estados Unidos pensaba que cuando distintos grupos de interés o “facciones” tratan de influir en adhesiones del gobierno, es probable que ninguno de ellos prevalezca y el resultado sea la búsqueda del interés general o agregado. Pero es evidente que dichos sesgos también pueden agregarse, multiplicando así la distorsión de una voluntad ciudadana.

Las ventanas de oportunidad para los problemas en general y para sus aspectos políticos están relacionadas. Cuando se abre una ventana de oportunidad porque un problema gana importancia, las soluciones planteadas tienen más éxito si también obtienen aceptación política. Al revés la falta de aceptación política las hace menos viable. La definición de la agenda pública es definida y redefinida también según la dinámica de las fuerzas políticas.

También son importantes la factibilidad técnica y una previsión de costos tolerables.

La agenda pública incluye muchos puntos de vista, incluso contradictorios, los que podrían no tener cabida en el mismo programa. También porque hay sectores sociales subrepresentados, mientras otros tienen una capacidad desproporcionada de representación de sus propios intereses. La participación es un bien que se distribuye de manera muy heterogénea.

La discusión social cambia. En el mediano plazo, los temas debatidos tienen diversos grados de concreción: algunos se realizan, otros sólo parcialmente. Algunos son superados u olvidados.

En el sistema político y las elecciones

La capacidad de definir un programa en lo social, político y económico es determinante de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia, así como la precisión del respectivo pacto fiscal.

Los programas de estabilización y de reforma, y los consiguientes cambios institucionales, requieren un apoyo sostenido en sus diversas fases; también las propuestas para anticipar o superar situaciones críticas.

Por otra parte, en relación a los bienes y servicios públicos esenciales y otras de acceso universal se requiere una decisión social o colectiva sobre los niveles de provisión y respecto de si y cómo asegurar el acceso igualitario a la salud, educación y bienestar, en general. Por supuesto, la provisión de estos bienes puede ser privada o mixta.

La línea de menor resistencia siempre será la suma de gestiones e intereses, que habitualmente resultará en programas perversos. De allí que se requieren esfuerzos permanentes para analizar los argumentos en conjunto y plantear opciones jerarquizadas de políticas que sean consistentes, financiables y que cuenten con apoyo político sostenido.

Habitualmente un programa es una selección de temas y propuestas hecha por el sistema político, principalmente por los partidos. Esta selección puede ser hecha con mayor o menor arte en cuanto a su coherencia, secuencia, financiamiento y proyección del apoyo político.

La posibilidad de articular un programa es terreno privativo de lo político, porque los números no hablan por sí solos y las programaciones no pueden ser autoevidentes. Por otra parte es poco realista eliminar las políticas entregando a los filósofos la determinación de la amplitud de la libertad individual y la distribución de los bienes sociales y a los jueces su aplicación.

La política es “la esfera de la decisión social”, particularmente en democracia¹².

Las elecciones son muy importantes no sólo por la posibilidad de algún tipo de mandato desde la ciudadanía, sino también porque pueden variar las personas en posiciones de autoridad.

Sin embargo, los partidos políticos subutilizan a sus cuadros técnicos, pese a la excelencia que éstos puedan demostrar después en el gobierno. En las propuestas que los partidos realizan suelen faltar una o más de las condiciones deseables de una política pública.

El sesgo particularista ya no sólo se da en el origen de las políticas, sino también en la conceptualización y selección de ellas; de hecho, algunas

ni siquiera tienen la oportunidad de ser rechazadas por la ciudadanía, lo que puede reforzado por sistemas electorales poco representativos.

En la discusión política habitualmente predomina la retórica en torno a unos pocos temas de alta visibilidad, no siempre de gran interés público. Los partidos políticos, de gobierno y de oposición, rara vez examinan con profundidad las actividades de los gobiernos; los institutos de políticas públicas lo hacen con mayor frecuencia, pero su relación con los partidos, el gobierno y el Congreso es poco fluida.

Los políticos, actuando en un marco institucional adecuado, pueden administrar las restricciones del Teorema de las Imposibilidades de Arrow en la realidad¹³. Los programas representan en la práctica una posibilidad de articulación social de preferencias individuales o de grupos que de otro modo podrían ser eternamente inconsistentes.

Pese a los intentos de agregar las racionalidades individuales en una racionalidad colectiva, siempre persistirá una brecha entre ambas. Si bien es posible que existan divisiones unívocas y consistentes del electorado en torno a algunos temas, es claro que esta no es la situación general.

Por otra parte, Anthony Downs señala que los partidos plantean políticas para ganar las elecciones, más que ganan elecciones para plantear políticas. En la práctica tiende a darse que las políticas convergen hacia el centro de modo que coinciden la media, la moda, y el promedio.

La mediana correspondiente al resultado es independiente de la distribución de las preferencias; los votantes que se ubican entre la posición del candidato y un extremo hacia el otro candidato, son “atrapados” a votar por él. El único equilibrio político posible corresponde a que los dos partidos propongan lo mismo, evitando una respuesta del adversario. Un supuesto de este enfoque es que la opinión política corresponde a una sola dimensión tal como liberal-conservador o derecha-izquierda¹⁴.

Una condición de éxito al respecto es la efectiva articulación de la voluntad general: ella requiere la formulación de programas claros y consistentes de políticas públicas, de alta calidad técnica y política y respecto de los cuales se logre reunir el máximo de apoyo político y se asegure la gestión más eficiente y eficaz posible.

A partir de esta discusión social, son privilegiadas algunas propuestas de política y se conforman los programas políticos. Aquí se agregan a los anteriores factores de inhibición o de sesgo de las políticas públicas el que los partidos y candidatos políticos tengan acceso a niveles de financiamiento muy disímiles, de cero a más de lo necesario, incluyendo el mal uso de la propaganda de los gobiernos.

Para ello, debería reformarse el estatuto de los partidos políticos para que puedan ser mejores canales de las opiniones ciudadanas, incluyendo formalidades precisas en la elección de candidatos y de directivas, así como modalidades de vida partidaria.

Debería haber financiamiento público para la información programática de los partidos, además de hacer transparente el gasto político de origen privado. Se trata de un mercado imperfectamente competitivo, en el que se deben incurrir grandes costos de ingreso.

Los sistemas electorales, así como las normas de agregación, ejercen influencia sobre la naturaleza de la coordinación, la credibilidad y los problemas de agencia que los sistemas fiscales deben encarar afectando el número de actores.

Para los mismos resultados electorales, algunas normas de agregación – como el sistema electoral británico – pueden dar lugar a grandes mayorías, mientras que otras – como los sistemas de representación proporcional – pueden conducir a numerosos pequeños partidos que deben gobernar a través de coaliciones¹⁵.

Para los mismos resultados electorales, un sistema en el que las inversiones sobre caminos son decididas por los gobiernos elegidos localmente podría conducir a una asignación de recursos muy diferente de un sistema en el cual las decisiones se adoptan en un congreso nacional.

El sistema político no se familiariza bien todavía con esta nueva situación, en donde las políticas públicas han ido ocupando terreno antes privativo de la retórica.

La estabilidad de la agenda del sistema político se debe a lo que podemos llamar sus anclas. Cuando existe una menor estructuración, la agenda puede cambiar de manera más rápida. La fragmentación del sistema político afecta la estabilidad de su agenda¹⁶.

La plataforma o programa de los partidos políticos en general no constituye una guía suficiente para las políticas que se seguirán en el gobierno, si bien en ellos se introducen o eliminan temas y planteamientos novedosos, lo que puede dar origen a modificaciones de agenda y en las orientaciones de políticas.

Fuera del gobierno y, con frecuencia, también de los partidos, los institutos de políticas públicas habitualmente reúnen a técnicos y políticos que encuadran sus propuestas de políticas en determinados marcos analíticos, e ideológicos. Estos institutos parecen cubrir un espacio descuidado por los partidos políticos; sólo el tiempo dirá sí para detrimento de dichas organizaciones, o como una respuesta funcional a una demanda.

Los Institutos en general se plantean en torno al diseño – si bien no exclusivamente – de las políticas públicas, tanto para apoyar determinados aspectos como para bloquear otros.

Es habitual, en este sentido, que se relacionen con los partidos políticos y el Poder Legislativo, sin perjuicio de llegar también a públicos corporativos o especializados¹⁷.

Recuadro 2: Institutos de Políticas Públicas en América Latina

Destacan, la Fundación de Investigación Latinoamericana (FIEL) y el Instituto de Estudios Económicos de Argentina y América Latina, ligado a la Fundación Mediterránea, en Argentina; el Instituto Atlántico y el Instituto Liberal de Río de Janeiro, en Brasil; el Instituto de Libertad y Desarrollo y el Centro de Estudios Públicos en Chile; el Centro para la Orientación Económica en República Dominicana; el Centro de Investigación Económica Nacional, de Guatemala; el Instituto APOYO y el Instituto de la Economía de Libre Mercado, en Perú; el Centro para el Estudio de la Realidad Económica y Social (CERES) en Uruguay; y el Centro para la Diseminación de Información Económica, en Venezuela.

Fuente: CIPE. *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*. Washington: 1996.

La participación no eleccionaria

Pero la comunidad puede influir políticamente en la determinación de las políticas públicas de manera más continuada que a través de los partidos políticos y las elecciones.

A nivel de la sociedad civil no se puede esperar que los individuos formen grandes asociaciones voluntarias para fomentar temas de interés público, a menos que existan condiciones especiales para ello¹⁸.

Los procesos de concertación suponen la existencia de una serie de factores, tales como la participación de los agentes sociales en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas; su responsabilidad respecto a normas de la negociación y su voluntad de cooperación¹⁹.

Para que la concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente, ella debe atender a los diversos intereses y partes. Por otra parte, el consenso representa una observación en un continuo. Es poco frecuente y poco duradero, salvo excepciones.

Los acuerdos de concertación deben ser institucionalmente procesados, evitando reducir a las instituciones democráticas al papel de instancias de mera ratificación de lo acordado.

Junto al impulso de los acuerdos, se requiere generar escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios; de otro modo el consenso se puede convertir en su propio enemigo, al intentar reemplazar la dinámica social por negociaciones cupulares²⁰.

En el análisis político suele asumirse muy estrictamente una racionalidad de las expectativas. Para evaluar sus ganancias con un cambio de política los agentes deben entender completamente como los afectaría tal cambio, incluyendo sus efectos generales de equilibrio²¹.

Mediante la participación de personas o grupos ellos pueden influir, hacerse presentes, en la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas²².

Esto puede favorecer el tratamiento de los temas públicos, al haber menos temas “no atribuibles” a algún grupo social²³.

- Ella permite una distribución más equitativa del poder y una mayor visibilidad de los problemas sociales; con frecuencia puede ser la base de capacidades determinadas en los grupos beneficiarios, además de aumentar la efectividad y la eficacia de las políticas²⁴.

- La participación es un modo privilegiado en que los ciudadanos y las organizaciones que los agrupan puedan hacer valer sus opiniones en el período que va entre un acto eleccionario y otro.

- Ella representa un complemento indispensable de la burocratización de los actos gubernativos, otorga mayor transparencia al sistema político y agiliza la consideración de los problemas sociales más relevantes; es también fundamental si se desea transferir más poder a la ciudadanía o a los potenciales participantes en otros ámbitos.

- La participación es también un modo privilegiado de expresar la participación social; de hacer presente a los diferentes grupos, tanto en sus demandas específicas, como en su visión del mundo. Es una manera en la que la sociedad se reconoce a sí misma.

Desde otro punto de vista, la participación es una avenida de doble tránsito, en la que puede haber problemas de ida y de vuelta. Por una parte, con ella se abren posibilidades de la manipulación por quien la organiza o conforma. Por la otra, también puede ser ocasión de una avalancha, debido a un potencial efecto multiplicador de las demandas.

En cuanto al número de personas que participa, parece claro que un medio potente de lograr un aumento de la participación es el desarrollo sostenido de los esfuerzos de descentralización, ya que con ésta se puede lograr una dimensión más adecuada para la interacción entre las autoridades y los diversos grupos sociales.

La cercanía entre las autoridades y las comunidades ofrece una mejor capacidad de respuesta y otorga más transparencia al suministro local de bienes y servicios, así como un claro incentivo a la introducción de innovaciones a la gestión fiscal local y a la mayor responsabilidad de la población en la esfera política²⁵.

En cuanto a la complejidad de los temas respecto de los cuales puede darse la participación, cabe preguntarse si ella tiene un límite natural. Sin duda existen asuntos extremadamente complejos, cuya resolución se vería demorada en caso de requerir una participación detallada. Por otra parte, tanto la voluntad política de hacer realidad la participación como la tecnología de comunicaciones, hacen retroceder dicho límite cada día. Forma parte del desarrollo el que la opinión pública tenga una capacidad creciente de entender y opinar sobre temas complejos.

Según los temas, la participación puede alcanzar diversos niveles de intensidad, incluyendo el compartir información, realización de

consultas, participación en las decisiones y/o en la implementación de las políticas.

La organización y la capacitación son requisitos de existencia para la participación de numerosos grupos sociales. También es necesario un ordenamiento criterioso de las modalidades de participación y su adecuada jerarquía. Diversas organizaciones sociales tradicionales han perdido vigencia; por otra parte, nuevas situaciones en las que la participación sería posible, todavía no encuentran una expresión institucional adecuada.

La información es un antecedente indispensable de toda participación. Se trata de información básica, abierta y no predigerida, a la que se pueda acceder libremente. De este modo puede generarse opinión pública y no sólo preconformarla mediante encuestas. La tecnología de comunicaciones facilita una interacción significativa, incluso con grupos mayores. Sin embargo, cuando la sociedad civil tiene fuertes rasgos tradicionales, incluyendo el autoritarismo, ello dificulta la ocupación de los espacios naturalmente llamados a la participación.

Las comunidades de políticas son aquellos grupos de especialistas que comparten una determinada área temática y que tienden a algún grado de relación entre ellos. Es habitual, sin embargo, que predominen en ella los consultores de empresas.

Por otra parte, y pese a las expectativas a su respecto, el internet no parece haber modificado de manera importante la política. En lo principal parece haber reforzado la participación de los diversos sectores con acceso a la tecnología.

Sin embargo, es evidente que en internet ha removido el principal obstáculo a la democracia directa, cual es la dificultad física de distribuir información, participar en debates y obtener las votaciones. La perspectiva de crecientes cursos de democracia directa plantearán la necesidad de nuevas reglas, procedimientos y desarrollos institucionales.

El acceso a la información se seguirá expandiendo, lo que puede favorecer una mayor participación. Desde otro punto de vista, es posible que internet se desarrolle en una herramienta de control social.

La participación puede mejorar la gestión pública de diversos modos²⁶:

- la información acerca de las necesidades, prioridades y capacidades de las comunidades o sectores involucrados puede incrementarse;
- los programas pueden ser mejor adaptados a las necesidades locales, lo que favorece un mejor uso de los recursos;
- la entrega de los servicios puede ser de mejor calidad y atender mejor a la demanda;
- permite movilizar recursos locales;
- puede mejorar la utilización y la mantención de las instalaciones y servicios gubernamentales.

Sus inconvenientes incluyen: mayores costos de transacción iniciales; aumento de las expectativas racionales; eventual captura de recursos del desarrollo por élites locales; y la posibilidad de sustituir, en vez de complementar, el conocimiento técnico con la información local.

La producción no lucrativa por la sociedad de bienes o servicios públicos no exclusivos del Estado, requiere del fortalecimiento de las organizaciones sociales que puedan llevarlo a cabo²⁷.

Es de particular importancia reconocer la significación de la “voz” en casos en los que no hay “salida” factible de los usuarios de determinados servicios públicos; en casos de monopolios naturales, por ejemplo²⁸.

La participación no sólo debe aumentar los canales de expresión a la sociedad civil, sino también hacerla responsable de sus demandas y preocupaciones.

El aumento de la participación ciudadana requiere también mayores posibilidades de resistencia legal respecto de las decisiones de gobierno.

La capacitación sobre gestión a líderes elegidos por sus grupos comunitarios puede contribuir a precisar responsabilidades y facilitar la rendición de cuentas²⁹. Por otra parte, la participación de los usuarios en relación a los servicios aumenta la *accountability* de los funcionarios.

La opinión pública puede afectar más la agenda que las políticas. Los actores visibles tienden a afectar más la agenda, mientras quienes influyen más en las políticas son menos visibles. Otra de las limitaciones para que la opinión pública afecte el diseño de las políticas es que muchas esferas importantes son casi invisibles para el público en general³⁰.

En los países cuyos medios de comunicación representan un arco considerable de las posiciones sobre la agenda, es habitual que dichos medios no tengan una influencia decisiva en la conformación de ésta. Sin embargo, en los países donde los medios de comunicación representan opciones pequeñas de la agenda, su influencia tiende a ser mayor. Contribuye a tal resultado el que la relativa falta de competencia permite alargar los tiempos de atención sobre temas determinados.

Los medios de comunicación se han erigido en el espacio fundamental de la política, aquel en el que se forman las opiniones y las decisiones de los ciudadanos. Esto no quiere decir que los medios de comunicación tengan el poder, pero en ellos se juega el poder, por lo cual la política tiene que adaptarse a un lenguaje mediático que tiene tres reglas: simplificación del mensaje, personalización de la política, predominancia de los mensajes negativos de desprestigio del adversario sobre los positivos que tienen poca credibilidad.

Todo ello conduce a la política del escándalo como arma fundamental de acceder al poder, por eliminación del contrario.

En la sociedad civil sólo un número pequeño, aunque creciente, de entidades realiza planteos integrados de políticas públicas. Las organizaciones de la comunidad tienen poco acceso a la información, lo que sesga la participación.

Por otra parte, las políticas públicas todavía no reciben la atención que merecen a nivel académico y de los medios de comunicación.

La discusión habitualmente se ha caracterizado por el predominio de la retórica y la falta de precisión, mientras el conjunto de políticas reales (de mayor o menor calidad técnica) resulta privativo de los gobernantes y estudiosos, o aparece de modo desdibujado en la prensa.

Pareciera, sin embargo que los ejercicios retóricos tienden a concentrarse en unos pocos temas de alta visibilidad, aunque no siempre de gran interés para la gente.

Gobierno y políticas

Los límites, los tiempos y las técnicas que separaban a las actividades propias del gobierno y aquellas correspondientes a las campañas políticas se han hecho más borrosos³¹.

Las campañas buscan persuadir y al gobierno hacer, pero esta distinción es más o menos aguda, según el sistema político de cada país y la mayoría que el gobierno tenga en el parlamento. Los plazos en las campañas son indefinidos, todo parece posible en cualquier minuto. No es así en el gobierno, donde las opciones y las secuencias son muy importantes.

Como resultado, el tiempo de la política parece haberse hecho permanente lo que con frecuencia resulta en un descrédito de la actividad.

Las campañas políticas tienen por objeto obtener votos o porcentajes de aprobación en las encuestas, objetivo compartido por los gobiernos. Por otra parte, las campañas no requieren ser precisas o detalladas, sino que basarse en frases simplificadoras.

Las campañas se basan en la utilización de encuestas como proxy de votaciones menos espaciadas; y en las comunicaciones basadas en una frase por día, los seudoeventos y el privilegio de las imágenes televisivas.

El gobierno tendrá habitualmente más material con el que plantearse frente al público y tendrá logros que exhibir, mientras los partidos siguen en el limbo hasta las próximas elecciones. Esta tendencia puede contribuir a la declinación de los partidos políticos.

Se ha planteado la existencia de la “paradoja de la determinación”, conforme a la cual las grandes condiciones de equilibrio político-económico, cualquiera que ellas sean, predeterminan lo que sucederá. Sin embargo, se comete un error cuando se aconsejan políticas públicas sobre la base de una visión estrecha de su factibilidad. No hay ninguna diferencia esencial entre las restricciones técnicas, económicas, políticas, institucionales o de cualquier otra clase: todas limitan la libertad de elección del gobernante, y su violación lleva siempre consigo una sanción³².

Los gobiernos deben especificar los programas en políticas públicas para su período. Esta determinación es un modo efectivo para no darle a mucha gente lo que quiere. Lo habitual es que no haya políticas públicas óptimas, sino un rango de soluciones posibles. No hay garantía de escoger la mejor política pública. Pero es un deber de los gobiernos elegir cursos de acción.

Las nuevas políticas públicas corresponden a una selección de temas y objetivos del programa de gobierno. Sin embargo, ellas se vienen a sumar a todas las políticas en efecto.

Es conveniente distinguir entre el programa público y la agenda del gobierno, a veces porque la demagogia infló el programa y, en todo caso, porque se aspira a elegir secuencias óptimas, efectos de cascada, momentos políticos y económicos.

Una actividad central de un grupo de interés es lograr incorporar sus propias alternativas a temas de agenda que otros han hecho prominentes. Así se afectan las políticas consideradas, incluso si no se afecta la respectiva agenda³³.

Los gobiernos requieren coordinar sus políticas públicas con los partidos políticos³⁴. Los partidos políticos deben ser capaces de organizarse para las elecciones, pero también de gobernar; para ello, sería conveniente fortalecer los institutos de estudio ligados a ellos e insistir en la incorporación de personas con capacidad técnica y científica para diseñar las propuestas de políticas públicas³⁵.

Para el diseño de las más diversas políticas públicas, el Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia. Allí es más frecuente la búsqueda de acuerdos basadas en la negociación. En este último caso las coaliciones se construyen en un intercambio de concesiones, a veces se negocia, mas que por la virtud de una política porque quedarse afuera sería peor.

Es conveniente formalizar diversos mecanismos de información y consulta entre el gobierno y el Parlamento, de modo de mantener oportuna y debidamente informadas a las bancadas sobre las iniciativas del Ejecutivo. Ellos pueden incluir reuniones semanales de ministros del área política con los presidentes de los partidos y los jefes de las bancadas, la constitución de comisiones bipartitas Poder Ejecutivo-bancadas parlamentarias y una fluida red de información con los partidos de oposición³⁶.

Cuando no ha llegado el momento de algún tema quienes hacen planteamientos al respecto tienden a adherir a posiciones extremas. Pero cuando el tema tiene una posibilidad seria de acción legislativa o gubernamental quienes lo plantean adquieren mayor flexibilidad. Se ha planteado la existencia de un ciclo de atención a los temas, el que llama a una acción rápida cuando se presenta la oportunidad, especialmente en los aspectos financieros y los costos sociales de la acción propuesta³⁷.

La adecuada conjunción de los aspectos técnicos y políticos caracteriza a las políticas públicas de excelencia, ¿cómo lograrla? Una posibilidad es la de combinar una sucesión de estudios de opinión pública con el consecuente acomodo de las políticas públicas a ser planteadas.

Entre las habilidades de un técnico-político destacan la capacidad de presentación y análisis, incluyendo el manejo de analogías y el conocimiento acabado de los aspectos institucionales, así como del sentido político de la oportunidad. En este sentido se valora especialmente el ser capaz de poner los temas en una perspectiva más amplia, que permita formarse una opinión que considera, pero trasciende, las minucias específicas.

El acabado manejo de la información y del conocimiento necesario para plantear alternativas no es suficiente, ya que se requiere seleccionar lo relevante y destacar los resultados y costos previsibles.

Es fundamental adquirir habilidad y precisión en el lenguaje escrito, saber razonar por analogía, conocer detalles institucionales y aspectos legales de los diversos procesos. Es también importante ser capaz de anticipar cómo serán percibidas las políticas y plantear su defensa en términos más amplios, ideológicos o filosóficos³⁸.

Además es necesario poder establecer supuestos simplificadores y reducir la complejidad de los temas a ser tratados. Traducir los diseños de política en actitudes del mundo real, en un medio de gestión caracterizado por un escrutinio intenso y por reglas a veces difíciles o absurdas; también la capacidad de experimentar con soluciones novedosas.

En un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis – aun el análisis profesional – tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación.

Parte esencial de la tarea del analista consiste en explicar y defender un plan de acción razonable cuando el óptimo teórico se desconoce o es prácticamente inalcanzable. El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado – un especialista en argumentos legales – que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente.

Vale la pena considerar el tema de la calidad de las asesorías sobre políticas públicas. En el caso de Nueva Zelandia se han establecidos estándares de calidad al respecto los que incluyen: claridad de propósitos, lógica intrínseca, precisión, adecuado rango de opciones, realización de las consultas necesarias, carácter práctico de su implementación, presentación efectiva³⁹.

Los gobernantes necesitan el análisis retrospectivo (posterior a la decisión) por lo menos tanto como del prospectivo (anterior a la decisión), y probablemente más.

Algunas políticas públicas son más importantes que otras. Y está en la naturaleza del buen gobierno que su acción se ordene principalmente en torno a orientaciones y políticas estratégicas. Son políticas estratégicas aquellas que prefiguran el legado del gobierno. Ellas deben dar los principales criterios de evaluación de la gestión propia y permitir ordenar a los partidos que apoyan al gobierno.

Se requiere una visión estratégica de mediano plazo que conjugue adecuadamente la dimensión política y la técnica en las políticas públicas. Para ello conviene institucionalizar una “hoja de ruta” para la gestión del gobierno, que se evalúe y actualice periódicamente. La función de análisis prospectivo debería convertirse en una rutina formal en la gestión del Poder Ejecutivo.

Las encuestas miden resultados, más que generarlos; no debe confundirse al termómetro con la temperatura. Las preguntas importantes son: ¿qué puede ocurrir?; ¿qué puede hacer el gobierno?; ¿qué hará el gobierno?; y ¿cómo lo hará? ¿Qué se deduce de las proyecciones?

No se puede entregar asesoría sobre políticas públicas suponiendo que la autoridad es un déspota benevolente, sino considerando la estructura donde se toman las decisiones de política pública⁴⁰.

El lobby es una actividad con la que se busca influir en la elaboración, gestión o interpretación de políticas públicas para privilegiar unos intereses en perjuicio de otros. Conviene regular y no pretender ignorar a los grupos de presión, así como a las actividades de lobby.

Existen diversas clases de lobby: el directo se ejerce sobre los poderes públicos, sean ellos el Poder Ejecutivo o el Congreso; el indirecto se ejerce a través de la movilización de la opinión pública, por ejemplo mediante el

envío de cartas o mensajes a parlamentarios o autoridades. El lobby puede ser ejercido directamente por el grupo de presión o empresa, o por profesionales de la actividad, independientes o integrados en una agencia.

Los institutos de políticas públicas habitualmente realizan diversas actividades de lobby.

Convendría inhabilitar a ex funcionarios de alto nivel y ex parlamentarios para ejercer actividades de lobby, por ejemplo por dos años.

En la gestión pública de las políticas, o con ocasión de ésta, que puede aparecer la corrupción, habitualmente como actividad conjunta pública y privada, para un beneficio particular.

La evaluación de las políticas es una actividad casi inexistente en América Latina y que llega poco a la opinión pública. En cambio, dicha opinión pública suele ser bombardeada con resultados parciales o estudios ad hoc para sesgarla de manera favorable hacia intereses particulares.

Puede notarse que hay actores que forman parte del elenco tanto en la discusión social, como en la conceptualización, diseño y gestión de las políticas públicas. Se trata de los institutos de políticas públicas los que, en buena medida, han venido a reemplazar el papel propositivo de los partidos políticos. Ellos también suelen tener financiamientos muy disímiles, a veces con subsidios públicos en forma de reducciones impositivas.

Las personas y organizaciones que tienen un interés en la política o programa evaluado y en las conclusiones de la evaluación (*stakeholders*) deben poder conocer y utilizar los resultados de las evaluaciones. Los stakeholder pueden participar en las comisiones de evaluación o en un grupo asesor.

La evaluación no puede sustituir a un debate público informado, si bien puede aportar a éste. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional.

Se ha llamado evaluación interactiva al proceso de investigación participativa que analiza la organización, el funcionamiento y desarrollo de un programa en relación con sus objetivos, las expectativas de sus participantes y los resultados obtenidos. Ella está basada en la interacción directa

o indirecta de los usuarios del programa, de éstos con los técnicos y de los técnicos con los directivos⁴¹.

En los servicios públicos resulta muy conveniente la definición de estándares de servicio, los que pueden incluir una descripción del servicio y/o los beneficios que los usuarios deben recibir, descripción de la calidad que puede esperarse en la entrega del servicio, objetivos específicos relativos a los principales aspectos de la prestación, el costo del servicio, y mecanismos que pueden utilizar los usuarios cuando sienten que no se han respetado los estándares correspondientes⁴². Estos estándares de servicio pueden ser diseñados de modo más preciso en relación a los diversos grupos de usuarios o de finalidades^{43/44}.

Para medir la satisfacción de los usuarios de servicios públicos pueden utilizarse indicadores diversos, incluyendo aquellos referidos a las instalaciones físicas del servicio, la facilidad de comunicación y comprensibilidad de lo solicitado, el trato y la actitud del personal, la calidad de los servicios recibidos, y una apreciación de conjunto hecha por el usuario⁴⁵.

Desde otro punto de vista, los usuarios deberían ser consultados rutinariamente sobre la calidad de la gestión pública y sus resultados.

Conclusiones

Los sistemas políticos difieren, sea superficial o profundamente. De allí que la política y las políticas públicas pueden no encontrarse, hacerlo parcialmente o de modo esporádico; esto es un hecho.

La búsqueda de la política y las políticas públicas representa una modernización de la esfera pública; este es un juicio.

Tal mejora requiere cambios en el sistema político y en el gobierno:

- los partidos, los grupos sociales y las personas requieren interiorizar el análisis de los institutos de políticas públicas, sea que estén en el gobierno o en la oposición y

- la reforma del estado debe hacerse en torno a decisiones de políticas públicas. Primero la función, después el organigrama y sólo hasta que cambie la función; un gobierno con entradas y salidas⁴⁶.

Notas

- ¹ Sobre las políticas públicas como la unidad de transacción de lo público véase: LAHERA, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica, 2003. (Colección Brevarios, 538)
- ² Un caso de lo técnico buscando lo político puede verse en: RODRÍGUEZ, Angela. De la Ficha CAS al Programa Chile Solidario, 2003. Tesis de pre-grado, Universidad de Los Lagos, Santiago. Un ejemplo de desencuentro puede verse en: MEDELLÍN, Pedro. La política en los procesos de estructuración de las políticas públicas en Colombia, 2003. *Documento de trabajo*, Bogotá: 2003.
- ³ MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- ⁴ Sobre este tema véase a: SEN, Amartya. The possibility of social choice. *The American Economic Review*, v. 89, n. 3, 1998.
- ⁵ RAWLS, John. A theory of justice. 1971. Traducido al español por el FCE, en 1979; la 3ra. edición es del año 2000, y RAWLS, John. *Collected Papers*, Harvard, 2000.
- ⁶ Sobre estos temas puede verse: BEAM David. If public ideas are so important now, why are policy analysts so depressed?. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 15, n. 3, 1996.
- ⁷ SCHICK, Allen. Why most developing countries should not try New Zeland's reforms. *The World Bank Research Observer*, v. 13, n. 1, feb., 1998.
- ⁸ KAUFMANN, Herbert. ¿Are governmental organizations inmortal? *Brooking Intitution*, Washington DC, 1976.
- ⁹ Véase una crítica al respecto en: JENKINS-SMITH, Hank; SABATIER P.A. The study of the public policy process. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Eds.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- ¹⁰ LAHERA, Eugenio; CABEZAS, Mabel. Governance and institutional development of the chilean Economy. *Journal of International Development*, 12, pp. 1087-1109, 2000.
- ¹¹ Un enfoque que exagera la desarticulación de las facetas del proceso es el llamado modelo "cesto de la basura", de Michael Cohen, James March y Johan Olsen (1972), "A garbage can model of organizacional choice", *Administrative Science Quarterly* 17, marzo. A través de las estructuras de organización y decisión fluyen cuatro corrientes: problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección. Cada una de estas corrientes tiene una vida propia, en su mayor parte no relacionada con las demás. Este tipo de organización es una colección de selecciones buscando problemas, temas y sentimientos buscando situaciones de decisión en las cuales puedan ser planteados, soluciones buscando temas para los que puedan ser la respuesta, y tomadores de decisiones buscando trabajo. Una oportunidad de seleccionar una política es, por lo tanto, un cesto de basura en el que se botan diversos tipos de problemas y soluciones. Con este enfoque los problemas y soluciones tienen un status igual como corrientes separadas en el sistema y la popularidad de una solución determinada a menudo afecta los problemas que están siendo considerados. En: KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. Nueva York: Harper Collins, 1995.
- ¹² DEUTSCH, Karl. *The nerves of government*. New York: The Free Press, 1996.
- ¹³ ARROW, Kenneth. *Social choices and individual values*. Nueva York: Wiley, 1951.
- ¹⁴ DOWNS, Anthony, citado em "La fin du conflict droite-gauche", par Daniel Cohen, *Le Monde*, abr., 2002.

- ¹⁵ BANCO INTER-AMERICANO DE DESARROLLO. *El proceso de decisiones fiscales democráticas al nivel nacional, en América Latina tras una década de reformas*. Washington, DC: 1998.
- ¹⁶ KINGDON, Jonh. *Agendas, alternatives, and public policies*. Nueves York: Carper Collins, 1995.
- ¹⁷ Sobre el tem véase, especialmente: JONSON, Eric. Cómo funcionan los institutos de políticas. *Reforma Económica*, n. 3, 1996. Revista editada por el CIPE, de Washingto D.C.
- ¹⁸ OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.
- ¹⁹ NONELL, Rosa. Estructuras de concertación económica: una aproximación metodológico conceptual. *Cuadernos de Economía*, Barcelona: v. 15, n. 43, may./ago., 1997.
- ²⁰ Sobre um caso de *overshooting* del enfoque del consenso véase em: LAHERA, Eugenio; CABEZAS, Mabel, op. cit.
- ²¹ GUILLES, Saint Paul. The “New political economy: recent books by Allen Drazen and by Torsten Persson and Guido Tabellini”. *Journal of Economic Literature*, v. XXXVIII, Dic., 2000.
- ²² Un caso interesante puede verse en: FROHMANN, Alicia. Consultas con la sociedad civil sobre negociaciones comerciales: el caso de Chile. *Ponencia en Seminario*, BID, Milán, 2003.
- ²³ Con este argumento, Coase favorece la atribución completa de derechos de propiedad.
- ²⁴ BHATNAGAR, Bhuvan; WILLIAMS, Aubrey. Participatory development and the Word Bank: Potential directions for change. *World Bank Discussion Papers*, n. 183, Washington, D.C., Banco Mundial, 1992.
- ²⁵ CEPAL. Descentralización fiscal en América Latina. *Notas sobre la economía y el desarrollo*, n. 596, Santiago de Chile, oct., 1996.
- ²⁶ BHATNAGAR, Bhuvan; WILLIAMS, Aubrey. World Bank Discussion Paper n. 183, Washington, D.C.: Banco Mundial, 1993.
- ²⁷ Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). *Organizações Sociais*. Brasília: 1998.
- ²⁸ PAUL, Samuel. Does voice matter? For public accountability, yes. *Policy Research Working Paper*, n. 1388, Washington, DC.: Banco Mundial, dic., 1994.
- ²⁹ WINKLER, Donald. The design and administration of intergovernmental transfers. Fiscal decentralization in Latin America. *World Bank Discussion Papers*, n. 235, Washington, D.C.: Banco Mundial, jul., 1994.
- ³⁰ KINGDON, John W. op. cit.
- ³¹ Una mirada muy crítica de este hecho puede encontrarse en: HECLO, Hugo. Campaigning and governing: a conspectus. In: OMSTEIN, Norman; MANN, Thomas. (Eds.). *The permanente campaign and its future*. Washington: American Enterprise Institute – The Brookings Institution, 2000.
- ³² MAJONE, Giandomenico. op. cit.
- ³³ KINGDON, John. op. cit.
- ³⁴ OCDE. Building policy coherence. Tools and tensions. *Public Management Ocassional Papers*, n. 12, París, 1996.
- ³⁵ PIZARRO, Eduardo. La comisión para la refirma de los partidos. *Análisis político*, n. 26, Santa Fé de Bogotá, sept./dic., 1995.

- ³⁶ BOENINGER, Edgardo. Coordinación y coherencia em la acción del gobierno. Algunas propuestas a partir de la experiencia. *Documento interno*, Secretaría Gral de la Presidencia, Santiago de Chile, nov., 1993.
- ³⁷ DOWNS, Anthony. Up and down with ecology – The “issue – attention cycle”. *The Public Interest* 28 p. 38-50, 1972.
- ³⁸ NELSON, Robert. The economics profession and the making of public policy. *Journal of Economic Literature*, v. 25, mar., 1987.
- ³⁹ GOBIERNO DE NUEVA ZELÂNDIA. The policy advice initiative: opportunities for management. State Service Commission, 1992.
- ⁴⁰ BUCHANAN, J.M. An economist’s approach to “scientific politics”, In: Persons, M. (Ed.). *Perspective in the study of politics*. Chicago: Ran Mc Nally, 1968.
- ⁴¹ BRIONES, Guillermo. La evaluación interactiva. Santiago de Chile, *Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación* (PIIE), (s/f)
- ⁴² TREASURY BOARD OF CANADÁ. *Quality Services*. Ottawa: Service Standards, oct., 1995.
- ⁴³ TIRONI, Luis F. op. cit.
- ⁴⁴ Para el caso de Estados Unidos véase. Putting customers first’95. Standards for serving the american people. *National Performance Review*, Washington, D.C., oct., 1995.
- ⁴⁵ TREASURY BOARD OF CANADÁ. *Quality Services*. Ottawa: Measuring Client Satisfaction, oct., 1995.
- ⁴⁶ LAHERA, Eugenio. Un sector público com entrada y salida. *El Diário*, Santiago de Chile, 29 mayo, 1992.

Referências Bibliográficas

- ARROW, Kenneth. *Social choices and individual values*. New York: Wiley, 1951.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. El proceso de decisiones fiscales democráticas al nivel nacional, en América Latina tras una década de reformas. Washington D.C.: 1998.
- BEAM, David. If public ideas are so important now, why are policy analysis so depressed? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 15, n. 3, 1996.
- BHATNAGAR, Bhuven; WILLIAMS, A.. Introduction. *World Bank Discussion Papers* n. 183. Washington D.C.: Banco Mundial, 1993.
- _____. Participatory development and the World Bank: potential directions for change. *World Bank Discussion Papers* n. 183. Washington D.C.: Banco Mundial, 1992.
- BOENINGER, Edgardo . Coordinación y coherencia en la acción del gobierno. Algunas propuestas a partir de la experiencia. *Documento interno*, Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile, nov., 1993.
- BRIONES, Guillermo. La evaluación interactiva. Santiago de Chile, *Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación* (PIIE), (s/f).
- BUCHANAN, J.M. An economist’s approach to “scientific politics”, In: Persons, M. (Ed.). *Perspective in the study of politics*. Chicago: Ran Mc Nally, 1968.
- CEPAL. Descentralización fiscal en América Latina. *Notas sobre la economía y el desarrollo* n. 596, Santiago de Chile, oct., 1996.

- COHEN, Daniel. La fin du conflit droite-gauche. *Le Monde*, abr., 2002.
- COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17, Mar., 1972.
- DEUTSCH, Karl. The nerves of government, New York: The Free Press, 1996.
- DOWNS, Anthony. Up and down with ecology – The “issue-attention cycle”. *The Public Interest*, 28, 1972.
- FROHMANN, Alicia. Consultas con la sociedad civil sobre negociaciones comerciales: el caso de Chile. *Ponencia en Seminario*, BID, Milán, 2003.
- GOBIERNO DE NUEVA ZELANDIA. The policy advice initiative: opportunities for management. State Service Commission, 1992.
- HECLO, Hugo. Campaigning and governing: a conspectus. In: OMSTEIN, Norman; MANN, Thomas (Eds.). *The permanent campaign and its future*. Washington: American Enterprise Institute – The Brookings Institution, 2000.
- JENKINS-SMITH, Hank; SABATIER, P.A. The study of the public policy process. In: SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, Hank. (Eds.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- JOHNSON, Erik. Cómo funcionan los institutos de políticas. *Reforma Económica*, n. 3, Revista editada por el CIPE, de Washington D.C., 1996.
- KAUFMANN, Herbert. Are governmental organizations immortal? *Brooking Institution*, Washington D.C., 1976.
- KINGDOM, John. Agendas, alternatives, and public policies. New York: Harper Collins, 1995.
- LAHERA, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica, 2003. (Colección Brevarios, 538)
- _____. Un sector público con entrada y salida. *El Diario*, Santiago de Chile, 29 mayo. 1992.
- LAHERA, Eugenio; CABEZAS, Mabel. Governance and institutional development of the Chilean economy. *Journal of International Development*, 12, 2002.
- MAJONE, Ginadomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- MEDELLÍN, Pedro,. La política en los procesos de estructuración de las políticas públicas en Colombia, *documento de trabajo*, Bogotá, 2003.
- MINISTÉRIO DE ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). *Organizações Sociais*, Brasília, 1998.
- NELSON, Robert. The economics profession and the making of public policy. *Journal of Economic Literature*, v. 25, mar., 1987.
- NONELL, Rosa. Estructuras de concertación económica: una aproximación metodológica conceptual. *Cuadernos de Economía*, v. 15, n. 45, Barcelona, mayo/ago., 1978.
- OLSON, Mancurs. *The logic of collective action*. Cambridge: Mass. Harvard University Press, 1965.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). Building policy coherence. Tools and tensions. *Public Management Occasional Papers*, n. 12, Paris, 1996.
- PAUL, Samuel. Does voice matter? For public accountability, yes. *Policy Research Working Paper*, n. 1388, Washington, D.C.: Banco Mundial, dic., 1994.

PIZARRO, Eduardo. La comisión para la reforma de los partidos. *Análisis político* n. 26, Santa Fé de Bogotá, sep/dic., 1995.

RAWLS, John. A theory of justice. Traducido al español por el FCE, en 1979; la 3ra. edición es del año 2000, y Rawls John (2000), *Collected Papers*. Harvard, 1971.

RODRÍGUEZ, Angela. De la ficha CAS al Programa Chile Solidario. 2003. Tesis de pregrado, Universidad de Los Lagos, Santiago.

SAINT PAUL, Guilles. The new political economy: recent books by Allen Drazen and by Torsten Persson and Guido Tabellini. *Journal of Economic Literature*, v. XXXVIII, dec., 2000.

SCHICK, Allen. Why most developing countries should not try New Zeland's reforms. *The World Bank Research Observer*, v. 13, n. 1, feb., 1998.

SEN, Amartya. The possibility of social choice. *The American Economic Review*, v. 89, n. 3, 1998.

TIRONI, Luis F., (1993). Para el caso de Estados Unidos veáse (1995), Putting customers first '95. Standards for serving the American people. *National Performance Review*, Washington, D.C. oct.

TREASURY BOARD OF CANADA. Quality services, measuring client satisfaction. Ottawa, oct., 1995.

WINKLER, Donald. The design and administration of intergovernmental transfers. Fiscal decentralization in Latin America. *World Bank Discussion Papers* n. 235, Washington, D.C. Banco Mundial, jul., 1994.

Eugenio Lahera Parada é Ph.D. e Mestre em Políticas Públicas pela Universidade de Princeton, EUA. Professor Associado da Universidade do Chile. Diretor de Políticas Públicas da Presidência da República do Chile (2000-2006). Editor da "Revista da CEPAL" (1987-2000). Diretor Executivo da Fundação Chile 21.

Texto originalmente publicado em: PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas, *Serie Políticas Sociales*, n. 95 (LC/L.2176-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.103. 2004.

© Copyright (2004): Naciones Unidas, agosto de 2004. Todos os direitos reservados.

Reimpressão autorizada pelo autor e pela CEPAL.

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA. RELEVANCIA PÚBLICA Y FORMACIÓN DE LA AGENDA DE ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

Joan Subirats

Supuesta objetividad de los problemas y dificultades en su definición

A menudo, refiriéndose al mundo de la administración pública, se nos advierte sobre la falta de definición de los deseos de los que tienen capacidad de decidir. En este sentido, se afirmaría, no hay la suficiente claridad en la determinación de objetivos que permita introducir mecanismos de medida y control de eficacia y eficiencia que, en cambio, parecen operativos en el mundo de lo privado. Sin negar lo anterior, deberíamos, no obstante, retroceder un poco más y plantearnos el momento previo a la toma de la decisión: la definición del problema resolver.

En opinión de algunos, esta es una cuestión casi irrelevante. El problema a resolver nos vendría dado por las condiciones objetivas externas, por los “hechos” tal como se nos aparecen. Si recordamos las distintas “versiones” que merecen los incrementos estadísticos de factores como la inflación, el paro o la criminalidad por parte de los distintos actores y analistas políticos podríamos caracterizar como “naif” esta manera de abordar la definición de los problemas con los que se enfrenta la administración pública. Y ello no sólo ocurre porque muchas veces los factores considerados son inconsistentes entre sí, sino sobre todo porque son muy distintas las maneras de ver elementos como la conducta humana, la acción de gobierno o las oportunidades o prioridades en la intervención de los poderes públicos.

Nos enfrentamos, pues, con uno de los aspectos más cruciales y menos estudiado del proceso de actuación de la administración pública. Cuando, en

cambio, hay quien opina que se producen muchos más errores como consecuencia de la errónea definición de un problema que al ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados (DUNN, 1981, p. 98). Intentaremos en este apartado introducir algunas reflexiones sobre las vías de estructuración de los problemas, así como acercarnos a algunas técnicas que faciliten esa tarea.

Como ya hemos avanzado, la primera reflexión a hacerse es la siguiente: los problemas no están “allí fuera”. No existen los problemas “objetivos”. Deberemos “construir”, estructurar nuestra propia (la del analista) definición del problema a plantear y resolver. Refirámonos al tema, por ejemplo, de los accidentes en carretera. Hace unos años, la cuestión se planteaba como un problema de conducta del automovilista. Los esfuerzos se encaminaban a conseguir que el conductor cumpliera las normas. En la actualidad el tema se considera más como un problema de seguridad en carretera: seguridad del vehículo (normas técnicas de protección, sistema anti-bloqueo de frenos, etcétera), y de seguridad del conductor y demás ocupantes (cinturones, etc.). En el fondo, lo que ha cambiado es la percepción de una misma realidad. Una realidad que se nos presenta poliédrica e interdependiente. Cada nueva cara o faceta del problema, cada nuevo factor que descubrimos nos hace más compleja su estructuración, pero al mismo tiempo puede considerarse una nueva oportunidad, aún no contemplada, para su mejor solución.

El mundo de los problemas estará, pues, en directa relación con el mundo de las soluciones, ya que muchas veces diferentes soluciones se refieren de hecho a distintos problemas. Si en una instalación deportiva se constata un excesivo consumo de agua, podemos empezar partiendo de la hipótesis de que ese es el problema a resolver: se gasta agua en exceso; y, por tanto, deberíamos buscar la solución en una reducción del consumo de agua por parte de los usuarios. ¿Cómo conseguirlo?: ¿mentalizando al usuario con una campaña de sensibilización sobre la necesidad de ahorrar energía? o, ¿introduciendo un sistema de grifería que obligue a una constante intervención-presión por parte del usuario para conseguir agua? Pero también podríamos considerar que las cañerías están en mal estado o que el coste de las cuotas de socio son excesivamente bajas. En el fondo, al rechazar el

“objetivismo” como método para encararse con el mundo de los problemas estamos posibilitando considerar a toda definición de un problema como buena, legítima o adecuada.

Deberíamos centrarnos en aspectos que fueran comunes dentro del complejo campo de la definición de problemas que generan la actuación de los poderes públicos. En primer lugar, conviene ser consciente de que los problemas que generan la formación de las políticas públicas son casi siempre interdependientes (véase Figura 1). Normalmente no podemos afirmar “este es un problema estrictamente energético”, ya que casi siempre envuelve otros aspectos relacionados, por ejemplo, con el desempleo o el transporte. Nunca es un *único* problema el que plantea la preocupación de la comunidad o de uno de sus sectores. Se trata de un conjunto de factores que precisan de una aproximación holística, global, que impida una perniciosa segmentación. Hay quien opina que incluso es más sencillo resolver un conjunto de problemas que tratar de enfrentarse únicamente con el más aparente (ACKOFF, 1974).

Por otra parte, los problemas dependen de la subjetividad del analista, que a partir de la situación problemática planteada “construye” el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa.

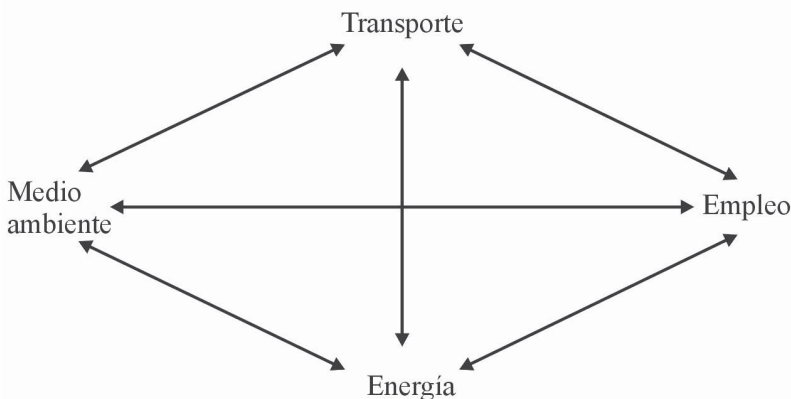


Figura 1 : Interdependencia de políticas

Los problemas son artificiales, en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan. Los problemas, así, no tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que los definen.

Los problemas y sus soluciones están relacionados constantemente. De la misma manera que hay muchas posibles definiciones de un problema, hay muchas soluciones para un mismo problema.

Vinculación del problema con la solución del mismo

Podríamos intentar avanzar en algunos aspectos que nos ayuden a conceptualizar mejor esos problemas. Es preciso que la manera de plantear el problema resulte instrumental, es decir, que se haga desde una perspectiva que posibilite la intervención y que permita una vía de mejora.

Para ello podríamos empezar imaginando los problemas, básicamente, como situaciones que no nos satisfacen. Describir un problema se acercaría a definir una situación. Deberíamos entonces preguntarnos sobre las causas de los problemas, para ir retrocediendo a las causas de las causas, etc. Lo que parece poco operativo.

También podríamos considerar que los problemas fuesen las discrepancias entre aquello que es y aquello que nos gustaría que fuera. Los problemas serían, desde esta perspectiva, lo que separa la realidad de lo que deseáramos que fuera. Y ello conecta con la dimensión del decisor racional que al formular sus objetivos es consciente de la distancia existente entre la realidad y sus deseos, formulando objetivos, identificando alternativas y mecanismos para alcanzarlos y seleccionando la más eficaz y eficiente.

Pero ello implía el admitir que los objetivos existen previamente e independientemente del análisis. Y por otro lado conviene recordar que a cada definición del problema le corresponderá una nueva definición de los medios a disposición.

Al plantear el problema como discrepancia entre realidad y deseos, no se resuelve la dificultad de cómo atravesar la distancia entre las dos situaciones. Quizá deberíamos referirnos a los problemas como discrepancias superables. Ello significa no limitarse a señalar las discrepancias, sino también subrayar las diferencias entre lo que es y lo que debería ser, pero al mismo tiempo articulando una solución que permita salvar la distancia. ¿Qué sería *solución* en este sentido? Davis ha definido la solución como una combinación de ideas ya existentes (DAVIS, 1973, p. 14). Eso puede no implicar

una mejora de la situación, aunque de entrada “solucione” el problema. Puede aspirarse, por ejemplo, a que se resuelva un problema de falta de dinero, asumiendo que el resto de las actuales condiciones de vida no cambiarán. Pero si no se plantea explícitamente puede ocurrir que la nueva situación de bienestar económico provenga, por ejemplo, del cobro de la póliza de vida de uno de los seres queridos. Deberíamos, pues, partir siempre de la intercomunicabilidad de los factores y ser conscientes de los posibles efectos no queridos de ciertas actuaciones. Evaluando, si es necesario, el balance entre costos y beneficios de las acciones emprendidas.

Para salir de este impasse debería abandonarse definitivamente la concepción que liga problema a situación observable. El problema es básicamente una construcción analítica. Y de hecho, distintas partes implicadas defienden distintas visiones del problema a resolver, lo mismo que distintos analistas pueden definirlo de manera diferente. A partir de un conjunto de condiciones consideradas no deseables o perniciosas, pueden darse varias definiciones del “problema” a resolver o, si se prefiere, distintas vías para “mejorar” esa situación.

De hecho, al ligar de manera clara definición o planteamiento del problema con el proceso de toma de decisiones (“yo decido que ese es el problema”), nos acercamos a una visión “laberíntica” del tema. En un laberinto se dan distintas vías cuya única distinción reside en lo que encontramos a su término: premio o callejón sin salida. Unas serán las vías “correctas” y las restantes serán erróneas. Por tanto, lo importante será “construir” correctamente ese laberinto, es decir, introducir todos los factores que permiten o no permiten ciertas actitudes o conductas. En el mundo de las políticas públicas es muy importante señalar las limitaciones políticas, económicas, sociales o de organización que plantea su puesta en práctica (MAJONE, 1975). Y si nos referimos a limitaciones estamos, de hecho, reduciendo el espacio del analista o, en otro sentido, dirigiendo mejor la actuación encaminada a la consecución de objetivos.

Si concebimos los problemas como oportunidades de mejora (DERY, 1984, p. 25-26), entonces el proceso de definición de los problemas se convierte en el de búsqueda, creación y primer examen de las ideas o vías de solución. Se examinarán esas propuestas para ver si son oportunidades

reales de mejora (por ejemplo, si satisfacen ciertas condiciones o limitaciones), y para comprobar cuál es su beneficio neto. Se irá así construyendo el laberinto, en el que se procederá a colocar las distintas vías de salida, convirtiendo, en definitiva, la definición del problema en un problema de decisión. En definitiva, se trataría de escoger distintas alternativas de solución o, siguiendo nuestra anterior idea, establecer distintos problemas o distintas oportunidades de mejora.

Nos inclinamos así, pues, por considerar los problemas como oportunidades de mejora, que una vez identificadas o definidas pueden poner en marcha la acción de los poderes públicos. Su misma artificiosidad, en el sentido de construcciones analíticas, les puede dar un gran dinamismo. A medida que se va “solucionando” el problema planteado, de hecho, lo que sucede es que cambia la oportunidad de mejora planteada, cambia el problema, en un proceso continuo de aprendizaje.

Relevancia pública de los problemas

Decíamos anteriormente que los problemas, una vez identificados, *pueden* dar lugar a la acción de los poderes públicos. De hecho, estamos subrayando la distinción que establece la literatura especializada entre los denominados “problemas” y lo que podríamos denominar “temas” o “cuestiones” (*issues*). Es decir, aquellos problemas lo suficientemente relevantes (desde distintas consideraciones) para ser considerados como “problemas” por parte de los poderes públicos y, por tanto, susceptibles de formar parte del programa o agenda de esos mismos poderes públicos (véase Figura 2). Muchas veces la consideración de *issue* depende de una previa batalla por la definición del problema entre los distintos actores presentes.

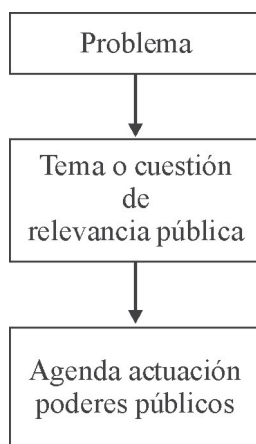


Figura 2: Proceso formación agenda institucional

Pero, en general, podríamos plantearnos el porqué unos problemas llegan a formar parte del programa de acción de los poderes públicos y otros no. En principio, podemos imaginar que una de las causas esenciales será la limitación de recursos, tanto económicos como humanos, pero puede también derivar de la falta de legislación sobre el tema que autorice la acción, la falta de voluntad política, de adecuada “presión” por parte de los medios de comunicación o de los sectores implicados, etc.

Por tanto, nos encontramos ante una cierta competencia entre cuestiones o temas planteados, ante la cual los poderes públicos establecerán prioridades, otorgando status de “problema público” a determinados temas y no a otros. En líneas generales, podría afirmarse que un nuevo tema resulta susceptible de convertirse en “problema público” y, por tanto, llegar a formar parte del programa de actuación:

a) Si el tema o cuestión ha alcanzado proporciones de “crisis” y, por tanto, no puede continuar siendo ignorado. Una lectura detallada de muchas exposiciones de motivo de las leyes podría reafirmarnos en lo expuesto. Otra posibilidad es que el tema plantee claras posibilidades de agravamiento en el futuro, con lo que se pretende anticiparse a la previsible situación de crisis (por ejemplo, residuos nucleares).

b) Cuando ha adquirido características peculiares o significativas que lo diferencian de una problemática más general (por ejemplo, el tema de la

lluvia ácida surgido con características singulares del más global problema de la polución atmosférica).

c) Cuando la cuestión provoca una seria situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación (ejemplos como el de la talidomida en procesos de gestación, aceite de colza, etc.).

d) Cuando un tema va adquiriendo importancia global cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados (aumento generalizado de impuestos locales obliga a intervención central).

e) Temas que desencadenan cuestiones relacionadas con “legitimidad” o “poder” y que, por tanto, afectan al núcleo sensible del poder público, arrastrando una gran carga simbólica (sueldos funcionarios, pago impuestos,...).

f) Temas que alcanzan gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores más de moda (rehabilitación cascos antiguos, diseño urbano,...).

Formación de la agenda de actuación de los poderes públicos

Todos estos elementos no garantizan por sí solos la “politización” del tema, su acceso al programa o agenda de actuación pública. El tránsito al programa o agenda precisa de la intervención de aquellos que tienen cierta influencia en la formación del mismo (“agenda setters”). Así, los grupos organizados representativos de intereses sociales, los partidos políticos, los sectores influyentes del aparato burocrático, los “creadores” de opinión, las acciones de protesta de los sectores afectados por la posible actuación, la opinión informada, etc., pueden, todos ellos, intervenir en ese tránsito delicado entre surgimiento de la cuestión y “encaramamiento” al programa o agenda de actuación pública.

Podríamos afirmar que todo el proceso de consideración de la cuestión, definición de la misma como asunto público a resolver y puesta en marcha de las vías de resolución dependerá en buena parte del número de gente afectada por el problema y las medidas de solución, el grado de agregación de los intereses afectados y su nivel y tipo de organización.

En la formación del programa o agenda de actuación de los poderes públicos en un momento determinado se concentra, pues, toda la compleja problemática de definición de los problemas, agregación de intereses y su representación y organización. La agenda nos muestra cuál es la percepción de los poderes públicos, en un instante concreto, sobre “lo que se debe resolver”. En ese programa o agenda detectaremos muchos temas recurrentes y pocas novedades. De ahí ya podemos deducir que serán cosas distintas el acceder a ese programa y el mantenerse en él, aunque cualquier especialista de organización burocrática o de política presupuestaria (Por ejemplo, ROURKE, 1986; WILDAVSKY, 1986) podría recordarnos que una vez alcanzado el nivel de “problema público a resolver” y decididas unas determinadas asignaciones presupuestarias y recursos humanos, resulta ya complicado hacer desaparecer ese “problema” del programa de actuación público, dadas las tendencias ampliamente debatidas sobre el incrementalismo y la autoexpansión de las organizaciones burocráticas complejas. Así, el acceso al programa o agenda depende en buena parte del nivel de crisis o escándalo que ha asumido el tema o cuestión planteado. Ejemplos como los de la crisis energética del 73 y las medidas de Contención o ahorro de energía, la crisis de Chernobyl del 86 y las medidas de seguridad nuclear, o las instalaciones de ciertos aeropuertos españoles y los acontecimientos del 92, pueden resultar esclarecedores.

En estos casos, los efectos de la “crisis” sobre el programa de actuación pueden ser de desplazamiento, de expansión o de transformación (JONES, 1984, p. 57 y ss.). En el caso del desplazamiento aludimos al hecho de la pérdida de status de “problema público a resolver” debido a la situación de crisis planteada. En el caso de expansión nos encontramos en el caso de que la crisis provoca un reforzamiento de una o más áreas de actuación pública. Y en el caso de la transformación hacemos referencia a la posible modificación de la situación debido a un nuevo establecimiento de prioridades.

Podemos también aludir al papel del gobierno o del organismo decisor (sea el nivel que sea) en la formación del programa o agenda. Una primera opción que se plantea es la llamada alternativa pluralista, consistente en “dejar que transcurra el tiempo”, asumiendo el organismo decisor un papel

más o menos pasivo, lo que implica asumir como un simple dato el desigual nivel de fuerza y representación ya existente socialmente. Una segunda vía pasaría por un rol más activo del organismo decisor en el sentido de impulsar o reforzar determinada “visión” del problema. Y quedaría finalmente una tercera alternativa, de carácter anticipador y no reactivo, que prevé una actuación previsoras del organismo decisor ante una posible agravación o surgimiento de crisis posterior. En esta tercera hipótesis no resultan, lógicamente, imprescindibles la existencia de “señales” procedentes de sectores o grupos afectados.

En la dinámica de formación de la agenda podemos considerar tres características generales que permiten que un determinado tema o cuestión reciba la atención necesaria de los poderes públicos para integrarse en el programa de actuación. En primer lugar, valorar el grado de apoyo que el tema o cuestión puede recabar o, lo que es lo mismo, valorar el impacto general de la cuestión. En segundo lugar, valorar su significación, es decir, su nivel de impacto sobre la realidad social. Y en tercer lugar, la viabilidad de la solución anticipada o previsible.

Junto a estos elementos cabría detenerse más en detalle en aquellos aspectos que resultan de imprescindible consideración en el proceso de formación del programa o agenda de actuación pública.

Los hechos

Deberíamos, ante todo, preguntarnos cuáles la importancia de los hechos planteados o, si se quiere, la cantidad de gente afectada, cuál es su grado de conciencia y cuáles son los resultados de tal percepción. Después convendría detenerse en la definición del problema: ¿Se entiende la situación planteada como un problema?, ¿por quién?, ¿existen diferentes versiones del problema? Y cuestionar asimismo la intensidad de tal situación: ¿la intensidad de la tensión es constante?, ¿varía con el tiempo o desde las diferentes perspectivas presentes?

La organización de los grupos presentes

Desde la perspectiva del organismo público en cuestión, cabría plantearse la problemática de la gente afectada y de su organización: ¿cuál

es la extensión organizativa de los grupos presentes en la escena? ¿Cuántos miembros afectados por el problema tienen esas organizaciones presentes y el grado de relevancia de esos miembros? ¿Cuál es la estructura de los grupos, su jerarquía, su organización interna? ¿Cuál es la estructura de liderazgo existente y sus vías de acceso?

La problemática de la representación

No debería tampoco olvidarse cuál es la relación entre los sectores afectados y los mecanismos de representación política. ¿Tienen los afectados acceso directo a la estructura representativa de los decisores públicos? ¿Existe o puede existir un proceso de empatía o solidaridad entre afectados y *policy makers*? ¿Pueden construir ese mecanismo de apoyo o de solidaridad por ellos mismos?

Estructura decisoria

Pero conviene no perder de vista tampoco la relación entre sectores afectados y actores relevantes del proceso de formación de la agenda o programa de actuación público dentro de la estructura formalmente establecida: ¿cuál es la relación formal entre actores relevantes y afectados (vías de negociación, jerarquía democrática...)?, ¿cuáles son los requisitos formales del proceso de formación de la agenda?

Tradición o capacidad de respuesta del sistema

Será asimismo importante ver cuál es la tradición de respuesta de los poderes públicos ante el tipo de problemática planteado. Plantearse la percepción sobre la capacidad de respuesta del sistema que tienen los afectados puede resolver dudas sobre el nivel de resultados que esperan alcanzar.

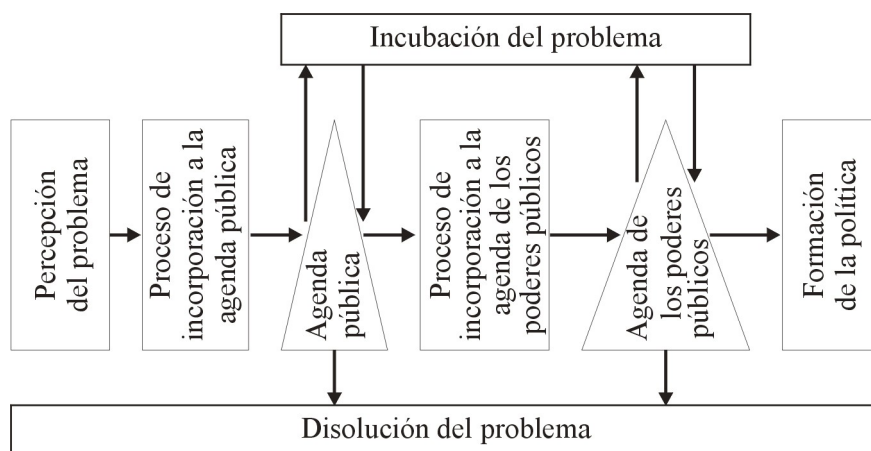
Liderazgo

En este proceso parece también relevante plantearse el proceso de selección de los líderes, su grado de autoridad y su estilo o capacidad de conexión.

El paso de un tema o cuestión de relevancia pública a la consideración de “asunto público a resolver” y, por tanto, a su inclusión en el programa o

agenda de actuación de los poderes públicos implica una cierta “definición oficial” del problema a resolver. Será una “versión oficial” de un problema que, en cambio, puede tener muy distintas consideraciones desde las distintas posiciones de los actores implicados. Ello no quiere decir que pase a ser la “única” versión. Será la que provisionalmente prevalezca, hasta que se dé el debate legislativo, o la implementación administrativa posterior. No debemos tampoco olvidar que puede cambiar la correlación de fuerzas imperante (partido o coalición de gobierno) y ello puede llevar a una redefinición o incluso a una desaparición del problema de la agenda de actuación (véase Figura 3).

En definitiva, volvemos a remarcar el carácter no objetivo, no dado de la consideración y definición de “problema” dentro del campo de actuación de las políticas públicas. En cada caso dependerá de la movilización, de la organización de los sectores implicados, de su fuerza y representatividad, y no tanto de una consideración objetiva y racional sobre su existencia, definición, la consideración de las necesidades reales existentes y de los valores y objetivos a conseguir. Ello significa, normalmente, que la aparición de una cuestión o tema en el marco de un programa de actuación pública no implica que se haya procedido a un estudio o examen profundo de sus implicaciones e interdependencias. Y ello es aún más normal en temas derivados de situaciones de “crisis” o emergencias, que desencadenan presiones políticas insostenibles que obligan a respuestas inmediatas.



Fuente: STARLING, G., 1988, p.69.

Figura 3 : Diagrama de desarrollo de la formación de la agenda de actuación de los poderes públicos

Nos encontramos, pues, en un marco en el que los juicios de valor, las consideraciones subjetivas, pueden y de hecho predominan sobre “los hechos subjetivos”. La relación entre esos valores y los hechos objeto de consideración pasan obligatoriamente por el nivel de decisión política, ya que son los dirigentes políticos quienes expresan los valores dominantes en un momento dado en una sociedad determinada. Ello implica una localización clara del decisor y una explicación del sistema de valores teóricamente (programa político) imperante. Lo que en general podría tener una consecuencia positiva: facilitar y personalizar el mecanismo y proceso de decisión se enturbia y complica al producirse una cierta confusión o abstracción de los valores dominantes y, por tanto, una menor capacidad de decisión y definición de objetivos. No es ajeno al tema el hecho de que si bien todo proceso de decisión política conlleva un cierto grado de consenso y acuerdo que, normalmente, facilita la obtención del acuerdo, ello provoca al mismo tiempo un cierto enmascaramiento de los objetivos.

Análisis del problema previo a la toma de decisiones

Como hasta ahora hemos visto, en la formación de la agenda o programa de actuación de los poderes públicos interviene un conjunto de factores poco controlables desde las instancias decisoras y que, además, provocan que los procesos de decisión se vean constantemente alterados y condicionados por una presionante realidad externa. No existe normalmente el suficiente tiempo ni “tranquilidad” política como para proceder a un análisis serio de evaluación de necesidades que la cuestión plantea, y relacionar las mismas con los objetivos a definir. Sería necesario, en definitiva, mejorar la capacidad de decisión y análisis sobre los problemas a resolver. No podemos empezar preguntádonos, por ejemplo, dónde construir un centro penitenciario después de constatar la necesidad de su construcción. Tampoco es suficiente preguntarse cómo diseñar un sistema de consulta y negociación que permita a los mismos decisores responder a esa pregunta. Es imprescindible mejorar el sistema de decisión, y para ello el primer paso sería plantearse cómo poder hacer mejores preguntas.

Es evidente que en ciertas cuestiones o temas, la decisión puede ser rápida, pero convendría proporcionar algún instrumental a los centros decisores para que ellos mismos pudieran evaluar la necesidad de realizar un análisis previo, es decir, profundizar en el estudio del tema previamente a la toma de cualquier decisión. Veamos algunos criterios a tener en cuenta (HOGWOOD-GUNN, 1984, p. 92 y ss.):

El contexto de la cuestión planteada

¿Hay tiempo para hacer el análisis?

Esta puede parecer una pregunta redundante, pero ya hemos anunciado que en determinadas ocasiones la presión política es tan aguda o los compromisos previos han sido ya fijados ya externamente (el “ministro” se ha comprometido a decir tal cosa tal día) que no parece haber tiempo para un estudio más pormenorizado. Pero aún así siempre es posible tomar alguna

iniciativa: limitar lo más posible las decisiones urgentes a tomar, convencer al decisor político de posponer su decisión a la vista de lo imprescindible del análisis, partiendo de la hipótesis de que casi siempre hay más tiempo del que se supone, y sobre todo, si los otros criterios aquí expuestos demostrasen lo perentorio del análisis.

¿Hasta qué punto el tema tiene implicaciones políticas?

Implicaciones políticas no sólo en relación a los partidos, sino también a departamentos ministeriales, niveles administrativos, etcétera. Conviene examinar si el tema incide sobre las líneas divisorias formales entre estos órganos, grupos o protagonistas, ya que ello puede indicarnos una mayor facilidad de politización. A veces el tema o cuestión hace inmediatamente sospechar de su rápida politización. En general, podríamos decir que el hecho de tratarse de temas de una especial “sensibilidad” pueden aconsejar un análisis más detallado, o por el contrario desaconsejar el mismo. Su politización resulta un arma de doble filo, ya que si bien puede requerir dotarse de mayor instrumental analítico para defender la opción tomada, por otro lado al proceder al análisis se está “abriendo” el tema, haciéndolo más abordable desde posiciones críticas. Por tanto, la politización de un tema puede potenciar la necesidad de un análisis o puede precisamente impedirlo.

¿Existen ya posiciones fijas sobre el tema?

Muchas veces, cuando se trata de un asunto intensamente polémico o politizado, las posiciones de las distintas partes implicadas están ya muy claras y difícilmente el análisis podrá variarlas.

¿Resulta el tema muy “central” para la organización de que se trate?

Este es también un criterio de los que podríamos denominar de contexto que resulta también relevante. Hay ciertas cuestiones que al estar relacionadas con factores clave para la organización, o que afectan a sus valores más importantes, o por tener implicaciones a muy largo plazo, a

pesar de que no tengan una especial consideración política, requieren y motivan un análisis sobre la cuestión a decidir.

Características internas del tema

¿El tema permite plantearse alternativas?

En general podríamos afirmar que cuanto más problemática es una política más necesario parece un análisis sobre su planteamiento o la búsqueda de las diferentes alternativas posibles. Ello no será lógicamente posible cuando sólo aparezca una opción o cuando todas parezcan dar los mismos resultados, pero, cuando mayor sean las posibilidades de opción, mayor será el requerimiento de análisis.

¿Qué grado de consenso existe sobre el tema y su solución?

Si el tema planteado goza de un elevado grado de consenso, entonces las aportaciones del analista pueden resultar poco útiles, a no ser que se pretenda que ejercite su labor como “abogado del diablo” ante una opción que parece demasiado “convencional”. Si no existe tal consenso, y sí un notable grado de desacuerdo, el análisis parece aconsejable.

¿Cuál es el grado de complejidad del tema?

Cuanto más complejo es el tema, cuantos más factores parecen intervenir en el mismo, más necesidad de profundizar en el estudio parece existir.

¿Cuál es el grado de incertidumbre en torno al tema y a sus posibles consecuencias?

También en este sentido la necesidad del análisis parece relacionada con las incertidumbres presentes, precisamente para evaluar y estimar todas las posibilidades presentes.

¿Se trata de un tema fácilmente objetivable o, por el contrario, resulta muy “cargado” de valores?

Si se trata de un tema objetivable, fácil de cuantificar y que permite una cómoda comparación de las medidas a tomar, entonces el análisis parece más recomendable y más aceptable por las distintas partes. Si, por el contrario, se trata de un tema más “normativo”, con una mayor presencia de valores socialmente polémicos, entonces el análisis deberá limitarse a los hechos, o a clarificar los valores “añadidos” al tema desde cada perspectiva.

Repercusiones del tema

¿Qué alcance tienen las repercusiones que la solución del tema puede desencadenar?

La resolución del tema puede provocar el cambio de una estructura organizativa, el fin de un conjunto de actividades, etc. Este tipo de decisiones que conllevan unas repercusiones importantes precisan con mayor insistencia del apoyo de un análisis específico.

¿Cuánta gente puede resultar afectada?

Es evidente que este es un tema muy importante. Cuál es el tamaño de la “constituency” afectada. Cuanta más gente resulte afectada mayor será la necesidad de contar con análisis previos que permitan justificar las medidas a tomar y que signifiquen soportes técnicos a la decisión política.

¿Cuál es la significación de los grupos afectados?

En muchas ocasiones la relevancia de las personas afectadas por la decisión no vendrá tanto determinado por el tamaño del grupo como por lo relevante o específico de su composición. Cuanta mayor sea su fuerza, organización o capacidad de movilización mayor será la necesidad del análisis.

¿Puede el tema tener ramificaciones o afectar a otros temas?

A pesar de que en general ya hemos mencionado la interdependencia de los temas en el campo de las políticas públicas, sin duda podemos referirnos a temas de una mayor o menor “insularidad”. Ciertos temas presentan menos puntos de contacto con otros y, por tanto, sus repercusiones externas son menos importantes. Otros en cambio tienen tendencia a ramificarse, y ello puede requerir un análisis específico, dada su “centralidad” y por tanto su mayor complejidad.

¿Puede ser que la actividad que desencadene la resolución del tema afecte en el futuro a la flexibilidad de actuación del mismo servicio?

En este sentido es muy importante examinar hasta qué punto el actuar en un campo específico “cierra” posibilidades de actuación futura o posibilidades de intervención en otros campos. Temas como los de coste-oportunidad surgen aquí como relevantes y pueden requerir un mayor estudio.

Costos de la acción y del análisis

¿Es muy importante el coste de la acción que plantea el tema?

Es evidente que toda acción comporta un coste. Aquellos temas que requieren una mayor inversión (no sólo económica, sino de recursos humanos, de equipamiento, de tiempo) son más susceptibles de requerir el análisis. Incluso en algunos países se establece que al tomar determinadas decisiones legislativas que comporten un cierto nivel de gasto (a partir de los x millones, por ejemplo) se requerirá un estudio pormenorizado de la decisión y sus consecuencias (caso en España de la nueva normativa sobre autopistas y la evaluación de su impacto).

¿El tema plantea un simple incremento de costos o es realmente un salto adelante de proporciones notables?

Ciertas decisiones sobre determinados temas pueden asumirse simplemente usando el proceso incrementalista tradicionalmente usado en la administración pública. Incluso ello puede asumirse como una táctica de prueba-error, empezando a pequeña escala la resolución de un tema, e ir ampliando la dotación a medida que se constata su funcionamiento. Hay ciertas decisiones, sin embargo, que requieren grandes inversiones desde sus inicios y que no permiten hacerlas frente a través del mecanismo incrementalista. El nivel de gasto que llevan aparejado y su cierto carácter de irreversibilidad les hacen especialmente susceptibles de análisis a gran escala.

¿Por cuánto tiempo quedan comprometidos los recursos?

Hay decisiones que implican largos períodos de inversión y condicionan la disposición de recursos posterior. Este tipo de decisiones plantean, asimismo, problemas de coste-oportunidad que aconsejan el análisis de soporte. Pero al mismo tiempo requieren que se valore el factor tiempo y sus efectos sobre la inversión solicitada.

¿Cuál será el coste del análisis en sí mismo?

¿Vale la pena hacerlo?

Es un factor también a tener en cuenta. El coste del análisis en relación al conjunto del tema, y su posterior utilización real, plantean dos cuestiones que conviene examinar antes de emprender el estudio.

Una vez establecidos estos criterios, podrían organizarse de manera que facilitasen su evaluación, a través, por ejemplo, de una matriz de prioridades en la que se fueran señalando aquellos aspectos que propician la realización del análisis y aquellos otros que lo desaconsejan, e incluso cuantificando, concepto por concepto, la valoración que se hace de la necesidad del análisis. Cada organización puede, lógicamente, valorar de manera distinta los factores recogidos anteriormente. Así podrían también introducirse factores numéricos que ayudaran a una mejor afinación de la

necesidad o la oportunidad del análisis. Otra vía posible podría ser la utilización de los llamados “árboles decisionales” que permiten de manera gráfica ir siguiendo las distintas valoraciones efectuadas e introducir variables disuasorias o que cierran la oportunidad del análisis.

Referências bibliográficas

- ACKOFF, R. A. *Redesigning the future: a system approach to societal problems*. Nueva York, John Wiley, 1974. pp. 21.
- DAVIS, G. A. *Psychology of problem solving: theory and practice*. Nueva York, Basic Books, 1973.
- DERY, D. *Problem definition in policy analysis*. University Press of Kansas, 1984.
- DUNN, W. N. *Public policy analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981.
- HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- JONES, C. O. *An introduction to the study of public policy*. Monterey (Ca): Brooks/Cole Publishers, 1984.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policy*, Boston. Little Brown, 1984.
- MAJONE, G. The feasibility of social policies. *Policy Sciences*, n. 1, pp. 49-69, Mar. 1975.
- ROURKE, F. E. *Bureaucratic power in national policy making*. Boston: Little Brown, 1986.
- WILDAVSKY, A. *Budgeting*, New Brunswick: Transaction Books, 1986.

Joan Subirats é Doutor em Ciências Econômicas. Professor catedrático de Ciência Política e Diretor do Instituto de Governo e Políticas Públicas e do Programa de Gestão Pública da Universidade Autônoma de Barcelona, Espanha. Membro do Grupo Europeu de Administração Pública.

Texto originalmente publicado em: SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevância pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: _____. *Análisis de políticas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. pp. 47-66 (Série Administración General).

Reprodução autorizada pelo Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Espanha.

OS NÍVEIS DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

Jorge Vianna Monteiro

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

Os níveis de análise das políticas públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

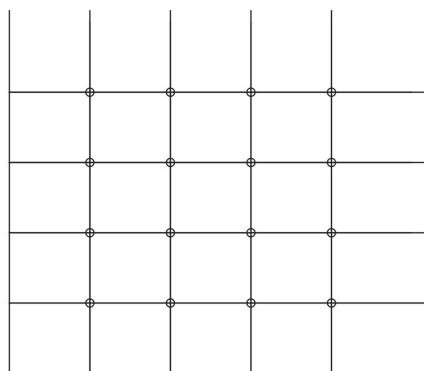
Informação e linguagens no processo decisório de políticas

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

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

Esquema 1: Noção matricial de política pública

i - ésima unidade de decisão ($i = 1, 2, \dots, N$)



j - ésima unidade de decisão ($j = 1, 2, \dots, N$)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* No contexto de seu uso projetado.

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

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

Diferenciação e integração de atividades

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

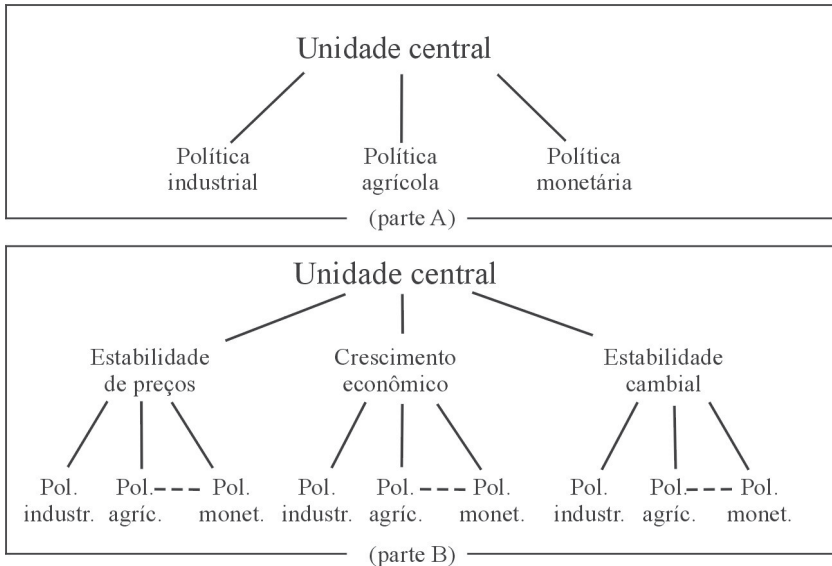
Esse desvio muito longo na linha básica da argumentação sobre o caso das reformas nas economias da Europa Oriental objetivou reforçar a importância da variável organizacional para a teoria econômica, em especial na teoria de política.

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

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

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

Esquema 3: Bases na organização governamental



Uma tipologia de políticas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Missões

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

Objetivos

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

Políticas

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

Estratégias*

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

Programas

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

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

PG2: Desburocratização:

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

PG3: Interdependências do controle de preços:

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas

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

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

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

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

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

Leituras complementares

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referências bibliográficas

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

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

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

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

O PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICA*

Jorge Vianna Monteiro

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

O processo decisório de política

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

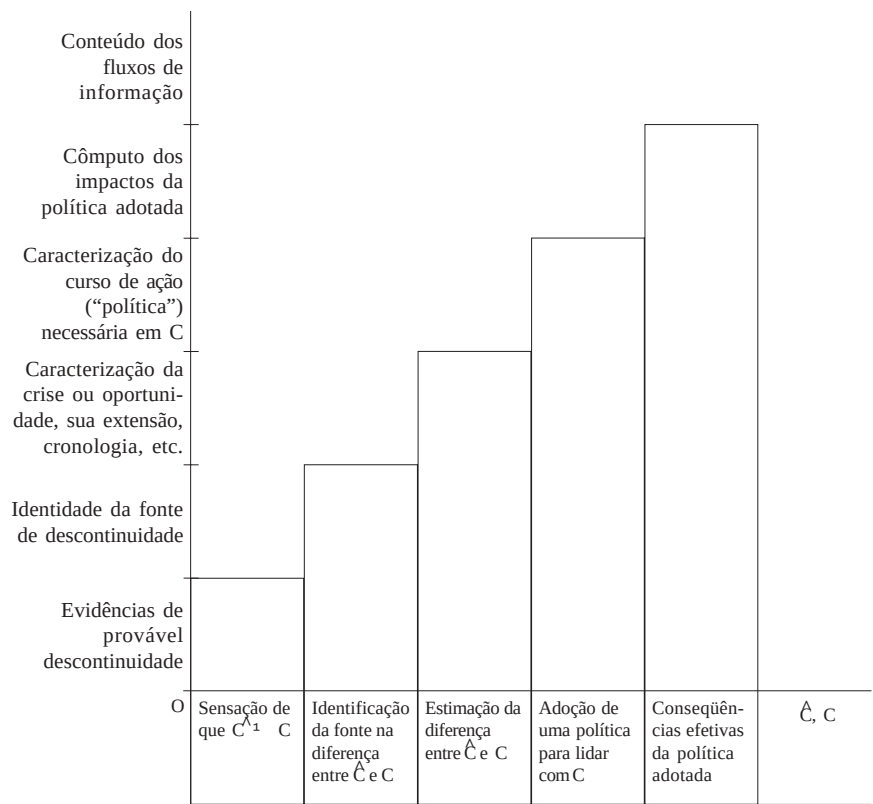
Um aspecto das políticas públicas que tem sido muito ignorado pelos economistas, mas que tem ocupado os cientistas políticos, é o de quando e como o *policy-maker* tem a sensação de que “algo precisa ser feito”, ou seja, como se dá a formação da agenda do *policy-maker*. Em variados graus de formalização,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

Esquema 1: procedimentos internos ao processo decisório de política pública

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

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

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



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

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

*Composto a partir de Smart (1975).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Defasagens nas políticas públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

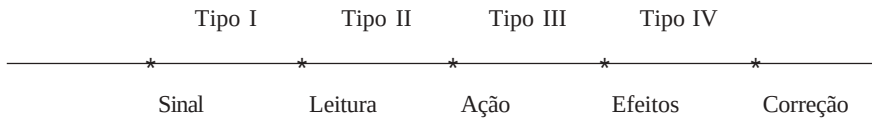
Essa distribuição de defasagens do Tipo III torna razoavelmente simplista a visão de que as políticas agrupam-se em categorias de curto prazo, médio prazo e longo prazo. A política monetária habitualmente tida como política de curto prazo pode ter seus impactos distribuídos ao longo de seis ou oito meses,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

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

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

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

Esquema 4: tipos de defasagem no processo decisório de política



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

Transferência e representatividade

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

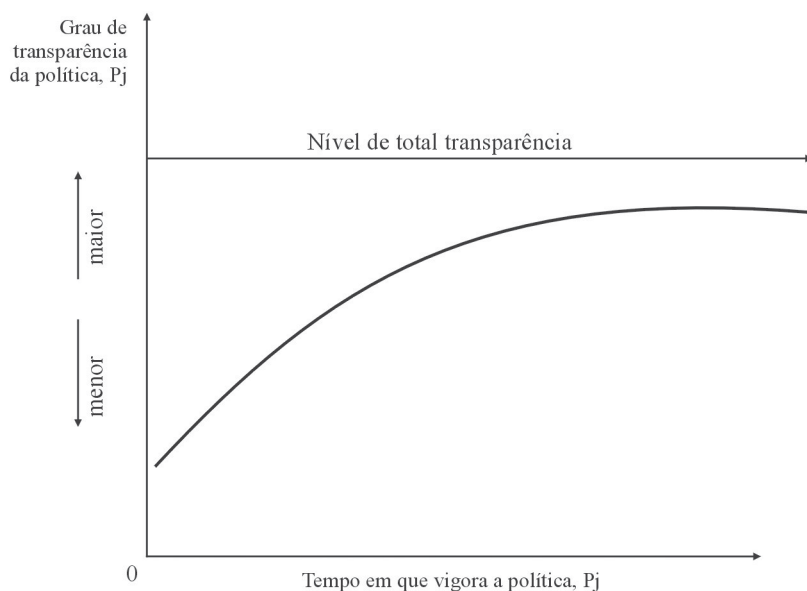
Por certo, nenhuma política apresenta transparência total ou perfeita, porque essa política deixaria de ser política para ser um mero cerimonial homologatório: com os grupos a que se destina essa política antecipando com certeza completa as decisões dos *policy-makers*. Suponha-se, por exemplo, um órgão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

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

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

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

Esquema 5: curva de transparência de uma política pública



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas

* NE: Ao longo do texto e das notas, existem referências a outras partes da obra completa. Para consulta, ver: MONTEIRO, Jorge Vianna. *Fundamentos de política pública*. Rio de Janeiro: Ipea, 1982.

¹ Para uma caracterização mais detalhada dessa capacidade, ver mais adiante, neste mesmo capítulo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referências bibliográficas

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

Jorge Vianna Monteiro é professor do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e editor da carta de conjuntura quinzenal *Estratégia macroeconômica*. Texto originalmente publicado em: MONTEIRO, Jorge Vianna. O processo decisório de política. In: ———. *Fundamentos de política pública*. Rio de Janeiro: Ipea, 1982. cap. 3, pp. 63-83. Reimpressão autorizada pelo autor e pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea).

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Lenaura Lobato

Introdução

Os estudos que, no campo da administração pública, se dedicam à formulação e implementação de políticas avançaram bastante nas últimas décadas, no sentido de superar análises que procuravam apreender o desenvolvimento de uma determinada política segundo os padrões de eficácia, eficiência e mesmo efetividade que essa impunha à sua área fim. Apesar de sua importância para o acompanhamento de metas institucionalmente definidas, esse enfoque se mostrou insuficiente para dar conta da complexidade que, na verdade, constitui o longo processo que vai da proposição de uma determinada política, passa por sua definição ao plano legal e segue por sua implementação. Esse processo sabidamente inclui uma gama de relações e decisões que extrapolam em muito quaisquer análises fotográficas que delas possamos ter.

A troca teórica entre a administração pública e disciplinas afins, como a ciência política e a sociologia, estimulou o desenvolvimento de referenciais analíticos que permitem uma melhor compreensão do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Diante da inegável complexidade das relações Estado/sociedade nas sociedades industriais modernas, sejam elas avançadas ou não, diferentes matrizes teóricas têm procurado dar conta das formas que regem esse relacionamento, reconhecendo ser ele o *locus* por excelência de concretização dessas políticas. Para tanto, apesar das diferenças às vezes bastante profundas que guardam entre si, reconhecem cada vez mais a importância do que a literatura convencionou chamar de representação de interesses.

Nossa intenção neste artigo é discutir a especificidade do processo de formulação de políticas públicas e, entre elas, as das políticas sociais, à luz da representação de interesses, conforme abordagem de diferentes matrizes teóricas. Inicialmente, apontamos, a partir da literatura, as linhas gerais de análise de políticas públicas e dos interesses representados no nível da relação Estado/sociedade. Posteriormente, procuramos identificar as especificidades do processo de formulação de políticas, para, finalmente, localizá-las no interior das políticas sociais.

Considerações sobre políticas públicas e a representação de interesses

Em linhas gerais, são basicamente três as grandes matrizes teóricas sob as quais pode ser apreendido o processo de formulação de políticas públicas. Apesar de todas possuírem diferenças, interessa-nos tratá-las em blocos, por suas concepções da relação entre Estado e sociedade.

Uma das vertentes, chamada pluralista, desenvolvida principalmente a partir da experiência americana, tem como base teórica a noção de que a formulação de políticas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses que, atuando junto ao governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos. Os indivíduos se reuniram nesses grupos com vistas a defender interesses similares, e sua conquista dar-se-ia pela capacidade de serem politicamente mais fortes que outros grupos com interesses contrários. A forma de intermediação desses interesses, com vistas a impedir o excesso de poder político pelos detentores de maior poder econômico, seria o processo eleitoral, como garantidor supremo de um equilíbrio extremo entre grupos diversos (VAITSMAN, 1989, p. 145).

Segundo Labra (1990, p. 58), a política pública seria aqui “a busca permanente de um compromisso amoral entre forças contrapostas, ou bem a imposição de tal compromisso acima dos grupos contendores por algum corpo soberano”. A esse corpo soberano caberia “manter o equilíbrio entre os grupos, sendo ele próprio um grupo de líderes cujo poder deriva de apoio que recebe de interesses corporificados em grupos” (LABRA, 1990). Para os teóricos do pluralismo, o equilíbrio entre forças opostas, garantidor de uma sociedade livre, no que tange às políticas públicas, ocorreria assim como no

mercado econômico. Pela inexistência de um “poder monolítico a impor ao país um único estilo de vida” (LABRA, 1990), o equilíbrio seria dado pela competição plural, garantia de acesso de todos à vida política.

Os pluralistas não acreditam – ou o fazem secundariamente – na existência de um interesse geral, que na teoria liberal clássica, da qual descendem, seria representado por um Estado neutro e imparcial. No entanto, creditam a um interesse público o papel de aliviador de conflitos, exercido pelo governo (que tratam no lugar de Estado), que para tanto neutraliza-se frente aos grupos. Como aponta Labra (1990, p. 54), o sentido ideológico em que se havia transformado a teoria dos grupos, como justificativa para o sistema americano de governo, evidencia-se quando se reputa a defesa de um interesse geral como intrínseca à sociedade americana, que elege a dissensão como instrumento de relacionamento social, mas aposta no consenso sobre as questões fundamentais da ordem política, a única base possível para uma convivência democrática.

A complexidade das relações sociais fez com que, a partir da década de 70, o próprio pluralismo revisse esses preceitos, principalmente pelo reconhecimento da presença e conseqüente desigualdade de interesses diversos no plano das decisões de políticas públicas. Entretanto, mesmo criticando a idéia de que todo o movimento da política dá-se em torno dos grupos fazendo pressão sobre o governo, os pluralistas não conseguiram romper o círculo que recorre às teses originais de sua matriz (LABRA, 1990).

Autores como Schattschneider (1960), Dahl (1956) e Olson (1965), precursores da revisão no interior do pluralismo, procuraram apontar as debilidades da teoria dos grupos. Como resume Labra, Schattschneider, por exemplo, mostra o desequilíbrio de poder entre os grupos ao reconhecer a existência de interesses especiais de determinados grupos. Entretanto, creditou a uma separação entre poder econômico e político a capacidade de regular esses conflitos, pressupondo um sistema político que é plural. Da mesma forma, mas por caminho inverso, Dahl credita ao sistema político americano a possibilidade de priorizar o consenso. Também Olson reconhece o desequilíbrio entre os grupos, mas confere à própria existência desses grupos a possibilidade de coesão (LABRA, 1990, p. 60-61). Mais aprofundadas teriam sido as teses de Macpherson (1978), mas que terminam por reiterar

a preexistência do pluralismo social como mantenedor do “equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos” (LABRA, 1990, p. 60).

Teorias mais recentes, como o *rent seeking* ou jogo institucional, partem do princípio de que a atuação governamental em relação ao conjunto da sociedade, expressa em última instância pelas políticas públicas, não pode ser entendida como um corpo uniforme e racional. Criticam os chamados modelos “racional” ou “organizacional”, muito utilizados pela administração pública, em que as políticas seriam resultantes, no primeiro caso, do processo decisório do governo (visto aí como entidade individual) ou, no segundo caso, como resultante de processos decisórios fruto das diferentes unidades de decisão do governo (visto aí como organização, com tarefas distribuídas hierarquicamente por diferentes níveis de decisão). Para esses autores (BUCHANAN et al., 1980; HARTLE, 1983; TOLLISON, 1982), os dois modelos não introduziriam no seio do processo decisório o conflito entre diferentes interesses inerentes ao processo de formulação de políticas. Ao contrário desses, o paradigma do jogo institucional procura caracterizar o processo internamente. Nesse modelo, o jogo objetiva a aquisição de ganhos especiais por parte dos jogadores, caracterizados como agentes de decisão. Para tanto, os diversos agentes (burocratas, políticos e grupos de interesse) procuram garantir para si ganhos que lhes permitam aumentar seu poder de decisão dentro do setor público.

Mesmo desmistificando o altruísmo dos interesses em jogo, essas teorias ainda pecam por insistir em uma falsa delimitação público *versus* privado, que não reconhece a ocupação de espaços públicos por diferentes grupos de interesse. Principalmente, não chegam a explicar a origem da desigualdade de poder entre diversos setores.

Para Offe (1989, p. 224-225), teórico neomarxista, as análises pluralistas reduzem a representação de interesses à sua organização em interesses comuns e formas de articulação, não considerando que essa é sempre “um resultado de interesses *mais* a oportunidade *mais* o *status* institucional”, ou, na “linguagem estruturalista”, determinada por “parâmetros ideológicos, econômicos e políticos”. Ou seja, para além da formação de grupos que intervenham na formação de políticas segundo seus interesses específicos e para os que utilizam seu poder político, existem características intrínsecas ao próprio Estado, que

interferem no direcionamento e atuação dos próprios grupos. Essas características respondem a uma determinada organização sócio-econômica, cujas necessidades deverão ser permanentemente levadas em conta, fazendo com que, em diferentes períodos, determinadas políticas sejam privilegiadas, sendo os que as defendem mais aceitos pelo Estado, e mais negados os que as criticam ou a elas se opõem.

A carência de capacidade que o pluralismo tem para explicar o processo de formulação de políticas nas sociedades industriais contemporâneas não se dá, portanto, pelo lado do reconhecimento da existência de grupos organizados, mas sim, no que tange à intermediação em si, como forma de relacionamento Estado/sociedade: intermediação que extrapola o plano específico de uma determinada política, mas que nela interfere concretamente. Principalmente para países com as características do Brasil, essa matriz não se aplica já que, como afirmam seus próprios teóricos, requer um sistema político democrático e plural, o que ainda difere bastante do nosso.

Outra vertente, o neocorporativismo, surgiu principalmente da crítica ao pluralismo e da análise dos modelos de relacionamento político adotados pelas democracias do *Welfare State*. Nessas, o consenso pela necessidade da intervenção estatal importou em uma relação mais estreita entre a esfera pública e a privada, determinando maior complexidade no atendimento a demandas opostas, expondo o Estado a conflitos intensos, enfraquecendo os governos representativos e implicando maiores custos. A dinâmica pluralista dos grupos de interesse tornava suas demandas excessivas, transcendendo os limites da tolerância da ordem econômica (OFFE, 1989, p. 232). Novas formas de relacionamento Estado/sociedade procuram, assim, superar o pluralismo liberal esgotado. Isso será desenvolvido teoricamente a partir de Philippe Schmitter (1974), no sentido de repensar a dinâmica política das sociedades modernas.

Schmitter, em *Still the century of corporativism*, define o corporativismo como um sistema de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil, constituído através de unidades funcionais, não-competitivas, reconhecidas ou criadas pelo Estado, garantindo-lhes o monopólio de representatividade junto a suas respectivas categorias, em troca de controle sobre a escolha de seus líderes e articulações de demandas e apoio (SCHMITTER,

1974). Segundo Labra (1990, pp. 69-70), o corporativismo pressupõe as regras da democracia moderna, mas introduz “a configuração de uma democracia concertada pela base e pelo alto”, baseada “não somente na soberania popular mas também na vontade cupular das organizações de interesse que, monopolicamente, dominam o mundo do trabalho, do capital e das profissões”. Contrariamente aos preceitos do pluralismo, nesse modelo a intermediação é institucionalizada, com vistas não a ordenar a sociedade ou dirigir a economia, mas sim refere-se a um “arranjo político” (LABRA, 1990, p. 91). O corporativismo reconhece o conflito como inerente às relações políticas, tendo sido o estabelecimento de um novo contrato entre Estado e sociedade o resultado não-intencional da atividade política moderna. Assim como o marxismo, identifica a contradição de classes no capitalismo como origem dos conflitos, mas, de forma diferente daquele, acredita na possibilidade de superação dessa contradição.

O corporativismo é inerente ao capitalismo como modo de intermediação de interesses e, como modelo, visa exatamente à sua manutenção, de forma pacífica e democrática. Ou seja, propugna um novo contrato entre Estado e sociedade como forma de resolução dos conflitos. Através da institucionalização de grupos, sindicatos, corporações, partidos, esses tornam-se co-responsáveis pela elaboração da política, possibilitando agregar demandas difusas e permitindo uma visão intersetorial das mesmas. Assim, essas organizações bloqueiam uma excessiva politização dos conflitos, constituindo, portanto, mais um arranjo.

O corporativismo assume também formas diversas segundo o sistema político no qual se insere. Como afirma Offe (1989, pp. 242-243), o corporativismo não define explicitamente uma “situação”, mas é um “eixo de desenvolvimento”, dependendo do “grau em que se atribui *status* público a grupos de interesse organizados”. Estaria avançado onde esse *status* é dado a um maior número de grupos e “na maioria das dimensões importantes da institucionalização”. Poucos ou nenhum grupo representariam a posição inversa.

Como extremos do que poderíamos chamar um *continuum* e ligados a sistemas políticos também polares, Schmitter distingue corporativismo societal e estatal. Enquanto o primeiro relaciona-se a democracias com

sistemas eleitorais partidários abertos e competitivos, o segundo designaria formações com rigorosa centralização burocrática e sistemas partidário e eleitoral fracos ou inexistentes. O primeiro diz respeito, portanto, às democracias avançadas do *Welfare State*, substitutas dos sistemas liberal-pluralistas, enquanto o segundo refere-se aos Estados autoritários, de capitalismo retardatário, sem experiência plena do pluralismo (SCHMITTER, 1974). Para a caracterização de corporativismo estatal, Schmitter baseou-se em estudos sobre o Brasil. Mesmo que não representemos mais um caso típico, são bastante presentes ainda características desenvolvidas nos períodos autoritários de Vargas e no pós-64, no tocante às instituições públicas, à organização da sociedade civil e à economia, determinando a persistência de formas de relacionamento político que nos aproximariam mais dessa categoria do que daquela de corporativismo societal.

Como matriz bastante abrangente, que procura abarcar aspectos tanto do pluralismo quanto do marxismo (VAITSMAN, 1989), o corporativismo é discutido por ambos e encontra atualmente diversas interpretações. Das transformações pelas quais passou, o corporativismo tem procurado ajustar-se como modelo passível de aplicação a sistemas políticos diversos, que não aqueles que se aplicam ao seu constructo típico ideal, em que as políticas são negociadas sob a supervisão do Estado, tendo como premissa a negociação com vistas à redução dos conflitos e onde a democracia é premissa e resultado do ajuste de interesses de blocos do capital, trabalho e Estado. Na verdade, a negociação tripartite, institucionalizada, com regimes políticos democráticos e estáveis, é exemplo em muito poucos países, entre os quais não podemos incluir o Brasil.

Independentemente, contudo, da existência de formas institucionalizadas de negociação via corporações e Estado, da diversidade de regimes políticos e sistemas eleitorais, e das características políticas que propiciam as bases da negociação, é inegável que é através da representação de interesses que se desenvolve atualmente a dinâmica de relacionamento político nas sociedades industriais modernas. Assim, essa matriz tem avançado de um nível macro de comparação de sistemas políticos nacionais, de difícil generalização, para a análise de formas de intermediação de interesses segundo as características específicas de diferentes formações

sociais, o que levou a que fossem privilegiadas situações de formulação de políticas setoriais¹.

A contribuição do corporativismo reside para nós no reconhecimento de que o processo de formulação de políticas não se reduz à pressão de grupos frente ao governo, como no pluralismo. E principalmente contribui no debate com o marxismo, no sentido de superar as análises desse processo como restrito à contradição de classes. Contudo, sua aplicação aqui seria temerária, sob pena de reduzirmos um modelo teórico a um mero instrumento de análise, já que suas premissas não se aplicam ao caso do Brasil. Ou seja, seria arriscado proceder ao simples mapeamento das organizações de interesse, suas demandas e os resultados da política, deixando de lado seu potencial explicativo e portanto prospectivo no tocante a novos arranjos político-institucionais, o que consideramos fundamental para a administração pública.

A matriz marxista, que agrega outras contribuições, tem procurado avançar na compreensão do campo de formulação de políticas públicas, frente a frente com o relacionamento Estado/sociedade, principalmente através do aprofundamento da análise do Estado capitalista, buscando superar a visão clássica em que esse representaria exclusivamente os interesses da classe dominante. Mesmo que essa visão esteja ainda bastante presente na literatura latino-americana, refletindo, portanto, características de um capitalismo em que o Estado tem sido mais restrito que nos países centrais, já se reconhece, principalmente a partir do debate com o corporativismo, que a dinamização e a setORIZAÇÃO em formações como a nossa indicam também um aumento da complexidade do papel do Estado e a conseqüente presença de interesses diversos, não diretamente identificados com os interesses de classes.

A partir do tratamento das características estruturais do capitalismo, juntamente com as características históricas de seu desenvolvimento em diferentes formações sociais, foi possível identificar diversas etapas e formas do processo de acumulação, e sua relação quanto à evolução do papel do Estado e suas instituições, constituindo padrões diversos de relacionamento Estado/sociedade. No entanto, o que antes simplificava a compreensão da intervenção estatal à determinação, em última instância, dos interesses de classe no conjunto da dinâmica social, passou a tomar o

papel inverso, qual seja, de como preencher o *gap* que possibilite relacionar desenvolvimento histórico-estrutural com processos políticos concretos e específicos. Em outras palavras, se diferentes padrões de relacionamento Estado/sociedade são responsáveis por formas também diversas de emergência das políticas públicas, a dificuldade estaria em conseguir estabelecer um *locus* de análise dessas políticas que, mesmo embasando-se em suas características histórico-estruturais, desse conta de explicá-las segundo sua especificidade.

As análises marxistas que se referem a formações capitalistas avançadas têm procurado enfatizar a permanência do antagonismo de classes no capitalismo, mas de forma renovada. De acordo com o conceito de Offe de seletividade estrutural do Estado capitalista, esse selecionaria, segundo interesses invisíveis de classe, as questões que seriam ou não tratadas pelas instituições do Estado (GERSCHMAN, 1989, p. 131). Assim, criticando o modelo pluralista, para Offe os grupos de interesse não seriam os determinantes na formulação da política mas, ao contrário, o *status* público que o Estado daria a um ou outro grupo é que seria mais determinante em sua constituição e, portanto, em sua capacidade de interferir nas políticas. Já quanto ao corporativismo, o mesmo autor defende que esse merece uma explicação dual ou combinada. Visando sempre à atenuação do conflito, ao dar *status* público a organizações da classe trabalhadora, estaria o Estado impondo restrição e disciplina; já no caso dos grupos de interesse pluralistas, visaria à delegação, levando demandas para campos que não afetassem a estabilidade do governo nem sobrecarregassem sua agenda (OFFE, 1989, pp. 247-248).

Contrariamente ao defendido pelo corporativismo, para o qual no capitalismo avançado as classes não se definiriam mais por sua posição na estrutura produtiva, mas segundo a relação de diversos setores com o Estado, as análises marxistas procuram relevar o caráter de classe das relações entre Estado e setores sociais organizados.

Para os países capitalistas de industrialização retardatária (Brasil e diversos países da América Latina), a formulação de políticas públicas tem, contudo, outros complicadores. No Brasil, onde o processo de acumulação requereu a intervenção do Estado em quase todos os campos da sociedade,

a identificação das formas de relacionamento Estado/sociedade é como uma faca de dois gumes, pois reveste-se de uma dubiedade de difícil apreensão. Por um lado, a ausência quase total, com breves interregnos, de sistemas representativos legítimos; a exclusão de amplos setores sociais do processo político; e um tratamento variante entre a cooptação dominadora e a coerção estrita sobre os setores populares indicariam uma fácil identificação dos setores dirigentes e dominantes do Estado, apontando para uma certa restringência desse. Por outro lado, as mesmas características da acumulação induziram a uma complexidade na dinâmica social, através da convivência *pari passu* de padrões diferenciados de relacionamento entre diferentes segmentos sociais e desses com o Estado, com o acúmulo de formas pré-capitalistas ou marginais ao processo dominante, junto com formas típicas do capitalismo avançado. A diversidade implicou a fragilidade dos setores envolvidos para a articulação do consenso necessário à acumulação, via industrialização, papel reconhecidamente assumido pelo Estado.

Se em nosso caso o Estado conquistou uma autonomia bastante ampla frente às próprias classes, impedindo sua análise segundo uma perspectiva restrita, essa mesma autonomia dificulta o entendimento de sua relação com a sociedade, que se dá de diferentes formas. Assim, o complicador passa a compreender quais são essas formas e, no plano da representação de interesses, como se manifestariam em relação a diferentes padrões de relacionamento.

O'Donnell (1976, p. 2), ao analisar o corporativismo em regimes que denomina burocrático-autoritários (onde o Brasil foi caso exemplar), ressalta ser ele útil apenas se limitado a “certas estruturas que vinculam Estado e sociedade”, mas não se ampliado “para utilizá-lo como caracterização suficiente de um ou outra”. Para o autor, esse corporativismo se distingue daquele predominante nos regimes populistas, em que, apesar de o Estado visar à corporatização das classes trabalhadoras com o objetivo de controlá-las, ele possibilitava sua politização. Já nos casos dos regimes burocrático-autoritários, o corporativismo seria “bifronte”, com dois componentes. Um que ele chama de “estatista” e consiste na “conquista” pelo Estado e posterior subordinação de organizações da sociedade civil. O outro é o componente “privatista”, em que o Estado abre a setores da sociedade civil áreas institucionais próprias

a ele, para a representação de interesses privados (O'DONNELL, 1976, p. 3). Além de bifronte, o corporativismo nesses regimes seria segmentário, pois a forma de relacionamento estaria definida em função das classes. O autor não encontra, portanto, possibilidade de incorporar a matriz do corporativismo como forma de compreensão das relações Estado/sociedade na maioria dos países latino-americanos. Para ele, alguma semelhança daria-se no elemento privatista, mas apenas no plano formal, de “assessoramento”, e não na decisão de políticas. O caráter do corporativismo nesses países, ao contrário de promover a coesão e negação de classes, aprofundou as diferenças estruturais (O'DONNELL, 1976, pp. 22-3).

Além do corporativismo, persiste em nossa sociedade o clientelismo. Forma que conviveu juntamente com o corporativismo populista e o bifronte dos períodos burocrático-autoritários, mantém-se de maneira bastante forte como canal de relacionamento entre a sociedade e o Estado de maneira ainda bastante forte. Com efeito de legitimação nos períodos populistas ou de cooptação nos autoritários, visa à troca de favores. Ademais, são características concomitantes na constituição histórica de nosso país, a ausência de sistemas partidários fortes e a ainda fraca organização de grupos pluralistas de interesse.

É incontestável, portanto, a presença do Estado brasileiro como formador da própria sociedade, diferindo daqueles dos países centrais, e que poderia indicar pouca similaridade no plano da formulação das políticas públicas à luz da representação de interesses. No entanto, acreditamos que, exatamente pela enorme presença do Estado, as análises sobre políticas públicas devem considerar aspectos da representação de interesses.

No Brasil, a presença absoluta do Estado sobre a sociedade importou no direcionamento de todas as demandas ao seu interior. No entanto, o processo de transição democrática demonstrou uma inabilidade desse mesmo Estado em conviver com demandas advindas de formas diferenciadas daquelas tradicionais, que surgiram da dinâmica societária, determinando formas plurais de representação de interesses, assim como diferenciações nos padrões então existentes. Os movimentos populares, a criação de partidos de base e a exclusão, mesmo que espasmódica, do Estado nas negociações entre capital e trabalho, são, ao nosso ver, exemplares nesse sentido. A

negação do Estado em abrir espaços a esses setores não impediu, contudo, que suas demandas fossem consideradas.

Ao contrário dos países com sistemas democráticos consolidados, onde formas plurais de organização não necessariamente dirigem suas demandas ao Estado, no nosso caso o Estado é o alvo principal. Contudo, essas formas plurais localizam-se fora dele, sendo essa localização a condição de possibilidade de que suas demandas sejam atendidas. Ou seja, elas emergem em oposição ao caráter “pactuado” da transição democrática no Brasil que, ao manter inalteradas as elites (O’DONNELL, 1987), supunha a ampliação de canais de democratização, mas não a alteração ou mesmo a ampliação das bases de negociação do regime burocrático-autoritário, em que prevaleciam a cooptação ou exclusão de demandas de amplos setores sociais. O atendimento às demandas pode ocorrer independentemente de suas formas correspondentes de representação serem institucionalizadas pelo Estado. A especificidade aqui é que essas formas plurais se institucionalizam (legitimam) na sociedade civil pela negação do Estado em considerar suas demandas ou por considerá-las na forma de cooptação, mas com esse mesmo Estado como principal interlocutor.

Essas formas de associação não representam, pois, grupos de pressão como no pluralismo, já que seu acesso ao governo não é supostamente garantido, sendo a ausência dessa garantia fator crucial em sua constituição. Não são também condizentes com as formas de associação do corporativismo, já que sua emergência e relacionamento com o Estado pressupõem a ausência da premissa de atenuação de conflitos. Assim mesmo, se considerarmos a caracterização de Offe (1989), para quem o corporativismo requereria uma forma “dual ou combinada” de relacionamento entre Estado e interesses representados, já que essas formas plurais não têm por parte do Estado nem um tratamento de dar-lhes *status público*, nem *delegação*.

O surgimento de novos atores e os movimentos sociais são exemplares nesse sentido. No Brasil, sua emergência esteve estreitamente vinculada à falta de demandas, em sua maioria sociais, negadas pelo Estado. E sua articulação foi determinada mais pela ausência, impossibilidade de utilização ou descrença nos canais instituídos de representação política, do que propriamente

pela abrangência de segmentos sociais diferenciados, atingidos pelo mesmo tema ou problema. Mesmo sendo a capacidade do Estado de rearticular-se bem maior, a partir da pressão de demandas constituídas desde fora dele (e mesmo apesar dele), os interesses no seu interior também se diversificam, determinando novos arranjos. Assim, apesar da persistência e mesmo predominância das formas tradicionais de intermediação, outras passam a surgir. Se essas são marginais ao Estado, definitivamente não o são à política.

A perspectiva da representação de interesses traz, portanto, a possibilidade de superarem-se as análises que vêem as políticas públicas como exclusivamente internas ao plano estatal, onde, no caso do Brasil, estariam presentes interesses articulados segundo as clássicas formas corporativista ou clientelista, em que os diferentes atores ou são excluídos, ou representados, ou cooptados, ou legitimadores. Se essas características refletem o padrão predominante de relacionamento Estado/sociedade, não dão conta do processo de formulação de políticas, dado que Estado e sociedade exigem níveis diferentes de análise, apesar de estarem mútua e estreitamente vinculados.

Especificidades do processo de formulação de políticas

Como *locus* por excelência de realização das políticas públicas, o relacionamento Estado/sociedade é determinado pelas condições histórico-estruturais de desenvolvimento de uma dada formação social. Essas condições remetem ao desenvolvimento das relações de produção, que, interagindo dialeticamente com características históricas e culturais, determinam padrões diversos desse relacionamento, em momentos históricos também diferentes, que permeiam direta ou indiretamente toda a sociedade. Mas os padrões desse relacionamento não são necessariamente passíveis de apreensão e podem, mesmo, ser contrariados, em situações políticas específicas.

Já o plano de formulação de políticas públicas requer outras condições, que residem em um nível mais singular e são dadas pela organização sociopolítica específica onde se formula a política pública. Nessa são relevantes as organizações social e política vigentes (regime político e padrão de organização da sociedade), as condições econômicas e, em maior ou menor grau, as condições tecnológicas e culturais. Como nível intermediário,

a análise de formulação de políticas também não possibilita que se incorra diretamente sobre padrões de relacionamento Estado/sociedade.

Para a análise do processo de formulação de políticas públicas é necessário, portanto, o tratamento de condições específicas de uma dada formação social. A importância da representação de interesses reside em que essas condições, quando referidas ao processo político que inscreve uma determinada política pública, não estão previamente dadas. Elas se manifestam através de diferentes atores sociais, que representam interesses diversos. Tanto as condições histórico-estruturais quanto as específicas que determinam direta e/ou indiretamente uma dada política pública, localizam-se no processo político que a circunscreve e se manifestam através de diferentes atores sociais. Os interesses são, portanto, a representação, no nível político, daquelas condições. A possibilidade de que se perpetuem ou sejam modificadas, é expressa na forma de demandas e através de grupos e/ou movimentos específicos da sociedade.

O processo político é tanto mais amplo, quanto mais atores sociais dele fizerem parte, sejam institucionalizados ou não, estejam ou não representados em grupos formais de interesse. Mesmo sob as mais variadas formas organizacionais, com interesses os mais diversos e, portanto, com diferentes graus de poder, o processo político engloba tantos atores sociais quantos dele quiserem fazer parte, ao menos onde existirem canais democráticos de manifestação de demandas. Das relações estabelecidas entre esses atores, resultará a política pública em si, sendo essa apenas uma das etapas de todo o processo.

A representação de interesses não pode ser vista como restrita ao acesso de diferentes grupos ao aparelho estatal. Ela deve buscar o processo político que determina a política pública, buscar a política em seu sentido lato. E isso nos parece válido principalmente para aquelas sociedades onde o Estado é amplamente dominado por interesses privados.

Como vimos anteriormente, o acesso de grupos ao aparelho estatal como predominante para uma maior ou menor interferência na elaboração da política pública é tratado de forma diversa pelas diferentes matrizes teóricas. A diferença nas abordagens está não só no referencial teórico que adotam, como também nas especificidades das formações sociais nas quais predominam.

O pluralismo é predominante nos Estados Unidos, onde são historicamente mais delimitados os espaços público e privado, decorrência de uma mais discreta presença do Estado nos diversos domínios da vida privada. Essa matriz defende, portanto, uma separação clara entre esses espaços, sendo o privado diretor do público e onde se dá a conformação de demandas e suas representações, segundo a iniciativa, a anuência e a associação voluntária de seus próprios membros. O corporativismo é tanto aplicável para os Estados Unidos, pela crítica ao pluralismo, quanto a democracias com Estados de bem-estar consolidados, que apresentam forte intervenção estatal. Tem procurado relevar a dimensão associativa de setores funcionais da sociedade como vertente importante da representação, para além da dimensão corporativa, no intento de superar a referência nos grupos plurais ou no Estado. Entretanto, a referência é ainda de sistemas políticos cuja base é a intermediação com vistas à ordem social. Já o marxismo, ao relevar, com justeza, as características histórico-estruturais do desenvolvimento do Estado no capitalismo, tende, em certa medida, a tornar absoluto esse Estado. Em verdade, a predominância do Estado na formulação da política é realidade em formações sem sistemas democráticos consolidados e com forte intervenção estatal. Entretanto, as revisões do marxismo a partir das experiências com sistemas políticos democráticos e complexos, em que o público e o privado estiveram mais mesclados por uma maior incidência do Estado, têm apontado, como no corporativismo, para uma limitação à prevalência desse na análise da conformação de políticas públicas.

Ao tentarmos, mesmo que superficialmente, encontrar parâmetros de comparação dessas formações sociais com o Brasil, esbarramos logo na ausência de um sistema político democrático consolidado. Dada a forte presença do Estado, altamente privatizado, tenderíamos a concluir que é o Estado quem principalmente determina a intervenção ou não de grupos nas políticas públicas. No entanto, se essa assertiva é verdadeira para o padrão predominante de relacionamento Estado-sociedade, não o é, ao nosso ver, para o plano da formulação de políticas. Por isso insistimos no tratamento diferenciado desses dois planos de análise.

No nível da formulação de políticas públicas, interagem mutuamente interesses diversos, representados por vários setores, entre eles o Estado.

Esse, no entanto, é aí tanto arena quanto também ator, a partir ou para onde são canalizadas demandas e onde não existe como entidade autônoma e homogênea. É arena quando, através do aparelho estatal, é poder constituído que possibilita a concretização institucional-legal de uma determinada política, assim como quando possui domínios diversos cuja apropriação total ou parcial favorece negociações no seu interior e fora dele. E é ator, tanto como constituição periódica de uma determinada hegemonia dirigente, quanto como hegemonia dominante. Enquanto essa é referida, no capitalismo, ao caráter estrutural de classes, aquela representa sua direção periódica.

É principalmente como representante dos interesses dos setores dirigentes que o Estado atua no plano da formulação de políticas, fato que muitas vezes não é devidamente considerado. Os interesses das frações de classe dirigentes dizem respeito muito mais à análise da formulação de políticas do que o caráter de classe do capitalismo e sua reprodução através do Estado o fazem. Assim como interessam também as disputas no interior das diversas frações, que são conflituosas e podem perpassar, em muitos casos, amplos setores da sociedade. Já o caráter estrutural da dominação é garantido, no nível da formulação de políticas, pelo que Offe (1984) denomina seletividade estrutural do Estado, mecanismo de seleção antecipada de demandas. Além disso, há a constante possibilidade do uso da coerção, assim como, numa analogia ao termo de Offe, há uma “seletividade da sociedade” que, estrutural ou não, garante também a manutenção da dominação.

Se o Estado no capitalismo seleciona demandas no sentido de garantir sua permanência, reprodução e expansão, essas demandas existem e, como vimos, são a tentativa de perpetuar ou modificar condições existentes. Como demandas, são a representação de interesses e são expressas de alguma forma. A intervenção estatal em forma de política significa uma necessidade dada pela impossibilidade de que essas demandas sejam canalizadas por outros mecanismos, sejam do Estado ou não. Assim, há um momento em que a intervenção é requerida e um movimento circunscreve essa intervenção, em que o Estado precisa abrir-se para a negociação de interesses diversos. É o processo político que circunscreve a política pública. É o momento frágil do Estado, e será tanto mais frágil quanto mais interesses estiverem envolvidos e quanto mais divergentes sejam.

Dá a necessidade estratégica do Estado de manter vínculos estreitos com setores diversos da sociedade e, conseqüentemente, o fará com aqueles que são virtuais demandantes, não só pela possibilidade de prever ou acomodar demandas, mas também pela capacidade que tenham de difundir interesses ou amortecer interesses contrários. No entanto, para que tenham esse *status* público (OFFE, 1989), é necessário que os interesses se coadunem, principalmente em se tratando daqueles setores que o Estado visa a cooptar. Isso porque, para os setores do capital, a divergência pode ser recompensada com privilégios na máquina estatal ou mesmo em outras políticas. Já para os setores não dominantes, essa possibilidade praticamente inexistente, ou dá-se apenas para parcelas ou mesmo indivíduos isolados. Assim, se possuem *status* público não coercitivo, não estão necessariamente sendo cooptados, nem têm seus interesses moldados por privilégios junto ao Estado, mas sim há uma convergência de interesses para tanto.

Isso é ainda mais verdadeiro para sociedades menos democráticas, onde o *status* público é atribuído a poucos grupos ou parcelas dos setores não dominantes. Na história brasileira, por exemplo, podemos identificar o período populista, em que a participação do operariado foi proveniente de uma real emergência de interesses, mesmo que a longo prazo o sentido fosse a cooptação. Assim também o foi em boa parte do período varguista. Já os períodos de regimes discricionários não podem ser considerados como tal, dado o uso da coerção e a impossibilidade de os setores pretensamente representados se manifestarem.

É necessário, portanto, que não se subestime a interferência dos interesses em si na definição do *status* público. Não só para que não se dê caráter absoluto ao Estado, como também para que, ao contrário, não se subestime a sociedade. Tanto o Estado quanto os interesses e os grupos que o representam interagem mutuamente na determinação da representatividade que o Estado atribui, perena ou periodicamente, em maior ou menor grau, a diferentes setores.

Assim também o é no plano específico da formulação de políticas. O fato de demandas serem ou não consideradas não reside exclusivamente na capacidade de o Estado reprimi-las ou cooptá-las. Reside, também, na capacidade que tenham os diferentes atores sociais de ganhar espaços,

institucionais ou não, assim como conquistar outros atores, estejam ou não representados no aparelho estatal. A necessidade de conquista desses espaços será, no entanto, inversamente proporcional a essa representatividade. Ou seja, quanto mais as demandas forem contrárias aos interesses do Estado, maior será a necessidade de aliar-se a outros atores, o que dependerá, por sua vez, dos interesses e da forma como serão canalizados.

Por outro lado, o grau de acessibilidade ao Estado é dado pela situação de diferentes áreas de sua intervenção, dependendo da agenda governamental em um determinado período, assim como dos interesses envolvidos. Onde o processo de formulação da política pública inclui poucos interesses, esta tenderá a privilegiar interesses privados e as demandas serão canalizadas basicamente por grupos de interesse institucionalizados. Já onde o processo de formulação inclui uma ampla gama de interesses diversos, a política pública poderá tender a privilegiar interesses públicos, pela impossibilidade de fragmentar-se no atendimento a inúmeros interesses privados.

Contudo, mais do que a multiplicidade de interesses, importará o caráter desses interesses: se mais públicos ou privados. A existência de uma multiplicidade de interesses, mas majoritariamente privados, facilitará o atendimento às demandas de grupos política ou economicamente mais fortes, em vez de interesses públicos. Essa é, sem dúvida, uma característica das políticas sociais nos países de capitalismo retardatário.

É sabido que as políticas sociais têm características próprias em relação ao conjunto das políticas públicas. Apesar de matrizes teóricas diversas tratarem diferencialmente essas características, não cabe aqui discorrer sobre elas. Importa apenas que as políticas sociais são extremamente dependentes do resultado das relações políticas. E isso é ainda mais verdadeiro na atualidade, na qual essas políticas têm sido responsabilizadas pelo déficit dos Estados, não sendo mais consideradas como estratégia para o desenvolvimento, como o foram no período do pós-guerra.

Formulação de políticas sociais e representação de interesses

Se a intervenção estatal é necessária para garantir determinados bens sociais, há um princípio intrínseco de que esses bens são incompatíveis ou,

ao menos, não são passíveis de aquisição direta no mercado. Por princípio, a política social é fornecedora de um bem público. Um bem que é custeado pelo conjunto da sociedade e dirigido a todos aqueles a ela pertencentes; ou seja, são todos tanto responsáveis quanto merecedores, mesmo que jamais o requeiram. Assim, a política social inclui a noção do direito e do dever sobre os bens sociais.

O princípio do que é público requer a existência de um *locus* social não apropriável por qualquer indivíduo ou grupo privadamente: a esfera pública. Já o princípio do direito/dever exige o reconhecimento de igualdade de todos frente àquela. Esses dois princípios se efetivam na noção que a sociedade contemporânea associa à cidadania. Essa, por sua vez, requer regras coletivas que garantam seu exercício: a democracia social e um sistema político democrático.

Podemos considerar a política social como a intervenção estatal pelo fornecimento de bens sociais dirigidos a todos os cidadãos de uma mesma sociedade (nação), que por eles se responsabilizam e dos quais são merecedores, podendo ou não deles precisar. A execução dessa política é garantida por mecanismos legais e/ou institucionais, aos quais os cidadãos podem recorrer, isoladamente ou em conjunto, caso não sejam atendidos.

Essa definição pode ser considerada típico-ideal, pois não inclui as contradições inerentes à política social no capitalismo. No entanto, tem sido a partir do público em oposição ao privado e do direito em oposição ao favor que se tem travado o debate sobre a possibilidade das políticas sociais na atualidade. E essas políticas não residem, como pode parecer, no plano estritamente ideológico, mas se referem aos problemas vividos pela sociedade contemporânea, no que diz respeito à nova ordem social que se delinea para o futuro.

Com o fim das idéias socialistas tradicionais e o avanço das chamadas políticas neoliberais, esse embate é, na realidade, uma reprodução, em nova roupagem, do dilema histórico entre liberalismo e bem-estar, ou proteção social.

Na emergência do *Welfare State*, a intervenção estatal, via benefícios sociais, foi a forma vencedora contra os liberais de então: a opção política passível de direcionar o desenvolvimento capitalista com justiça social,

freando os movimentos de esquerda. Já hoje, com a falência do socialismo real, volta-se a pregar, através da justificativa da racionalidade econômica, o princípio básico da doutrina liberal, o individualismo, em que o Estado deve fornecer o mínimo, ficando o resto para o mercado.

As doutrinas socialista, socialdemocrata e suas tantas vertentes encontram dificuldades em se opor à opção neoliberal, principalmente no que diz respeito ao seu referencial principal – o Estado, entendido como alvo principal de demandas ou ataques. Umas e outras, guardadas as devidas diferenças, superestimaram o Estado e relegaram a segundo plano a dinâmica autônoma da sociedade. As políticas sociais foram, mesmo com objetivos diversos, o canal principal de consolidação de ambas, que passaram a ser nas últimas décadas um assunto de Estado.

No entanto, o desenvolvimento das políticas sociais não se restringiu ao Estado. Nem logrou acelerar a conscientização das classes subalternas e, principalmente, do proletariado no sentido da oposição ao capitalismo, como previam setores socialistas, nem restringiu os benefícios sociais à relação entre Estado-provedor e população, como garantia da paz social, como prega a socialdemocracia. Nos países do *Welfare*, o diferencial das políticas sociais é que elas se desenvolveram como garantidoras de direitos sociais de cidadania. E desenvolveram-se como direitos não por necessidades da acumulação, para o que seria suficiente o fornecimento de bens para garantia da reprodução, manutenção e formação da mão-de-obra, nem pela necessidade de legitimação via amenização de conflitos, para o que também seria suficiente o Estado-provedor, executando a clássica fórmula de antecipar-se àqueles conflitos.

A emergência das políticas sociais não exclui o Estado e as classes e, portanto, não desconsideram os componentes econômicos e políticos intrínsecos às contradições estruturais do capitalismo. Como afirma King (1988), os direitos civis e políticos não impuseram às sociedades pré-década de 40 a estreita relação entre Estado e economia, como o fariam os direitos sociais no pós-guerra. Isso não só teve consequências no plano restrito ou do Estado ou da economia, mas determinou um novo arranjo no plano das relações políticas. Os direitos civis e os direitos políticos, apesar de requererem regras coletivas à dinâmica social, hoje são perfeitamente

compatíveis com os princípios liberais, e dirigem-se, em última instância, aos indivíduos. Já os direitos sociais requerem um outro grau de arranjo social, que parta do coletivo e a ele se dirija.

Como instituidoras de direitos de cidadania, as políticas sociais passaram a se localizar em um plano que subsume o Estado e as classes e que chamaríamos de societário ou ético-político, em que os indivíduos atuam não no sentido restrito da maximização de seus interesses privados, sejam eles econômicos ou não, mas no qual concordem em abrir mão de recursos em prol de um bem comum, mesmo que dele não se utilizem diretamente, mas que reconheçam seu retorno pela responsabilidade que imputam a si mesmos pelas conseqüências advindas da ausência de resposta a essas necessidades. Esse plano é o que entendemos por esfera pública, que transcende o Estado e a sociedade e que não é passível de ser apropriada privadamente.

As políticas sociais na atualidade requerem, portanto, essa dimensão, que as coloca como garantidoras de bens sociais como direitos reconhecidos pela sociedade, que reclama a intervenção estatal para sua efetivação, mas que as localiza na esfera pública, em oposição à privada e para além do Estado.

O reconhecimento de que os bens sociais são responsabilidade do conjunto da sociedade e não exclusivamente do Estado é, portanto, o que possibilita sua aquisição como direito. O Estado intermedeia e institui o direito via políticas sociais, mas é no plano societário que elas alcançam o *status* de direito e, portanto, o Estado só o fará como tal se assim for definido pelas relações políticas que se estabelecem entre ele e a sociedade.

Por isso as políticas sociais não se efetivaram plenamente no Brasil e em muitos países de economia retardatária. Nesses, a incorporação de demandas sociais se deu de forma alienada, onde a universalização de bens sociais não passou pela cidadania, mas pela extensão de privilégios.

A cidadania é o canal de intermediação entre Estado e sociedade, que viabiliza políticas sociais como garantidoras de direitos sociais. É ela quem estabelece a criação e manutenção da esfera pública. Estreitamente vinculada ao conceito de democracia, a cidadania é, na definição de Sonia Fleury Teixeira (1989, p. 33), “a mediação que dá organicidade a essa relação (Estado moderno e sociedade) na medida em que, para além ou em negação à estrutura social, articula o conjunto de indivíduos de uma

nação ao Estado representativo, assegurando-lhe a legitimidade necessária ao exercício do poder”.

Ao constituir padrão de relacionamento predominante entre a sociedade e o Estado, a cidadania distingue um e outro, consente na preservação e autonomia de ambos e, principalmente, associa o conjunto dos cidadãos tanto individualmente quanto coletivamente. A cidadania seria, portanto, a forma contemporânea de preservação da coletividade e controle sobre o Estado. A possibilidade desse controle é, por sua vez, diretamente proporcional à preservação da coletividade. Assim, quanto mais solidária for a sociedade, mais ampla será a cidadania e, portanto, menor possibilidade terá o Estado de ser excludente ou exercer poder de força.

O ataque às políticas sociais, como causadoras de déficit público e, conseqüentemente, de desemprego, mina a solidariedade social e reduz a cidadania, possibilitando o rearranjo dos grandes cartéis internacionais à revelia dos interesses dos cidadãos. Na verdade, não se reduz o tamanho do Estado, mas sim os interesses nele envolvidos. O enxugamento do Estado nas chamadas áreas sociais possibilita o desmantelamento de instituições e interesses que não são regidos, principalmente nas economias de *Welfare*, por critérios de mercado. Como afirma King (1988, p. 76), o Estado de bem-estar “altera as percepções pessoais acerca da natureza das relações de mercado e de seu alcance efetivo” (grifo nosso); e “isso é pouco surpreendente, dado que o descontentamento com as relações de mercado alimentou muitas das demandas originais por serviços públicos e auxílios financeiros”.

Sendo os direitos sociais um dos pilares centrais da solidariedade social nas sociedades contemporâneas, serão certamente contraditórios às iniciativas de recuperação do liberalismo e, portanto, alvo principal de ataque, via individualismo. Sua estreita relação com a cidadania decorre de que, se por um lado, ela por si só não garante os direitos sociais, esses são fundamentais para que ela se fortaleça e efetive, assim como a ausência desses a enfraquece.

As políticas sociais requerem, na atualidade, características que residem no plano societário. Mesmo de difícil apreensão, referem-se a uma necessária negociação social, que implica concordância, estabelecida nesse plano societário, de que determinados bens sociais são direitos de todos os

cidadãos e, portanto, dever de toda a coletividade, que para sua efetivação requer a intervenção estatal.

Como procuramos apontar, tanto as características histórico-estruturais quanto as específicas de uma dada política pública se reproduzem no processo político que circunscreve sua formulação através de interesses diversos, manifestos como demandas de diferentes atores sociais em interação com o Estado e suas instituições.

No plano específico da formulação da política social, a negociação social revela-se nos interesses envolvidos através do que denominamos grau de universalização, que implica a disponibilidade e/ou a possibilidade de que o senso público ou coletivo se sobreponha ao privado, não de forma contraditória, mas que o segundo possa ser atendido, direta ou indiretamente, pela subsunção ao primeiro.

Em um *continuum* que estabeleça os interesses essencialmente privados (particulares) em oposição aos exclusivamente públicos (coletivos), a possibilidade de que se estabeleça uma política social plena (que garanta bens sociais como direitos de cidadania) será dada pela proximidade com o pólo público, como resultado da correlação de forças estabelecida pelos diferentes atores no processo político.

O grau de universalização dos diferentes agentes será, por sua vez, determinado tanto pela interação com outros, quanto por suas características específicas. Assim, as demandas originárias, que os diferentes atores levam para o processo político, terão seu grau de universalização determinado principalmente por suas condições particulares (tanto históricas quanto conjunturais). Já no processo político, essas demandas poderão ser modificadas e tornar-se mais ou menos públicas, dependendo da interação com outros atores, o Estado e seu aparelho.

Notas

- ¹ Importante vertente neste caso é o chamado mesocorporativismo, que procura adaptar a intermediação de interesses a um rol menor de premissas do corporativismo macro (CAWSON, 1985). Contudo, carece ainda de modelos que dêem conta da complexidade ao *policy making* público. Em especial para as análises de políticas dos setores sociais, o próprio Cawson reconhece sua limitação diante da preponderância dos processos históricos de cada formação social.

Referências bibliográficas

- BUCHANAN, James M. et al. *Toward a theory of the rent-seeking society*. Texas College Station: Texas A & M University Press, 1980.
- CAWSON, Alan. *Organized interests and the State: studies in meso-corporativism*. London: 1985.
- DAHL, Robert. *A preface to democratic theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.
- GERSCHMAN, S. Sobre a formulação de políticas sociais. In: TEIXEIRA, Sonia Fleury (Org.). *Reforma sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez/Abrasco, 1989.
- HARTLE, D.G. The theory of rent-seeking: some reflections. *Canadian Journal of Economics* (4), 1983.
- KING, Desmond. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. *Novos estudos Cebrap* (22), out. 1988.
- LABRA, M. E. *Apontamentos para responder à questão: “as origens contratualistas das recentes teorizações sobre o neocorporativismo”*. Rio de Janeiro: Iuperj, 1990.
- MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- O'DONNELL, Guillermo. Sobre o corporativismo e a questão do Estado. *Cadernos do Departamento de Ciências Políticas*. Belo horizonte, UFMG (3), 151, mar. 1976, p. 1.
- _____. Transição democrática e políticas sociais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 21, n. 4, out./dez. 1987.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- SCHATTCHNEIDER, E. E. *The semisovereign people*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- SCHMITTER, Philippe. Still the century of corporativism? In: PIKA, Frederick; STRICH, Thomas (Eds.). *The new corporativism: social-political structures in the Iberiall world*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974.
- TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O dilema reformista da reforma sanitária brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, v. 21, n. 4, out./dez. 1987.
- _____. Reflexões teóricas sobre democracia e reforma sanitária. In: TEIXEIRA, Sonia Fleury (Org.). *Reforma sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez/Abrasco, 1989.

TOLLISON, Robert O. Rent-seeking: a survey. *Kyklos*, 35, 1982.

VAITSMAN, J. Corporativismo: notas para sua aplicação no caso da saúde. In: TEIXEIRA, Sonia Fleury (Org.). *Reforma sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez/Abrasco, 1989.

Lenaura Lobato é Doutora em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro. Professora e pesquisadora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Coordenadora do Núcleo de Avaliação de Políticas Sociais. Pesquisadora colaboradora do Programa de Estudos da Esfera Pública – PEEP da Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP/FGV- RJ e do Núcleo de Estudos Político-Sociais em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP/FIOCRUZ.

Texto originalmente publicado em: LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *Revista de Administração Pública (RAP)*. v. 31, n. 1, pp. 30-48, Rio de Janeiro, jan./fev.1997.

Reimpressão autorizada pela autora e pela Revista de Administração Pública (RAP).