

# METODOLOGIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Renato Dagnino, Hernán Thomas, Greiner Costa e Erasmo Gomes

## 3.1 Introdução

Este capítulo tem por objetivo apresentar, de forma organizada, uma visão dos aspectos políticos envolvidos com a Gestão Estratégica Pública. Mais especificamente, ele se orienta a sistematizar a contribuição de autores que buscam melhorar a maneira como o processo de elaboração de políticas se desenvolve no âmbito do Estado contemporâneo. Desta forma, pretende possibilitar aos profissionais ali situados, e interessados em construir alternativas aos cursos de ação tradicionais, um conjunto de categorias e de métodos de análise apropriados à gestão da inovação.

Em um certo sentido, ele pode ser entendido como um auxílio metodológico para a pesquisa de situações – políticas, organizações, processos etc. – relevantes do ponto de vista da gestão estratégica da inovação, uma ajuda para tratar situações ou sistemas complexos mediante a construção de modelos. Assim, este capítulo complementa o conteúdo de outros dois – *Análise de sistemas e construção de modelos* e *Análise estrutural* – que conformam um amplo espectro de metodologias disponíveis. Estas duas metodologias, de aplicação relativamente fácil e imediata, podem ser usadas em praticamente qualquer situação em que um sistema possa ser descrito por uma lista de características. A metodologia de que trata este capítulo é de aplicação muito mais complexa e demorada, mas oferece resultados muito mais relevantes para o entendimento dos ambientes de governo e para a elaboração de políticas públicas.

Sua estrutura segue muito de perto a proposta feita por um livro bem conhecido (Ham; Hill, 1993) e pode ser usado para guiar o processo de consulta à bibliografia sobre Análise de Política. Seu público-alvo são os profissionais de formação variada (engenheiros, médicos, administradores, economistas etc.) que atuam no setor público ou no privado com temas, de natureza também muito distinta, relacionados a áreas onde é importante a presença do Estado na produção (ou sua regulação) de bens e de serviços para a população (energia, saúde, educação, transporte etc.).

Este capítulo trata quase que exclusivamente da análise, propriamente dita, do processo de elaboração de políticas. Isto porque seu propósito, tal como anteriormente indicado, é instrumentalizar o leitor enquanto analista dedicado ao acompanhamento, à avaliação e à crítica de políticas cuja responsabilidade de formulação e de implementação corresponde a um outro ator. Relativamente, pouca ênfase é dada à capacitação do leitor enquanto responsável pela elaboração, propriamente, de políticas públicas.

É por isto que só na seção 3.8 é abordado o tema da elaboração de políticas enquanto “arte e técnica de governo”. É a partir desta seção que se discorre sobre os procedimentos que devem ser realizados, da metodologia que deve ser utilizada, e dos cuidados que devem ser tomados para formular políticas que possam ser implementadas de maneira adequada e para que sejam implementadas de forma a alcançar os objetivos e os impactos visados. Este tema, entretanto, não será abordado em detalhe. Mais do que os demais, ele tem sido tratado de forma exaustiva por muitos autores.

Não obstante, o conteúdo apresentado nas seções que precedem a 3.8 constitui-se num subsídio tão importante para adquirir a capacidade de elaborar (formular, implementar e também avaliar) políticas públicas, que omiti-las seria algo assim como esperar que alguém que nunca pisou numa cozinha possa fazer um bom bolo apenas com uma receita (por melhor que ela seja). Em outras palavras, seria aceitar a proposição tecnocrática de que a elaboração de política pública pode ser encarada como a simples operacionalização de um conjunto de normas, de procedimentos e de passos de um manual.

A seção 3.10 é uma espécie de resumo das anteriores (com exceção da 3.8) e pode ser usada como um guia para a Análise de Políticas.

A intenção deste capítulo é, então, construir uma ponte entre as metodologias de planejamento usualmente adotadas por organizações públicas, cuja ineficácia tem sido insistentemente apontada, e esses conteúdos.

## 3.2 Explorando o conceito de Análise de Política

A Análise de Políticas não necessariamente implica numa identificação do analista com os objetivos daqueles que controlam o processo político. A subversão do *status quo* demanda, talvez mais do que sua preservação, o seu correto entendimento.

Esta extensa seção procura dar conta da complexidade do conceito de Análise de Política introduzindo ao leitor, simultaneamente, à bibliografia produzida pelos principais autores que se dedicam a este campo e à forma como se vão estabelecendo (e alterando) os demais conceitos com ele relacionados.

### 3.2.1 O conceito de política

Easton (1953) considera uma política (*policy*) uma teia de decisões que alocam valor (p. 130). Mais especificamente, Jenkins (1978) vê política como um conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada (p. 15).

Segundo Hecló (1972), o conceito de política (*policy*) não é “autoevidente”. Ele sugere que uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação (ou “não-ação”), mais do que decisões ou ações específicas (p. 84-85).

Wildavsky (1979, p. 387) lembra que o termo ‘política’ é usado para se referir a um processo de tomada de decisões, mas, também, ao produto desse processo.

Ham e Hill (1993) analisam as implicações do fato de que a política envolve antes um curso de ação ou uma teia de decisões que uma decisão (p. 13), destacando aspectos como:

- há uma rede de decisões de considerável complexidade;
- há uma série de decisões que, tomadas em seu conjunto, encerram mais ou menos o que é a política;
- políticas mudam com o passar do tempo e, em consequência, o término de uma política é uma tarefa difícil;
- o estudo de políticas deve deter-se, também, no exame de não-decisões.

Os autores colocam, ainda, que o estudo de não decisões tem adquirido importância crescente nos últimos anos. Uma forma de resumir as características do conceito é dada por estes três elementos:

- uma teia de decisões e de ações que alocam (implementam) valores;
- uma instância que, uma vez articulada, vai conformando o contexto no qual uma sucessão de decisões futuras serão tomadas;

- algo que envolve uma teia de decisões ou o desenvolvimento de ações no tempo, mais do que uma decisão única localizada no tempo.

Ao trabalhar com Análise de Políticas há que lembrar que o termo ‘política’ pode ser empregado de muitas maneiras. Por exemplo, para designar:

1. campo de atividade ou de envolvimento governamental (social, econômica), embora com limites nem sempre definidos;
2. objetivo ou situação desejada (estabilidade econômica);
3. propósito específico (inflação zero) em geral relacionado a outros de menor ou maior ordem;
4. decisões do governo frente a situações emergenciais;
5. autorização formal (diploma legal), ainda que sem viabilidade de implementação;
6. programa (“pacote” envolvendo leis, organizações, recursos);
7. resultado (o que é obtido na realidade e não os propósitos anunciados ou legalmente autorizados);
8. impacto (diferente de resultado esperado);
9. teoria ou modelo que busca explicar a relação entre ações e resultados;
10. processo (os nove acima são “fotos”, é necessário um “filme”: enfoque processual).

As definições e os cuidados que se deve tomar mostram que na Análise de Política há que se levar em conta que:

- os *political aspects* (aspectos políticos) são inerentes ao processo de elaboração de políticas (tradução para o termo em inglês *policy process*) e que;
- a política envolve uma teia de decisões e o desenvolvimento de ações no tempo, mais do que uma decisão isolada.

Para resumir, pode-se criar um “decálogo”, como o que segue, que nos lembra que, para entender o conceito de política, é necessário levar em conta:

1. a distinção entre política e decisão: a política é gerada por uma série de interações entre decisões mais ou menos conscientes de diversos atores sociais (e não somente dos tomadores de decisão);
2. a distinção entre política e administração;
3. a política envolve tanto intenções quanto comportamentos;
4. tanto ação como não ação;
5. pode determinar impactos não esperados;
6. os propósitos podem ser definidos *ex post*: racionalização;

7. ela é um processo que se estabelece ao longo do tempo;
8. envolve relações intra e interorganizações;
9. é estabelecida no âmbito governamental, mas envolve múltiplos atores;
10. é definida subjetivamente segundo as visões conceituais adotadas.

### 3.2.2 O conceito de Análise de Política

Embora várias definições tenham sido cunhadas por autores que se têm dedicado ao tema, pode-se iniciar dizendo que a Análise de Políticas pode ser considerada como um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizado para buscar resolver ou analisar problemas concretos em política (*policy*) pública (Bardach, 1998).

Para Wildavsky (1979), a Análise de Política recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, a fim de interpretar as causas e as consequências da ação do governo, em particular, ao voltar sua atenção ao processo de formulação de política. Ele considera, ademais, que Análise de Política é uma subárea aplicada, cujo conteúdo não pode ser determinado por fronteiras disciplinares, mas, sim, por uma abordagem que pareça apropriada às circunstâncias do tempo e à natureza do problema. Segundo Lasswell (1951), essa abordagem vai além das especializações existentes.

Segundo Dye (1976), fazer Análise de Política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz (p. 1). Para ele, Análise de Política é a descrição e a explicação das causas e das consequências da ação do governo (Ham; Hill, 1993). Numa primeira leitura, essa definição parece descrever o objeto da ciência política, tanto quanto o da Análise de Política. No entanto, ao procurar explicar as causas e as consequências da ação governamental, os cientistas políticos têm se concentrado nas instituições e nas estruturas de governo, só há pouco se registrou um deslocamento para um enfoque comportamental. Ham e Hill (1993) ressaltam que recentemente a política pública tornou-se um objeto importante para os cientistas políticos. O que distingue a Análise de Política do que se produz em ciência política é a preocupação com o que o governo faz (p. 5).

O escopo da Análise de Política, porém, vai muito além dos estudos e das decisões dos analistas, porque a política pública pode influenciar a vida de todos os afetados por problemas das esferas pública (*policy*) e política (*politics*), dado que os processos e os resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais e porque as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos, com algum grau de interesse pelas questões que têm, no aparelho de Estado, um *locus* privilegiado de expressão.

A Análise de Política engloba um grande espectro de atividades, todas elas envolvidas, de uma maneira ou de outra, com o exame das causas e das consequências da ação governamental. Assim, uma definição correntemente aceita sugere que a Análise de Política tem como objeto os problemas com que se defrontam os fazedores de política (*policy makers*) e com o objetivo auxiliar o seu equacionamento através do emprego de criatividade, imaginação e habilidade.

### 3.2.3 O surgimento da Análise de Política como campo acadêmico

Ham e Hill (1993) apontam que a preocupação com as políticas públicas, que deu origem ao surgimento da Análise de Política, acentuou-se no início da década de 1960 e teve origem em duas vertentes de interesse:

- as dificuldades porque passavam os formuladores de política frente à complexidade cada vez maior dos problemas com que se deparavam, fato que os levou paulatinamente a buscar ajuda para a construção de alternativas e propostas para soluções;
- a atenção de pesquisadores acadêmicos em ciências sociais (ciência política, economia, sociologia) que, progressivamente, passaram a trabalhar com questões relacionadas às políticas públicas e procuraram construir e aplicar conhecimentos à resolução de problemas concretos do setor público.

Foi com essa escala dos problemas que, nos anos 60, deparavam-se os governos das sociedades ocidentais industrializadas o que levou a um crescente interesse pela Análise de Política. Por outro lado, a dificuldade de tratar problemas fez com que pesquisadores acadêmicos, sobretudo da área de ciências sociais, interessassem-se, progressivamente, por questões relacionadas às políticas públicas e procurassem aplicar seus conhecimentos em sua elucidação. Ao longo dos anos, surgiram programas e cursos universitários, além de novas disciplinas e publicações acadêmicas sobre o tema. Simultaneamente, agências de governos dos países avançados começaram a empregar analistas de política e a adotar novas práticas, como a análise de custo e de benefício, o orçamento por programa e a análise de impacto.

Em alguns círculos, a Análise de Política nasce como área de pesquisa, contrapondo-se à administração pública. Não obstante, o formato inicial dos cursos (nos EUA, nos anos 60) a ela dedicados (focalizados na análise organizacional, métodos quantitativos etc.) não enfatizavam, com propriedade, a questão dos valores, intrínseca à Análise de Política.

Em outros círculos, a Análise de Política se estabelece por diferenciação/exclusão em relação ao campo de ciência política, determinando uma inflexão no seu

enfoque, concentrado na análise das organizações e nas estruturas de governo, isto é, deslocando o foco da análise do institucional para o comportamental.

Apesar das contribuições que, desde há muito tempo, têm sido realizadas por cientistas sociais, o que é novo é a escala em que elas passam a ocorrer a partir dos anos 70 e o ambiente mais receptivo que passa a existir por parte dos governos. De fato, pesquisadores, como Keynes e Marx, já tinham se interessado por questões inerentes à atuação do governo e às políticas públicas. Esse movimento recente, entretanto, caracterizou-se por oferecer uma nova abordagem e por tentar superar problemas atinentes aos cursos de ciência política, que tomaram por modelo áreas da administração pública ou deram excessiva ênfase a métodos quantitativos combinados à análise organizacional.

Segundo alguns dos pesquisadores que fundam o campo, a *policy orientation* é o que distingue a Análise de Política da Administração Pública. Seu caráter normativo (no sentido de explicitamente portador de valores) revela uma preocupação de como as ideias que emergem da análise podem ser aplicadas no sentido de alavancar um projeto social alternativo. Neste caso, a melhoria do processo político, através das políticas públicas que promovam a democratização do processo decisório, é assumida como um viés normativo.

Mas, segundo eles, a Análise de Política é também *problem-oriented*, o que demanda e suscita a interdisciplinaridade. A Análise de Política caracteriza-se, assim, pela sua orientação aplicada, socialmente relevante, multidisciplinar, integradora e direcionada à solução de problemas, além da sua natureza ao mesmo tempo descritiva e normativa.

Nos anos 80, o debate Estado  $x$  mercado, a privatização, e a consideração da incapacidade do Estado para resolver os problemas sociais, levou à utilização de técnicas de administração desenvolvidas no setor privado. A subestimação das dificuldades relacionadas à implementação de políticas é um traço marcante da postura da administração.

### **3.2.4 Uma tipologia da Análise de Política: a tensão entre o descritivo e o prescritivo**

Sobre a tensão entre descritivo e o prescritivo, Ham e Hill (1993) classificam os estudos de Análise Política (abordagens, perspectivas) em duas grandes categorias:

- a análise que tem como objetivo desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração de políticas (formulação, implementação e avaliação) estudos sobre as características das políticas e o processo de elaboração

ção de políticas – que revelam, portanto, uma orientação predominantemente descritiva;

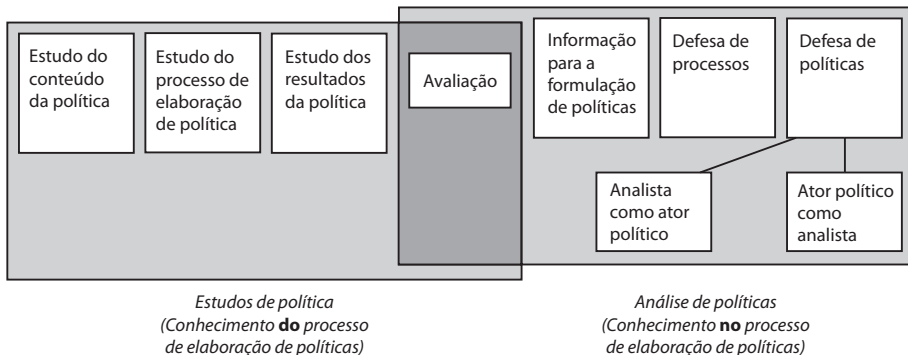
- a análise voltada a apoiar os fazedores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas, envolvendo-se diretamente na tomada de decisões, revelando, assim, um caráter mais prescritivo ou propositivo.

Já Dye (1976) se refere ao tema dizendo que a Análise de Política tem um papel importante na ampliação do conhecimento da ação do governo e pode ajudar os “fazedores de política” (*policy makers*, no original) a melhorar a qualidade das políticas públicas. Com isso, ele corrobora a visão de outros autores, como Lasswell (1951) e Dror (1971), segundo a qual a Análise de Política é tanto descritiva, quanto prescritiva (Ham; Hill, 1993). Na visão de Wildavsky (1979), o papel da Análise de Política é encontrar problemas onde soluções podem ser tentadas, ou seja, o analista deve ser capaz de redefinir problemas de uma forma que torne possível alguma melhoria (p. 17). Portanto, a Análise de Política está preocupada tanto com o planejamento como com a política (*politics*).

Assim, dois termos que podem ser encontrados reiteradamente na literatura anglo-saxã são:

- *analysis of policy*, referindo-se à atividade acadêmica visando, basicamente, ao melhor entendimento do processo político;
- *analysis for policy*, referindo-se à atividade aplicada voltada à solução de problemas sociais.

A Figura 1, que aparece em Hogwood e Gun (1981, 1984), e está baseada, por sua vez, em Gordon, Lewis e Young (1977), propõe uma tipologia da Análise de Política que abrange um amplo espectro. Ele vai desde os estudos descritivos – análise do conteúdo da política – até os francamente normativos – defesa de políticas.



**Figura 1.** Tipologia da análise de política.



Essa tipologia distingue sete tipos de Análise Política e esclarece muitos dos termos usados correntemente na área:

- estudo do conteúdo das políticas (*study of policy content*), no qual os analistas procuram descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementadas e quais os seus resultados;
- estudo do processo das políticas (*study of policy process*): nele, os analistas dirigem a atenção para os estágios pelos quais passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas;
- estudo do resultado das políticas (*study of policy output*), no qual os analistas procuram explicar como os gastos e os serviços variam em diferentes áreas, razão por que tomam as políticas como variáveis dependentes e tentam compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros;<sup>1</sup>
- estudo de avaliação (*evaluation study*), no qual se procura identificar o impacto que as políticas têm sobre a população;<sup>2</sup>
- informação para elaboração de políticas (*information por policy making*): neste caso, o governo e os analistas acadêmicos organizam os dados para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisões;
- defesa de processos (*process advocacy*): os analistas procuram melhorar os sistemas de elaboração de políticas e a máquina de governo, mediante a realocação de funções, de tarefas e de enfoques para avaliação de opções;
- defesa de políticas (*policy advocacy*), atividade exercida por intermédio de grupos de pressão, em defesa de ideias ou de opções específicas no processo de políticas.

### 3.2.5 A postura do analista de políticas

É possível identificar três tipos de analistas:

1. o **“técnico”**: interessado em pesquisa *policy-oriented*, é um acadêmico preocupado com a (ou atuando na) burocracia;
2. o **“político”**: interessado em Análise de Política na medida em que lhe permite aumentar sua influência política;
3. o **“empreendedor”**: interessado em usar a Análise de Política para influenciar a política.

1. Tais estudos têm recebido muita atenção nos EUA, na Europa e no Reino Unido.

2. Esse tipo de estudo pode ser descritivo e prescritivo e marca a fronteira entre a Análise de Política e a Análise para Política.

O caráter de *policy orientation* da Análise de Política sugere que a preocupação do analista seja mais direcionada à “análise da determinação da política” (postura normativa) do que à “análise do conteúdo da política” (postura descritiva).

A posição não engajada, puramente acadêmica, é válida na medida em que a isenção permite uma análise mais rigorosa. Ela não deve impedir o cumprimento do objetivo maior (normativo), que deve ser a melhoria do processo político. Esta não necessariamente implica numa identificação com os objetivos daqueles que controlam o processo político. A subversão do *status quo* demanda, talvez mais do que sua preservação, o seu correto entendimento.

Análises neutras, desprovidas de valores, são um mito. A pesquisa é sempre influenciada pelos valores do analista. É difícil, mas necessário, que ele não se converta num “político” (*policy advocate*).

Wildavsky (1979) destaca que a Análise de Política envolve um certo aprendizado, a partir da experiência, especialmente da experiência do fracasso e da correção dos erros cometidos. Segundo Ham e Hill (1993), os analistas não se deveriam restringir a examinar como políticas podem ser melhoradas, dentro das relações sociais e políticas já existentes: essas próprias relações deveriam ser parte do campo de investigação. Se a análise política está localizada na estrutura existente de relações sociais e se o escopo é limitado a questões já postas na agenda para discussão, então, questões significativas podem ser ignoradas e as necessidades de grupos particulares podem ser negligenciadas.

Uma postura cética, que questione os pressupostos dos tomadores de decisão, é aconselhável. Não fazê-lo leva a uma posição conservadora. Buscar, simplesmente, a melhoria das políticas (e não do processo político), no âmbito das relações sociais e das políticas existentes, termina levando à adoção de um critério de qualidade enviesado: a boa política é aquela que pode ser implementada (que é viável).

Restringir o foco de análise aos problemas já contemplados pela “agenda (de discussão) política” leva a excluir questões que interessam a grupos política e socialmente desfavorecidos.

A percepção de que as políticas, mais do que o mercado, são as responsáveis pelo progresso social envolve o questionamento das relações sociais e políticas existentes, a consideração tanto das decisões tomadas como das “não decisões”.

Mesmo a *analysis for policy*, que supõe um interesse não (apenas) acadêmico e aplica o instrumental da administração visando a sua consecução, demanda a *analysis of policy* como etapa prévia. Caso contrário, se o *policy process* (processo de elaboração da política) não for entendido como um *political process*, esse instrumental será ineficaz (não adaptado ao mundo real).

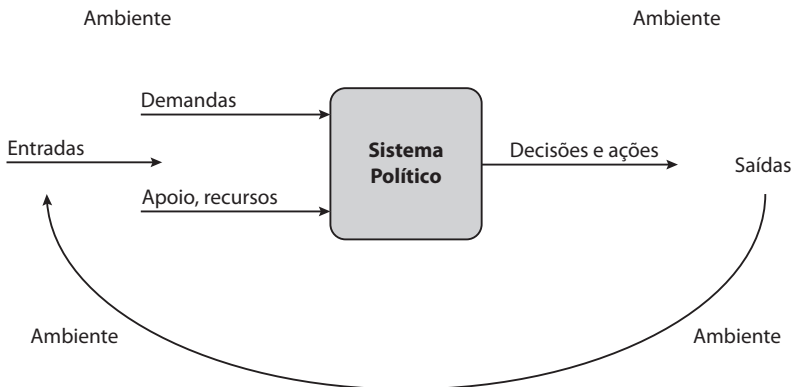
A postura do analista deve, em suma, levar em conta que a Análise de Política envolve tanto a melhoria do entendimento sobre a política e o processo político como prescrições visando melhores políticas.

### 3.2.6 A Análise de Política e o contexto da política

Minogue (apud Ham; Hill, 1993) ressalta que, dado que as políticas públicas produzem efeitos sobre a economia e a sociedade, qualquer teoria que as explique satisfatoriamente deve, também, explicar as inter-relações entre Estado, política e sociedade.

Para entender o processo de elaboração de políticas, Easton (1953, 1965) baseia-se num paradigma semelhante ao sistema biológico. Ele propõe que a atividade política seja analisada em termos de um sistema abarcando uma série de processos que devem permanecer em equilíbrio a fim de que a atividade sobreviva. Assim, a teoria dos sistemas proposta por Easton considera a vida política como um processo que engloba *inputs* (entradas ou perguntas), que vêm do ambiente externo (econômico, religioso, cultural etc.), que se transformam em *outputs* (saídas ou respostas) – as decisões políticas – os quais, por sua vez, retroagem sobre o ambiente circundante, provocando, assim, sempre novas perguntas (Bobbio, 1993).

A Análise de Política, dado que se deve levar em consideração o contexto social, o econômico e o político no qual se inserem os problemas enfocados, tem seu objeto representado pelo esquema proposto por Easton, como segue:



**Figura 2.** Objeto da análise de política.

Ham e Hill (1993) dizem que uma das vantagens do paradigma adotado por Easton está em que a teoria dos sistemas oferece uma forma de conceituar complexos

fenômenos políticos. Ao enfatizar os processos, em oposição a instituições ou estruturas, o enfoque de Easton representa um avanço, em relação a análises mais tradicionais, no âmbito da ciência política e da administração pública.

Esta visão permite que se defina um setor de política como um grupo de organizações complexas, conectadas umas às outras por dependência de recursos. Ela permite abordar a dependência de uma organização em relação a outra por meio do exame do fluxo de recursos financeiros. Ao fazê-lo, destacam-se três características da Análise de Política:

- As organizações são influenciadas pelas sociedades nas quais operam;
- É necessário assegurar que a análise do Estado seja baseada na compreensão de sua relação com a sociedade;
- As atividades do Estado nas sociedades modernas são, essencialmente, uma atividade organizacional.

De fato, aplicada às organizações, a teoria dos sistemas permite analisá-las como conjunto de entidades mais ou menos interdependentes e constituídas de partes que são variáveis mutuamente dependentes. Além disso, alguns temas são mais ou menos comuns às teorias da organização e dos sistemas: os agregados de indivíduos inseridos no sistema, as relações entre os indivíduos e o ambiente do sistema organizacional, as interações dos indivíduos dentro do sistema e as condições necessárias para garantir a estabilidade do sistema.

Ham e Hill (1993), porém, fazem algumas críticas à concepção geral do modelo sistêmico. A primeira destaca que ele faz uma excessiva redução lógica dos processos, em termos de demandas e de apoios convertidos em saídas, o que raramente ocorre de modo tão simples, no mundo prático da elaboração de políticas. O reconhecimento de alguns processos (manipulação de linguagem, criação de crises, imposição de agendas para autoridades ou mesmo simulação de políticas, por exemplo) é um importante corretivo de ingênuas hipóteses encontradas na teoria dos sistemas. Um segundo comentário ressalta que o enfoque sistêmico enfatiza a importância do processo central de conversão – a caixa-preta (*black box*) –, isto é, da tomada de decisões e, no entanto, dá-lhe pouca atenção, ao compará-lo às demandas e aos apoios externos. Isso indica a necessidade de os estudos basearem-se não apenas na análise de sistemas, mas, também, na dinâmica da tomada de decisões. Uma terceira crítica refere-se ao fato de o sistema e, em particular, a forma em que os processos ocorrem dentro da caixa-preta constituírem o próprio objeto da ação política. A relação entre as entidades de governo está sujeita a ajustes contínuos, na medida em que obrigações e orçamentos são alterados. Representações sistemáticas do processo de políticas tendem a dar aos conflitos a aparência de jogos. Nesse caso, o problema reside na

possibilidade de a política tratar tanto da garantia de um resultado específico, quanto da mudança nas regras do jogo.

Para Ham e Hill (1993), a própria ênfase da teoria sistêmica na ideia da *black box* (caixa-preta) é ilustrativa: a imagem saliente que os processos implícitos na caixa-preta dificilmente são penetrados e pesquisados. Tomando os três modelos de Allison (1971) que ajudam a entender os processos, Hill lembra que há o modelo do ator racional, o modelo do processo organizacional e o modelo de políticas burocráticas. No primeiro, os agentes devem escolher, entre alternativas, as metas e os objetivos da ação, de modo que suas consequências sejam as maiores possíveis. No segundo, a ação é vista como resultado do comportamento organizacional, estabelecido pelas rotinas e pelos procedimentos operacionais. O terceiro considera a ação como resultado de acordos entre grupos e indivíduos no sistema político.

Uma outra contribuição importante à compreensão dos processos políticos abordados nesta pesquisa é a metodologia desenvolvida por Matus (1996). No seu trabalho *Política, planificación y gobierno*, a preocupação implícita é com a análise para a política. Entretanto, algumas das suas críticas dos pressupostos básicos do planejamento sistêmico exibem elementos interessantes para a abordagem da Análise de Política. Como decorrência da discussão das falácias da teoria sistêmica, o autor introduziu dois novos conceitos, um dos quais foi adotado no presente estudo, como se abordará a seguir.

De acordo com Matus (1996, p. 72), o modelo sistêmico tradicional tende a tratar o próprio sistema como algo estático e incontestável ou, pelo menos, sujeito a raras mudanças fundamentais. Considera, como pressuposto, que, nesse modelo, o ator que planeja está fora ou sobre a realidade que planifica. O ator não coexiste nessa realidade com outros atores, que também planejam. Isso leva

o planejador sistêmico, ao não aceitar que sua teoria se baseia neste pressuposto básico, coloca-se diante do seguinte dilema: ou aceita o pressuposto mencionado, e tem uma teoria consistente, mas irreal nos seus pressupostos, ou o rechaça por ser irreal, mas então sua teoria é inconsistente.

Apoiando-se na suposição anterior, Matus (1996) deduz, como postulados do modelo sistêmico, que:

- sujeito é diferenciável do objeto;
- não pode haver mais de uma explicação verdadeira;
- explicar é descobrir as leis que regem o objeto;
- o poder não é um recurso escasso;
- não existe uma incerteza mal definida;
- os problemas a que se refere o plano são bem estruturados e têm solução conhecida.

Todos esses pressupostos têm regido as teorias em que se baseia a prática do planejamento, na América Latina e, exceto nos meios acadêmicos, não são questionados. A explicação que se tem procurado para os irrisórios efeitos alcançados pelos planejadores passa ao largo da crítica a tais postulados, contentando-se com apontar a precária qualidade dos planos, as deficiências das estatísticas, o escasso poder dos órgãos de planejamento, a inexperiência dos economistas, a deficiência de sua formação e o desinteresse político. O trabalho de Matus vai mais além, ao sustentar que os poucos resultados do planejamento tradicional latino-americano devem ser procurados naqueles pressupostos que conduzem a um conceito restrito de planejamento e de planejador e a uma prática economicista e tecnocrática, que se isola do planejamento político e do processo de governo.

Matus rejeita, de início, a suposição de que o ator que planeja está fora da realidade e que a realidade planejada é um objeto planificável, que não contém outros sujeitos criativos, que também planejam. Com isso, abrem-se novas portas para reformular, teoricamente, o planejamento, a função do planejador e a Análise de Políticas. Ao assumir que o ator está inserido numa realidade, em que coexiste com outros, que também planejam, Matus (1996) propõe alguns postulados:

- sujeito não é distinto do objeto;
- há mais de uma explicação verdadeira;
- os atores sociais geram possibilidades, em um sistema social criativo que, só em parte, segue leis;
- o poder é um recurso escasso e limita a possibilidade do “deve ser”;
- existe uma incerteza mal definida, que domina todo o sistema social; conseqüentemente, os problemas, a que se refere o plano, são quase-estruturados<sup>3</sup> (p. 580).

Com esses postulados, supera-se, também, a exigência de que o sistema esteja em equilíbrio, a fim de que a atividade sobreviva.

Se uma das vantagens do modelo sistêmico é que ele chama a atenção entre sistemas políticos e outros sistemas (Hill, 1993, p. 17), a abordagem de Matus, introduzindo uma nova conceituação de “meio ambiente”, vai bem mais além, ao considerar que os atores e os outros sistemas são elementos intrínsecos ao modelo de planejamento. Matus ainda introduz dois conceitos importantes: o de situação e o de momento<sup>4</sup>.

---

3. “Problema quase estruturado” é o que não se pode definir nem explicar com precisão; por isso, não se sabe bem como enfrentá-lo e, muito menos, conhecem-se os critérios para escolher entre as opções concebidas para enfrentá-lo. A primeira dificuldade com tais problemas está em reconhecê-los (Matus, 1996).

4. Estas duas expressões, adotadas e empregadas neste capítulo, foram definidas por Matus (1996) como: “‘Situação’ é a realidade explicada por um ator, que vive nela e a interpreta em função de sua própria

Este último será extensamente utilizado, dado que possibilita um recorte dinâmico e mais adequado ao enfoque analítico usado, a Análise de Política. Evitou-se a adoção do primeiro conceito, porquanto envolveria uma postura acadêmica um tanto controversa, na medida em que implica diferentes leituras e explicações de uma mesma realidade. Além do mais, a opção pela Análise de Política facultou uma compreensão satisfatória do problema proposto, nos termos do enfoque de Ham e Hill (1993), com o conceito de momento, de Matus (1996).

### 3.2.7 A Análise de Política e os níveis de análise

O analista das políticas públicas deve se situar fora do mundo do dia a dia da política (*politics*) de maneira a poder indagar acerca de algumas das grandes questões relacionadas à função do Estado na sociedade contemporânea e à distribuição de poder entre diferentes grupos sociais.

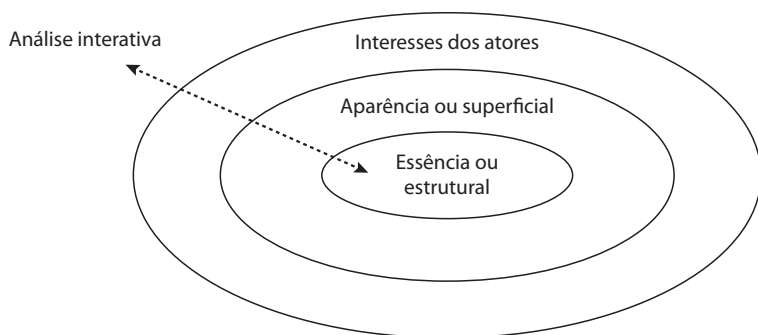
Para uma análise adequada, é necessário explorar três níveis. Níveis que podem ser entendidos, ao mesmo tempo, como níveis em que se dão realmente as relações políticas (*policy* e *politics*) e como categorias analíticas, isto é, como níveis em que estas relações devem ser analisadas. São eles:

- do funcionamento da estrutura administrativa (institucional). É o nível superficial das ligações e das redes intra e interagências, determinadas por fluxos de recursos e de autoridade etc., em que a análise está centrada no processo de decisão no interior das organizações e nas relações entre elas. É o que se pode denominar nível de aparência ou superficial.
- do processo de decisão. É o nível em que se manifestam os interesses presentes no âmbito da estrutura administrativa, isto é, dos grupos políticos presentes no seu interior e que influenciam no conteúdo das decisões tomadas. Dado que os grupos existentes no interior de uma instituição respondem a demandas de outros grupos externos, situados em outras instituições públicas e em organizações privadas, as características e o funcionamento dela não podem ser adequadamente entendidos a não ser em função das relações de poder que se manifestam entre esses grupos. É o que se pode denominar nível dos interesses dos atores.

---

ação. Por isso, cada ator pode ter uma explicação diferente de uma realidade. ‘Momento’ é uma instância repetitiva, pela qual passa um processo encadeado e contínuo, que não tem princípio nem fim bem demarcados” (p. 584). Em texto anterior (p. 577), Matus detalha esse conceito, explicitando que ele não tem uma característica meramente cronológica e que indica instância, ocasião, circunstância ou conjuntura, pela qual passa um processo contínuo ou em cadeia, sem começo nem fim bem definidos. Enfatiza que a passagem do processo por um momento determinado é apenas o domínio transitório desse momento sobre os outros, que sempre podem estar presentes.

- das relações entre Estado e sociedade. É o nível da estrutura de poder e das regras de sua formação, o da “infraestrutura econômico-material”. É o determinado pelas funções do Estado que asseguram a acumulação capitalista e a normalização das relações entre os grupos sociais. É o que explica, em última instância, a conformação dos outros dois níveis, quando pensados como níveis da realidade, ou as características que assumem as relações a serem investigadas, quando pensados como níveis de análise. Este nível de análise trata da função das agências estatais que, em sociedades capitalistas avançadas é, em última análise, o que assegura o processo de acumulação de capital e a sua legitimação perante a sociedade. É o que se pode denominar nível da essência ou estrutural.



**Figura 3.** Ciclo interativo da análise de política e seus níveis.

A Figura 3 ilustra o Ciclo Interativo da Análise de Política e os seus respectivos Níveis de Análise. Ela mostra que análise deve se desenvolver de forma reiterada (em ciclos de retroalimentação) do primeiro para o terceiro nível e vice-versa buscando responder as perguntas suscitadas pela pesquisa em cada nível. Como indicado, é no terceiro nível onde as razões últimas destas perguntas tendem a ser encontradas, uma vez que ele é o responsável pela manutenção da estabilidade política e pela legitimidade do processo de elaboração de políticas.

O momento de formulação da política é quando, através da filtragem das demandas, seleção dos temas e controle da agenda, ocorre um processo de enfrentamento entre os atores com ela envolvidos cujo grau de explicitação, pelas razões que se explora nas seções que seguem, é bastante variável. Ele vai desde uma situação de conflito explícito, em que há uma seleção “positiva” das demandas que se referem às funções que são necessárias para manutenção de formas de dominação na organização econômica, como suporte à acumulação de capital e à resolução de conflitos abertos



até uma de não tomada de decisão, que opera no nível negativo da exclusão dos temas que não interessam à estrutura capitalista (como a propriedade privada, ou a reforma agrária), selecionando os que entram, ou não, na agenda através de mecanismos que filtram ideologicamente os temas e os problemas.

Nos momentos da implementação e da avaliação, outros mecanismos de controle político se estabelecem tendo por cenário os dois primeiros níveis e, como âmbito maior e mais complexo de determinação, o terceiro.

É através do trânsito entre estes três níveis que, depois de várias reiterações, é possível conhecer o comportamento da “comunidade política” presente numa área qualquer de política pública, e desta maneira chegar a identificar as características mais essenciais de uma política. Este processo envolve: examinar a estrutura de relações de interesses políticos construídos pelos atores envolvidos, explicar a relação entre o primeiro nível superficial das instituições e o terceiro nível mais profundo da estrutura econômica.

Para ilustrar este ponto, pode-se dizer que a análise de uma política implica, primeiramente, em identificar as organizações (instituições públicas) com ela envolvidas e os atores que nestas se encontram em posição de maior evidência. Em seguida, e ainda no primeiro nível (institucional) de análise, identificar as relações institucionais (isto é, as sancionadas pela legislação, públicas etc.) que elas e seus respectivos atores-chave mantêm entre si.

Passando ao segundo nível, passa-se a pesquisar as relações que se estabelecem entre esses atores-chave que representam os grupos de interesse existentes no interior de uma instituição e de grupos externos, situados em outras instituições públicas e em organizações privadas. As relações de poder, as coalizões de interesse, a formação de grupos de pressão, a cooptação, a subordinação etc. devem ser cuidadosamente examinadas de maneira a explicar o funcionamento da instituição e as características da política. A determinação de existência de padrões de atuação recorrente de determinados atores-chave e a sua identificação com outros atores, instituições, grupos econômicos, partidos políticos etc. de modo a conhecer os interesses dos atores é o objetivo a ser perseguido neste nível de análise.

O terceiro nível de análise é, finalmente, o que permitirá, mediante uma tentativa sistemática de comparar a situação observada com o padrão (estrutura de poder e das regras de sua formação) conformado pelo modo de produção capitalista – sua “infraestrutura econômico-material” e sua “superestrutura ideológica” –, explicá-lo. É através do estabelecimento de relações entre a situação específica que está sendo analisada, ao que tipicamente tende a ocorrer no capitalismo avançado (ou periférico, no caso latino-americano), que se pode chegar a entender a essência, isto é, entender

porque as relações que se estabelecem entre as várias porções do Estado e destas com a sociedade são como são.

Pode-se entender o percurso proposto neste capítulo, e de resto por muitos dos pesquisadores da Análise de Política, como uma tentativa sistemática de percorrer este “caminho de ida e volta” apoiando-se no “mapa” que este terceiro nível de análise proporciona.

### 3.3 Visões do Estado e Análise Política

A natureza do modelo que o analista utiliza para entender as relações entre Estado e sociedade é crucial para os resultados que se obtêm ao se analisar (e elaborar) uma política pública. A tal ponto que os resultados que muitas vezes se obtêm podem variar consideravelmente segundo a visão que se adote. É claro que a escolha da visão a ser adotada como guia para a análise não é neutra. Mesmo quando se trata apenas de descrever e não de prescrever, neste caso como em outros que envolvem uma escolha onde a postura ideológica dificilmente pode ser colocada de lado, a opção realizada não é simplesmente metodológica. Não obstante, a escolha deve se dar tendo em vista as características específicas da política em análise. O que implica dizer que mesmo a visão particular do analista acerca do conjunto dos órgãos e das políticas que conformam o Estado seja mais próxima a uma das quatro visões (entendidas sempre e como em outros casos em que modelos de análise são propostos de situações extremas), ele não deve descartar a possibilidade de que a análise da política em foco tenha, como guia metodológico, uma das outras visões.

Esta seção apresenta as visões Pluralista, Marxista, Elitista e Corporativista.

#### 3.3.1 A visão Pluralista

A visão *pluralista* enfatiza as restrições que colocam sobre o Estado um grande espectro de grupos de pressão dotados de poder diferenciado nas diversas áreas onde se conformam as políticas públicas (embora nenhum possa ser considerado dominante), sendo estas um resultado das preferências destes grupos. O Estado (ou seus integrantes) é considerado, nesta visão, como um dentre estes grupos de pressão.

Esta visão tem como interlocutora a visão Marxista clássica, contrapondo-se a ela e reafirmando a democracia como valor fundamental e o voto como meio de expressão privilegiado dos indivíduos. A poliarquia (“democracia real”) e a ação de grupos de pressão é adotada, entretanto, como uma concepção mais realista.

A aceitação da interpretação pluralista implica na adoção de uma visão incremental (em oposição à racional) sobre o processo de elaboração de políticas, como se verá posteriormente.

### 3.3.2 A visão Elitista

A visão *Elitista* pode ser considerada como uma derivação/extensão da pluralista. O esforço de superação das óbvias limitações (e irrealismo) da visão pluralista levou à aceitação da existência de elites, proposta como fundamento teórico da visão elitista.

A visão elitista (ou neopluralista) ressalta o poder exercido por um pequeno número de bem organizados interesses sociais e a habilidade destes para alcançar seus objetivos.

### 3.3.3 A visão Marxista

A visão *Marxista* aponta a influência dos interesses econômicos na ação política e vê o Estado como um importante meio para a manutenção do predomínio de uma classe social particular.

Entre as suas subdivisões é importante destacar:

- **Instrumentalista:** entende o Estado liberal como um instrumento diretamente controlado “de fora” pela classe capitalista e compelido a agir de acordo com seus interesses (ela rege, mas não governa). Capitalistas, burocratas do Estado e líderes políticos formam um grupo coeso em função de sua origem de classe comum, estilos de vida e valores semelhantes etc. (afinidade com a visão Elitista) (Miliband, 1972).
- **Estado como árbitro:** quando existe relativo equilíbrio entre forças sociais, a burocracia estatal e os líderes político-militares podem intervir para impor políticas estabilizadoras que, embora não sejam controladas pela classe capitalista, servem aos seus interesses. Em situações normais (que não as de crise), o Estado atua como árbitro entre frações da classe dominante. A burocracia estatal é vista, diferentemente da corrente funcionalista, como um segmento independente/distinto da classe dominante, embora a serviço de seus interesses de longo prazo (Poulantzas, 1990).
- **Funcionalista:** a organização do Estado e a *policy making* é condicionada pelo imperativo da manutenção da acumulação capitalista. Funções: preservação da ordem, promoção da acumulação de capital e criação de condições para a legitimação. Os gastos governamentais para manter essas funções

são: “gastos sociais”, “investimento social” (para reduzir custos de produção), e “consumo social”. Enfatiza os processos macro e não, por exemplo, a questão do caráter da burocracia ou das elites (O’Connor, 1977).

- **Estruturalista:** o Estado é visto como um fator de coesão social, com a função de organizar a classe dominante e desorganizar as classes subordinadas através do uso de aparatos repressivos ou ideológicos (Althusser, 1998).
- **Escola da lógica do capital:** deduz a necessidade funcional do Estado de analisar o modo de produção capitalista. O Estado é entendido como um “capitalista coletivo ideal”. Ele provê as condições materiais gerais para a produção, estabelece as relações legais genéricas, regula e suprime os conflitos entre capital e trabalho e protege o capital nacional no mercado mundial (Altvater, 1989).
- **Escola “de Frankfurt”:** o Estado é entendido como uma forma institucionalizada de poder político que procura implementar e garantir o interesse coletivo de todos os membros de uma sociedade de classes dominada pelo capital. Combina as visões funcional e organizacional (Offe, 1994).

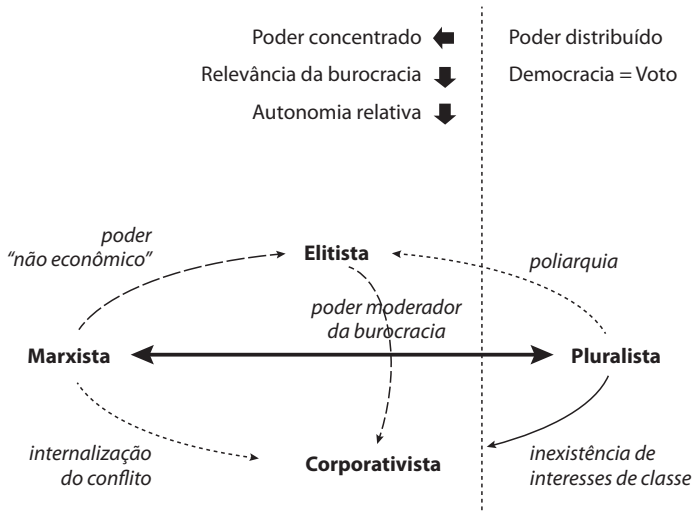
### 3.3.4 A visão Corporativista

A visão *Corporativista*, mantendo a ênfase na atuação de grupos de pressão (organizações de trabalhadores e de patrões), coloca que estes passam a ser integrados no Estado. Este é entendido como um mecanismo de controle de conflitos entre os grupos, subordinando-os aos interesses mais abrangentes e de longo prazo dos Estados nacionais, num ambiente de crescente concorrência internacional e de busca de competitividade e de diminuição do crescimento econômico dos países capitalistas. Embora os primeiros Estados corporativos tenham sido autoritários, depois de 1945, vários adotaram o neocorporativismo como forma de concertação.

A premissa em que se apoia esta visão é a de que os indivíduos podem ser melhor representados através de instituições funcionais/ocupacionais do que através de partidos políticos e mesmo do que unidades eleitorais geograficamente definidas. Trabalhadores, através de sindicatos; empregadores, através de federações; fazendeiros, através de câmaras de agricultura. Estas entidades de categorias ou agremiações são reconhecidas pelo Estado como possuindo monopólio de representação (podendo, assim, ser por ele controladas) e sendo responsabilizadas por funções administrativas em lugar do Estado.

### 3.3.5 Um quadro sinóptico

A Figura 4 oferece um quadro sinóptico das visões caracterizadas.



**Figura 4.** Visões do Estado Capitalista Moderno.

Nele, as quatro posições estão colocadas em situações opostas, querendo indicar, com isto, as diferenças ideológicas que guardam entre si. O traço vertical separa – à esquerda – as que aceitam a hipótese de existência de um poder concentrado. A importância da burocracia no controle do aparelho de Estado e a autonomia relativa deste em relação à classe dominante. As flechas, finalmente, indicam as possibilidades teóricas de derivação das visões.

Assim, a visão Elitista pode ser considerada como uma extensão da Marxista, uma vez que considera outros fatores que não os econômicos como determinantes na formação de elites políticas.

A visão Corporativista pode ser considerada como resultado da ênfase colocada pelas interpretações Neomarxistas no papel central do Estado no processo político. Por outra via, convergente, dá ênfase colocada pela interpretação Elitista no papel das *state elites*.

As visões Pluralista, Elitista e Corporativista são ao mesmo tempo visões/interpretações e propostas normativas de organização da sociedade e da economia no capitalismo. A visão marxista, pelo contrário, constitui-se numa crítica à formação social capitalista. A proposta normativa que ela apresenta transcende os limites do capitalismo.

### 3.4 O papel da burocracia no Estado contemporâneo

O estudo das organizações deve muito a Max Weber, com seu enfoque da burocracia no Estado moderno. Ele desenvolveu proposições sobre a estrutura das organizações, em que a administração se apoia na racionalidade formal. Segundo Ham e Hill (1993), Weber – objetivando estabelecer um tipo genérico de organização e explicar por que motivo ela cresce em importância – apontou as seguintes características definidoras de burocracia:

- uma organização contínua, com uma ou mais funções específicas, cuja operação é delimitada por certas regras – a consistência e a continuidade, no interior da organização, são garantidas pelo registro de todos os atos, regras e decisões inerentes à organização;
- a organização dos funcionários está na base da hierarquia – o escopo da autoridade, no interior dessa hierarquia, é claro, definindo os direitos e os deveres dos funcionários, em cada nível hierárquico então especificados;
- os funcionários são separados da propriedade dos meios de administração e de produção – eles são livres, estando sujeitos à autoridade somente no que diz respeito a suas obrigações oficiais, enquanto funcionários de uma organização;
- os funcionários são indicados, não eleitos, baseando-se essa indicação em critérios impessoais e são promovidos por mérito;
- pagam-se salários fixos aos funcionários e as regras de emprego e de relações de trabalho são previamente definidas – a escala de salários é graduada de acordo com a posição dos funcionários na hierarquia e o emprego é permanente, estando garantida certa estabilidade e previsto o pagamento de pensões após a aposentadoria.

A discussão sobre o papel da burocracia no Estado capitalista contemporâneo pode ser entendida a partir do ideal Weberiano, nele introduzindo os “desvios” impostos pela realidade. Balizam esta discussão perguntas como:

- Quem controla a burocracia? Os políticos, as elites, a opinião pública?
- Ela está submetida apenas a controles internos?
- Como atua a burocracia?
- Ela age segundo seus próprios interesses (*bureau maximizing, bureau shaping*)?
- Em termos econômicos, funciona como um monopólio administrador de preços e de quantidades em seu próprio interesse (*public choice*)?
- Como se organiza?

A reflexão sobre a burocracia dá-se num contexto marcado pelo embate capitalismo *x* socialismo (que terminaria por extinguir o Estado e a própria burocracia). Em relação à burocracia soviética, não terá a benevolência do “marxismo oficial” neutralizado a crítica que seus partidários deveriam fazer à burocracia das sociedades capitalistas?

À pergunta de como se afasta a burocracia “real” do paradigma ideal Weberiano, ou o que é, hoje, um bom burocrata, alguns autores, respondem como:

- a burocracia pode ser um instrumento que permite atenuar o poder econômico da burguesia – defendendo a democracia (visão pluralista);
- a burocracia pode agir em conformidade com o poder econômico – autonomia relativa (visão elitista).

Muitos advogam que, pelo menos nos países capitalistas avançados, o poder decisório da burocracia no processo de *policy making* parece ser capaz, em situações normais, de contrabalançar os interesses econômicos. Mas até que ponto a burocracia pode atuar em um ambiente distinto? Não estará ela presa às formas de dominação existentes (conservadorismo intrínseco)?

O fato é que a burocracia possui um poder cada vez maior para definir o caráter das políticas públicas no âmbito de um sistema presidido por um Estado crescentemente corporativo, que combina a propriedade privada dos meios de produção com o controle público exercido por uma burocracia constituída de “filhos da classe média”, que ascedem a privilégios no âmbito do Estado de bem-estar.

A corrente da *public choice* que propõe a privatização e a reforma do Estado parece visualizar, na sua versão mais de “direita”, o mercado como “regulador” da burocracia, enquanto que uma visão mais de “esquerda” entende a participação e o controle públicos como antídotos eficazes ao poder da burocracia.

Em suma, as contribuições teóricas a respeito das organizações e da burocracia pública ultrapassaram a perspectiva do formalismo idealizado por Max Weber. Alguns estudos, ao longo das últimas décadas, deslocaram a ênfase para o ambiente das organizações, enquanto outros deram prioridade às regras e às estruturas, bem como às relações entre as organizações, os indivíduos e as estruturas informais. A evolução das abordagens evidenciou as conexões entre questões organizacionais internas e o contexto externo.

### 3.5 Poder e tomada de decisão

O estudo dos processos de decisão é um importante ponto de partida para entender as relações de poder. A análise sobre poder e a decisão parte do debate entre elitistas e pluralistas, que diferem nas concepções sobre a distribuição do poder na sociedade atual, como também nos métodos de análise que devem ser usados para proceder a investigação.

Em um dos estudos seminais sobre as “*elites governantes*”, Robert Dahl (1958) tomou como ponto de partida os resultados do trabalho de Floyd Hunter (1953) sobre o poder local (concluindo que o controle estava nas mãos de um pequeno grupo de indivíduos-chave) e do estudo de e Wright Mills (1956) a respeito do poder nacional nos EUA (que apontava a existência de uma elite formada pelos militares, corporações e agências estatais). Segundo ele, os métodos utilizados por Hunter e Mills não foram suficientemente rigorosos para justificar suas conclusões a respeito da existência de elites.

Defendendo um ponto de vista pluralista (em contraposição ao elitista), ele entende que os pesquisadores deveriam analisar casos em que existam diferenças de preferência entre os atores: quem estuda o poder deve analisar decisões reais, envolvendo atores que possuam preferências diferentes, e explorar se as preferências de uma hipotética elite dominante são adotadas no lugar das de outros grupos. Isso porque, para Dahl (1958, p. 203), *A tem poder sobre B, na medida em que ele pode levar B a fazer algo que, de outra forma, não faria. E conclui: Atores cujas preferências prevalecem em conflitos sobre questões políticas-chave são os que exercem o poder em um sistema político.*

Segundo outros autores, existe consenso de que os conflitos sobre assuntos-chave fornecem evidências sobre a natureza da distribuição de poder, mas estas evidências precisam ser suplementadas por análises de não tomada de decisão. Em alguns casos, a não tomada de decisão assume a forma de decisão e, ao contrário do que postulam os pluralistas, pode ser investigada com a metodologia que estes propõem. Mais complicado é estudar o poder quando exercido como formador de opinião. Essa dimensão é considerada por muitos como a mais importante e o aspecto mais difícil da pesquisa de poder. Esta discussão metodológica é o que leva Ham e Hill (1993) a chamarem a atenção para o fato de que, muitas vezes, os debates sobre a distribuição de poder na sociedade desenvolvem-se no terreno das metodologias de pesquisa utilizadas e das definições, desviando o foco da natureza e da estrutura do poder.

De modo a tornar mais focada a discussão, estes autores descrevem o debate travado entre os analistas vinculados às vertentes elitista e pluralista, a partir de meados da década de 1950, englobando as relações que podem ser estabelecidas entre



o poder e sua determinação ou influência sobre as decisões tomadas em âmbito governamental.

Embora se adote, aqui, o roteiro de apresentação por eles formulado, vale uma lembrança que, talvez, pareça óbvia. Neste caso, como em tantos outros que se apresenta ao longo deste capítulo, e que envolvem escolhas metodológicas, a opção do analista não deve se dar em função de qualquer consideração normativa. Trata-se de escolher um modelo descritivo; isto é, que melhor descreva a realidade existente. Algo que represente, explique, o que é e não o que deve ser. Assim, embora o enfoque de apresentação que adota o capítulo procure revelar o embate ideológico que preside a discussão acadêmica, isto não deve ser tomado (pelo contrário!) como uma intenção de sugerir ao analista que seu trabalho de análise deva implicar em escolhas que não aquelas baseadas exclusivamente na fidedignidade, da aderência em relação ao mundo real.

### 3.5.1 O debate entre pluralismo e elitismo

Este debate revela as divergências de posição entre os estudos de Dahl, por um lado, e os de Hunter e Mills, por outro, sobre a existência de uma elite dominante, beneficiária das decisões e dos resultados das políticas públicas em cidades norte-americanas, nos trabalhos de Dahl e Hunter, e para todo os EUA, no estudo de Mills.

Em seu trabalho, Dahl (1989) aponta que os métodos de pesquisa utilizados por Hunter e Mills não foram suficientemente rigorosos para justificar suas conclusões. Utilizando a metodologia que propôs, no seu estudo empírico acerca de *New Haven* (publicado sob o título de *Quem governa?*), ele analisa as desigualdades (cumulativas ou não) em termos de controle de recursos de poder, a forma de tomada de decisões importantes e o padrão de liderança (se oligárquico ou pluralista). E concluiu que, no período de 1780 a 1950, ocorreu uma transição gradativa, em *New Haven*, da oligarquia para o pluralismo.

Outros estudos sobre educação e saúde concluíram que o poder não estava concentrado em grupos particulares, como os teóricos elitistas haviam suposto. Pelo contrário, devido ao fato de os recursos, que contribuem para o poder, estarem dispersos na população, o poder estava fragmentado entre diferentes atores. Embora apenas algumas pessoas tivessem influência sobre questões-chave, a maioria tinha influência indireta, através do poder do voto. Essa abordagem evidenciou a importância de considerar como decisões-chave são tomadas e como as preferências, não só da elite, mas também dos outros grupos de atores, atuam no processo.

Dahl afirma não haver encontrado evidências da existência de uma elite que seria beneficiada por decisões e por orientações das políticas públicas. Diferentemente, Mills afirmara, antes dele, que uma elite de poder composta de militares,

de corporações e de agências de Estado governava os EUA, e Hunter, examinado a distribuição do poder em Atlanta, relatara ter observado que o poder nesta cidade se concentrava sob o controle de um certo número de indivíduos-chave.

A crítica de Dahl aos estudos elitistas concentra-se no fato de que os trabalhos que afirmam haver encontrado evidências da existência de beneficiários de políticas públicas teriam examinado a “reputação de poder” (posição ou status) de indivíduos em sua comunidade ou organização. Segundo Dahl, estas pesquisas não teriam se detido sobre as decisões reais que teriam sido tomadas e se, nestas decisões, as preferências expressas por algum grupo de poder teriam sido, de fato, atendidas em lugar das de outros grupos. Estas seriam as bases da metodologia proposta por Dahl para o exame da influência do poder nas decisões.

### **3.5.2 As duas faces do poder**

Ham e Hill (1993) afirmam que os trabalhos de Dahl, longe de resolverem as pendências entre elitistas e pluralistas, teriam aberto uma nova perspectiva de estudos sobre o exercício do poder quando Bachrach e Baratz (1962), criticando as conclusões de Dahl, afirmam que o exame do poder não poderia ficar restrito a decisões-chave ou a um comportamento efetivo.

Estes autores formularam um “complemento” à definição de Dahl sobre o poder. Em resumo, concluíram que o poder também é exercido quando um ator social, que controla recursos de poder, utiliza suas forças para criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que venham a restringir o debate a questões que possam ser politicamente inócuas a si próprio.

Esta definição dá origem aos conceitos de mobilização de opinião ou de conformação do processo político a questões seguras. Desta forma, os autores apontam para a existência de duas faces do exercício do poder:

- uma explícita, atuando no nível dos conflitos abertos sobre decisões-chave;
- outra, não aberta, em que os grupos jogam para suprimir os conflitos e para impedir sua chegada ao processo de elaboração da política (à agenda de política).

Bachrach e Baratz contribuíram para o surgimento de uma nova fase do debate sobre a decisão e o poder, ao sustentar que pesquisar o poder não envolve, simplesmente, o exame de decisões-chave, como propunha a metodologia de Dahl. Para eles, o poder é também exercido quando ‘A’ utiliza suas energias para criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam o escopo dos processos políticos à consideração pública somente das questões inócuas para ‘A’.

Citam, como exemplo, as questões sobre preconceito de cor, nas quais se veem claramente as duas faces do poder: uma operando nos conflitos abertos sobre decisões-chave, e a outra buscando suprimir conflitos e fazendo de tudo para o assunto não entrar no processo político, mediante o que Bachrach e Baratz denominam de “não tomada de decisão”.

A ideia forte dos autores no campo metodológico é que a metodologia de Dahl para pesquisar o poder é inadequada ou, pelo menos, parcial. Isto porque a teoria pluralista é baseada numa concepção liberal que iguala os interesses das pessoas a preferências por elas expressas. Mas se os interesses das pessoas forem entendidos não como aquilo que elas afirmam ser, a natureza destes interesses pode ser inferida através da observação da ação e da não ação política.

Assim, uma análise completa deve perceber tanto o que, de fato, acontece, como aquilo que não acontece e revelar os meios pelos quais a mobilização de opinião atua para limitar o escopo do debate.

Bachrach e Baratz (1962) definem a não tomada de decisão como a prática de limitar o alcance real da tomada de decisão a questões seguras, através da manipulação de valores dominantes na comunidade, mitos, procedimentos e instituições políticas. Segundo os autores, a não tomada de decisão existe quando os valores dominantes, as regras do jogo aceitas, as relações de poder entre grupos e os instrumentos de força, separadamente ou combinados, efetivamente previnem que certas reclamações transformem-se em assuntos maduros que exijam decisão, diferindo de assuntos que não se devem tornar objeto de decisão (entrar na agenda de política).

Nesta caracterização, convém chamar a atenção, ainda, para que a conceituação apresentada possa ser distinguida de situações como a decisão de não agir ou a decisão de não decidir. Nestes dois casos, os temas ou os assuntos focos de debate são explicitados, isto é, entram na agenda e são objeto de uma decisão de não agir. Na situação de não tomada de decisão sequer se permite que as questões e as demandas venham a se tornar temas para uma eventual decisão.

Autores como Easton (1965), ao trabalharem com seu enfoque sistêmico do processo político, também apontam o fato de que existe um modo de regulação de demandas políticas que busca proteger e preservar a estabilidade de sistemas políticos e, adotando um ponto de vista bastante semelhante, discutem a existência de *gate-keepers* que ajudam a controlar o fluxo de assuntos para dentro da arena política.

Bachrach e Baratz (1962) vão mais além ao enfatizar os meios pelos quais os interesses estabelecidos se protegem pela não tomada de decisão. Assim, a regulação da demanda não é uma atividade neutra, mas, sim, contrária ao interesse das pessoas e dos grupos que procuram uma realocação de valores. Segundo eles, então, a forma

como certos interesses presentes no processo político protegem-se dos que pretendem alterar o *status quo* são as estratégias de não tomada de decisão.

O processo de regulação de demandas seria, portanto, uma forma de atuação política fundamentalmente não neutra, buscando, de fato, favorecer ou preservar interesses de pessoas ou de grupos. Esta posição está inserida no interior de uma concepção para a ação política em que a distribuição de poder é percebida como muito menos equilibrada do que acreditam Dahl e os autores da vertente pluralista.<sup>5</sup>

Crenson (1971) corrobora, através de um estudo de caso, as críticas de Bachrach e Baratz aos pluralistas e afirma que a ação observável oferece um guia incompleto para pesquisar o exercício do poder. De fato, ao colocar que, como uma das implicações das suas análises, a distribuição de poder tende a ser menos equilibrada que a referida pelos pluralistas, a visão elitista nega no terreno metodológico a afirmação de que as não decisões serão “não pesquisáveis” quando não se puderem identificar reclamações encobertas e conflitos que não entram na agenda de política. Isto é, se nenhuma queixa ou conflito puder ser descoberta, pode-se afirmar que a não tomada de decisão pode não ter ocorrido.

Assim, respondendo à réplica dos pluralistas, que afirmavam que a não tomada de decisões seria “não pesquisável”, Bachrach e Baratz (1962) apresentam a possibilidade de seu estudo através do levantamento de demandas, de reclamações ou de conflitos que não entraram na arena política: se nenhuma queixa ou conflito puder ser descoberto, então, existiria uma situação de consenso político e uma situação de não tomada de decisão não teria ocorrido.

Diante das críticas de que sua metodologia e seus conceitos não seriam adequados para investigar (e contribuir para resolver) questões relativas a conflitos potenciais ou emergentes, e que, assim, era legítimo considerar a não tomada de decisão como um tipo de decisão, os partidários da visão elitista foram reformulando suas posições.

É preciso examinar não apenas os conflitos abertos, mas o sistema de dominação: quem ganha em uma organização não o faz somente através de batalhas. Na verdade, quem conquista vantagens, beneficia-se dos valores dominantes, que agem como padrões ou critérios para a operação de uma organização. Dessa forma, o poder é exercido, ainda que conflitos abertos possam não ocorrer.

É nesse ponto que a chamada segunda dimensão do poder, “descoberta” por Bachrach e Baratz, começa a dar lugar a uma nova visão. A que enfatiza que o poder pode ser usado para manipular os interesses e as preferências das pessoas e, assim,

---

5. Esta concepção remete à posição IV da racionalidade limitada por condicionantes estruturais, proposta por Forester (1989).

aumentar ainda mais o poder de quem o detém. É isto que diferencia a posição de Lukes (1974), examinada a seguir, da assumida por Bachrach e Baratz (1962).

### 3.5.3 A terceira face do poder

Segundo Lukes (1974), o poder pode ser estudado em três dimensões:

- a dos *conflitos abertos* entre atores sobre assuntos-chave, quando o exercício do poder pode ser observado através da metodologia proposta pela concepção pluralista;
- a dos *conflitos encobertos*, quando ocorre a supressão das reclamações impedindo que cheguem a ser incluídas na agenda de decisão, como em Bachrach e Baratz, com a não tomada de decisão;
- a dos *conflitos latentes*, quando o exercício do poder se dá conformando as preferências da população, de maneira a prevenir que conflitos abertos ou encobertos venham a se manifestar (conflitos latentes ou “potenciais”).

Lukes chama a atenção para algo distinto ao conceito de “não tomada de decisão”. Algo distinto de decidir, de não decidir ou de decidir não agir porque os assuntos nem sequer se tornam matéria de decisão (permanecem encobertos).

Para esclarecer sua posição, Lukes formula uma nova definição de poder que é por ele utilizada: A exerce poder sobre B na medida em que A influencia ou afeta B de um modo que contraria os interesses de B (p. 27).

Ele se refere, portanto, a uma situação em que o poder é usado de forma abrangente, mas difusa e sutil, para impedir que até mesmo conflitos encobertos e assuntos potenciais que poderiam vir a entrar na agenda de política se conformem.

Uma situação em que se manifesta a terceira face do poder ocorre quando os valores dominantes, as regras do jogo, as relações de poder entre grupos, efetivamente impedem que determinados desacordos possam vir a se transformar em disputas que demandem decisões.

Neste tipo de situação, a existência de consenso não indica que o poder não esteja sendo exercido. As “preferências” das pessoas (tal como entendidas pelos pluralistas) já seriam conformadas pela sociedade em que vivem (socialização pela educação, mídia etc.), dando lugar a uma situação em que estas poderiam ser significativamente diferentes de seus “interesses reais”. Estes, então, só poderiam ser por eles percebidos como tais, dando margem a conflitos abertos ou mesmo a encobertos, em situações de elevada autonomia relativa dos atores sociais, sobre os quais atua este processo de mobilização – ou manipulação – de opinião.

### 3.5.4 A terceira face do poder e a pesquisa sobre poder e decisão

A discussão que se estabelece entre as duas visões – pluralista e elitista – no plano metodológico, torna-se ainda mais complexa e interessante com a contribuição de Lukes (1974) quando ele afirma que o poder teria que ser estudado segundo aquelas três dimensões. Isto explicita a existência de mais um grau de dificuldade de análise das situações e dos processos concretos através dos quais políticas são formuladas.

Visto que o interesse dos cidadãos é apontado pela visão pluralista como o fundamento principal das escolhas realizadas, a proposição de que os interesses manifestos, os que aparentemente (mas não efetivamente, segundo os elitistas) estão em jogo, podem ser apenas o resultado da manipulação de interesses “reais”, coloca para aquela visão um problema metodológico insolúvel (“impesquisável”).

A pesquisa do poder teria, então, que se valer de outros conceitos e relações, senão alternativos, suplementares aos propostos pela visão pluralista. Um deles seria o de sistema de dominação: o sistema de valores dominante que atua na sociedade e, em particular, no interior das organizações, em favor de certos grupos. Outros seriam os mecanismos ideológicos de difusão do sistema de crenças e de valores, os quais não devem ser entendidos como uma manipulação simples, evidente e nem mesmo consciente. Eles conformam uma situação em que as elites não precisam “lutar” para exercer o poder.

É evidente que o exercício do poder tende a beneficiar os grupos que o detêm. O que esses conceitos pretendem desnudar é o fato de que mesmo as ações pontuais de um determinado grupo subordinado podem não ser tentadas devido à postura fatalista de que suas reclamações nunca serão atendidas.

É oportuno lembrar, entretanto, que mudanças econômicas ou políticas em uma determinada sociedade podem tornar possível a inclusão na agenda de política de assuntos até então não considerados porque envolvidos na penumbra que caracteriza a terceira face do poder. Mudanças que permitam um aumento do grau de autonomia relativa dos atores sociais subordinados em relação aos dominantes, ou, mais precisamente, ao processo de mobilização de opinião que estes instrumentalizam – o que se poderia referir como um ganho de consciência política – faria com que conflitos latentes pudessem emergir.

No decorrer do debate entre as duas visões, os pluralistas passam a admitir que é necessário examinar as relações entre o poder, os interesses das pessoas e as preferências por elas manifestadas. Isto é, relaxa-se a posição pluralista extrema, baseada na concepção liberal, que iguala os interesses das pessoas as suas preferências expressas –, de que os interesses das pessoas são o que elas afirmam ser. E, desta forma, altera-se, também, a premissa metodológica de que a natureza desses interesses não pode ser inferida pela observação de situações de não tomada de decisão.

Essa argumentação coloca dois problemas: o primeiro refere-se às situações em que as pessoas agem, ou não, contrariamente aos seus interesses (quando as elites conseguem controlar suas opiniões e preferências); o segundo é que o modo mais efetivo de dominação de um “grupo de poder” é prevenir o surgimento e o crescimento de conflitos.

Os mecanismos ideológicos são caminhos através dos quais as pessoas interpretam o mundo, transmitem e perpetuam um sistema de valores e de verdades. Esses mecanismos resultam na dominação de uns grupos por outros, cujos interesses estes grupos passam, também, a defender ou a servir. Torna-se ainda mais complexa a situação quando se tem em conta que ideologias dominantes refletem a experiência de vida de todas as classes e são consenso, porque refletem o modo de vida da sociedade, como um todo (Saunders, 1980, p. 55-56). Ademais, a manipulação consciente faz da ideologia uma força poderosa, subjacente à aderência da comunidade a um conjunto de normas e de metas aparentemente autoimpostas, autorreguladas ou “naturais”.

Mecanismos de seleção de assuntos, típicos do capitalismo regulado pelo Estado, incluem, tanto os de tipo ideológico e comportamental, como os de tipo repressivo (polícia, justiça) e estruturais (limites impostos pelas demandas da acumulação capitalista que podem ser tratados pelo Estado).

Do ponto de vista metodológico, argumenta a visão elitista, que, como o Estado capitalista, para melhor servir aos objetivos da acumulação, precisa aparentar neutralidade, ele deve adotar um padrão consistentemente viesado de filtragem de assuntos, o que torna realmente difícil pesquisar situações de conflito encoberto ou latente.

Como podem ser pesquisadas situações em que existe cooptação, ou que envolvem a delegação de poder de decisão a comissões que nunca se reúnem, ou ainda que envolvem a conformação de interesses mediante mecanismos de controle ideológico?

É interessante, embora possa ser considerada hipócrita, a reação pluralista ao conceito desenvolvido por Lukes (1974): a pesquisa dos “interesses reais” poderia ser feita através de avaliações sobre quem ganha e quem perde em determinadas situações. Mas, a pergunta sobre “quem se beneficia?”, apesar de interessante, pouco tem a ver com a sobre “quem governa?”.

De acordo com essa formulação, examinar quem ganha e quem perde, em uma comunidade ou uma sociedade particular, revela aqueles cujos interesses reais foram ou não contemplados. Tanto Saunders (1980) quanto Bachrach e Baratz (1962) concordam que a questão central, nas pesquisas sobre o poder, diz respeito a quem se beneficia. Segundo Polsby (1980), saber quem se beneficia é tema interessante e frutífero para a pesquisa, mas difere da questão relativa a quem governa. Para ele, mesmo demonstrando que um dado *status quo* beneficia algumas pessoas de forma desproporcional, isso não prova que tais beneficiários possam, no futuro, vir a agir efetivamente

para impedir mudanças, isto é, governar. Seria isso um lembrete útil de que indivíduos podem se beneficiar, de forma não intencional, da elaboração de políticas.

Quando o poder é exercido como formador de opinião, torna-se mais complicado estudá-lo. No entanto, este ângulo é o que mais importa. Por isso, a despeito dos problemas de realizar a sua pesquisa, um grande esforço vem sendo feito e alguns caminhos foram apontados, em particular o do emprego simultâneo de teorias aparentemente conflitantes. Segundo Blowers (1984), é óbvio que perspectivas diferentes iluminam aspectos diferentes do conflito do poder e cada uma delas é incompleta (p. 250-251). Essa observação põe em relevo a importância da multidisciplinaridade e da interdisciplinaridade nas pesquisas sobre o poder.

As abordagens disciplinares tradicionais da ciência política revelam bastante força analítica quando se trata da fase ativa do conflito e quando há evidências para embasar a ideia da existência de participação, de receptividade e do papel dos atores. A crítica neolitista é, de certa forma, complementar. O estruturalismo com raiz na abordagem da economia, com sua ênfase nos interesses e nas forças econômicas subjacentes e com a negação da importância da ação individual na explicação dos resultados dos conflitos, leva a análise adiante. Ela pode auxiliar, mesmo sem os determinantes de ‘interesses de classe’ ou ‘forças econômicas’, porquanto bastaria o conceito de ‘grupos de poder’, que incluem elites profissionais e burocráticas. Ressalte-se, porém, que as estruturas não são fixas e imutáveis: ao invés disso, elas se modificam pela ação e algumas ações podem ser, de propósito, direcionadas à tentativa de modificação das estruturas. A ordem reinante é renegociada, incessantemente. Essa renegociação, decerto, não constitui um processo fácil, mas, ao abordar os determinantes da tomada de decisões, ela não deve ser, em absoluto, desconsiderada.

O Quadro 1 sistematiza a proposição de Ham e Hill (1993) que, reunindo a contribuição de Bachrach e Baratz (1962) e de outros autores, sugerem cinco formas que a não tomada de decisão pode assumir e que deveriam ser tomadas como guia para a pesquisa.

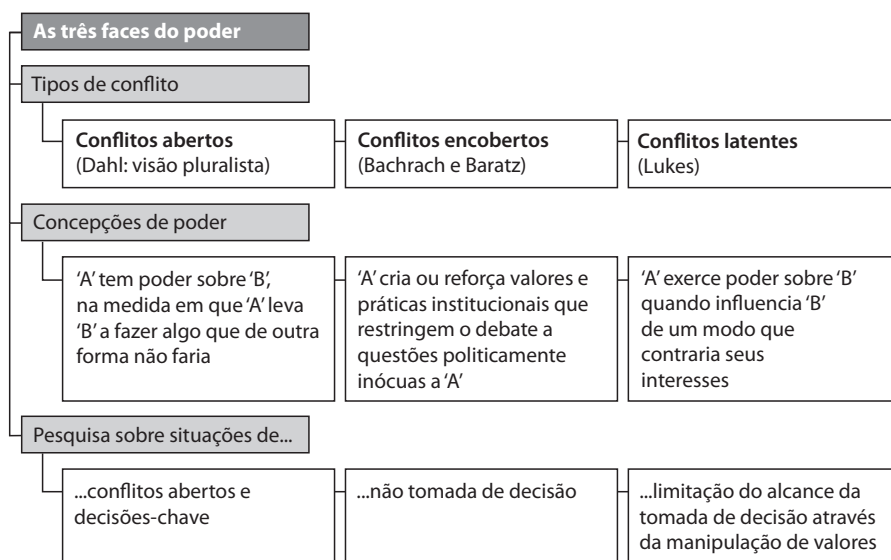
**Quadro 1.** Guia para a pesquisa de situações de não tomada de decisão.

Usar a força de forma indireta ou velada para impedir que demandas cheguem ao processo político (no limite, o terrorismo).
Usar o poder para impedir o surgimento de questionamentos através da cooptação.
Invocar regras ou procedimentos existentes, criar novos ou modificar os existentes como forma de bloquear reivindicações (“mandar fazer estudo detalhado”, “criar uma comissão”).
Invocar a existência de valores supremos para evitar ou para desviar contestações não desejadas (referência a valores como impatriótico, imoral).
Dissuadir atores mais fracos de agir indicando “sutilmente”, por antecipação, as reações que poderão ocorrer.



### 3.5.5 Um quadro sinóptico

A Figura 5 oferece um quadro sinóptico do conteúdo apresentado.



**Figura 5.** O estudo do poder e dos processos de decisão.

### 3.6 Os modelos de tomada de decisão: o confronto entre o racionalismo e o incrementalismo

Como indicado anteriormente, a expressão “elaboração de políticas” dá conta de três processos ligados através de laços de realimentação, que denominamos de momentos, mas que são mais comumente (embora equivocadamente, em nosso entender) referidos como fases ou etapas. Esses processos são usualmente separados, para fins de análise, em formulação, implementação e avaliação de políticas.

O debate sobre o grau de objetividade e de racionalidade com que deve ser efetivado o primeiro destes processos – o processo decisório ou da formulação de políticas, ou ainda, o momento de definição preliminar de objetivos e de estratégias – através da ação dos analistas, fazedores de política ou mesmo dos dirigentes públicos, é um tema importante da Análise de Políticas. A posição aparentemente predominante no debate entre a visão racional e a incremental é aquela que atribui, a esta última, um maior peso aos fatores de ordem política (*politics*) nas escolhas que são efetivamente realizadas no decorrer do processo decisório. Podem ser encontradas, na literatura,

diversas abordagens que buscam verificar os limites e as relações entre racionalidade, poder e decisão e, desta forma, fazer com que a Análise de Política possa, de fato, ser um suporte às decisões e uma ferramenta para a melhoria do processo de elaboração de políticas.

### 3.6.1 As origens do debate

Ham e Hill (1993) utilizam um enfoque histórico que é, aqui, adotado para entender as origens deste debate. Para tanto, examinam-se os autores mais representativos das duas visões, estudando, especialmente, as abordagens críticas de Lindblom (1965), Simon (1945), Dror (1964) e Etzioni (1967), sobre os modelos racional-compreensivo, de racionalidade limitada, incremental e de análise estratégica, buscando pontos em comum e relações entre eles.

Partindo das duas posições extremas, é possível mostrar como se pode ir gerando uma postura equidistante e eclética. Reconhecendo que os dois modelos – incremental e racional – são lentes conceituais irreconciliáveis, o objetivo é chegar a uma visão adaptável às diferentes situações encontradas na realidade.

As duas devem, de fato, ser interpretadas como modelos idealizados do processo de tomada de decisão que se baseiam em posições no limite antagônicas acerca da estrutura de poder na sociedade capitalista, da concepção do Estado e do papel da burocracia.

Para entender mais claramente a questão, cabe lembrar a distinção clássica entre:

- **Modelo ideal:** é uma construção mental, um exercício artificial de raciocínio que consiste, inicialmente, em selecionar aspectos de uma dada realidade (ou sistema), que atuarão como variáveis do modelo, e imputar relações de causalidade entre estas. Ele é uma caricatura que, mais do que explicar a realidade, permite contrastá-la e explicá-la como um desvio em relação ao modelo;
- **Modelo descritivo:** partindo do modelo ideal, e identificando os limites que condicionam o processo de decisão, pode-se chegar a modelos que descrevem satisfatoriamente a realidade;
- **Modelo prescritivo:** supõe uma intenção de como deve ser a realidade.

Existe uma fundada associação entre o incrementalismo e a postura descritiva da análise política, e entre o racionalismo e a postura normativa. Não obstante, é uma preocupação recorrente dos autores que pesquisam sobre o tema formular um instrumento normativo que evite o irrealismo do racionalismo e a incompletude do incrementalismo.

A visão **incremental** coloca que a ação de “partidários” de posições distintas interessados em influenciar as decisões no âmbito do processo político, ao provocarem um ajuste mútuo e contínuo entre suas posições, asseguraria o ideal democrático do pluralismo. Coloca, por outro lado, que o racionalismo, por não considerar os interesses políticos existentes na sociedade, conduziria à “engenharia social” e ao autoritarismo.

Simon, em *O comportamento administrativo* (1945), ao concentrar a ênfase na busca por eficácia administrativa no interior das organizações para a análise do processo de decisão, avança na caracterização das duas visões.

Segundo ele, a visão **racional** envolve comparar (e escolher) as alternativas que melhor sirvam à obtenção de um dado resultado. Ela envolve:

1. Listar todas as estratégias alternativas;
2. Determinar todas as consequências que decorrem de cada estratégia alternativa;
3. Avaliar comparativamente cada um dos conjuntos de consequências.

Simon reconhece que seu enfoque possui limitações. Pergunta ele:

1. Que valores devem ser usados para guiar o processo de escolha? Como identificar os valores das organizações?
2. As organizações não são homogêneas. Os valores a elas imputados terminam sendo aqueles dos indivíduos dominantes;
3. A tomada de decisão não se processa da forma lógica, abrangente e objetiva inerente ao procedimento racional;
4. Como separar fatos e valores, e meios e fins, no processo decisório se os meios para tanto também supõem valores.

Simon evolui, em 1957, para um conceito mais realista de *bounded rationality*: a alternativa escolhida não precisa ser a que maximiza os valores do tomador de decisão; só precisa ser boa o suficiente. Portanto, não todos os cursos alternativos de ação precisam ser ponderados.

Lindblom (1959) parte da visão de racionalidade restrita de Simon para formular seu enfoque de “comparações limitadas sucessivas”. Ao invés de partir de questões básicas e de construir a análise de baixo para cima (método da raiz), parte da situação existente buscando alterá-la incrementalmente (método dos galhos).

Contrapondo-se a posições da abordagem racionalista, ele tem como preocupação central produzir uma análise ampla sobre as características do processo de tomada de decisões. O processo decisório é percebido como algo bem mais complexo do que propõe a abordagem racional, sem princípio ou fim e com limites um tanto incertos. A democracia é vista como determinando um processo contínuo de toma-

da de decisões relacionadas às políticas públicas que serão definidas, formuladas e implementadas e sobre problemas ou demandas sociais e políticas que serão ou não incluídas na agenda de decisões governamentais. Nesta configuração, o governo e a política também são vistos pelo autor como processos contínuos de decisão.

Ele aponta para o fato que a preocupação da ciência política em produzir estudos sobre o processo decisório, então incipiente, havia se iniciado devido à necessidade de uma maior racionalidade, de controle e de criação de possibilidades para a avaliação dos resultados obtidos na atividade pública (de governo). A preocupação com a racionalidade é, por isto, muito influente nos estudos sobre Análise de Políticas desde a sua origem.

Segundo ele, a reflexão sobre o tema da racionalidade exige uma resposta às seguintes perguntas:

- as decisões dos dirigentes públicos são, em alguma medida, sustentadas por um comportamento de caráter racional?
- os analistas podem oferecer formas de trabalho científico que venham a garantir algum apoio contra a incerteza que caracteriza os processos de decisão em âmbito governamental?

Respondendo a estas perguntas, Lindblon (1959) afirma que, nos sistemas políticos, as pessoas buscam se apropriar de informações, de estudos e de resultados de investigações ou de análises científicas para fortalecer suas próprias posições, ou de seus grupos de interesse, e justificar suas decisões. Este seria o principal obstáculo ao uso das ferramentas de Análise de Políticas ou de métodos de trabalho de base racional no processo de elaboração de políticas. Este seria, também, o ponto desde onde se instauram os conflitos entre a análise e a política. Ainda que os estudos especializados, baseados em informações bem fundamentadas, sejam aceitos como componentes importantes nos processos decisórios, sua influência é limitada. Na visão do autor, estes limites seriam:

- a própria Análise de Política, e as pessoas que a realizam, podem cometer erros;
- os processos de investigação baseados na ciência ou em métodos racionais são muito mais lentos e custosos do que permitem os prazos e a capacidade de financiamento na esfera pública;
- a análise, por si só, não é capaz de avaliar a importância social e política, além de selecionar os problemas que necessitam de ser enfrentados prioritariamente, isto é, não se pode decidir os conflitos a respeito de valores e de interesses apenas com estudos ou com investigações que se apresentam como racionais, científicos ou metodologicamente corretos.

Outro autor que contribuiu significativamente ao tema é Forester (1989). A partir dos estudos de Lindblom (1979) e March (1982), ele apresenta uma sistematização que explicita as diferenças entre a posição racional-compreensiva e a vertente analítica que percebe limites à racionalidade no processo decisório. É baseando-se na sua importante contribuição que se organizou o quadro a seguir:

**Quadro 2.** Uma síntese da discussão sobre a racionalidade.

<b>Na posição <i>racional-compreensiva</i> os analistas trabalhariam com...</b>	<b>Na visão baseada em uma <i>racionalidade limitada</i></b>
Problemas bem definidos	Os problemas são ambíguos e pouco determinados
Uma lista completa de alternativas para sua consideração	A informação para identificação de alternativas é precária e muitas alternativas são desconhecidas
Uma base completa de informação sobre contexto e ambiente	A informação sobre o contexto ou o ambiente é problemática, é incompleta
Visão adequada sobre os impactos de cada alternativa	Os impactos das possíveis alternativas levantadas são desconhecidos
Informação completa sobre os valores e interesses dos cidadãos e grupos de interesse	Os interesses, os valores e as preferências não são bem estabelecidos
Competências, recursos e tempo suficientes	O tempo, as competências e os recursos são limitados

A posição de Forester é que, dada a consciência dos limites da utilização de métodos inteiramente racionais para a tomada de decisão, o que se acaba fazendo, em termos práticos, é adotar esquemas simplificados para a busca de compreensão sobre cada situação. Em situações em que prevalecem os juízos e os preconceitos estabelecidos, as tradições e as práticas anteriores, e quando nem todas as alternativas para cursos de ação são examinadas, é escolhida a primeira que se apresenta como satisfatória e não a que seria ótima, o que é a regra e não a exceção.

A opção por adotar uma postura racional-compreensiva na formulação de políticas pode ser irrealista e inócua. Alternativamente, conceber a formulação como baseada na racionalidade limitada, ou pior, na postura meramente incremental, pode deixar o fazedor de políticas de “mãos atadas” e simplesmente reproduzir o passado.

### 3.6.2 Algumas propostas intermediárias

Braybrooke e Lindblom (1963) formulam oito críticas ao modelo racional. Segundo eles, este modelo não é adaptado:

1. às limitadas capacidades humanas para resolver problemas;
2. à inadequação da informação;
3. ao custo da análise;
4. as falhas na construção de um método estimativo satisfatório;

5. às estreitas relações observadas entre fato e valor na elaboração de políticas;
6. à abertura do sistema de variáveis sobre o qual ele opera;
7. à necessidade do analista de sequências estratégicas de movimentos analíticos;
8. às diversas formas em que os problemas relacionados às políticas realmente ocorrem.

O modelo que propõe (análise incremental objetiva) se diferencia do anterior porque:

1. considera apenas as alternativas que pouco se afastam da situação observada (e das políticas existentes);
2. não indaga as consequências de outras alternativas;
3. não analisa separadamente meios e fins, fatos e valores;
4. não parte da especificação de objetivos para a formulação de políticas que levem a um “estágio futuro ideal”. Propõe a comparação de políticas específicas “possíveis” tendo como referência sua aderência aos objetivos e o tratamento iterativo dos problemas visando a sua superação;
5. considera que uma boa política não é aquela que passa no teste do racionalismo, mas aquela que maximiza os valores do tomador de decisão e que permite um acordo entre os interesses envolvidos;
6. considera que, apesar de suas imperfeições, o incrementalismo é preferível a um *futile attempt at super human comprehensiveness*;
7. considera que, agindo incrementalmente, pode-se alterar eficazmente o *status quo* – ainda que pouco a pouco – evitando os grandes erros que o modelo racional pode implicar;
8. considera que o mútuo ajuste entre partidários de políticas atuando independentemente, adaptando-se a decisões tomadas no seu entorno, e respondendo às intenções de seus pares é o melhor modo de alcançar uma coordenação compatível com a democracia.

Apoiando a ideia de que uma racionalidade restrita no processo de políticas seria “o melhor que se poderia obter” ou que “é melhor do que nada”, Lindblom (1963) apresenta o conceito de análise estratégica como uma análise limitada a um conjunto de procedimentos para o estudo de políticas obtido a partir da escolha informada e atenta entre os métodos disponíveis para a simplificação de problemas complexos.

Já Harrison, Hunter e Pollitt (1990), por sua vez, propõem que uma sequência de mudanças incrementais pode muito bem ocorrer em um contexto no qual certos interesses são dominantes, e que, portanto, em situações como esta, tenderia a não ocorrer um ajuste mútuo.

Dror (1964) critica o conservadorismo do modelo incremental e o apoio que confere às forças pró-inércia e anti-inovação. O incrementalismo seria adequado somente quando existissem políticas razoavelmente satisfatórias e um alto grau de continuidade dos problemas e dos meios para tratá-los, isto é, quando existisse grande estabilidade social.

O modelo que ele sugere (*optimal method*) combina o emprego de métodos extrarracionais de identificação de preferências dos atores com o exame criterioso, ainda que seletivo, das opções e das metas de política. Embora aceitando o modelo incremental como uma descrição aceitável da realidade, ele considera necessário adotar um modelo normativo mais próximo ao racional. O problema é como operacionalizar o modelo.

Etzioni (1967) critica a ideia de Lindblom de que uma sucessão de pequenos passos pode produzir mudanças tão significativas quanto passos grandes, mas pouco frequentes, como implicitamente proposto pela visão racional. Nada garante que pequenos passos levem à acumulação de resultados ao invés de um movimento circular em torno da situação inicial, sem direcionalidade e com pouco impacto.

Segundo ele, o ajuste mútuo entre partidários de interesses diferentes nem sempre é, de fato, mútuo e tende a estar enviesado em favor dos atores mais influentes e mais organizados (grandes corporações, por exemplo); inovações básicas a respeito de questões fundamentais tendem a ser negligenciadas.

Ele sugere o método do *mixed scanning*: situações que envolvem grandes decisões, dado que sentam as bases para decisões incrementais futuras, devem ser analisadas de uma maneira mais cuidadosa, próxima à proposta pelo modelo racional. Desta forma, os aspectos negativos de cada modelo seriam minimizados. O problema é como identificar essas situações e distinguir as decisões fundamentais das incrementais. Muitas vezes, ações são implementadas justamente porque “as coisas sempre foram feitas deste modo...”.

O “incrementalismo revisitado” de Lindblom (1979) e as críticas de Dror e Etzioni dão origem a três tipos de análise para a tomada de decisão, cada um deles embutido no seguinte de maior nível:

1. **Análise incremental simples:** envolve a consideração de alternativas que se diferenciam apenas incrementalmente do *status quo*;
2. **Análise incremental objetiva:** envolve a consideração de umas poucas alternativas conhecidas, da relação existente entre objetivos e valores e os aspectos empíricos do problema. Supõe uma preocupação maior com o problema do que com os objetivos perseguidos e explora apenas algumas das conseqüências de uma dada alternativa. A análise é dividida entre vários participantes;

3. **Análise estratégica:** envolve a consideração de estratagemas (algoritmos, indicadores etc.) capazes de simplificar problemas complexos de política.

Ao invés de buscar uma análise racional sinóptica, considerada um ideal impossível, a proposta sugere a complementação do modelo incremental através de um alargamento do campo de análise, podendo até incluir uma busca especulativa sobre possíveis futuros, envolvendo prazos mais longos.

O incrementalismo revisitado reconhece que o ajuste mútuo é eficaz para abordar questões corriqueiras. Mas que, ao contrário, as grandes questões – como a distribuição de renda, p. ex., acerca das quais existe uma manipulação ideológica por parte dos grupos dominantes, exigem tratamento distinto (análise estratégica).

Desenvolvendo sua análise na direção de produzir subsídios para a Análise Política, Forester (1989) compara a posição racional-compreensiva às diferentes vertentes compatíveis com a concepção da racionalidade limitada. Ele aponta cinco concepções analítico-teóricas, ou modelos, que estudam as relações entre a racionalidade e os processos decisórios envolvidos na elaboração de políticas e que poderiam ser usados para definir diferentes estratégias de resposta, de ação e de tomada de decisão para cada situação específica.

**Quadro 3.** Modelos de processo decisório.

Elementos	Modelos				
	Compreensiva (sem limites)	Limitação Cognitiva – I	Diferenças Sociais – II	Pluralista – III	Limitação Estrutural – IV
Ator	Um ator racional decide e executa	Um ator não racional, falível	Diversos atores e competências em cooperação	Atores competindo organizados em grupos de interesses	Atores em estruturas políticas e econômicas com desigualdade
Problema	Bem definido	Definido de forma imprecisa	Interpretação variável a cada ator	Múltiplas definições de valores, impactos e direitos	Definições em bases ideológicas
Informação	Perfeita	Imperfeita	Qualidade e acesso variados	Contestada e aceita como manipulada	Desinformação ideológica e vinculada ao poder
Tempo	Infinito ou sempre suficiente	Limitado	Limitado	Tempo é poder	É poder e é limitado conforme interesse dos atores
Estratégia prática	Tecnicamente perfeita, ótima	Baseada em baixas expectativa e satisfação	Atuação em redes	Incremental, com verificação e ajustes	Baseada em antecipação, neutralização, organização



As diferentes concepções apresentadas revelam o debate sobre as possibilidades do apoio racional às decisões e podem fixar os limites entre o mundo da política e as pretensões técnico-racionalistas dos analistas. Na posição IV, de limitação estrutural, podem ser encontradas as bases teórico-conceituais para a análise de muitas das políticas que são elaboradas em nosso meio.

A imagem concebida por Ham e Hill (1993) sobre o ambiente de elaboração da política pública, resultante da extensa revisão e sistematização da literatura que realizam, aproxima-se do modelo IV de racionalidade limitada, com distribuição não equitativa de poder entre os diversos interesses em jogo, proposto por Forester (1989).

Outros dois autores que realizaram um importante trabalho de sistematização são Hogwood e Gunn (1984). Para entender o processo político (penetrar na caixa-preta do enfoque sistêmico) utilizam três modelos (idealizações) do processo de formulação de política:

- **Modelo racional:** baseia-se na hipótese de que a formulação é um processo essencialmente racional, em que os atores tomam suas decisões apoiando-se numa sequência de passos sistematicamente observada. No limite, os problemas são entendidos como “técnicos” (e não políticos), o ambiente, consensual, e que o processo está permanente sob controle.
- **Modelo (burocrático) incremental:** supõe que a formulação é um processo inescapavelmente político, no qual as percepções e os interesses dos atores invadem todas as suas etapas. A implementação, mais do que a formulação, é vista como especialmente problemática. A política é o resultado de uma permanente barganha num ambiente conflitivo.
- **Modelo do processo organizacional:** interpreta as decisões e as ações não como resultado de uma escolha racional, mas de um comportamento baseado em rotinas e em procedimentos-padrão sistemáticos previamente definidos.

A opção de adotar o modelo racional como referência, com *status* normativo, não deve levar a uma desconsideração dos aspectos políticos inerentes ao processo de elaboração de políticas. Por outro lado, descartar esse modelo seria compactuar com aqueles que, cinicamente, desqualificam qualquer pretensão de tornar o processo de elaboração de políticas mais adequado para a solução dos problemas sociais.

Como ressaltam Hogwood e Gunn (1984), o modelo racional é aplicado para resolver problemas de uma forma sistemática. Ele deve ser também usado para resolvê-los de uma maneira democrática.

Do ponto de vista da análise, deve ser sempre lembrado que a opção por uma das interpretações impõe diferenças substantivas em termos da metodologia de

pesquisa a ser usada e, portanto, hipóteses quanto à conformação das estruturas de poder que estão por trás da formulação das políticas. E que as metodologias empregadas condicionam o tipo de assuntos a serem pesquisados e os “achados” que podem ser descobertos.

### 3.6.3 O processo de elaboração de Políticas Públicas e os modelos de análise

Para terminar esta extensa seção, a segunda que trata do tema da formulação da política, parece conveniente apresentar um resumo sobre o processo de Elaboração de Políticas Públicas. Ele costuma ser dividido em três fases sucessivas – Formulação, Implementação e Avaliação – que conformam um ciclo que se realimenta.

A política é, primeiramente, formulada. Isto é, concebida no âmbito de um processo decisório pelos “tomadores de decisão” que pode ser democrático e participativo ou autoritário e “de gabinete”; de “baixo para cima” ou de “cima para baixo”; de tipo racional e planejado ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores intervenientes; com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder; detalhadamente definida ou deixada, propositadamente, incompleta para “ver se cola” e como é que fica “na prática”. Dependendo, principalmente, do grau de racionalidade do processo decisório, a fase de formulação pode contemplar etapas como pesquisa do assunto, filtragem do assunto, prospectiva, explicitação de valores e objetivos globais.

Depois de formulada, inicia-se a Implementação da política, mediante os órgãos e os mecanismos existentes ou especialmente criados, pelos burocratas. Dependendo, sobretudo, do grau de definição da política, eles exercem seu poder discricionário – variável, principalmente, segundo o nível em que se encontram na hierarquia – adaptando a política formulada à realidade da relação Estado-sociedade e das regras de formação do poder econômico e político que estas impõem ao jogo entre os atores sociais.

Finalmente, ocorre a avaliação da política, quando os resultados – entendidos como produtos e metas definidos e esperados num âmbito mais restrito – e impactos – entendidos como produtos sobre um contexto mais amplo e, muitas vezes, não esperados ou desejados – decorrentes de sua implementação são comparados com o planejado. Ou, no limite, quando a Formulação se dá de forma totalmente incremental, aprovados através de um critério de satisfação dos interesses dos atores envolvidos. É o grau de racionalidade da fase de Formulação e o estilo de Implementação o que define como irá ocorrer a Avaliação. No extremo racional, em que existe uma intencionalidade da mudança de um determinado sistema, a Avaliação é condição necessária.

É através dela que o trânsito do sistema de uma situação inicial a uma outra situação, tida como desejada, pode ser promovida. É a Avaliação que aponta as direções de mudança e as ações a serem implementadas num momento ulterior. Após a implementação dessas e a avaliação dos resultados alcançados é que, iterativamente, serão propostas novas ações que levarão o sistema a aproximar-se do cenário desejado.

Pode-se sintetizar a discussão colocada nesta seção dizendo que a associação entre incrementalismo e sociedades plurais e entre racionalismo e sociedades totalitárias é falsa (Etzioni, 1967). E que, muito importante, é necessário resgatar a questão central do que significa o racionalismo em sociedades democráticas. Uma coisa é tentar definir os objetivos de uma determinada sociedade de uma forma racional. Outra é procurar implementar os objetivos democraticamente estabelecidos através de um modelo racional.

### 3.7 Modelos para o estudo da implementação de políticas

O estudo da implementação é às vezes denominado o “elo perdido” entre a preocupação com o *policy making* e a avaliação dos resultados e dos impactos da política. Ele pode ser resumido à pergunta: porque certas políticas são bem sucedidas (bem implementadas) e outras não?

Dizemos que a implementação foi mal sucedida quando a política foi colocada em prática de forma apropriada sem que obstáculos sérios tenham-se verificado, mas ela falhou em produzir os resultados esperados. Neste caso, é provável que o problema (falha) da política não esteja na implementação propriamente dita, mas na formulação.

Dizemos que há um hiato (*gap*) de implementação quando a política não pôde ser colocada em prática de forma apropriada porque aqueles envolvidos com sua execução não foram suficientemente cooperativos ou eficazes ou porque, apesar de seus esforços, não foi possível contornar obstáculos externos.

Para verificar de que tipo é a situação que se está tratando, a questão chave é escolher quais dos dois enfoques (*top down* e *bottom up*) é a ela mais adequado. Isto é, a qual destes dois extremos a política em análise se encontra mais próxima. Esta escolha deve dar-se em função de uma avaliação de conjunto que deve ser realizada tendo em conta as características que apresenta a política. Frequentemente, inclusive porque ela é sempre uma solução de contingência, de compromisso (situações mistas podem ocorrer) e, por aproximação, esta escolha pode se modificar ao longo da análise.

### 3.7.1 O enfoque *top down*

O modelo, ou enfoque, *top down* aborda o porquê de certas políticas serem bem sucedidas (bem implementadas) e outras não, partindo de uma definição de implementação como um processo em que ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores.

A política é, assim, entendida como uma propriedade dos *policy makers* situados no topo das organizações, como atores que têm o controle do processo de formulação.

O hiato entre as aspirações desses atores situados num plano central (federal, por exemplo) e realidades locais seria a causa dos déficits de implementação.

Para que uma política de tipo *top down* seja bem implementada é necessário que dez condições sejam observadas:

1. Que as circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não imponham a esta restrições muito severas;
2. Que tempo adequado e recursos suficientes sejam colocados à disposição do programa;
3. Que não haja nenhuma restrição em termos de recursos globais e que, também, em cada estágio do processo de implementação, a combinação necessária de recursos esteja realmente disponível;
4. Que a política a ser implementada seja baseada em uma teoria de causa e de efeito válida;
5. Que as relações de causa e de efeito sejam diretas e em pequeno número;
6. Que haja uma única agência de implementação que não dependa de outras ou, se outras agências estiverem envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas em número e em importância;
7. Que haja entendimento completo, e consentimento, acerca dos objetivos a serem atingidos e que estas condições persistam durante o processo de implementação;
8. Que ao mobilizar-se para o cumprimento de objetivos acordados seja possível especificar, em completo detalhe e em perfeita sequência, as tarefas a serem levadas a cabo por cada participante do programa;
9. Que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;
10. Que aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência.

### 3.7.2 O enfoque *bottom up*

O enfoque *bottom up* constitui-se a partir de críticas ao enfoque *top down* ou da introdução de restrições ao que se poderia considerar o caso perfeito, ideal, de elaboração de política. Elas são classificadas em:

- **Relativas à natureza da política:** apolítica entendida como instância que, ao ser definida (ou “indefinida”), “cria problemas” de implementação. Políticas deste tipo, que projetam conflitos (ou compromissos) não resolvidos, que não contemplam recursos para sua implementação, que envolvem relações pouco definidas entre organizações que as devem implementar, que envolvem a criação de novas organizações etc. são denominadas “simbólicas”;
- **Relativas às relações entre a formulação e a implementação:** a política entendida como uma instância e um compromisso que se mantém e se renova ao longo do processo de implementação, o que faz com que a interface entre formulação e implementação se torne difusa;
- **Relativas às instâncias normativas adotadas pelos analistas.**

O enfoque *bottom up* parte da análise das redes de decisões que se dão no nível concreto em que os atores se enfrentam quando da implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas preexistentes (relações de causa e de efeito e hierarquia entre organizações etc.).

O enfoque *bottom up* parte da ideia de que existe sempre um controle imperfeito em todo o processo de elaboração de política, o que condiciona o momento da implementação. Esta é entendida como o resultado de um processo interativo através do qual uma política que se mantém em formulação durante um tempo considerável se relaciona com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação.

Segundo o enfoque *bottom up*: a implementação é uma simples continuação da formulação. Existiria um *continuum* política/ação no qual um processo interativo de negociação tem lugar entre os que buscam colocar a política em prática – aqueles dos quais depende a ação – e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança provocada pela política. Ele supõe (no limite) que a implementação carece de uma intencionalidade (racionalidade) determinada pelos que detêm o poder.

Esse enfoque chama a atenção para o fato de que certas decisões que idealmente pertencem ao terreno da formulação só são efetivamente tomadas durante a implementação porque se supõe que determinadas opiniões conflitivas não podem ser resolvidas durante o momento da tomada de decisão. Seria ineficaz (ou prematuro e

por isto perigoso) tentar resolver conflitos aí, uma vez que são as decisões do dia a dia da implementação as que realmente requerem negociação e compromisso entre grupos poderosos e decisões-chave só podem ser tomadas quando existe uma percepção mais clara dos potenciais resultados da política à disposição dos “implementadores”. Assim, são os “implementadores” os mais bem equipados para tomar essas decisões que deveriam ser tomadas no momento da formulação.

O processo de implementação pode ser estudado segundo distintas perspectivas de análise:

- **Organizacional:** quando o tipo de organização é planejado em função do tipo de ação;
- **Processual:** a implementação é um resultado de uma sucessão de processos;
- **Comportamental:** há uma ênfase na necessidade de reduzir conflitos durante o processo;
- **Político:** padrões de poder e influência entre e intra organizações são enfatizados.

Em situações em que uma política possui objetivos e contempla atividades claramente definidas, e mais ainda se os *inputs* e resultados são quantificáveis, é possível identificar déficits de implementação e o enfoque *top down* é aconselhável.

Embora isto, frequentemente, ocorra, a Análise de Política não deve privilegiar a análise do processo de implementação ou tomá-la com algo à parte. O estudo de aspectos relacionados ao estudo das organizações, ao papel da discricionariedade e dos *street level bureaucrats*, entre outros, são os passos seguintes do percurso para a análise do processo de elaboração de políticas.

O estudo das organizações e da formulação de políticas evoluiu muito nas últimas décadas, desde Weber (1961), que considerava que todo poder se manifesta e funciona como administração, aos enfoques *estruturalistas* e *comportamentais*, que incorporam variáveis inerentes ao contexto externo às organizações.

O crescimento das ciências sociais nos EUA, e, em particular, dos estudos sociológicos e psicológicos sobre o comportamento dos indivíduos no interior das organizações, teve como resultado uma crescente ênfase à abordagem das relações humanas (atribuindo-se relevância à motivação, ao entusiasmo e às relações nos grupos de trabalho); ao enfoque dos psicólogos sociais (procurando explorar o conflito entre as necessidades humanas e os aparentes pré-requisitos das organizações formais); à teoria da contingência (proclamando a existência de uma interação complexa entre variáveis contingentes e estruturais, que relacionam o poder organizacional interno e o contexto externo).

### 3.7.3 A discricionariedade dos escalões burocráticos inferiores e a elaboração de políticas

O conceito de discricionariedade reporta a uma situação em que um funcionário público possui um grau de poder de decisão que o torna capaz de escolher entre distintos cursos de ação ou “não ação”.

Existe uma diferença entre o conceito de “julgamento”, quando uma simples interpretação das regras é requerida, e de “discricionariedade”, quando as regras conferem a um certo tipo de funcionário, em situações específicas, a responsabilidade de tomar decisões que ele considera apropriadas.

Toda delegação de poder envolve facultar discricionariedade ao burocrata situado numa posição hierárquica inferior. O conflito entre regra e discricionariedade é o outro lado da moeda do conflito entre autoridade dos chefes e a sua confiança nos subordinados.

A delegação de poder remete a perguntas sobre como atua a parte da burocracia que interage diretamente com os cidadãos no desempenho de suas funções, aquela que se situa mais distante dos centros de decisão política e mais próxima à implementação das políticas, no “nível da rua” (*street level bureaucrat*).

Este tipo de funcionário público costuma ter um considerável poder discricionário na execução de seu trabalho. Suas decisões, baseadas nas rotinas que estabelece, nos mecanismos que inventa para enfrentar as incertezas resultantes da pressão do trabalho, é o que determina a maneira como as políticas são efetivamente implementadas.

Isso nos leva a indagar sobre até que ponto a política pública deve ser entendida como algo feito no legislativo ou nos gabinetes dos administradores de alto escalão, uma vez que, de maneira importante, ela é, de fato, feita nas repartições lotadas onde se dá o atendimento diário do público pelos *street level bureaucrats*.

O poder desses funcionários, na conformação das políticas efetivamente implementadas, é consideravelmente superior ao de outros funcionários públicos de mesmo nível hierárquico e remuneração, mas que não atuam diretamente com o público. Isto faz com que possam ser considerados como os efetivos “fazedores da política”.

Estes funcionários – os implementadores quebram regras e estabelecem rotinas para poderem trabalhar. Caso operassem “segundo o regulamento”, paralisariam o serviço. Que é o que ocorre em situações de conflito em que, frequentemente, antes de entrarem em greve, realizam uma “operação tartaruga” como forma de boicote.

Seu poder manifesta-se tanto em relação aos consumidores como em relação às agências às quais pertencem. Seu poder discricionário é tanto maior quanto:

- maior a diferença entre a demanda e a oferta de recursos disponíveis para serem alocados;
- menos claras forem as determinações emanadas da direção da agência;
- mais pobre ou menos poderosa e difusamente organizada for a clientela.

Como uma recomendação conclusiva para que a análise do comportamento dos burocratas chegue ao resultado esperado, cabe lembrar que eles, muitas vezes, entram na carreira com ideais que não conseguem realizar na prática. Passam sua vida produtiva num ambiente de trabalho corrompido. E, em geral, consideram que estão fazendo o melhor que podem, alocando recursos materiais e tempo sempre escassos para atender a uma demanda que pode ser entendida (segundo a teoria neoclássica) como virtualmente infinita, uma vez que o preço do serviço que prestam é nulo.

As organizações são elementos centrais no processo de elaboração de políticas. São os espaços onde ocorre o processo decisório, o principal agente responsável pela implementação das políticas, e, frequentemente, onde se avalia o resultado das políticas que nela se formulam e implementam.

### 3.8 Os momentos da elaboração de políticas públicas

A partir das considerações realizadas nas seções anteriores – que se referem quase que exclusivamente à análise propriamente dita do processo de elaboração de políticas e que buscam capacitar o leitor a analisar criticamente políticas cuja responsabilidade de formulação e implementação não é dele – cabe explorar um outro tema.

Esta seção apresenta os procedimentos que devem ser seguidos para formular políticas que possam ser implementadas de maneira adequada e para que elas sejam implementadas de forma a alcançar os objetivos e os impactos visados. Ela visa a capacitação do leitor enquanto responsável pela elaboração de políticas públicas.

A elaboração de políticas, enquanto “arte e técnica de governo”, tem sido tratada de forma exaustiva por muitos autores, ao contrário do que ocorre com os objetos das seções precedentes. O fato de o conteúdo apresentado nestas seções ser um subsídio tão importante para adquirir a capacidade de elaborar (formular, implementar e, também, avaliar) políticas públicas, quanto aquele que se apresenta a seguir, é o que nos leva a abordá-lo com um detalhe comparativamente menor. Na verdade, a ênfase que damos aos dois tipos de conteúdo é coerente com a negação da proposição tecnocrática de que a elaboração de política pública pode ser encarada como a simples operacionalização de um conjunto de normas, procedimentos e passos de um manual.



A intenção desta seção é, por isso, construir uma ponte entre as metodologias de planejamento usualmente adotadas por organizações públicas, cuja ineficácia tem sido insistentemente apontada, e os conteúdos apresentados até aqui. Alternativamente, por meio da fundamentação proporcionada pela Análise Política, e seu emprego para desvelar os aspectos mais propriamente políticos envolvidos no planejamento, contribuir para tornar tais metodologias mais realistas e eficazes.

Assim, esta seção apresenta os procedimentos sugeridos por diversos autores que buscam melhorar a maneira como o processo de elaboração de políticas se desenvolve no âmbito do Estado capitalista contemporâneo, oferecendo, aos profissionais interessados em construir alternativas aos cursos de ação tradicionais, um conjunto de categorias e métodos de análise.

Há que ressaltar, entretanto, que, talvez mais do que no caso das seções anteriores, a leitura desta seção não substitui a consulta às obras aqui referidas. Entre elas, recomenda-se, enfaticamente, a consulta ao livro de Hogwood e Gunn (1984), *Policy Analysis for the Real World*.

Para facilitar a consulta aos autores, talvez seja conveniente classificá-los em dois grupos. Um primeiro, mais preocupado em construir categorias de análise e descrever processos de trabalho voltados ao conjunto do processo de elaboração de políticas (como Lindblom (1981) e Hogwood e Gunn (1984)) e um outro grupo, com interesse mais focado no momento de formulação (como Dror (1983) e Bardach (1998)).

Como método de trabalho para a compreensão do processo de elaboração de políticas, Lindblom (1981), em seu trabalho seminal, propõe a sua divisão no que considera seus componentes principais. Disto resulta sua sugestão de que os seguintes passos sejam observados:

1. os diferentes problemas e reclamações, sociais ou de governo, chegam ao processo decisório e convertem-se em temas da agenda de política dos dirigentes;
2. as pessoas ou atores concretamente envolvidos com o processo concebem, formulam ou descrevem estes temas objeto da ação governamental;
3. planejam-se a ação futura, os riscos e as potencialidades envolvidos, as alternativas, os objetivos previstos e os resultados esperados;
4. os administradores aplicam (implementam) a política formulada;
5. uma determinada política pode ser avaliada, o que pressupõe a construção de metodologias específicas para este tipo de análise.

Uma observação dos três primeiros passos remete ao processo de formulação de uma política. Muito embora a preocupação com a implementação, para que ela

seja eficiente e eficaz, e também a definição dos processos de avaliação devam existir previamente à implementação da política, este processo de planejamento deve ser separado de sua execução propriamente dita.

Estes cinco passos, ou “instâncias” de análise, apresentados por Lindblom (1981) são desdobrados de modo didático e rigoroso, ao longo de nove capítulos de seu livro, por Hogwood e Gunn (1984). O percurso que adotam para organizar o trabalho do profissional encarregado da elaboração de uma Política Pública engloba um conjunto de nove fases:

1. Escolha de assuntos para definição da agenda;
2. Filtragem de assuntos (ou decidir como decidir);
3. Definição, ou processamento, do assunto;
4. Prospecção ou estudo dos desdobramentos futuros relativos ao assunto;
5. Definição de objetivos, resultados e prioridades da política;
6. Análise de opções ou alternativas para cursos de ação;
7. Implementação da política (incluindo seu monitoramento e controle);
8. Avaliação e revisão da política;
9. Manutenção, sucessão ou encerramento da política.

Bardach (1998), ao sugerir uma sequência de oito passos para a formulação de políticas, ressalta que ela não deve ser entendida como rígida ou completa e que, em muitas situações, é necessário realizar os passos em ordem diversa da apresentada. Além disso, e tal como Hogwood e Gunn (1984), o autor afirma que o processo de formulação da política é sempre interativo e muitas das etapas repetem-se e algumas, como a obtenção de informação, pode ter sua execução realizada recorrentemente ao longo de todo o processo.

Os passos propostos por Bardach (1998) são os seguintes:

- Definição do problema a ser enfrentado;
- Obtenção de informação;
- Construção de alternativas;
- Seleção de critérios para avaliar alternativas;
- Projeção dos resultados;
- Confrontação de custos;
- Tomada de decisão;
- Argumentação e defesa da proposta: comunicação.

Todos os autores chamam a atenção para a existência de restrições ao processo de elaboração “perfeita” de uma política. Entre elas, são enfatizadas restrições como o tempo decorrido entre a decisão, a formulação e a verificação dos resultados obtidos; a subordinação da avaliação à obtenção de informação qualificada e em

tempo oportuno; e a preponderância de valores e diferenças de visão política no decorrer dos processos. A estas haveria que se agregar outras especialmente importantes nos países periféricos, como o fato de que as políticas são aqui geradas e implantadas em um ambiente marcado por uma grande desigualdade de poder, de capacidade de influência e de controle de recursos entre os diversos atores sociais; o que, por si só, aponta as dificuldades para se adotarem rigorosamente as proposições feitas pelos autores.

### 3.9 Experiências de planejamento público

Alguns processos concretos de planejamento realizados em organizações públicas de países latino-americanos, como a construção de Planos Institucionais, têm adotado metodologias de trabalho inspiradas no método do Planejamento Estratégico Situacional, do prof. Carlos Matus (1993), e no método ZOPP<sup>6</sup> (Bolay, 1993), que se aproximam, em muitos aspectos, ao conteúdo apresentado na seção anterior.

Em geral, o desenvolvimento deste tipo de trabalho tem sido apoiado em consultoria externa especialmente contratada, uma vez que a “cultura” do planejamento estratégico encontra-se ainda muito incipientemente implantada nessas organizações.

O processo costuma ter início com um encontro de planejamento envolvendo os atores relevantes à ação do órgão seguido da realização de seminários de planejamento organizados com técnicas participativas para a tomada de decisões. De forma geral, o processo realizado pode ser resumido a partir das próprias instâncias de formulação, como segue:

#### 1. Conformação da agenda:

- Escolha dos participantes;
- Definição de objetivos do processo;
- Definição da missão da organização;
- Levantamento dos obstáculos ao cumprimento da missão;
- Definição do problema estratégico;
- Diagnóstico situacional;
- Análise da situação problemática definida a partir do problema estratégico;
- Levantamento e análise de interesses para os atores envolvidos;
- Explicação de cada problema na perspectiva de cada um dos atores envolvidos.

---

6. Sigla em alemão para Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos. O método ZOPP incorpora o *Logical Framework Approach*, LFA, desenvolvido pela USAID nos anos 60. Posteriormente, foi revisto pela GTZ, agência do governo alemão, para a apoio a projetos de desenvolvimento.

2. Proposição:

- Escolha dos cursos de ação;
- Definição de projetos de ação e resultados pelo ator que planeja;
- Levantamento de cenários futuros;
- Precisão de resultados esperados.

3. Estratégia:

- Análise de posicionamento dos atores relevantes em função dos resultados esperados;
- Estudos de viabilidade para cada um dos projetos estratégicos definidos;
- Formulação de diretrizes para ação em relação aos atores sociais relevantes;
- Montagem de grupos-tarefa para detalhamento dos projetos.

4. Preparação da implementação:

- Definição de mecanismos de implementação;
- Formação de equipe de suporte para o processo;
- Definição de mecanismos de controle e acompanhamento;
- Definição de procedimentos para avaliação e revisão permanente da ação.

### 3.10 Um roteiro para a análise de políticas

Esta seção tem por objetivo oferecer ao leitor um roteiro de trabalho que o ajude a analisar uma área de atividade econômica, social etc. onde o governo possua um elevado poder de influência na definição dos rumos de seu desenvolvimento. Em outras palavras, uma área qualquer onde exista, ou possa ser explicitada a existência de uma política pública.

Seu conteúdo é duplamente inespecífico. Primeiro porque esteja o analista situado no próprio aparelho de Estado ou fora dele, numa empresa privada ou no chamado terceiro setor, em todos os casos, ele terá que descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz (que é a definição de Análise de Política de Dye (1976)). Para desempenhar seu trabalho de forma mais eficaz, ele terá que atuar (ou transformar-se), necessariamente, em um analista de política. Em segundo lugar, porque ele se adequa a qualquer das áreas de atividade onde a atuação do governo é importante.

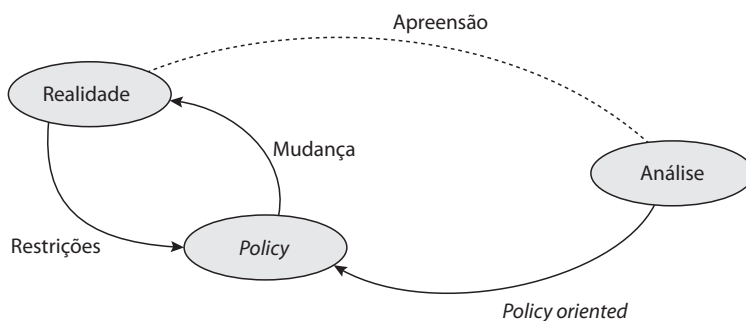
Para desenvolver sua análise, o profissional (agora convertido em analista) deverá conhecer, com profundidade, a área em que trabalha e o ambiente em que se insere. Se isto ocorrer, ele será capaz de identificar adequadamente os objetos, fatos, atores, organizações, relações etc. que correspondem aos elementos do marco

analítico-conceitual. Pelo menos é este o desafio que esta seção procura enfrentar, ao sistematizar a grande variedade de temas abordados pela também variada literatura consultada através de quadro sinóticos etc.

Ao organizar esta seção, adotou-se um estilo, ao mesmo tempo “telegráfico” e abrangente, coerente com a suposição de que o leitor não apenas conhece o conteúdo até aqui apresentado, como terá condições de aprofundá-lo, consultando a bibliografia indicada. Sua finalidade é que ele possa funcionar como um apoio metodológico quando não se conta ainda com elementos suficientes para realizar um trabalho mais focado e proporcionar *insights* e pistas de pesquisa que permitam iniciar o trabalho de uma forma metódica, através do uso interrelacionado dos conceitos próprios da Análise de Política com coerência e consistência.

### 3.10.1 Os instrumentos da análise de política

A Figura 6 ilustra a função do processo de análise de uma política no contexto mais amplo de um setor de atividade pública qualquer. Ela mostra como este processo, cujo objetivo é, por um lado, apreender esta realidade e, por outro, fornecer indicações úteis para a elaboração propriamente dita da política, relaciona-se com a realidade. A característica *policy oriented* da atividade de análise é assinalada com a finalidade de enfatizar seu objetivo de, tendo em vista as restrições impostas por esta realidade, transformá-la buscando uma situação desejada.



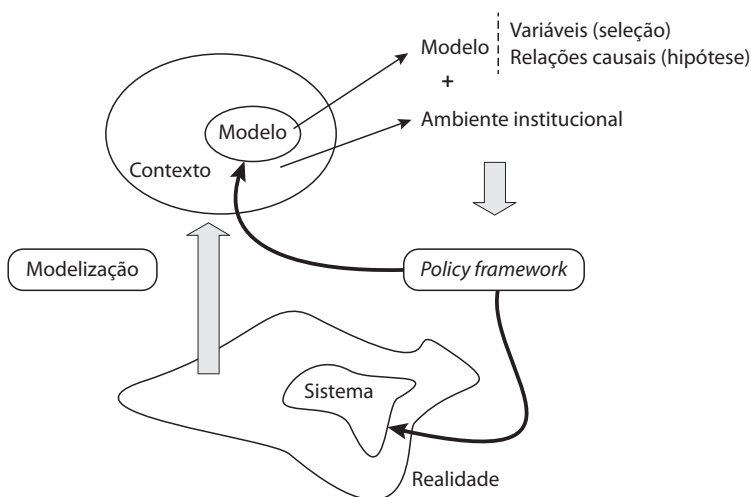
**Figura 6.** Instrumentos da análise de políticas públicas.

O Quadro 4 oferece uma visão mais detalhada destas duas funções da análise de política: apreender a realidade e atuar sobre ela. Ele deve ser visto como uma síntese do conteúdo desenvolvido nas seções precedentes e que busca proporcionar ao analista um guia para a análise, assinalando a série de conceitos, relações e escolhas que se deve manter em foco.

**Quadro 4.** Instrumentos da análise de políticas públicas.

<b>Para apreender a realidade</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fatos estilizados → variáveis;</li> <li>• Relações de causalidade;</li> <li>• Comparação (diacrônicas e sincrônicas);</li> <li>• Modelos descritivo e explicativo das interações;</li> <li>• Determinação do contexto socioeconômico.</li> </ul>
<b>Para atuar sobre a realidade (policy)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelos normativo e institucional;</li> <li>• Os três níveis de análise: atores e instituições, interesses, regras de formação do poder;</li> <li>• Processo de tomada de decisão: conformação da agenda; participação dos atores, "as três faces do poder"; racionalismo x incrementalismo;</li> <li>• Implementação: modelos <i>top down</i> x <i>bottom up</i>; discricionariedade, <i>street level bureaucrat</i>, déficit de implementação.</li> </ul>

A Figura 7 ilustra como, a partir desses instrumentos, é possível conceber um marco de referência para a análise da política. Seu entendimento, tendo em vista os conteúdos até aqui apresentados, não demanda muitos comentários. Parece necessário apenas salientiar dois aspectos. Primeiro: é sobre o modelo produzido por meio do procedimento de modelização que a política é elaborada e, por isso, tudo se passa como se fosse sobre ele que o analista aplica marco de referência concebido; e é assim que ele pretende atuar sobre a realidade a ser modificada. Segundo: tanto quanto o modelo, é importante para a concepção do marco de referência o ambiente institucional em que se dá o processo de elaboração da política.



**Figura 7.** Concepção e uso de um *policy framework*.

### 3.10.2 Tipos de análise de política

Entre as várias opções que o analista deve realizar no decorrer de uma análise de política, uma crucial é o tipo de trabalho que pretende desenvolver. A seguir, apresentamos as sete variedades possíveis mostrando as respectivas características. A escolha do analista depende de sua perspectiva ideológica, objetivo, posição que ocupa no ambiente político etc. Frequentemente, no entanto, o analista altera as características de seu trabalho, à medida que aumenta seu envolvimento com a política que analisa, podendo, inclusive, percorrer todo o espectro conformado pelas sete variedades indicadas (conforme Figura 1, p. 58):

1. **Estudo do conteúdo das políticas:** os analistas procuram descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementadas e quais os seus resultados;
2. **Estudo da elaboração das políticas:** os analistas dirigem a atenção para estágios pelos quais passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas;
3. **Estudo do resultado das políticas:** procura explicar como os gastos e serviços variam em diferentes áreas, razão porque tomam as políticas como variáveis dependentes e tentam compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros;
4. **Avaliação de políticas:** procura identificar o impacto que as políticas têm sobre o contexto socioeconômico, o ambiente político, a população;
5. **Informação para elaboração de políticas:** o governo e os analistas acadêmicos organizam os dados, para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisão;
6. **Defesa do processo de elaboração da política:** os analistas procuram melhorar os processos de elaboração de políticas e a máquina de governo, mediante relocação de funções, tarefas e enfoques para avaliação de opções;
7. **Defesa de políticas:** atividade exercida por grupos de pressão que possuem e defendem ideias ou opções específicas no processo de elaboração de políticas.

### 3.10.3 Uma visão de conjunto dos três momentos da elaboração de políticas

O quadro a seguir apresenta uma síntese do Processo de Elaboração de Políticas Públicas, enfatizando aspectos dos seus três momentos. Ele pode ser usado como uma ajuda para a análise simplificada (e, é claro, simplista e ainda pouco refinada) de uma política qualquer. Algo como um *checklist*.

Quadro 5. O processo de elaboração de políticas públicas.

Formulação		Implementação		Avaliação	
Incremental (modelo descritivo- normativo)	Regional (modelo explicativo- normativo)	Bottom Up	Top Down	Ritualística	Indutora de mudanças
Negociação Ajuste	Interesses Valores Objetivos	"Profissionais" decisores contínuum discricionariedade	Burocratas agências "manual"		
"Consenso" forçado pela segunda e terceira faces do poder	Plano como instância de explicitação de conflitos	Irrupção de conflitos encobertos na formulação	Terceira face do poder como garantia de implementação		
O "bom é o possível, o que satisfaz a elite"	O "bom é o que satisfaz o plano"	Resultados, produtos e impactos		Crítérios <i>ex post</i> , exógenos	Crítérios <i>ex ante</i> , endógenos
Monitoramento dos efeitos	Metas, prazos			Satisfação das elites	Comparação: metas x resultados

Combinação mais usual.



Sua utilização como uma espécie de guia de análise implica no procedimento de tentar classificar cada um dos três momentos do processo de elaboração de uma dada política sob análise em um dos dois modelos estilizados extremos. Isto porque é tomando um dos dois como “caso puro, ideal”, em relação ao qual se desvia o caso concreto que se está analisando, é que se pode proceder de maneira segura à análise do processo concernente a cada momento.

De modo a auxiliar a compreensão do quadro e a facilitar seu uso, realiza-se a seguir a sua “leitura por coluna”. Em cada coluna se indicam os dois modelos ou aspectos extremos que, na realidade, o processo concernente a cada um destes momentos costuma assumir.

Na primeira coluna, da Formulação, opõem-se os modelos incremental e racional, na segunda, da implementação, confrontam-se os modelos *bottom up* e *top down* e, na terceira, da avaliação, apresentam-se as alternativas da avaliação simplesmente ritualística e a que é, de fato, indutora de mudanças sobre o ambiente em que atua a política.

Existe uma óbvia correspondência entre o modelo situado à esquerda na segunda e terceira colunas com o situado à esquerda na primeira coluna. Ou seja, se o modelo que mais se adequa à realidade observada é o racional, é provável que a implementação da política tenha transcorrido de acordo com um modelo *top down* e deva ser por seu intermédio analisada. E, se este é o caso, é provável que a avaliação dos resultados da política possa se dar em torno a metas, objetivos etc., previamente definidos e que ela seja capaz de induzir mudanças no processo de formulação e assim por diante, ao longo do “ciclo da elaboração de política”.

Apesar disso, o procedimento que se aconselha é considerar esta correspondência como algo a ser testado. Isto porque situações mistas podem ocorrer.

Voltando à Formulação, vemos que o processo decisório pode seguir (ou ser assimilado a) um modelo incremental, cuja ênfase é basicamente descritiva e, aparentemente sem conteúdo normativo, ou racional, cujo objetivo não é apenas descrever a realidade, mas explicá-la e, explicitamente, atuar sobre ela (prescrever).

No primeiro modelo, o processo decisório caracteriza-se pela negociação e barganha, sem a utilização de qualquer metodologia específica de planejamento, por exemplo. Vigora apenas o diálogo entre partidários de interesses e cursos de ação distintos, todos eles dispendo, idealmente, de informação plena e poder indiferenciado. O resultado do processo é um ajuste entre eles, que tenderá a assumir uma característica incremental, na medida em que a situação a que tende a chegar o processo decisório diferencia-se, de forma apenas marginal, incremental, da existente. A formulação tem como resultado um “consenso” de caráter frequentemente ilusório e precário, posto que baseado em mecanismos de manipulação de interesses (segunda e terceira faces

do poder) que constroem a agenda de decisão a assuntos “seguros” e conduzem a situações de não tomada de decisão que costumam favorecer as elites de poder. Este “consenso” possui, ademais, um caráter efêmero, na medida em que se pode desfazer quando da implementação da política. Sua representatividade será, assim, tanto menor quanto mais desequilibrada for a correlação de forças entre os atores.

A implementação deste “consenso” é, na aparência, desprovida de conflitos. E, na medida em que não existe um elemento concreto, como um plano, que explicita o acordo alcançado, o critério usado para a avaliação de seu resultado é: o “bom é o possível” ou, em outras palavras, “o bom é o que satisfaz a elite”.

O segundo modelo envolve a utilização de metodologias específicas de planejamento como apoio ao processo decisório. É através delas que se realiza uma minuciosa definição dos interesses, valores e objetivos de cada um dos atores (ou partidários) de interesses e cursos de ação distintos. O plano funciona, então, como uma instância que, se levada a efeito de modo cabal, obriga à explicitação de conflitos encobertos (segunda face do poder) e latentes (terceira face do poder). Neste caso, existe um elemento concreto – o plano – que explicita o acordo alcançado. Em consequência, o critério usado para a avaliação do resultado da política é a sua aderência aos objetivos planejados e aos impactos desejados: o “bom é o que satisfaz o plano”.

Em termos do acompanhamento do processo de implementação da política, enquanto o primeiro modelo permite apenas o monitoramento de alguns efeitos (impactos) da política, o segundo contempla o monitoramento do cumprimento das metas, prazos, utilização de recursos etc.

Na segunda coluna, da Implementação, opõem-se os modelos *bottom up* e *top down* que devem ser escolhidos pelo analista para proceder a sua análise. Esta escolha deve se dar em função de uma avaliação de conjunto que deve ser realizada sobre as características que a política apresenta e, frequentemente, inclusive porque ela é sempre uma solução de contingência, de compromisso (situações mistas podem ocorrer) e, por aproximação, ela se modifica ao longo da análise.

Embora possa parecer óbvio, vale a lembrança: neste caso, como no anterior – dos modelos racional e incremental – e em tantos outros que se apresentam ao longo deste capítulo, e que envolvem escolhas metodológicas, a opção do analista não deve dar-se em função de qualquer consideração normativa. Trata-se de escolher um modelo descritivo; isto é, que melhor descreva a realidade existente. Algo que represente, explique, o que é; e não o que deve ser.

Os processos de Implementação de tipo *top down* possuem uma aparência mais “organizada”, planejada, racional. Teoricamente, eles seriam a consequência, no plano da implementação, da escolha do modelo racional para guiar (e não para

analisar) o processo de formulação. Como existe neste caso uma nítida separação entre os dois momentos, a implementação só se inicia depois da formulação ter sido finalizada em todos os seus detalhes pelos *policy makers*. Burocratas operando agências com hierarquias, cadeias de comando, atribuições, atividades etc. bem definidas, sem superposições e rigorosamente consignadas em manuais são, neste caso, a regra. Havendo ou não racionalidade no processo, o certo é que a existência de mecanismos de manipulação de interesses associados à “terceira face do poder” é uma garantia da implementação de processos tipo *top down*.

Por oposição, no caso dos processos de tipo *bottom up* são profissionais com considerável poder de decisão sobre os assuntos-chave, de conformação da agenda, e elevada discricionariedade, os que implementam a política. Um *continuum* formulação-implementação é típico neste caso e as organizações envolvidas (ver item 3.10.4, a seguir) possuem uma aparência e lógica de funcionamento totalmente distinta: muito mais “frouxa e desorganizada”. É frequente em processos deste tipo que conflitos encobertos no momento da formulação, por impossibilidade ou inconveniência de que as decisões sejam de fato tomadas, irrompam com toda a força durante a implementação.

A forma como os resultados, produtos e impactos são obtidos em cada caso, ao longo da implementação, é compreensivelmente variada.

Por isso, na terceira coluna – momento da avaliação – sistematiza-se as duas situações extremas, correspondentes, conforme se apontou, aos modelos incremental e racional, respectivamente. No primeiro caso, do modelo incremental, uma vez que não houve uma preocupação prévia em definir indicadores (metas etc.) que pudessem mensurar os resultados alcançados, compará-los com os projetados, e assim avaliar em que medida o processo de implementação foi bem-sucedido, a avaliação só poderá ser realizada, conforme apontado, através de um critério difuso, subjetivo, de satisfação dos atores envolvidos. Critérios *ex post*, exógenos ao processo, são então adotados de modo a proceder ao que denominamos de avaliação ritualística, uma vez que ele é mais um processo de legitimação, não raro manipulador e demagógico, do que uma avaliação propriamente dita.

No caso do modelo racional, ocorre o oposto. Uma vez que indicadores adequados foram definidos, e que critérios *ex ante*, endógenos ao processo foram explicitamente adotados, a verificação de atingimento das metas, resultados e impactos esperados se dá de modo transparente e inequívoco. Ao contrário do caso anterior, em que o parâmetro de avaliação é o grau de satisfação das elites que dominam o processo de elaboração da política desde a sua formulação, a avaliação pode ser realizada através da comparação entre metas e resultados, conduzindo a mudanças significativas no próximo “ciclo da elaboração de política”.

### 3.10.4 Uma tipologia das organizações

É frequente que a análise de uma política tenha que incluir a análise da organização com ela envolvida. Isto ocorre não apenas porque as organizações são unidades de análise mais suscetíveis de serem analisadas de maneira produtiva, transcendendo as idiosincrasias e subjetividades deste ou daquele ator interveniente. Como já ressaltado, elas são elementos centrais no processo de elaboração, uma vez que é ali que ocorre a tomada de decisão e que são elas os principais agentes responsáveis pela implementação das políticas.

Concordando com Elmore (1978), destacamos que, virtualmente, todas as políticas públicas são realizadas por organizações públicas e somente através do entendimento de como funcionam tais organizações é que se poderá compreender como as políticas são revisadas e ajustadas durante seu processo de implementação.

Embora não exista um procedimento padrão para proceder a sua análise, mesmo porque a vertente da administração, durante muito tempo, considerou pouco relevante a pergunta de “por que as organizações não funcionam como deveriam?”, é possível encontrar algumas pistas nas contribuições relativamente mais recentes à teoria das organizações.

Talvez a contribuição mais significativa, nesse sentido, seja a realizada por Elmore (1978), apresentada na seção *Os modelos de organizações e o processo de elaboração de políticas*. A partir dela é possível caracterizar as instituições que se pretendem analisar. De fato, uma boa providência para iniciar a análise de uma organização, quando não se conta ainda com elementos suficientes para realizar um trabalho mais focado, é tentar classificá-la num dos quatro modelos ou “casos ideais” em relação aos quais o caso concreto que se está analisando pode ser considerado como um desvio.

O Quadro 6, provocativamente denominado *Grade para identificação de organizações*, fornece uma visão sintética da contribuição de Elmore (1978). Trata-se de uma “matriz de dupla entrada” com dezesseis células construídas a partir da tipologia apresentada na seção indicada. Em conjunto com ela, o quadro proporciona pistas de pesquisa que permitirão iniciar o trabalho de uma forma metódica, através do uso das categorias do estudo das organizações. Seu objetivo é reforçar a recomendação de que as categorias que sugere sejam usadas para iniciar um processo de análise de uma organização qualquer.

**Quadro 6.** Grau para identificação de organizações.

	<b>I</b> <b>Implementação como um sistema de gerenciamento</b>	<b>II</b> <b>Implementação como um processo burocrático</b>	<b>III</b> <b>Implementação como desenvolvimento organizacional</b>	<b>IV</b> <b>Implementação como um processo de conflito e barganha</b>
Princípio Central	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximizadoras de valores</li> <li>• Racionalidade: metas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discricionariedade dos funcionários estabelecendo rotinas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfação psicossocial como objetivo</li> <li>• Autonomia, participação e compromisso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituição como arena de conflito por poder e recursos</li> </ul>
Distribuição de Poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle hierárquico</li> <li>• Top down</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fragmentado entre subunidades especializadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disperso: minimizar controle hierárquico e maximizar controle individual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder instável, dependente da capacidade de alavancar recursos e não da hierarquia</li> </ul>
Formulação (decisão) de políticas organizacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encontrar o ótimo teórico e mantê-lo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controlar a discricionariedade para alterar incrementalmente as rotinas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualidade = F (sinergia entre grupos de trabalho efetivos)</li> <li>• Consenso baseado em confiança e relacionamento interpessoal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociação permanente, não por metas, mas para preservar mecanismo de alocação de recursos</li> </ul>
Processo de implementação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequação do comportamento a valores e metas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificação dos polos de poder para coibi-los e possibilitar a mudança</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acomodação entre formuladores (metas) e implementadores (autonomia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Êxito: preservação da negociação</li> </ul>

## Referências

---

- ALLISON, G. *Decision-making models*. Fairleigh Dickinson University, 1971.
- ALTHUSSER, L. *Aparelhos ideológicos de estado*. 7. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.
- ALTVATER, E. A crise de 1929 e o debate sobre a teoria da crise. In: HOBBSAWM, E. J. (Org.). *História do Marxismo*. Vol. 8. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. Two faces of power. *American Political Science Review*, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.
- BARDACH, E. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.
- BLOWERS, A. *Something in the air: corporate power and environment*. London: Harper & Row, 1984.
- BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- BOLAY, F. W. *Planejamento de projetos orientado por objetivos – Método ZOPP*. Trad. Markus Brose. Recife: GTZ, 1993.
- BRAYBROOKE, D.; LINDBLOM, C. E. *A Strategy of decision*. New York: The Free Press, 1963.
- CRENSON, M. A. *The unpolitics of air pollution*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971.
- DAHL, R. A critique of the Ruling-Elite model. *American Political Science Review*, v. 52, 1958.
- DAHL, R. A. *Who governs?* New Haven: Yale University Press, 1989.
- DROR, Y. Muddling through – science or inertia. *Public Administration Review*, v. 24, 1964.
- \_\_\_\_\_. *Design for policy sciences*. New York: 1971.
- \_\_\_\_\_. *Public policy making re-examined*. Oxford: Transaction Publishers, 1983.
- DYE, T. R. *The policy analysis*. Alabama: The University of Alabama Press, 1976.
- EASTON, D. *The political system*. New York: Willey, 1953.
- \_\_\_\_\_. *A system analysis of political life*. New York: Wiley, 1965.
- ELMORE, R. Organisational models of social program implementation. *Public Policy*, v. 26, n. 2, p. 185-228, 1978.
- ETZIONI, A. Mixed-scanning: a third approach to decision-making. *Public Administration Review*, v. 27, 1967
- FORESTER, J. *Planning in the face of power*. Los Angeles: Univ. of California Press, 1989.
- GORDON, I.; LEWIS, J.; YOUNG, K. Perspectives on policy analysis. *Public Administration Bulletin*, n. 25, p. 125-137, 1977.
- HAM, C.; HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993.
- HARRISON, S.; HUNTER, D.; POLLITT, C. *The dynamics of british healthy policy*. London: Unwin Hyman, 1990.
- HECLO, H. Review article: policy analysis. *British Journal of Political Science*, 1972.
- HILL, M. *New agendas in the study of the policy process*. Great Britain: Harvester Wheatsheaf, 1993.

- HOGHOOD, B.; GUNN, L. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press, 1981.
- HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. *Policy analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press, 1984.
- HUNTER, F. *Community power structure*. University of North Carolina Press. Chapel Hill, 1953.
- JENKINS, W. I. *Policy analysis: a political and organisational perspective*. Oxford: Martin Robertson, 1978.
- LASSWELL, H. The policy orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. (Eds.). *The policy sciences*. Stanford: Stanford University Press., 1951.
- LINDBLOM, C. The science of muddling through. *Public Administration Review*, v. 19, 1959.
- \_\_\_\_\_. *The intelligende of democracy*. New York: The Free Press, 1965.
- \_\_\_\_\_. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, v. 39, 1979.
- \_\_\_\_\_. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora da Univ. de Brasília, 1981.
- LUKES, S. *Power: a radical view*. London: Macmillan, 1974.
- MARCH, J. Theories of choice and making decision. *Society*, v. 20, 1982.
- MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Estratégias políticas*. São Paulo: Edições FUNDAP, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Política, planejamento e governo*. 2. ed. Brasília: IPEA, 1996.
- MILIBAND, R. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- MILLS, C. W. *The elite power*. New York: Oxford University Press, 1956.
- O'CONNOR, J. *A crise do Estado capitalista*. São Paulo: Paz e Terra, 1977.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- POLSBY, N. W. *Community power and political theory: a further look at problems of evidence and inference*. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1980.
- POULANTZAS, N. *Estado, o poder, o socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1990.
- SAUNDERS, P. *Urban politics*. London: Penguim, 1980.
- SIMON, H. A. *Administrative behaviour*. Free Press: Glencoe, 1945.
- \_\_\_\_\_. *Administrative behaviour*. New York: Macmillan, 1957.
- WEBER, M. *The theory of social and economic organization*. Trad. A. M. Henderson e T. Parsons. Glencoe: Free Press, 1961.
- WILDAVSKY, A. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: EDITORA, 1979.

