

# Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas\*

Celina Souza

Professora da UFBA e Pesquisadora Visitante do Departamento de Ciência Política da USP

## Introdução

As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Esse ressurgimento deve-se, em grande parte, às restrições financeiras e políticas que estão sendo impostas aos governos, gerando demandas pela elaboração de políticas públicas eficientes e efetivas. Vários fatores contribuíram para o crescimento da importância do campo da política pública, tanto nos países industrializados como nos em desenvolvimento. O primeiro fator foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade. O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos ganharam hegemonia e políticas keynesianas, que guiaram a política pública do pós-guerra, foram substituídas pela ênfase no ajuste fiscal. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou na adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e em restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Essa agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias, como os da América Latina. O terceiro fator, mais diretamente relacionado com países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém democratizados, é que a maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não conseguiu equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Respostas a esse desafio não são fáceis, nem claras ou consensuais. Elas dependem de muitos fatores externos e internos. No entanto, o desenho das políticas

---

\* <sup>1</sup> Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, em dezembro de 2002.

públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública.

Este trabalho mapeia os principais conceitos e modelos de formulação e análise de políticas públicas, abrangendo também reflexões sobre suas diversas sub-áreas, em especial as de implementação e avaliação. Nesse sentido, o trabalho busca sintetizar o "estado da arte" da área de políticas públicas, ou seja, como a literatura clássica e a mais recente trata o tema. O conhecimento teórico e conceitual de uma dada área do conhecimento é fundamental para a sua aplicação prática. Isto porque o conhecimento teórico pode ajudar a minimizar os problemas que propostas concretas buscam equacionar. O mapeamento que se faz busca também suprir uma lacuna, já que a literatura sobre políticas públicas tem sido pouco traduzida no Brasil, assim como sua aplicação empírica tem sido relativamente escassa, inclusive na academia.

O texto está dividido em cinco partes, cada qual com subseções. A primeira discute a origem da área de políticas públicas. A segunda apresenta as questões relativas à formulação de políticas públicas, introduzindo, também, seus principais modelos analíticos. A terceira detalha a influência da literatura neo-institucionalista na área de políticas públicas. A quarta parte analisa a sub-área de implementação e a quinta a de avaliação.

### **Como e por que surgiu a área de políticas públicas?**

Entender a origem e a ontologia de uma área é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas. A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição européia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que propriamente na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o Estado e sobre o papel de uma das mais importantes instituições do Estado, ou seja, o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. A base da área nos EUA é a de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser a) formulado cientificamente e b) analisado por pesquisadores independentes. Assim, a

trajetória da disciplina, que nasce no interior da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que via nas organizações locais a virtude cívica para promover o bom governo. O terceiro caminho aberto foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política capaz de orientar os governos nas suas decisões e entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas conseqüências. Seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara, que estimulou a criação, em 1948, da RAND Corporation, organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*. O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciado pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção pública, inclusive para a área social.<sup>2</sup>

### **Os "pais" fundadores da área de políticas públicas**

A área contou com quatro grandes "pais" fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores

---

<sup>2</sup> Para uma síntese dessa trajetória, ver Parsons (1997: 278-8).

públicos é sempre limitada por vários problemas, tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção dos resultados visados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Lindblom (1959) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o qual não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí porque as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Easton (1965) contribuiu para a área ao defini-la como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

### **O que são políticas públicas**

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.<sup>3</sup> A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das

políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de idéias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

No entanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores.

Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Se admitimos que a política pública é uma campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que a área torna-se território de várias outras disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto da filosofia, psicologia, sociologia, economia e da econometria, esta última no que se refere a uma das sub-áreas da política pública, a da avaliação, que recebe grande influência de técnicas quantitativas e modelos econométricos. A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários "olhares". Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, se desdobram em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e

---

<sup>3</sup> Há mais de 40 anos atrás, Bachrach e Baratz (1962) mostraram que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública.

pesquisas.<sup>4</sup> Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

### **O papel dos governos**

Debates sobre políticas públicas implicam em responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas. Não se defende aqui que o Estado (ou os governos que decidem e implementam políticas públicas ou outras instituições que participam do processo decisório) reflete tão-somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais vulgar do pluralismo. Também não se defende que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões simplificadas do elitismo, nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado. Sociedades e Estados complexos como o nosso, no processo de definição de políticas públicas, estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (Evans, Rueschmeyer e Skocpol, 1985). Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país.

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada. Visões menos ideologizadas defendem que apesar da existência de limitações e constrangimentos, esses não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade (Peters, 1998: 409).

### **Modelos de formulação e análise de políticas públicas<sup>5</sup>**

---

<sup>4</sup> Na maioria das vezes, a política pública também requer a aprovação de nova legislação.

Dentro do campo específico da política pública, alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos. Muitos foram os modelos desenvolvidos e o mapeamento dos principais é importante porque pode guiar os decisores públicos no momento de elaborar uma dada política pública.<sup>6</sup>

### *O tipo da política pública*

Theodor Lowi (1964; 1972) desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada através de uma máxima: a política pública faz a política. Com essa máxima Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. Políticas públicas que favorecem o clientelismo e o patrimonialismo, por exemplo, seriam exemplos de políticas distributivas. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.<sup>7</sup>

### *Incrementalismo*

---

<sup>5</sup> Para maiores detalhes sobre a área de políticas públicas e seus diversos modelos analíticos, ver Goodin e Klingemann (1998), em especial o capítulo 7, Parsons (1997), Sabatier (1999) e Theodoulou e Cahn (1995). Vários sites disponibilizam estudos sobre políticas públicas, com destaque para <http://www.policylibrary.com>.

<sup>6</sup> Lamentavelmente, esses modelos, muito testados em estudos empíricos sobre políticas públicas de outros países, ainda são pouco utilizados entre nós.

<sup>7</sup> O modelo de Lowi permite entender melhor, por exemplo, por que políticas regulatórias foram mais facilmente adotadas no Brasil na última década do que políticas redistributivas.

A visão da política pública como um processo incremental foi desenvolvida por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992). Baseada em pesquisas empíricas, o argumento é o de que os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim de decisões marginais e incrementais, sem considerações sobre inovações políticas ou mudanças substantivas nos programas. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas. A visão incrementalista da política pública perdeu parte do seu poder explicativo com as profundas reformas ocorridas em vários países provocadas pelo ajuste fiscal. No entanto, os que trabalham nos governos conhecem bem a força do incrementalismo, que mantém intactas estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que deixaram de estar na agenda dos governos. Mas é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais.

#### *O ciclo da política pública*

Essa tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública se constitui dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Essa abordagem enfatiza sobretudo a questão da definição de agenda (*agenda setting*) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas. Alguns caminhos dentro dessa linha focalizam mais os participantes do processo decisório e outros o próprio processo. Cada participante e cada processo pode atuar como um incentivo ou como um ponto de veto. À pergunta de como os governos definem suas agendas, são dadas três tipos de respostas. A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O caso da violência no Brasil é um bom exemplo de problema que entrou na agenda mas que ainda busca solução. O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou fraqueza dos

grupos de interesse. Segundo essa visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, enquanto que quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão etc., e invisíveis, ou seja, acadêmicos e burocracia. Segundo essa perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis as alternativas.<sup>8</sup>

#### *O modelo "garbage can"*

O modelo *garbage can* ou "lata de lixo" foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), argumentando que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma "lata de lixo". Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento. Segundo essa visão, as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de idéias com pouca consistência. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas - ação - e não as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas. As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes na medida que eles aparecem. Essa abordagem foi aplicada por Kingdon (1984), combinando também elementos do ciclo da política pública, em especial a fase de definição de agenda (*agenda setting*), constituindo o que se classifica como um outro modelo, o de *multiple streams*, ou "múltiplas correntes".

#### *Coalizão de defesa*

O modelo da coalizão de defesa (*advocacy coalition*), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), discorda da visão da política pública trazida pelo ciclo da política e pelo *garbage can* pela sua escassa capacidade explicativa sobre por que mudanças ocorrem nas políticas públicas. Segundo esses autores, a política pública deveria ser concebida como um conjunto de

---

<sup>8</sup> A recente decisão dos eleitores brasileiros de eleger o PT para a Presidência da República pode ser um bom

subsistemas que são relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Contrariando o modelo do *garbage can*, Sabatier e Jenkins-Smith defendem que crenças, valores e idéias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas, em geral ignorados pelos modelos anteriores. Assim, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e idéias e pelos recursos que dispõem.<sup>9</sup>

#### *Arenas sociais*

O modelo de arenas sociais vê a política pública como sendo iniciada pelos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isto porque, para que um determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. É quando os *policy makers* do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras. Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Esses empreendedores constituem a *policy community*, comunidade de especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma idéia e para colocar o problema na agenda pública.

Esses empreendedores podem constituir, e em geral constituem, redes sociais.<sup>10</sup> Redes envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si e não se reduzem às propriedades dos agentes individuais. As instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e "encontros" entre as entidades nas múltiplas e intercambiantes redes que se ligam ou que se superpõem. O foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não nas suas características. Este método e referencial teórico parte do estudo

---

teste da capacidade explicativa desse modelo.

<sup>9</sup> O papel de organizações corporativas como, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil, no apoio e no veto às mudanças em legislações que regulam várias políticas públicas pode ser um exemplo desse modelo.

<sup>10</sup> A literatura internacional sobre redes sociais é ampla e diversificada. Para uma revisão dessa literatura em português, ver Marques (2000).

de situações concretas para investigar a integração entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores. As redes constroem as ações e as estratégias, mas estas também as constroem e reconstróem continuamente. Redes e identidades se constituem mutuamente em um processo complexo. A força desse modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos.<sup>11</sup>

#### *Modelo do "equilíbrio interrompido"*

O modelo do "equilíbrio interrompido" (*punctuated equilibrium*), foi elaborado por Baumgartner e Jones (1993), baseado em noções de biologia e computação. Da biologia veio a noção de "equilíbrio interrompido", isto é, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade, que geram mudanças nas políticas anteriores. Da computação e dos trabalhos de Simon, vem a noção de que os seres humanos têm capacidade limitada de processar informação, daí porque as questões se processam paralelamente e não de forma serial (uma de cada vez). Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou sejam, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda. Este modelo, segundo os autores, permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas. Fundamental ao modelo é a construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública (*policy image*) e a mídia tem papel preponderante nessa construção.<sup>12</sup>

#### *Modelos influenciados pelo "novo gerencialismo público" e pelo ajuste fiscal*

A partir da influência do que se convencionou chamar de "novo gerencialismo público" e da nova agenda dos governos para a política fiscal, novas questões foram introduzidas no estudo das políticas públicas, voltadas para a busca de eficiência. Assim, a eficiência

---

<sup>11</sup> Apesar da escassez, no Brasil, de estudos sobre políticas públicas baseados nos modelos acima referidos, trabalho de Marques (2000), analisando a formulação de políticas na área de saneamento básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, utiliza o modelo das redes sociais e mostra que, ao contrário do padrão norte-americano de *lobbies* ou do corporativismo social-democrata europeu, a intermediação de interesses ocorre aqui de forma disseminada por inúmeros e diversos contatos pessoais entre os integrantes do governo e os interesses privados, intermediada por uma *policy community*. Também o papel desempenhado por um grupo de médicos sanitaristas que se organizou em torno da reforma do sistema de saúde pública no Brasil, no sentido da sua universalização e descentralização, é um bom exemplo das possibilidades explicativas desse modelo.

passou a ser vista como o principal objetivo da política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com "independência" política.

A questão da eficiência nasce do reconhecimento de que as políticas públicas e suas instituições estavam fortemente influenciadas por visões redistributivas ou distributivas, na linguagem de Lowi, desprezando-se a questão da sua eficiência. As razões para tal reconhecimento estão na crise fiscal e ideológica do Estado, aliado ao declínio do sonho pluralista que caracterizou a visão norte-americana de política pública em décadas passadas.<sup>13</sup> O primeiro grande ataque às possibilidades redistributivas das políticas públicas e ao seu processo decisório veio de Olson (1965), ao afirmar que interesses comuns, os quais, em princípio, guiariam o processo decisório sobre políticas que afetam os indivíduos, não resultam necessariamente em ação coletiva e sim em *free riding*, pois os interesses de poucos têm mais chances de se organizarem do que os interesses difusos de muitos. Existe, segundo Olson, um interesse público que não é a soma dos interesses dos grupos. Assim, a boa política pública não poderia resultar da disputa entre grupos, mas de uma análise racional. Como consequência do influente trabalho de Olson, passou-se a enfatizar a questão da eficiência das políticas públicas, que seria alcançada por novas políticas voltadas para a desregulamentação, privatização e para reformas no sistema social.

O elemento credibilidade das políticas públicas também passou a ganhar importância, ou seja, a prevalência de regras pré-anunciadas seria mais eficiente do que o poder discricionário contido nas políticas públicas. O fator credibilidade passou a ser fundamental para políticas como a monetária, mas também influencia o novo desenho das políticas públicas em várias outras áreas. A credibilidade se baseia na existência de regras claras em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas, que levaria à inconsistência. Além do mais, a discricionariedade gera altos custos de transação. Assim, a discricionariedade, de acordo com essa visão, seria minimizada ou eliminada delegando poder a instituições bem desenhadas e "independentes" do jogo político.

---

<sup>12</sup> Pesquisa realizada por Fucks (1998) testa este modelo analisando a inserção da temática ambiental no Rio de Janeiro.

<sup>13</sup> Na versão mais idealizada do pluralismo, a política pública resultaria do equilíbrio alcançado na luta entre grupos de interesse concorrentes.

A delegação para órgãos "independentes" nacionais, mas também internacionais, passou a ser outro elemento importante no desenho das políticas públicas. Mas por que os políticos (governantes e parlamentares) abririam mão do seu poder? A resposta está na credibilidade desses órgãos "independentes" devido à experiência técnica e para que as regras não fiquem sujeitas ao ciclo eleitoral, tendo continuidade e coerência.<sup>14</sup>

Concorrendo com a influência do "novo gerencialismo público" nas políticas públicas, existe uma tentativa, em vários países do mundo em desenvolvimento, de implementar políticas públicas de caráter participativo. Impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por alguns partidos políticos, como é o caso do PT no Brasil, várias experiências têm sido desenhadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais. No Brasil, são exemplos dessa tentativa os diversos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais, assim como a experiência do Orçamento Participativo, hoje adotado por 140 prefeituras governadas por nove diferentes partidos políticos (FNPP, 2002).<sup>15</sup>

Apesar da aceitação de várias teses do "novo gerencialismo público" e da experimentação de delegação de poder para grupos sociais comunitários, os governos continuam tomando decisões sobre situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las, mesmo que delegando parte de seu poder para outras instâncias não-governamentais.

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais:

- A política pública distingue entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários níveis de governo e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.

---

<sup>14</sup> Exemplos da influência dessa nova visão sobre as políticas públicas já são abundantes, destacando-se, inclusive, a relevância assumida pela OMC - Organização Mundial do Comércio -, pelas ONGs, o mandato fixo dos diretores das agências de regulação e a "independência" operacional ou autonomia de muitos bancos centrais.

<sup>15</sup> Para uma discussão das principais teses sobre o Orçamento Participativo, ver Souza (2001).

- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, ela implica também em implementação, execução e avaliação.

### **O papel das instituições na decisão e formulação de políticas públicas**

Não só a produção desenvolvida exclusivamente dentro da moldura teórica específica da política pública é utilizada nos seus estudos. O debate sobre políticas públicas também tem sido influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos, em especial do chamado neo-institucionalismo, o qual enfatiza a importância crucial das instituições para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas.

Uma grande contribuição a esse debate foi dada pela teoria da escolha racional. A contribuição dessa teoria ao debate sobre políticas públicas está no questionamento de dois mitos. O primeiro é o de que, conforme mencionado acima, interesses individuais gerariam ação coletiva (Olson, 1965). O segundo é o de que a ação coletiva produz necessariamente bens coletivos (Arrow, 1951). Definições sobre políticas públicas são, em uma democracia, questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos e, na formulação da escolha racional, requerem o desenho de incentivos seletivos, na expressão de Olson, para diminuir sua captura por grupos ou interesses personalistas.<sup>16</sup>

Outros ramos da teoria neo-institucionalista, como o institucionalismo histórico e o estruturalista, também contribuem para o debate sobre o papel das instituições na modelagem das preferências dos decisores. Para essas variantes do neo-institucionalismo, as instituições moldam as definições dos decisores, mas a ação racional daqueles que decidem não se restringe apenas ao atendimento dos seus auto-interesses. A ação racional também depende das percepções subjetivas sobre alternativas, suas conseqüências e avaliações dos seus possíveis resultados. Sem negar a existência do cálculo racional e auto-interessado dos decisores, esses ramos do neo-institucionalismo afirmam que o cálculo estratégico dos decisores ocorre dentro de uma concepção mais ampla das regras, papéis, identidades e idéias.<sup>17</sup> Portanto, a visão mais comum da teoria da escolha pública, de que a

---

<sup>16</sup>Para uma revisão dessa literatura, ver Levi (1997) e para uma discussão da aplicação de tipologias na análise de políticas públicas tomando como referência a teoria da escolha racional, ver Ostrom (1999).

<sup>17</sup> O institucionalismo histórico vem dedicando espaço cada vez maior à importância das idéias na formulação de políticas públicas, em especial nas suas mudanças. Para uma análise da introdução, na Grã-Bretanha, das idéias monetaristas em substituição às keynesianas, ver Hall (1998).

ação política, isto é, o processo decisório sobre políticas públicas, resulta apenas de barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem seu auto-interesse, é contestada pela visão de que interesses (ou preferências) são mobilizados não só pelo auto-interesse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas idéias e por processos gerados pela história de cada país. Os decisores agem e se organizam de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas (March e Olsen, 1995: 28-29). Tais visões sobre o processo político são fundamentais para entendermos melhor as mudanças nas políticas públicas em situações de relativa estabilidade.

Já a teoria da escolha pública adota uma viés normativamente cético quanto à capacidade dos governos de formularem políticas públicas devido a situações como auto-interesse, informação incompleta, racionalidade limitada e captura das agências governamentais por interesses particularistas. Essa teoria é, provavelmente, a que demonstra mais mal-estar e desconfiança na capacidade dos mecanismos políticos de decisão, defendendo a superioridade das decisões tomadas pelo mercado *vis-à-vis* as tomadas pelos políticos.

Aprofundando um pouco mais as contribuições do chamado neo-institucionalismo para a área de políticas públicas, sabemos que, de acordo com os vários ramos dessa teoria, instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. Como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas? A resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. Em geral, instituições são associadas a inércia, mas muita política pública é formulada e implementada. Assim, o que a teoria neo-institucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante que influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições.

A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em vez de outros, embora as instituições sozinhas não

façam todos os papéis - há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, idéias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico.

Estamos tratando, portanto, de um campo que busca integrar quatro elementos: a própria política pública, a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas ou implementadas. O principal foco analítico da política pública está na identificação do problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político ou à sociedade política, ou seja, à *polity*, pela via das instituições, e nas formas encontradas pelo sistema político para abordar o problema.

O entendimento dos modelos e das teorias acima resumidos pode permitir ao decisor público (políticos e "alta" burocracia) melhor situar o problema para o qual a política pública será desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória que ela deverá seguir e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que serão envolvidos ou afetados pela política pública. Em outras palavras, a forma como o problema a ser resolvido pela política pública entra na agenda, seus participantes, sua arena decisória, seu desenho, a escolha de alternativas, os incentivos ou os constrangimentos formulados para que haja adesão à política pública e a influência de políticas anteriores são fatores essenciais para o desdobramento da política pública e para o seu "sucesso" ou "fracasso". Pelo exposto, vê-se que a formulação de políticas públicas é processo complexo, requerendo tempo, investimento e compreensão abrangente e teórica, não só do tema que será objeto da política pública, mas também dos seus processos e dos conflitos envolvidos desde o seu início.

Colocando a questão da formulação de políticas públicas de forma mais operacional e extraíndo os principais pontos dos modelos acima mapeados, pode-se construir uma proposta do que seria um modelo descritivo/operacional para a formulação de políticas públicas.

Quadro 1 - Modelo descritivo/operacional para formulação de políticas públicas

Elemento	Descrição
➤ Objeto	➤ Identificar com clareza os objetivos da política pública
➤ Temporal	➤ Adotar visão de longo prazo, baseada em indicadores e em trabalhos analíticos sobre a política pública
➤ Escala	➤ Considerar contextos locais, nacionais e internacionais
➤ Inovação/criatividade	➤ Questionar visões tradicionais e testar novas idéias/propostas
➤ Evidência	➤ Utilizar dados de diversas fontes
➤ Alternativas	➤ Analisar as diversas alternativas para enfrentar o problema que a política pública visa solucionar, argumentando por que a alternativa proposta é superior às demais
➤ Custos	➤ Calcular os custos da alternativa escolhida
➤ Inclusão	➤ Considerar o impacto sobre as demandas/necessidades dos que serão direta ou indiretamente afetados pela política pública
➤ Fatores internos	➤ Considerar as capacidades institucionais, operacionais e financeiras do governo e a inserção da política no planejamento estratégico do governo
➤ Fatores externos	➤ Considerar questões éticas, jurídicas e as restrições impostas pelas coalizões políticas que apoiam o governo
➤ Aprendizado	➤ Analisar outras experiências similares
➤ Vetos e apoios	➤ Identificar os principais "ganhadores" e "perdedores" e envolver os principais <i>stakeholders</i> no estágio inicial da formulação
➤ Arenas decisórias	➤ Identificar, pelo tipo de política pública, as arenas decisórias onde os conflitos serão desenvolvidos
➤ Políticas prévias	➤ Analisar os principais resultados, problemas e potencialidades de políticas anteriormente adotadas com objetivos semelhantes ao da nova política
➤ <i>Policy community</i>	➤ Identificar <i>policy communities</i> (comunidade de especialistas) que apoiariam a política pública
➤ Consciência coletiva	➤ Construir consciência coletiva sobre a importância da política pública, juntamente com uma <i>policy image</i> sobre suas vantagens
➤ Redes sociais	➤ Mapear as redes de relações existentes entre o governo, grupos de interesse, comunidade de especialistas e burocracia
➤ Incentivos	➤ Modelar um sistema de incentivos seletivos (sanções e recompensas) para sistemas, órgãos e participantes da política pública
➤ Controle	➤ Montar mecanismos que minimizem a captura da política pública por interesses particularistas
➤ Regras	➤ Identificar as regras formais e informais das instituições políticas, sociais e governamentais que podem influenciar positiva ou negativamente a política pública



## Implementação

A implementação se refere a como a política pública está sendo posta em prática, ou seja, à transformação da política em ação. A implementação tem se constituído na sub-área ou fase da política pública que menos tem recebido atenção, tanto de trabalhos acadêmicos como dos próprios governos. A sub-área é de fundamental importância porque, por ser um estágio intermediário entre a formulação e a avaliação de uma dada política pública, estudos realizados na fase de implementação podem detectar, com antecipação, problemas que podem estar ocorrendo e propor mudanças no desenho e na implementação da política.<sup>18</sup>

Nem sempre os problemas de implementação estão situados no seu desenho, nas questões organizacionais e gerenciais ou em apenas em um dos principais atores que implementam a política pública, ou seja, a burocracia ou as organizações que recebem delegação do governo para implementá-la.<sup>19</sup> Existe uma miríade de variáveis que também impactam a política pública e somente estudos de caso específicos podem identificá-las. A correta identificação dessas variáveis e da sua influência na implementação das políticas públicas é o ponto-chave para corrigir seus possíveis problemas.

Apesar da existência de variáveis várias que influenciam a implementação da política pública, não existe dúvida de que o papel da burocracia que implementa a política, ou seja, a burocracia de linha, é crucial. O primeiro trabalho mostrando a importância da burocracia de linha (*street-level bureaucracy*) foi elaborado por Liksky (1980). O principal argumento para se concentrar esforços no melhor entendimento (e treinamento e qualificação) da burocracia de linha é que esses servidores (professores, policiais, médicos, atendentes de serviços públicos etc.) tomam rotineiramente decisões que afetam a vida das pessoas, com elas se relacionam diretamente e têm grande espaço para tomar decisões que muitas vezes contrariam os objetivos da política pública. Nesse sentido, os servidores públicos que prestam diretamente serviços às pessoas estão muito longe do ideal weberiano de impessoalidade na tomada de decisão e de insulamento burocrático. Na realidade, são esses servidores que detêm a chave para a dimensão efetiva da cidadania. O crescimento da

---

<sup>18</sup> Para uma revisão da literatura e das pesquisas empíricas que focalizam a implementação, ver Shofield (2001).

<sup>19</sup> Para uma excelente análise da importância de fatores organizacionais nas políticas públicas, ver o clássico trabalho de Skocpol e Finegold (1982), que busca explicar a "falência" da política industrial do *New Deal* versus o "sucesso" da sua política agrícola a partir da capacidade instalada no governo norte-americano em termos organizacionais.

burocracia de linha está associado à ampliação dos direitos sociais e à decisão de se prestar serviços públicos aos mais pobres (modelo norte-americano) ou a todos (modelo social-democrata europeu) e não a de se distribuir a renda.

O papel e os limites da burocracia em uma sociedade democrática vêm sendo exaustivamente estudados e debatidos.<sup>20</sup> Uma das principais contribuições a esse debate tem sido dada pela teoria da escolha racional, através do conceito agente x principal.<sup>21</sup> Isto porque essa teoria tem desenvolvido trabalhos que buscam estabelecer as ligações e formas de controle entre quem decide, isto é, o principal, ou seja, políticos eleitos, e quem executa o que foi decidido, isto é, o agente, ou seja, a burocracia. Pela teoria da escolha racional, o controle do principal sobre o agente é complexo e dispendioso, daí porque o melhor é deixar que as soluções sejam adotadas pelo mercado. No entanto, nem sempre isso é possível, sendo necessário deixar tais decisões para instituições/organizações, i.e., instâncias que têm delegação de poder (os agentes) para agir em nome dos que lhe delegaram o poder (o principal). A burocracia seria um dos "agentes" mais importantes.<sup>22</sup> No entanto, a delegação de poder sempre será problemática porque pode ser exercida pelo agente contra os interesses e as decisões do principal. Na linguagem da política pública, a burocracia poderia desenhar políticas contrárias ao interesse dos políticos eleitos ou a implementaria de forma contrária ao que foi por eles decidido. A saída desse dilema estaria na criação de incentivos para que o agente cumpra o mandato do principal.

Segundo a teoria, as soluções para enfrentar o problema agente x principal seriam de quatro tipos. A primeira seria o cuidadoso desenho do contrato firmado com o agente, com mecanismos de compensação que o motivem a atender os interesses do principal, estimulando-se também a competição entre os agentes.<sup>23</sup> A segunda seria através de mecanismos de seleção que identifiquem talentos, habilidades e as melhores características para o cargo. A terceira seria via o monitoramento dos agentes, com a instituição de procedimentos que façam com os agentes sejam passíveis de controle por aqueles que

---

<sup>20</sup> Muitas são os estudos sobre o papel da burocracia. Ver, por exemplo, Silberman (1993), Cook (1996), Shepsle e Bonchek (1997), Tsebelis (2000), Peters (1995), Down (1994) e Moe (1989). A burocracia brasileira contou com a importante análise de Nunes (1997).

<sup>21</sup> Ver Kiewiet, Roderick e McCubbins (1991).

<sup>22</sup> A teoria da escolha racional também tem desenvolvido enormes esforços para discutir formas de controle dos eleitores (principal) sobre os políticos eleitos (agentes).

recebem seus serviços. É a chamada fiscalização "alarme de incêndio". Exemplos desse tipo de fiscalização seriam a inscrição de números de telefones nos carros, linhas-diretas para denúncias e audiências públicas. A quarta forma de solução seria provida por controles institucionais, especialmente por instituições ou grupos de interesse que se opõem à política pública que está sendo implementada pelos agentes.

Diante do exposto, análises voltadas para a implementação de políticas públicas devem focalizar a) o grau de conhecimento e capacidade das organizações e dos implementadores sobre a política que está sendo implementada; b) os diversos processos que compõem a implementação, inclusive seus pontos de conflito; c) o papel dos atores e dos agentes na implementação; e d) o grau de discricionariedade da burocracia quando implementa a política pública. Ao elaborar um projeto que incorpore os problemas de implementação, pode-se compreender melhor:

- A complexidade de se alcançar os objetivos almejados pela política pública.
- As possibilidades de "fracasso" da política originalmente desenhada.
- A natureza dinâmica da transformação da política em ação.
- O papel e a importância dos detalhes técnicos e da base de informações.
- O papel dos servidores de linha e sua potencialidade para mudar os rumos da política.
- A identificação de ambigüidades ou contradições no desenho original da política.
- As questões práticas do dia-a-dia que influenciam o resultado das políticas e como esses resultados são influenciados pelo trabalho cotidiano da burocracia que a implementa.

Análises realizadas ainda no processo de implementação podem, então, corrigir rumos e propor reformulações nos objetivos da política e/ou o seu redesenho, reduzindo, assim, inúmeros custos, inclusive os envolvidos na avaliação.

### **Avaliação**

A avaliação tem recebido grande atenção do governo brasileiro nos últimos anos. Impulsionada pelos organismos financeiros multilaterais e também pela literatura do "novo gerencialismo público", propostas voltadas para a avaliação começam a ganhar força nas estruturas dos governos.<sup>24</sup> Uma frase do Partido Trabalhista inglês, quando assumiu o

---

<sup>23</sup> Pela teoria da escolha pública, uma das razões para a existência da hierarquia nas organizações está no fato de que existem mais pessoas que querem ser promovidas do que cargos disponíveis.

<sup>24</sup> O "novo gerencialismo" se baseia no governo por resultados, daí a importância da avaliação. Outros afirmam ainda que a avaliação ganhou importância, em especial na Europa, como forma de legitimar a ação

governo em 1997, sintetiza a recente ênfase na avaliação: "o que importa é o que funciona" (*what matters is what works*). No entanto, por não se conceder a mesma importância à fase de formulação, as avaliações que têm sido produzidas parecem incompletas. Ou seja, como avaliar uma dada política pública se seus objetivos, instrumentos, atores, implementadores não estão suficientemente claros ou são, muitas vezes, ambíguos? Outro problema da avaliação de políticas governamentais diz respeito à ênfase excessiva no seu custo x benefício, difícil de ser mensurada no curto prazo e em certas políticas públicas. Por exemplo, como medir os benefícios de uma política de vacinação em massa contra determinada doença?

Essas limitações não significam, obviamente, que a avaliação não deve ser introduzida na área de políticas públicas, mas sim que é preciso enorme cuidado e *expertise* na sua aplicação.

Avaliação não se confunde com acompanhamento das ações governamentais porque a avaliação incorpora elementos de valor e de julgamento. Ou seja, a avaliação tem um conteúdo substantivo porque atribui valor. Outra questão importante na avaliação é a definição de critérios, fundamentais para que possamos afirmar se uma política deve continuar a ser implementada e se essa política é preferível a qualquer outra. Esses critérios não são passíveis de uma tipologia, pois devem variar de acordo com a política que está sendo avaliada.

Avaliar é indicar se uma dada política está contribuindo para uma desejável quantidade e distribuição de bem-estar (Figueiredo e Figueiredo, 1986) e se essa política está promovendo mudanças nos sistemas econômico e social destinadas a alcançar os resultados desejados. Por fim, avaliar significa compreender e explicar o "que funciona para quem e em que circunstâncias" (Sanderson, 2002: 2).

Apesar de estar sendo hoje muito difundida nos governos, a avaliação não só é tarefa complexa como seus resultados são de difícil aceitação pelos que estão envolvidos com a sua decisão/formulação/implementação. Como o ilustre professor e assessor de vários governos Sir John Maynard Keynes argumentou, os políticos [também os decisores e implementadores] não gostam de obter informações porque elas tornam o processo decisório muito mais complicado (Keynes *apud* Sanderson, 2002). Por outro lado, políticos

---

dos governos, já que, argumenta-se, essa legitimação não se restringe mais aos processos eleitorais

são submetidos a um *timing* e a demandas dos eleitores que nem sempre coincidem com os que nos ensinam os manuais de políticas públicas. Como sustenta Stoker (1999), a sociedade parece ser mais guiada pela política do que pela ciência, e a política, sendo a arte do possível, nem sempre pode apresentar as melhores e mais racionais respostas.

Existem várias formas de se abordar a questão da avaliação. Em geral, a avaliação se concentra nos desdobramentos da política pública, ou seja, legislação/planos/programas/projetos que dela resultam, embora a formulação inicial da política pública deva guiar a avaliação dos seus desdobramentos. Serão aqui abordadas as principais formas que a avaliação pode assumir, inclusive suas variantes metodológicas.

Em primeiro lugar, a avaliação pode assumir a forma de avaliação de processos e/ou de resultados.

A avaliação de processos visa a aferição da eficácia de uma política pública, isto é, se a política/plano/programa/projeto está sendo (ou foi) implementada de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas. A importância dessa linha de avaliação está no fato de que é impossível antever todos os tipos de problemas e conflitos possíveis durante a elaboração de uma legislação/plano/programa/projeto. A avaliação processual não objetiva medir o tamanho ou a natureza do impacto, que se reporta à avaliação de impactos.

A análise de impactos tem uma ambição mais ampla e complexa. Diz respeito aos efeitos da legislação/plano/programa/projeto sobre seu público-alvo, estabelecendo, também, uma relação de causalidade entre a política (e não apenas a legislação/plano/programa/projeto) e as alterações nas condições econômicas e sociais. Para que tal tipo de avaliação seja bem feita, é preciso a) definições claras dos objetivos da política que se desdobrou em legislação/plano/programa/projeto; b) especificação dos critérios de "sucesso"; e c) medidas de aferição do "sucesso" ou "fracasso" da política pública.<sup>25</sup>

Na classificação de Figueiredo e Figueiredo (1986), tanto a avaliação de processos como a de impactos podem gerar os seguintes resultados:

- a) O resultado esperado é alcançado.
- b) Um resultado não esperado é produzido, sendo, porém, positivo.

---

(Sanderson, 2002).

<sup>25</sup> Na avaliação de processos, os dois primeiros fatores devem ser também considerados.

- c) Resultados do tipo a) e b) ocorrem e são positivos no curto prazo, mas podem ser negativos no médio e longo prazo.
- d) O resultado esperado é produzido no que se refere aos membros da população-alvo, isto é, cada indivíduo melhorou sua situação com a política pública; no entanto, a médio prazo, a categoria social a que estes indivíduos pertencem ou passam a pertencer piora.<sup>26</sup>
- e) O resultado esperado não é alcançado e nenhum outro resultado é produzido.
- f) Um resultado não esperado ocorre, sendo, porém, negativo.<sup>27</sup>

A avaliação também pode focalizar uma instituição - avaliação institucional. Nesse caso, são analisadas as políticas institucionais e os programas e projetos desenvolvidos para a implementação das políticas institucionais. Nesse tipo de avaliação, examina-se o atendimento aos objetivos de cada uma das políticas e projetos, assim como a consecução dos objetivos e finalidades da instituição, isto é, sua "missão institucional" (Beloni *et alli*, 2001: 10).

A segunda forma de abordar a sub-área de avaliação remete a questões metodológicas. A terminologia usada por diferentes autores varia, mas o quadro abaixo busca oferecer um síntese dos diferentes métodos.

Quadro 2 - Abordagens metodológicas da avaliação

Métodos qualitativos	Métodos mistos	Métodos Quantitativos				
		"Cross section"	Desenhos Longitudinais			
.Entrevistas .Grupos focais .Abordagem etnográfica .Análise de discurso	.Estudo de caso: métodos qualitativos e quantitativos .Método qualitativo como pré-teste para aplicação de método quantitativo em larga escala .Método qualitativo para	.Surveys com usuários e provedores dos serviços	<i>Observação</i>  .Modelos estatísticos e econométricos	<i>Pré-experimental</i>  .Análises ex-ante e ex-post	<i>Baseada em teoria</i>  .Misto de métodos qualitativos e quantitativos, testando uma dada teoria	<i>Experimental (amostral)</i>  .Amostra aleatória de grupos.

<sup>26</sup> Pesquisa realizada na França por Boudon (*apud* Figueiredo e Figueiredo, 1986) mostrou que a opção da política educacional francesa por cursos profissionalizantes, ainda que resultasse em benefícios para cada um dos recém-formados, com o tempo provocou o declínio do salário médio daquela categoria profissional. Em sentido oposto, uma avaliação da política de assentamentos rurais realizada nos EUA nos anos 50, embora tenha sido considerada um "fracasso" no sentido dos seus objetivos, gerou várias lideranças negras do movimento pelos direitos civis.

<sup>27</sup> Cabe ressaltar que esses resultados não são, obviamente, excludentes.

	detalhar os dados quantitativos					
--	---------------------------------	--	--	--	--	--

Fonte: Davies, Nutley e Smith (2000: 6)

A disputa sobre a superioridade de métodos é enorme, tanto entre acadêmicos como entre os que avaliam as políticas públicas. Os defensores das abordagens mais quantitativas argumentam que avanços na área de avaliação só serão conseguidos com mais e melhor informação (dados), melhor modelagem, utilizando-se, principalmente, as ferramentas da econometria, e o uso mais intensivo de análises longitudinais e experimentais. Seus opositores argumentam que o conhecimento científico baseado na estatística e na econometria não pode assegurar, sozinho, maior objetividade nas análises. No entanto, uma abordagem não prescinde da outra, nem a elimina. O maior problema da avaliação pode ser sintetizado nas palavras de Giddens (1990), quando argumenta que a noção de certeza em relação ao conhecimento social e a noção de que maior conhecimento é igual a maior controle sobre o nosso destino [ou o destino das políticas públicas] estão hoje abaladas pela complexidade assumida pela vida econômica e social. Mas, continua Giddens, isso não significa que o conhecimento sistemático da ação humana é impossível, mas sim que não existem garantias de que esse conhecimento poderá nos ajudar nas nossas tentativas de darmos conta da nossa enorme tarefa [de transformar aspectos do mundo econômico e social].

Devido a sua pouca utilização no Brasil, esta seção detalhará, ainda, dois aspectos que podem contribuir para minimizar as dificuldades inerentes à avaliação. O primeiro é a grande contribuição que pode ser dada pelos projetos-piloto. O segundo é o crescente uso de grupos focais para decidir ou avaliar políticas públicas.

#### *Projetos-piloto*

Projetos-piloto têm sido exaustivamente utilizados em vários países. Na Grã-Bretanha, por exemplo, esses projetos cobrem áreas tão diversas quanto prevenção da criminalidade, emprego, saúde, educação e governos locais, tendo sido introduzidos no final dos anos 90. Os projetos-piloto têm recebido muita atenção da mídia e dos grupos que recebem seus impactos. Sanderson (2002) avalia que essa atenção tem prejudicado a avaliação porque os políticos e decisores querem respostas rápidas sobre os resultados dos projetos, restringindo o tempo necessário para a avaliação. Nos EUA, ao contrário, projetos-piloto são mais antigos e menos submetidos às demandas eleitorais. Projetos-piloto têm a

vantagem de combinar análise de impactos com análises sobre a implementação. Após o período de experimentação, a avaliação vai responder às seguintes perguntas: a) o projeto funciona? e b) como pode ser melhorado?

### *Grupos focais*

Grupos focais têm sido utilizados no Brasil apenas com objetivos de estratégia eleitoral (através das chamadas "qualis" ou pesquisas qualitativas) ou para pesquisas de mercado.<sup>28</sup> No entanto, seu uso tem sido intensivo na formulação e avaliação de políticas públicas em outros países, combinado ou não com outras formas como *surveys*, pesquisas de elites/lideranças e pesquisas de opinião pública. Grupos focais destinados a formular ou avaliar políticas públicas devem ser relativamente pequenos, entre 6 a 15 participantes, e homogêneos em relação ao tema, já que seu principal objetivo é identificar a percepção dos envolvidos sobre a política pública e identificar pontos de consenso entre aqueles que serão ou são afetados pela política pública, ou seja, os *stakeholders*. Os defensores dos grupos focais para formular e avaliar políticas públicas argumentam que eles a) trazem para os decisores várias perspectivas sobre o mesmo problema, difícil de ser conseguida por outros meios; b) exploram um problema em profundidade, permitindo ao decisor enxergar, com detalhes, as diferenças entre as diversas visões sobre o mesmo problema; c) tornam os participantes parte do processo decisório; d) introduzem visões distintas sobre problemas políticos e culturais que influenciam a implementação da política pública; e e) podem antecipar ou minimizar as reações contrárias de grupos de interesse e do público.<sup>29</sup>

Por último, cabe ainda mencionar outra questão importante na avaliação, ou seja, quem deve avaliar. Isto porque a avaliação, se não for bem desenhada e informada metodologicamente, poderá gerar resultados equivocados e/ou perda de confiança nos avaliadores. O primeiro requisito seria, portanto, o conhecimento técnico. O segundo seria o da "neutralidade", aqui entendida como não vinculação a partidos políticos ou grupos de interesse. A tendência nos EUA tem sido a de delegar a avaliação a organismos independentes do governo, tais como *think tanks*, universidades e, principalmente, o GAO (US General Accounting Office), ligado ao Congresso norte-americano.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Uma exceção ao uso desse método para avaliar políticas públicas foi a pesquisa realizada em cinco municípios da Bahia sobre o Programa de Saúde da Família. Ver Trad *et alli* (2002).

<sup>29</sup> Para um relato detalhado da experiência com grupos focais, ver Kahan (2001).

<sup>30</sup> Sobre a experiência do GAO, ver Wilmoth (2001).



## Referências bibliográficas

- Arrow, Kenneth (1951) *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
- Bachrach, P. e Baratz, M. S. (1962) "Two Faces of Power", *American Science Review* 56: 947-952.
- Baugartner, Frank E Jones, Bryan. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beloni, Isaura, Magalhães, Heitor de e Sousa, Luiza (2001) *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez.
- Caiden, N. e Wildavisky, A. (1980) *Planning and Budgeting in Developing Countries*. New York: John Wiley.
- Cohen, Michael, March, James E Olsen, Johan. (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25.
- Cook, Brian (1996) *Bureaucracy and Self-Government*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press
- Davis, H. T., Nutley, S. e Smith, P. (2000) *What Works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press.
- Down, A. (1994) *Inside Bureaucracy*. Prospect Heights: Waveland Press.
- Dye, Thomas D. (1984) *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Easton, D. (1965) *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Evans, Peter, Rueschemeyer, D. e Skocpol, Theda (1985) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Figueiredo, Marcus e Figueiredo, Argelina C. (1986) "Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica", *Revista Fundação João Pinheiro*: 108-129.
- FNPP - Fórum Nacional de Participação Popular - (2002) "Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: Período 1997-2000". Rio de Janeiro, mimeo.
- Fucks, Mario (1998) "Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente Enquanto Problema Social no Rio de Janeiro", *Dados* 41 (1): 230-245.
- Giddens, Anthony (1990) *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Goodin, R. e Klingemann, H-D. (eds.) (1998) *New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter (1998) "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s", In Steimo, S., Thelen, K. e Longstreth, F. (eds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, pp. 90-113. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kahan, James (2001) "Focus Group as a Tool for Policy Analysis", The Society for Psychological Study of Social Issues, <http://www.library.ca.gov>.
- Kiewiet, D. Roderick, D. e McCubbins M. (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kingdon, John (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Laswell, H.D. (1936/1958) *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books.
- Levi, Margaret (1997) "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis", In: Lichbach, M. e Zuckerman, A. (eds.) *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, pp. 19-41. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindblom, Charles E. (1959) "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 19: 78-88.
- Lindblom, Charles E. (1979) "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review* 39: 517-526.
- Lipsky, Michael. (1980) *Street Level Bureaucracy*. New York, Russel Sage.
- Lowi, Theodor (1964) "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, 16: 677-715.
- Lowi, Theodor (1972) "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review*, 32: 298-310.
- Lynn, L. E. (1980) *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear.
- March, James G. e Olsen, Johan P. (1995) *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marques, Eduardo C. (2000) *Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: FAPESP; Rio de Janeiro: Revan.
- Mead, L. M. (1995) "Public Policy: Vision, Potential, Limits", *Policy Currents*, Fevereiro: 1-4.

- Moe, Terry (1989) "The Politics of Bureaucratic Structure", In J. Chubb e P. Peterson (eds.) *Can the Government Govern?*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Nunes, Edson. (1997) *A Gramática Política do Brasil*. Brasília, ENAP; Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. (1999) "An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework", In Paul Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Parsons, Wayne (1997) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B. G. (1986) *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Peters, B. G (1995) *The Politics of Bureaucracy*. White Plains: Longman Publishers
- Peters, B. G. (1998) "Review: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* by R. W. Rhodes", *Public Administration* 76: 408-509.
- Sabatier, Paul (ed.) (1999) *Theories of the Policy Process*. Westview: Westview Press.
- Sabatier, Paul e Jenkins-Smith, Hank. (1993) *Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sanderson, Ian (2002) "Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making", *Public Administration* 80 (1): 1-22.
- Shepsle, K. e M. Bonchek (1997) *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. New York: W.W. Norton
- Schofield, Jill (2001) "Time for a Revival? Public Policy Implementation: A Review of the Literature and an Agenda for Future Research", *International Journal of Management Reviews* 3 (3): 245-263.
- Silberman, B. S. (1993) *Cages of Reason; The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Simon, Herbert (1957) *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID.
- Skocpol, Theda e Finegold, Kenneth (1982) "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal", *Political Science Quarterly* 97 (2): 255-278.
- Souza, Celina (2001) "Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: Papel do Orçamento Participativo", *São Paulo em Perspectiva* 15 (4): 84-97.
- Stoker, G. (1999) Notes on Keynote Address, ARCISS. Londres, mimeo.
- Theodoulou, S. e Cahn, M. (1995) *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: California State University.
- Trad, Leny B. *et alli* (2002) "Estudo Etnográfico da Satisfação do Usuário do Programa de Saúde da Família (PSF) na Bahia", *Ciência & Saúde Coletiva* 7 (3): 581-589.
- Tsebelis, George (2000) "Veto Players and Institutional Analysis", *Governance* 13 (4): 441-474.
- Wildavsky, Aaron (1992) *The Policy of Budgetary Process*. Boston: Little and Brown, 2ª edição.
- Wilmoth, Gregory (2001) "The 'Honest Broker' Role and Evaluation Research Affirmed", *Analyses of Social Issues and Public Policy*, <http://www.eval.org>.