

DIVERSIDADE EM PROCESSO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PERSPECTIVA

Eduardo Salomão Condé *

RESUMO

O objetivo do artigo é proporcionar uma visão panorâmica (e horizontal) do campo das políticas públicas, incorporando conceito, teorias e o processo das mesmas. Para tanto, inicia-se com o debate conceitual em torno do termo "políticas públicas" pela distinção politics/policy, o papel do governo e os constrangimentos sobre sua ação, o aspecto de multidecisão, a interação atores, instituições e decisões e a relação entre a "política" e as "políticas". A segunda parte trata dos aspectos teóricos e suas diferentes aproximações, breves menções sobre escolha pública, economia do bem-estar, marxismo, pluralismo, corporativismo, os neoinstitucionalismos e a distinção entre teorias "cíclicas" e sobre "quem faz as políticas". Finalmente, trata do processo das políticas através das idéias de agenda, formulação, implementação e avaliação, apontando ainda o fato da presença não obrigatória do Estado como promotor das políticas, o aspecto "público não estatal" do campo.

Palavras-chave: políticas públicas, escolha pública, processo das políticas.

INTRODUÇÃO

O campo das políticas públicas apresenta um amplo alcance. Do debate sobre a natureza particular da área, a teoria e sua aplicação, à

* Professor do Programa de Mestrado em Ciências Sociais (UFJF), Mestre em Ciência Política (IUPERJ), Doutor em Economia Aplicada (IE-UNICAMP) e Pesquisador do Núcleo de Estudos Estratégicos do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. E-Mail: conde89@aol.com. Agradeço aos professores da linha de pesquisa "Desigualdade e Políticas Sociais" do Mestrado em Ciências Sociais a leitura do texto e o reconhecimento da oportunidade da publicação.

preocupação com a prática da avaliação e com os estudos sobre implementação ou sobre o processo decisório, ele surge como pleno de relevância. Dimensão da Ciência Política, mas também da vocação interdisciplinar que o transcende (como na fronteira com a Sociologia e a Economia) não se esgota em uma única área. Uma disciplina voltada para o estudo das políticas (incluindo os correlatos programas e projetos) vê-se diante de múltiplas dificuldades, como considerações sobre a diversidade dos atores e instituições, o *gap* entre os objetivos *apriori* e os resultados *aposteriori*, ou ainda os múltiplos filtros envolvidos nos processos. Ainda que as políticas possam ser consideradas em si, faz-se sempre necessário considerar a legislação, os problemas relacionados à ação coletiva, as autoridades constituídas, a burocracia e/ou as organizações de interesse. E existem ainda atores menos óbvios, como a mídia ou as organizações científicas especializadas, requerendo sua própria ação nesse campo.

O objetivo do artigo é constituir uma visão panorâmica do campo e estabelecer indicações que possam introduzir o estudo das políticas públicas, assim como balizar questões de interesse geral para pesquisadores e estudantes. Em resumo, serão tratadas questões conceituais na seção 1, algumas perspectivas teóricas na seção 2 e uma breve passagem pelas diferentes fases das políticas na seção 3.

QUESTÕES CONCEITUAIS

O campo de estudo referente às “políticas públicas” mereceu grande destaque no pós-guerra, constituindo uma dimensão de particular importância. Nomes como Harold Laswell ou Charles Lindblom (particularmente no Reino Unido e nos EUA) destacaram-se por sua preocupação com o caráter particular das políticas (como *public policy*) e do processo referente aos seus desdobramentos (*public policy making*). Em resumo, trata-se da ponte entre a teoria política e a própria lógica das políticas, *link* ofertado pela dimensão empírica. Surge o campo da *policy science*,

afastado das preocupações exclusivamente normativas e/ou morais sobre os governos ou determinadas instituições políticas.

O conceito de política pública (*public policy*) é notoriamente controverso. É usual a referência sobre a diferença entre *policy* e *politics* (bem marcadas na língua inglesa) e a idéia de "política", conforme identificada nas línguas latinas. Enquanto *policy* designa um sentido específico, associado à política como administração, como determinada ação dirigida (política de saúde, educação, aposentadorias, p.ex.), *politics* indica o jogo político em si, a própria ação de governar e o movimento associado aos partidos, o Parlamento e a relação com os governados. Entretanto, cabe lembrar que a distinção não é dicotomicamente estabelecida, ou seja, não aquela da simples oposição entre política e administração, entre um conceito carregado de "valor" (*politics*) e outro "isento" (*policy*), ou ainda a idéia de *policy* como pertencente ao campo do direito público. É indispensável compreender os mecanismos e os instrumentos da relação entre ambos. Como tal, a compreensão do fenômeno da política em si não se separa do fato da ação em determinada área de intervenção. É nesta simples assertiva que pode ser fundada a dinâmica da *policy science* e sua ação hoje.

Por outro lado, a Ciência Política tende a ver as "políticas" em três sentidos, com diferentes conseqüências. No primeiro, as políticas públicas encaradas como produtos (*outputs*) e como conseqüências (*outcomes*) da política. Neste caso, a política determina as políticas. Em um segundo *approach*, o oposto: as políticas são determinantes sobre o curso da política. Finalmente, se destaca o enfoque centrado no processo de elaboração e decisão com relação às políticas. Aqui há mais interseção que determinação.

Com tudo isso, persiste a questão: o que, afinal, representa o termo "políticas públicas?" Segundo Dye, trata-se de "*Anything a government chooses to or not to do*" (Dye, 84, p.2). Conceitualmente, o fato de o governo escolher fazer ou não fazer é marcadamente simples, e

certamente marcado pela ambigüidade de escopo. Entretanto, há uma importante assertiva sobre o governo como agente-chave do processo de formação e aplicação das políticas públicas¹. Por outro lado, há a dimensão que envolve “escolha”, sobre fazer ou não. Em sendo assim, são relevantes as “não escolhas”, o “nada fazer” mantendo o *status quo* ou ainda criar (ou não) um novo programa².

Se Dye pensa em “escolha”, Jenkins pensa em “processo” de *policy making*. Neste caso, política pública é um “conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator – ou grupo de atores – de acordo com uma seleção de meios e objetivos e dentro de uma situação onde as decisões, em princípio, estão naquilo que os atores podem obter” (Jenkins, 1978, p.4). Desta forma, o processo é multidecisional (uma vez que raramente a decisão ocorre a partir de uma única ação e um único ator) e envolve uma compreensão da relação entre as diferentes agências governamentais. Por outro lado, o governo enfrenta limitações em seu papel – seja por restrições orçamentárias, conjunturais, políticas ou até uma combinação de dois ou três constrangimentos: o problema da capacidade de implementação. Finalmente, o governo tem uma perspectiva orientada por metas e objetivos. Conforme observam Howlett & Ramish, comentando Jenkins, “... políticas públicas são decisões tomadas pelo governo quando ele define uma meta e o conjunto dos meios para atingir seus objetivos”. (Howlett & Ramish, 1995, p.6).

Um critério unívoco de definição é problemático, particularmente onde estão envolvidas decisões variadas e diversos atores, em um contexto de ação limitada para o governo e variados elementos intervenientes. Entretanto, em um caminho de médio-alcance, Stella Theodoulou arrola seis elementos importantes para serem considerados no conceito:

¹ Admitindo-se ainda que o governo pode ser influenciado por atores não governamentais.

² O que pode ser visto como ação “deliberada” (diante das opções, recusa-se um caminho diverso) ou impossibilidade objetiva em diferentes níveis. Neste caso, por motivos que vão da minoria parlamentar à falta de recursos, p.ex.. Não há nitidamente uma escolha, mas uma imposição externa.

- 1- distinguir entre o que o governo faz e suas intenções. A inatividade do governo é tão importante quanto sua atividade;
- 2- políticas públicas envolvem (idealmente) todos os níveis de governo e não estão restritas aos atores formais do próprio governo;
- 3- políticas públicas se difundem fortemente, não estando limitadas unicamente à legislação, ordens do Executivo, regras e/ou regulamentos;
- 4- têm um curso intencional da ação quando vêm acompanhadas de metas finais e objetivos a seguir;
- 5- distintas entre longo e curto prazo, envolvendo diferentes etapas: decisão, formulação, implementação, avaliação;
- 6- políticas públicas não são divorciadas da política (*politics*) e do ambiente onde elas se implantam (Theodoulou & Cahn, 1995, p.2).

Marcadamente mais diretas, estas características qualificam melhor o fenômeno, ainda que não o esgotem. Em qualquer nível, ressalte-se a importância do governo, mesmo que persista uma vasta discussão com relação aos atores não-governamentais e às políticas públicas não estatais³. Enfim, o campo das políticas públicas é pleno de heterogeneidade, envolvendo diferentes ambientes institucionais, muitos protagonistas e um esforço para estabelecer fronteira em torno de um problema coletivo. Problema que envolve os atores, as regras e as decisões em uma rede de relações (Regonini, 2002, cap.1).

ALGUMAS ABORDAGENS TEÓRICAS

O campo teórico das políticas públicas vem acompanhado por uma respeitável variedade de posições, considerando perspectivas dedu-

³ Aqui se trata do debate em torno do terceiro-setor, do "público não-estatal". Enfim, do papel das ONG's, por exemplo, na elaboração e (muito mais) na implementação das políticas.

tivas e indutivas. Enquanto a primeira aplica postulados gerais, aproximando-se assim de um fenômeno específico, a segunda inicia-se nos fenômenos e busca generalizações. Uma discussão geral sobre as posições demandaria todo um livro. Entretanto, algumas breves indicações podem ajudar na compreensão desta diversidade. Em linhas gerais seria o seguinte:

Quadro 1- Teorias Gerais Para a Análise das Políticas Públicas:

Unidade de Análise	Indivíduo	Método	
		Dedutivo	Indutivo
	Grupo	Escolha pública	Economia do Bem-Estar
	Instituições	Marxismo	Pluralismo/Corporativismo
		Neoinstitucionalismo	Neoinstitucionalismo Histórico

Fonte: Baseado em Howlett & Ramish, 1995, p.19. Os autores chamam a última corrente (neoinstitucionalismo histórico) de "estatismo".

A perspectiva cuja unidade é o indivíduo evidentemente gira em torno dos interesses e das escolhas, enquanto a teoria com base nos grupos enfatiza a interação. E, claro, a unidade no institucionalismo enfatiza a explicação com foco nas instituições e nas organizações. Esta taxonomia em geral apenas separa o fenômeno, não especificando o diálogo possível entre as diferentes perspectivas.

A **teoria da escolha pública** (dedutiva) considera certos princípios centrados na economia neoclássica: atores políticos (auto-interessados) agem racionalmente para maximizar a utilidade (satisfação), sendo a chave compreensiva sempre o indivíduo. O próprio processo eleitoral assemelha-se ao mercado, com escolhas racionais centradas nas opções disponíveis (Buchanan & Tullock, 1922; Downs, 1957). Assim, os eleitores podem demandar mais programas, mas recuam diante dos impostos crescentes. Ao mesmo tempo, os governos e a burocracia desejam ampliar

programas em busca de poder e popularidade⁴. A extensão gradual da ação estatal e o incremento dos mecanismos de ação coletiva tendem a provocar desequilíbrios e enfraquecer tanto a ação do mercado quanto a alocação eficiente dos recursos.

Certamente a escolha pública subestima a complexidade dos processos políticos e decisórios, representando uma simplificação modelar. Cabe sempre lembrar o caráter *ceteris paribus* da economia neoclássica e sua preocupação com os mecanismos de equilíbrio que não podem ser, no mundo real da política e de sua ação, verificados. E a idéia de uma competição eleitoral como um mercado supõe alternativas claras e informadas. Mas a injunção de múltiplos competidores dificulta o próprio acesso à informação.

Na outra ponta (indutiva), a **economia do bem-estar** reconhece as “falhas de mercado” - monopólio natural, informação imperfeita, externalidades⁵, competição destrutiva, uso de propriedades públicas sem regulação - admitindo que as instituições podem atuar como suplementares à ação do próprio mercado. Admitindo-se a intervenção estatal, a função primordial da política pública é a alocação eficiente (como por técnicas de custo-benefício). Cabe avaliar todas as alternativas em termos monetários e escolher aquela que maximiza benefícios e minimiza custos. O governo é um agente ativo que busca um “ótimo-paretiano”⁶, otimizando o próprio mercado.

Aqui surge um problema clássico: as ações do governo implicam quase sempre em atividades que buscam melhorar a posição de uns em relação aos outros, caso típico das políticas sociais (educação, saúde, combate à pobreza ou segurança pública). E existem os “custos intangíveis”.

⁴ Assim, poderia surgir a prática de decisões populares antes da eleição e impopulares após o pleito.

⁵ Situação onde custos não são internalizados e sim conduzidos para fora dos custos de produção, como quando uma redução de custos interna impõe prejuízos a toda a sociedade (poluição, p.ex.).

⁶ Quadro onde deverá ocorrer uma ação somente se a situação de uma pessoa (ou pessoas) puder melhorar sem agravar a situação de outra (s).

Projetos podem possuir custos administrados, mas alguns ganham mais que outros: as diferentes partes da sociedade têm percepções de necessidade diferentes e algumas são mais afetadas que outras por dados projetos. Finalmente, o mais importante: o Estado quase nunca toma decisões exclusivamente técnicas, pois escolhas envolvem atores e instituições, ou mesmo respostas às pressões políticas.

Se, por outro lado, o foco for apontado para as teorias com base nos grupos, surge um ponto de vista fortemente diverso. O **marxismo** (teoria dedutiva) enfatiza a teoria de classes, com as conseqüências advindas da teoria de Marx: o caráter da propriedade como definidor, a questão do interesse de classe (e as conseqüentes políticas públicas refletindo este caráter) e de como se estabelece a relação entre as políticas e os interesses do capital. Mais contemporâneo, o neomarxismo⁷(e suas variações) enfatiza as frações de classe e a autonomia relativa do Estado (Poulantzas), uma nova taxonomia das classes (Ollie Wright), ou ainda a capacidade de ação destas classes no seio do Estado e seus recursos de poder e alianças (Esping-Andersen).

A relação do marxismo clássico com as políticas públicas obedece à análise destas com relação ao capital. Pelo neomarxismo, e neste caso com uma agenda de pesquisa bem mais efetiva, pelo papel desempenhado pelas classes na formação e consolidação do Estado de Bem-Estar, pelo caráter de “desmercantilização” das políticas e a capacidade de alianças interclasses. Esta posição não significa a inexistência de críticas: persiste a questão da própria determinação do que realmente representa “classe”, ou a questão dos grupos de interesse e sua capacidade para alterar o curso das políticas, enquanto o papel do Estado surge como essencial na organização da economia e no caráter das *policies*.

⁷ Poulantzas ou Carnoy, por um lado; o marxismo analítico e os “marxistas do welfare state” (Esping-Andersen, Korpi) por outro. Claus Offe tem entrada nas duas correntes: nos anos 80 inclinava-se para o tema forte das classes e das políticas como instrumentais; nos 90 volta-se mais para a questão das mudanças no capitalismo e os desafios do Estado de Bem-Estar.

O par dicotômico imediato, considerando a unidade de análise como "grupos", é a **teoria (indutiva) do pluralismo e do corporativismo**. O **pluralismo** baseia-se na primazia dos grupos de interesse, ou os diversos interesses que se manifestam através dos grupos organizados. Surgem os cenários de competição e colaboração intergrupos, sendo as políticas públicas resultantes do processo onde as organizações defendem os "interesses coletivos" dos seus membros. Certamente os grupos variam na capacidade de organização, mobilização ou influência. E o governo responderia à ação dos grupos de pressão, como uma correia de transmissão, registrando e implementando demandas (ver Dahl, 1967 e Lindblom, 1968).

O pluralismo apresenta dificuldades com o papel mais obscuro que atribui ao governo, mais uma "arena" que um ator ativo, além de uma burocracia apenas implementadora. Certamente há um caráter muito concentrado na lógica dos grupos, com menos ênfase no Estado e no sistema internacional. E ele padece de uma certa "miopia": os Estados Unidos são seu *habitat* mais forte, enquanto outros países ou não possuem a variedade de grupos esperada ou têm instituições muito diversas.

O **corporativismo** representa a contraposição ao pluralismo, ainda que a unidade analítica seja a mesma. Há o clássico conceito de Schmitter (1979), onde as organizações definem-se pelo caráter singular, compulsório e não-competitivo, sendo hierárquicas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas e/ou autorizadas pelo Estado com monopólio de representação com respeito a uma categoria, selecionando seus líderes e articulando suas demandas. Neste caso, as políticas públicas são o resultado das relações entre o Estado e os grupos de interesse (como sindicatos e associações), sendo a interação entre os grupos institucionalizada pelo próprio Estado. O resultado negociado depende da organização dos grupos e certamente da própria ação do Estado. Enquanto o pluralismo se associa fortemente aos EUA, notadamente o

corporativismo encontra identificação com países europeus, como a Áustria e a Suécia, a Alemanha ou a Dinamarca.

Os limites do corporativismo com relação às políticas públicas são relevantes. Trata-se muito mais de uma explicação para os arranjos entre Estado/Sociedade que uma análise sobre o que faz o governo. E isto reforça a dificuldade em compreender o processo das políticas, pois a relação Estado/grupos é apenas um dos aspectos do jogo. Por outro lado, há um grande número de interesses em jogo na sociedade. Mas a mais relevante preocupação do corporativismo é com as associações industriais e os sindicatos.

Mudando para a última unidade de análise, surgem as instituições. Primeiro, a perspectiva do **neoinstitucionalismo** (dedutiva). O núcleo analítico representa aquelas transações realizadas pelos indivíduos no interior das organizações, sendo as instituições aquelas que aumentam ou diminuem os “custos de transação”. Existem dois tipos básicos de organização – mercado e hierarquia – sendo o primeiro aquele onde os custos são externalizados em grande espectro e o segundo onde eles se internalizam (ver Williamson, 1985). Conforme Hall, instituições referem-se às regras formais, processos e operações que estruturam as relações entre indivíduos e as várias unidades da economia e da política (Hall, 1996, p. 19). Por outro lado, os próprios indivíduos com suas preferências e capacidades estão mergulhados em instituições, e certas escolhas podem limitar possibilidades futuras – o conceito de dependência de trajetória (*path dependence*). Portanto, as instituições não provocam a ação, antes elas afetam as decisões, limitam as soluções e forçam os indivíduos, as organizações e o Estado a perseguirem seus interesses sob um determinado conjunto formal que pode alterar as expectativas e afetar as possibilidades. E as políticas públicas são construídas diante desses constrangimentos institucionais

A crítica mais usual ao neoinstitucionalismo reside em sua reduzida explicação sobre o movimento das instituições em uma dada direção,

assim como em relação às suas origens. Por outro lado, também não é pouco nítido o papel atribuído aos principais atores⁸.

A última perspectiva (indutivista) também é uma vertente neoinstitucionalista, neste caso **neoinstitucionalista histórica**. Aqui prevalece o tema da importância estatal, ou da própria capacidade do Estado para gerar e implementar objetivos próprios, sem necessariamente responder às demandas de classes ou grupos. Neste caso, políticas públicas podem ser autonomamente geradas de “dentro para fora” do aparelho estatal, por uma burocracia especializada. Para escapar da crítica óbvia, aquilo que Therborn chama de “miopia centrada no Estado” (Therborn, 1985), Theda Skocpol responde com o fato de Estado certamente não explicar tudo. Outras organizações e agentes estabelecem relações com ele, ainda que este não seja uma mera arena de ação para grupos ou classes. Estado e sociedade estabelecem ligações (Skocpol et alii, 1985). É a corrente do *state building*, da história comparada e das políticas com foco no Estado.

Com esta miríade de teorias, estamos ainda diante da diversidade. Que se complexifica ainda mais, porque outras divisões se apresentam. Theodoulou & Cahn propõem que os *approaches* em políticas públicas podem ser classificados em dois grupos: aqueles relacionados aos “processos cíclicos”, onde os *policy makers* reagem às demandas, e os modelos sobre “quem faz as políticas”, sobre como operam as políticas e quem controla ou domina os processos.

⁸ Oliver Williamson representa nitidamente o institucionalismo econômico, enquanto Peter Hall tem uma interface muito maior com a teoria social.

Quadro 2 – Estudo das Políticas Públicas – Teorias:

		Características	Problemas
Processos Cíclicos	Teoria dos Sistemas (Easton)	Resposta às demandas→ filtro do sistema político→ Estado→ produtos (<i>input-output</i>)	Não diz como decisões são tomadas ou sobre as estruturas decisórias
	Estrutural-Funcionalismo	Sistema estável→ estudo funcional do sistema político→ identificar estruturas→ gerar política pública	Fragmenta estudo pelo foco sobre diversas estruturas, dificultando verificação dos diferentes elementos envolvidos
	Ciclo Político	Processo de políticas envolvendo elaboração, deliberação, aplicação e administração. Política como um sistema de aprendizado.	Pode ser fortemente descritivo, sem compreender o papel dos grupos ou do Estado.
"Quem faz as Políticas"	Teoria dos Grupos/Pluralismo (Truman e Dhal)	Sociedade consiste de um vasto conjunto de grupos que competem entre si. Pressão sobre o governo gera políticas.	Limita-se aos grupos, Estado como campo passivo.
	Teoria das Elites (Wright Mills, Miliband)	Pequeno grupo influente com objetivos e perspectivas comuns	Limita-se a buscar o processo como endógeno às elites
	Corporativismo (Schmitter)	Grupos de interesse que influem e tomam parte <i>no decision-making</i> e na implementação – relação grupo/Estado	Mais explica arranjos que a dinâmica das políticas públicas

Fonte: Theodoulou & Cahn, 1998, pp.3-6.

Existem algumas semelhanças com as descrições anteriores, mas o agrupamento não considera dedução ou indução como métodos, mas sim o "ciclo" ou os atores. Por outro lado, há similaridade nas correntes consideradas. O quadro acima inclui perspectivas adicionais, ainda que permanece a variedade como uma regra para o campo.

É evidente que “quem faz a política” são os próprios atores, que recebem pesos diferentes diante de teorias diversas. Genericamente, estes atores são o governo, o Parlamento, os partidos, a burocracia e as diversas organizações de interesse. Estas organizações variam desde os sindicatos e associações até os grupos étnicos e religiosos, chegando às ONG’s. Adicionalmente, a mídia atua sobre o processo e *experts* podem ser convidados a opinar. A busca de compreensão sobre suas relações com as políticas públicas é um dos objetivos centrais presentes na análise em um grande número de teorias.

Gloria Regonini propõe um esquema similar, mas com nuances não meramente formais. Para a autora persiste uma diferença entre as perspectivas prescritivas e descritivas e os pólos dedutivo e indutivo. É o que consta no quadro abaixo:

Quadro 3 – Finalidade e Métodos nas Políticas Públicas:

Método	Finalidade	
	PRESCRITIVO	DESCRITIVO
	INDUTIVO Da coleta de dados até a formulação de uma hipótese	<p>melhorar a capacidade da intervenção, projetar a própria política e avaliá-la no próprio governo ou outras organizações profissionais</p> <p>Investigação sobre Políticas</p> <p>Recursos que podem ser mobilizados para um acordo sustentável. Considera interesses organizados e recursos informais</p>
DEDUTIVO Da formulação do problema até a verificação empírica	<p>Escolha Racional</p> <p>Custo-benefício</p>	<p>Escolha Pública</p> <p>Atores sensíveis aos interesses em jogo</p>

Fonte: Regonini (2001), Cap. 2.

Obs: Obviamente há aqui uma combinatória 2 x 2, ou método indutivo e dedutivo prescritivo ou descritivo.

Qualquer classificação intenta dar conta de um universo muito plural⁹. Por outro lado, o universo de teorias foi apenas tocado aqui. Seus impactos são muito diversos. Vistas genericamente as teorias, é hora de visualizar um campo real das políticas públicas: suas fases e o problema da avaliação.

3 – O MUNDO REAL DAS POLÍTICAS:

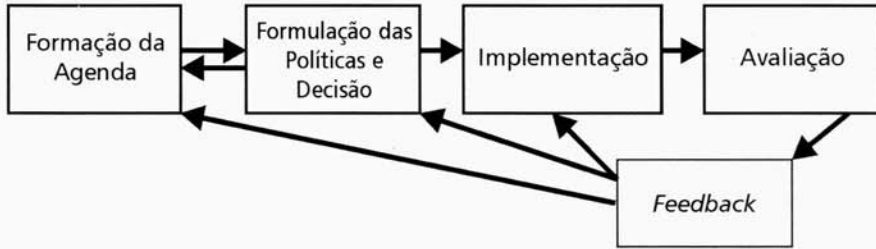
O estudo das políticas públicas é um campo exigente. A análise das políticas pode ser vista como campo não obrigatoriamente ligado à avaliação, que, por sua vez e no mundo real, pode ser aplicada sem o campo teórico da análise, apenas referenciando-se aos critérios meramente quantitativos. É indispensável dizer da necessidade óbvia em estreitar laços entre análise e avaliação. Por outro lado, questões da vida real envolvem o escopo de acompanhamento: falamos de políticas e/ou programas e/ou projetos? São os graus decrescentes de abrangência, com suas dificuldades particulares. Há ainda a questão do próprio desenvolvimento das políticas: malgrado o fato de serem “públicas”, elas não são obrigatória ou exclusivamente estatais, podendo ser desenvolvidas por setores como as ONG'S ou mesmo atores privados, desde que não realizadas apenas na esfera privada das organizações (Draibe, 2001). Mas, independente desse fato, o Estado ainda é o grande promotor das iniciativas.

O próprio processo das políticas dispõe de um “ciclo”. Elas não surgem sem que um “problema” geral seja reconhecido. Independente

⁹ Poderia ser incluído aqui o debate sobre os “tipos de políticas públicas”, como a tipologia de Lowi: distributiva, redistributiva ou regulatória. Não o fazemos pela exigüidade de espaço.

da perspectiva teórica, cabe encontrar os diferentes pontos, envolvendo elaboração e implementação das políticas. Em linhas gerais, esta necessidade é ilustrada abaixo:

Figura 1- Um Esquema Geral do Processo das Políticas:



A identificação do problema (enfrentando a questão da política como *solving problem*) envolve o tema da “agenda”. Importa aqui tanto a entrada do tema a ser atacado como fator relevante como o fato das alternativas que serão consideradas. Este é o processo onde demandas muito diversas recebem a atenção das autoridades. Ainda persiste a questão da origem: quem inicia o movimento? Os atores sociais ou o próprio Estado? Isto afeta o caráter de mobilização e a consolidação da própria política. Claro que também varia de acordo com as próprias características institucionais e as diversas capacidades dos atores. O mesmo se dá diante de fatos da cultura ou das perspectivas ideológicas. O momento de formação da agenda é também um momento de disputa. Ao fim e ao cabo, o controle da agenda – ou quem define e quem tem maior influência – é fato essencial na formulação e na implementação da própria política.

Uma vez na agenda, surge a questão da formulação. Esta implica em “escolhas”, estabelecendo conteúdos com base em valores e em uma certa visão da relação entre Estado e sociedade. Aqui, conforme Castro (1989, p.3), o processo decisório vai definir o nível da participação política, o grau de centralização/descentralização, a captação dos recursos, os

mecanismos fiscalizatórios, destinação, hierarquização, seletividade/universalização, as relações entre o Estado e a iniciativa privada. E, claro, podem ser incluídos mecanismos de monitoramento e avaliação. Enfim, trata-se do desenho da política em sua forma geral. Formulada, ela entra no processo de tomada de decisão, onde outros atores, como o Parlamento e/ou diferentes órgãos de governo (e eventualmente na sociedade), são incorporados.

A implementação representa a passagem em direção à experiência real. No caso estatal, entra em cena a burocracia para aplicar a decisão. É o momento quando, colocada em confronto à realidade, a política enfrenta constrangimentos burocráticos, administrativos, institucionais ou econômicos que podem gerar obstáculos. Envolve orientações e preferências, cálculos estratégicos e escolhas. Surgem os problemas relativos ao espaço de aplicação (as esferas federal, estadual ou municipal) e a fiscalização/acompanhamento, a questão da capacitação e treinamento de gestores e implementadores diretos, a seleção da clientela (uma vez que nem todo o público-alvo pode ser contemplado) e questões de cadastro e, certamente, a maturidade institucional nas esferas de governo e a onipresente *politics* local. Não raro, durante a implementação podem ocorrer mudanças de rota, alterando de pontos específicos ao desenho original da política.

O andar da implementação traz à tona a questão da avaliação. De largo alcance, ela pode inclusive estar determinada no desenho da política. Aqui se manifesta seu caráter interessado (*policy oriented*), onde, além de avaliar, detecta obstáculos e propõe mudanças (Draibe, 2001, p. 18). Em geral, há uma variedade de possibilidades: avaliação *ex ante* (antes do início), *ex post*, formativa (durante o processo), ou integrativa (antes e depois). Avaliar o processo significa verificar o desenho, a organização e o desenvolvimento dos programas.

A elaboração da avaliação envolve indicadores. Significa identificar resultados, aqueles produtos propostos em termos quantitativos e/ou

qualitativos. Adicionalmente, considerar os impactos, ou as alterações efetivas provocada na realidade e/ou em grupos específicos conforme o desenho do programa. Na avaliação sobre processos, surgem outras necessidades: aferir eficácia (concordância com relação às diretrizes, disparidades entre metas propostas e aquelas obtidas e adequação meios/objetivos), eficiência (grau de otimização dos recursos disponíveis, incluindo custo/benefício e relacionando produtos e custos) e efetividade (mudanças quantitativas e qualitativas da implementação).

Vários elementos são envolvidos na pesquisa de avaliação. Trata-se da escolha da área e do escopo (se política, programa ou projeto), do exame do programa e das suas atividades, considerar o desenho, alcance e conteúdo e, fatalmente, escolher as opções de avaliação, considerando eficácia, eficiência, efetividade. Cabe acompanhar indicadores de desempenho e detectar eventuais defasagens entre propósitos e resultados, correções de rota (o *feedback* com relação ao desenho e à implementação), os efeitos sobre a população e o desenvolvimento de indicadores de qualidade. Trata-se de um processo longo, de custo relativamente elevado, mas indispensável para o desenrolar efetivo das políticas públicas. Ao final, permite ver o mérito, o alcance e o valor daquilo que o governo (em particular) faz ou não faz.

Uma vez avaliadas as políticas em geral retornam "sobre si mesmas", ou seja, podem sofrer solução de continuidade e modificadas como produto da própria avaliação. A implementação modifica o desenho original e os implementadores agem por suas referências. Ou as políticas podem ser descontinuadas. Em qualquer nível está presente toda a lógica teórica que envolve as políticas públicas, em particular o conteúdo e seus valores, os *decision makers*, a estrutura do governo, os atores e a lógica do processo decisório. Inclusive porque o próprio sucesso ou fracasso da política retorna com relação aos grupos e às coalizões, reforçando ou enfraquecendo posições.

CONCLUSÃO

A pretensão original do texto – um andar pelo tema das políticas públicas em um espaço de não verticalização – enfrentou as dificuldades inerentes a esta perspectiva. Primeiro, o amplo campo analítico e a variedade teórica. Em segundo lugar a própria controvérsia, envolvendo o campo. Ainda assim, ele informa sobre o problema conceitual mais geral (o que é “política pública?”), passeia pelas teorias analíticas, nomeando-as e caracterizando-as e propõe uma panorâmica sobre o processo das políticas.

A análise e avaliação das políticas públicas representam uma enorme agenda de pesquisa. Entre nós, a avaliação mais sistemática está além da grande maioria das iniciativas. Ainda assim há uma crescente preocupação com os estudos específicos sobre processos decisórios e pesquisas que podem conduzir à elaboração das políticas ou influenciar sobre a formação da própria agenda. O fato da crescente visibilidade da ação governamental seja pela imprensa, na internet ou pela ação em si, traduz-se em uma maior preocupação com o sucesso (e o fracasso) das iniciativas relacionadas às políticas.

E é preciso considerar uma área que não tem cessado de crescer. Sob a capa de um “terceiro setor” que se amplia e um “público não-estatal” que avança, políticas públicas paraestatais ou não estatais ganham espaço no campo. Esta é uma tarefa que torna mais urgente a preocupação com o mundo das *policies*. Particularmente em uma sociedade eivada de desigualdades e com ações que proliferam em nome do combate a elas. O papel do Estado permanece relevante como sempre foi. Mas ele tem companhia no mundo real da política.

SUMMARY

The objective of the article is to provide a panoramic (and horizontal) vision of the public policies field, incorporating the concept, theories and process of these ones. In order to accomplish it, it begins with the conceptual debate around the term “public policies” by distinguishing

politics/policy, the government's role and the embarrassments to their action, the multidecisional aspect, the interaction actors, institutions and decisions and the relationship between the "politics" and the "policies." The second part deals with theoretical aspects and their different approaches, brief mentions of public choice, welfare economy, Marxism, pluralism, corporatism, neo-institutionalisms and the distinction between "cyclical" theories and of "who does the politics." Finally, it addresses the process of the policies through the ideas of agenda, formulation, implementation and evaluation, also pointing to the fact of the non-obligatory presence of the State as promoter of the policies, the "public not pertaining to the state" aspect of the field.

Key words: public policies, public choice, process of the policies.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Martha. Tendências nos Estudos Sobre Avaliação. In: RICO, Elisabeth Melo. (1998). *Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate*. São Paulo: Cortez.

BUCHANAN, James & TULLOCK, Gordon.. (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Harbour: University of Michigan.

CASTRO, Maria Helena. (1989). *Interesses, Organizações e Políticas Sociais*. Campinas: NEPP – UNICAMP. (Cadernos de Pesquisa nº14).

CEPAL. *Metodología Para el Análisis de la Gestión de Programas Sociales*. (1998). Série Políticas Sociales, v.2, nº25. Santiago: CEPAL.

DHAL, Robert. (1967). *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago: Randy McNally.

DOWNS, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Brown.

DRAIBE, Sônia. Avaliação de Implementação: Esboço de uma Metodologia de Trabalho em Políticas Públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília & CARVALHO, Maria do Carmo Brandt de. (2001). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas Públicas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE – PUC.

DYE, Thomas R. (1984). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.

ERSKINE, A.; MAY, M. & ALCOCK, P; (eds.). (1998). *The Student's Companion to Social Policy*. Oxford: Blackwell.

ESPING-ANDERSEN, G. (1985). *Politics Against Market*. Princeton: Princeton University Press.

GRANT, Winn (ed.). (1985). *The Political Economy of Corporatism*. London: McMillan.

HALL, Peter. (1986). *Governing the Economy*. Cambridge: Polity Press.

HALL, P. & TAYLOR, Rosemary. (1996). *Political Science and Three New Institutionalisms*. Cologne: Max Plank Institute. (MPIFG Discussion Paper 96/6).

HOWLETT, M & RAMESH, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.

KINGDON, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.

LINDBLOM, Charles. (1968). *The Policy Making Process*. Englewood: Prentice Hall.

MULLER, P & SAUREL, Y. (1998). *L'Analyse des Politiques Publiques*. Paris: Montchrestien.

PRZEWORSKI, Adam. (1989). *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Cia das Letras.

REICH, Robert B. (1988). Policy Making in a Democracy. In: REICH, Robert (ed.). *The Power of Public Ideas*. Cambridge: Ballinger.

REGONINI, Gloria. (2001). *Capire le Politiche Pubbliche*. Bologna: Il Mulino.

ROOSI, P. & FREEMAN, Howard. (1993). *Evaluation: A Systematic Approach*. Newbury Park: Sage.

SCHMITTER, Philippe. (1979). Still the Century of Corporatism? In: SCHMITTER, P. & LEMBRUCH, G. (eds.). *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage. pp. 7-52.

SCKOCPOL, Theda et alii (eds.) (1985). *Bring in the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

THERBORN, G. (1985). *Karl Marx Returning By the Welfare States? Neo-Marxist, Pluralist, Corporatist, and Statist Theories and the Welfare State*. Paris: IPSA.

THEODOULOU, Stella & CAHN, Matthew. (1995). *Public Policy – The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall.

WILLIANSOM, Oliver (1985). *Mercados Y Jerarquías: Su Análisis Y Sus Implicaciones Antitrust*. México: Fondo de Cultura.