

A ABORDAGEM DE POLÍTICA PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO NA AMÉRICA¹

RESUMO

O autor inicia seu texto (parte do capítulo 1 do livro *Public Policy in America Government in Action*) esclarecendo os termos que facilitam a definição de política pública: *funções do governo, políticas, agências, leis, regulamentos, decisões e programas*, e como esses elementos se interrelacionam de maneiras complexas. Explica a importância de se estudar políticas públicas, e os estágios do processo de elaboração das mesmas. Finaliza o texto, abordando os propósitos e as metas do estudo de políticas.

DEFININDO POLÍTICA PÚBLICA

As políticas públicas estão constantemente mudando à medida em que são formadas e reformadas, modificadas e transformadas, sendo às vezes rejeitadas por novas políticas. De fato, uma política é como um alvo em movimento; não é algo que possa ser observado, tocado ou sentido. Ela tem que ser inferida a partir da série de ações e comportamentos intencionais de muitas agências e funcionários governamentais envolvidos na execução da política ao longo do tempo. Política é um processo, ou uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes. Uma lei aprovada no Congresso pode ser observada; uma decisão tomada em tribunal pode ser lida, assim como também podem ser lidos regulamentos promulgados por departamentos governamentais e memorandos escritos por administradores de agências; a plataforma de um partido político pode ser lida e as declarações de um político podem ser ouvidas. Mas esses elementos sozinhos não constituem um política. Uma política pública, assim como a política partidária, é complexa, invisível e elusiva. É uma categoria analítica, utilizada por pesquisadores que estudam a atividade do governo ao longo do tempo (Hecllo 1973), e não algo que possa ser identificado, considerando-se um único evento ou uma única decisão.

Por causa disso, pode haver desentendimentos sobre o

¹ Publicação original: PALUMBO, DENNIS J. (1994) Capítulo 1: The Public Policy Approach to Understanding Politics in America. *Public Policy in America - Government in Action*, Second Edition. Harcourt Brace & Company, pp. 8-29. Tradução de Adriana Farah.

significado de uma determinada decisão para uma política pública. Por exemplo, na primavera de 1981, os controladores de tráfego aéreo da nação entraram em greve. A administração do governo Reagan decidiu lutar contra a greve com base na lei que declara ser ilegal que os trabalhadores federais façam greve. O presidente Reagan ordenou que os controladores em greve fossem demitidos. Se esta resposta à greve dos controladores de tráfego aéreo teve ou não efeito sobre a política do Serviço de Conciliação e Mediação Federal (Federal Mediation and Conciliation Service) (FMCS), depende da interpretação que cada um dá para o evento. A FMCS é uma agência federal independente que ajuda a resolver disputas de trabalhadores públicos a nível municipal e estadual. De acordo com Reed Larson, diretor do Comitê Nacional do Direito de Trabalhar (National Right to Work Committee) em 1981, a decisão de Reagan foi "um momento decisivo no cumprimento da lei quando disputas trabalhistas estavam envolvidas." (*Kansas City Times*, 23 de agosto, 1981, 1-G). Em disputas anteriores, os trabalhadores em greve eram anistiados no final das negociações. Mas após essa disputa, Larson sentiu que o FMCS não seria mais capaz de oferecer esse tipo de saída, tendo que, no futuro, despedir todos os trabalhadores ilegalmente em greve. Assim, a abordagem de Reagan representa uma nova política, de acordo com Larson. Mas de acordo com Paul Bowers, diretor do escritório regional do FMCS, em St. Louis, a posição de Reagan "não significou, de forma alguma, uma mudança na política". Segundo ele, os funcionários públicos continuariam a organizar greves e a receber anistia.

??
Assim, uma política - tal como a beleza - está, de algum modo, nos olhos do observador, não sendo uma verdade objetiva que pode ser discernida por meio de pesquisa. As duas visões representadas por Larson e Bowers dependem do quão estritamente quer-se aplicar "a lei dos livros". Larson, que favoreceu uma diminuição do poder dos sindicatos, escolheu interpretar a lei literalmente, ao contrário de Mr. Bowers. Assim, a lei em si não constitui uma política; depende de como é interpretada e por quem.

Neste caso, Bowers estava errado; os controladores do tráfego aéreo em greve, não foram anistiados. Até o início da década de 90, a força sindical havia diminuído e o número de seus membros caiu para menos de 13% da força de trabalho total, o nível mais baixo desde o início da década de 30.

Para definir política pública, fica mais fácil se esclarecermos os seguintes termos:

1. **Funções de governo.** As atividades gerais consideradas como funções legítimas do governo, tais como prover a defesa do país, regular o comércio internacional, ou manter a segurança pública.
2. **Políticas.** As intenções (contidas nas declarações de políticos, plataformas de partidos, promessas de campanha, e assim por diante) que dirigem a ação na busca dessas funções
3. **Agências.** As unidades governamentais (isto é, corpos legislativos, tribunais, agências administrativas) responsáveis pela formulação e pela implementação dessas políticas.
4. **Leis.** Os atos específicos aprovados por legisladores que visam uma política.
5. **Regulamentos.** As regras ou ordens expedidas por agências administrativas com vistas à implementação de uma política
6. **Decisões.** As escolhas específicas feitas por funcionários do governo na formulação e na implementação de uma política pública
7. **Programas.** As atividades específicas nas quais as agências se envolvem durante a implementação de uma política pública.

Todos esses elementos do governo encontram-se interrelacionados de maneiras complexas. Uma decisão isolada, por exemplo, seria a escolha de J. F. Kennedy de bloquear Cuba como uma forma de evitar que os soviéticos colocassem mísseis em Cuba, ou a escolha de Ronald Reagan de que a greve dos controladores de tráfego aéreo de agosto de 1981 era ilegal e de que todos os grevistas deviam ser demitidos. Essas decisões podem ser analisadas utilizando-se os mesmos métodos e modelos de uma política, mas, sozinhas, elas não são políticas. Ao invés, cada decisão é um evento em uma seqüência de eventos que determinam uma política ao longo do tempo. A decisão de Reagan, de demitir os controladores de tráfego aéreo, pode fazer parte de uma política de longo alcance, visando reduzir o poder dos sindicatos. De fato, os próprios grevistas apelidaram a decisão de uma tática de "aniquilação dos sindicatos". Mas isso não seria uma política, a menos que fossem tomadas várias decisões subseqüentes que tivessem o efeito de reduzir o poder sindical, tal como uma legislação objetivando restringir ainda mais o direito de greve de um sindicato.

Um programa pode também ser visto separado de uma política. Ele pode ser definido como um meio específico adotado para colocar uma política em prática. Para ilustrar, suponhamos que a governadora de um estado esteja incomodada com a alta taxa de motoristas alcoolizados no estado. Como parte de sua campanha para reeleição, ela promete melhorar a segurança pública no

estado. Depois de sua reeleição, ela envia um quantidade de projetos de lei para o legislativo. Ela recomenda ao legislativo que seja sancionada uma lei incluindo uma sentença obrigatória de prisão, a suspensão da carteira de motorista, e uma multa de US\$500 para qualquer um que esteja dirigindo indubitavelmente embriagado, mesmo que essa seja sua primeira falta. A governadora também emite uma ordem para a polícia do estado dizendo-lhes para deterem os motoristas embriagados. A lei aprovada pelo corpo legislativo e as **decisões** da governadora foram todas partes de sua **política** para aumentar a segurança pública. A polícia do estado montou dois **programas**, como formas de reduzir o número de pessoas que dirigem ingerindo bebidas alcoólicas. A primeira delas é um programa educacional, visando informar as pessoas sobre o risco envolvido em beber e dirigir ao mesmo tempo; a segunda é a saturação do policiamento nas ruas e rodovias nos fins de semana e nas noites dos dias úteis.

Este exemplo esclarece a distinção entre uma política, uma decisão, uma lei e um programa. Mas não se deve presumir que exista um movimento claro, lógico, que vai da declaração de uma política até uma lei, e a partir daí, até um programa. Ao invés disso, existe uma interação complexa entre estas etapas. Políticas, decisões, leis e programas são distintos e as vezes se interrelacionam. No entanto, outras vezes, eles podem ser independentes uns dos outros. A decisão de fazer algo sobre uma situação, pode não ser seguida por ações com os mesmos objetivos, e, portanto, pode não se tornar uma política.

Em resumo, definimos política como o princípio orientador por trás de regulamentos, leis e programas; sua manifestação visível é a estratégia adotada pelo governo para solucionar os problemas públicos. Na questão do aborto, existem dois princípios oponentes lutando pelo predomínio: um é a noção de que um feto, ainda não nascido, tem o direito de viver, e o outro é que a mulher deveria ter o direito de determinar o que acontece com seu corpo. Em 1987, o último era a política governamental, mas em 1992 isso começou a mudar como resultado de novas decisões da justiça e de normas administrativas. (Estas encontram-se descritas no final deste capítulo).

FORMULANDO QUESTÕES POLÍTICAS

Como uma questão é caracterizada é um componente crucial na elaboração de uma política. Aqueles bem sucedidos na definição de uma questão, controlam a abordagem que o governo toma,

pois a forma como uma questão é caracterizada influencia a solução ou o tipo de política adotada pelo governo. Mais uma vez, considere a questão do aborto. Se for caracterizada como uma questão moral - na qual "bebês ainda não natos" são assassinados - então, a única solução é proibir o aborto e tratá-lo como um crime. Se, por outro lado, for caracterizada como a questão de quem deve tomar a decisão de abortar um feto - o governo ou a mulher - então os abortos devem ser legalizados. E, por último, se for caracterizada como uma questão básica de saúde - em que as perguntas são pertinentes à saúde da mãe e à condição do feto - então a política pública deve dar aos profissionais médicos o controle sobre a decisão. É também possível dizer que o aborto é, em parte, cada uma das três interpretações - cada uma possui alguma validade e, por isso, a política em relação ao aborto deve reconhecer todas. No entanto, existe uma escola de pensamento chamada de construcionista estrita, que assume a posição de que não é de nossa conta determinar que formulação é válida, pois uma formulação não é mais válida do que qualquer outra. Ao invés, a única coisa que devemos fazer é descrever as reivindicações de cada grupo que as está fazendo, e porquê, para elaborar uma teoria geral sobre como as questões políticas são estabelecidas, bem como seu impacto sobre a política.

O relativismo do construcionismo estrito aborrece algumas pessoas e, por isso, há um outro grupo chamado de construcionismo contextual, que crê que seja possível observar o contexto no qual uma reivindicação é feita, e então fazer um julgamento sobre a validade de cada reivindicação (Best 1989). Como o leitor verá e será capaz de inferir durante a leitura do resto deste livro, eu adiro à posição do construcionista contextual.

TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS

Existem várias tipologias de políticas. Uma das citadas mais frequentemente é a do cientista político Theodore Lowi, que faz distinção entre as políticas distributivas, as redistributivas, e as regulatórias (Lowi 1972). O primeiro tipo de política é aquele que fornece bens e serviços aos cidadãos, tais como serviços recreacionais, de policiamento ou educacionais. O segundo tipo de política retira recursos ou bens de um grupo e os dá a outro grupo, tais como as políticas de impostos e de bem-estar. O terceiro tipo de políticas indica o que os indivíduos podem ou não fazer, tais como a proteção do meio ambiente e a política de segurança pública.

Uma crítica à tipologia de Lowi diz que ela não é mutuamente exclusiva e exaustiva. Por exemplo, uma política como a de proteção ambiental pode ser tanto regulatória quanto redistributiva ao mesmo tempo. O governo, durante a década de 60, adotou a política de redução da quantidade de ácido sulfúrico na fumaça emitida pelas usinas geradoras de energia elétrica. Esta é uma política regulatória com o objetivo de reduzir a poluição do ar, mas ela afetou as fábricas da costa Leste, mais do que as do Oeste, porque aquelas usavam um combustível com teor mais elevado de enxofre. Isso deu às usinas do Oeste uma vantagem e, portanto, teve efeitos redistributivos. Então, neste caso, uma política regulatória é também redistributiva.

Até o presente, ninguém foi capaz de criar uma tipologia de políticas completamente satisfatória. Isso deve-se, em parte, a falta de clareza conceitual sobre o termo **política**. Um dos problemas é a dificuldade de distinguir as políticas dos tipos específicos de ferramentas ou de táticas que podem ser usadas para se alcançar os objetivos. Empréstimo à terminologia militar, podemos dizer que as políticas dizem respeito às **estratégias** gerais, enquanto que as ferramentas para implementação de políticas estão relacionadas às **táticas**. Esta última inclui ações como cobrar multas ao invés de fornecer incentivos, contratar agências privadas ao invés do fornecimento direto de um serviço por uma agência governamental (como na educação), deixando um mecanismo de "mercado" decidir como os serviços serão fornecidos, e deixar que uma opção municipal, ao invés de um departamento estadual ou federal, forneça o serviço.

Essa variedade de ferramentas, que serão descritas de forma mais detalhada no Capítulo 4, podem ser aplicadas em uma variedade de importantes áreas de política. Essas táticas para alcance de objetivos das políticas é que são importantes para a compreensão das condições de implementação de uma política bem ou mal sucedida (Salamon 1981). A regulação do governo é apenas uma forma de tentar alcançar objetivos de uma política, e tal atividade regulatória pode ter um impacto redistributivo. No entanto, o impacto de uma política deve ser distinguido do meio utilizado para alcançar suas metas. Embora possamos categorizar os tipos de ferramentas usadas para alcançar as metas das políticas, não podemos categorizar as próprias políticas, exceto em relação ao seu tipo de assunto, isto é, saúde, educação, e assim por diante.

POR QUE ESTUDAR POLÍTICAS PÚBLICAS?

O estudo das políticas públicas é importante porque dá vida à aprendizagem da política e da administração americanas. Concentrando-se em políticas públicas, ao invés de em instituições governamentais, podemos ganhar uma compreensão do governo como um processo de interações complexas entre uma variedade de organizações, tanto públicas quanto privadas. Este processo afeta todas as nossas vidas como cidadãos. Estudar políticas públicas torna-se crítico para uma compreensão básica do governo americano, pois isso nos permite compreender a economia da atividade governamental. Os interesses econômicos na elaboração de políticas públicas são enormes. (O orçamento federal, os estaduais e os municipais juntos, em 1993, passaram de 2 trilhões de dólares.) Como esta grande quantidade de dinheiro é gasta deve ser do interesse de todos nós.

Frequentemente, as políticas lidam com problemas difíceis que ameaçam nossa saúde (tais como o descarte de detritos tóxicos) e nossa sobrevivência (como a guerra nuclear). A política pública permite que compreendamos quem recebe os benefícios da atividade governamental e como. Finalmente, o estudo da política pública nos capacita a determinar o quão bem os ideais de democracia são mantidos em uma sociedade complexa tão dependente de burocracias públicas.

Tem havido uma tendência, desde o "New Deal for Americans", de voltar-se para o governo em busca de soluções para muitos problemas. A tendência foi revertida de alguma forma no governo Reagan. Mas, ao longo da história, frequentemente, governos contemporâneos têm se envolvido em tentativas de encontrar uma forma de lidar com os problemas da sociedade. A tabela 1.1 mostra que a parte que coube ao governo do Produto Interno Bruto - o valor em dólar de todos os produtos e serviços produzidos em um ano - tem crescido desde 1930. Até 1985, as despesas governamentais foram mais de um terço do Produto Interno Bruto. Embora o Presidente Reagan tivesse tentado deter o crescimento da parcela do governo, a Tabela 1.1 mostra que as despesas totais do governo americano cresceram entre 1980 e 1985, mas que permaneceram quase que as mesmas de 1985 a 1990.

As enorme quantias em dinheiro gastas pelo governo nos Estados Unidos beneficiam alguns grupos mais do que outros. Nem todos recebem a mesma quantia do governo, e esta má distribuição de benefícios tem repercussões políticas importantes.

Uma considerável controvérsia sobre a distribuição dos gastos públicos é gerada, de certo modo separada da questão de se as próprias políticas são eficazes.

Tabela 1.1
Despesas Totais do Governo como Percentual do Produto Interno Bruto (PIB)

Ano	PIB (bilhões de dólares)	Despesas totais do governo	Percentual do PIB
1930	\$ 91,0	\$ 11,1	12,2
1940	110,4	18,5	18,4
1950	288,3	61,4	21,3
1960	515,3	137,3	26,6
1970	1015,5	317,4	31,2
1980	2732,0	889,6	32,5
1985	4014,9	1401,2	35,0
1990	5463,0	1907,1	34,9

Fonte: President Economic Report (Relatório Econômico do Presidente), Fevereiro, 1986, (Washington, D C. U.S. Government Printing Office, 1986) págs. 286 e 381.

Devido ao crescimento do governo durante os últimos 40 anos, a política pública tem um impacto extensivo em nossa vida cotidiana; desde o momento em que levantamos de manhã, até irmos para a cama à noite, e desde o início até o fim de nossas vidas, a política pública afeta o que fazemos e quem somos. A comida que comemos no café da manhã foi inspecionada e classificada, sendo sua distribuição regulamentada por várias agências governamentais, desde a Federal Trade Commission (Comissão Federal do Comércio) até a Food and Drug Administration (Administração de Alimentos e Medicamentos). A água que bebemos e a roupa que vestimos são também afetadas pela política governamental. Os veículos que usamos para chegar ao trabalho são licenciados por agências do governo e as ruas que percorremos são providas por agências governamentais. A maior parte de nossos filhos freqüentam uma escola pública, recebem refeições fornecidas pelo governo, ou ficam em creches regulamentadas pelo governo. Muitas dessas atividades do governo foram realizadas em resposta a problemas que requerem ações coletivas, e que têm como objetivo a melhoria de nossa saúde e segurança. Em muitos casos, nossas vidas são melhores por causa dessas políticas, que freqüentemente passam despercebidas.

Mas existem limites em relação a quanto o governo pode realizar. Alguns dos problemas abordados pelo governo são

intratáveis. O problema da pobreza, por exemplo, tem nos acompanhado desde o inicio da história, e e provavel que continue assim. Outros problemas poderiam ser melhor atendidos pelo governo se a autoridade legal e seu aparato administrativo fossem mais adequados ou melhor programados. A proteção ambiental é um caso assim. Muito mais poderia ser realizado quanto à redução da poluição quimica do meio ambiente se agências governamentais fossem organizadas de uma forma mais eficaz. Para alguns problemas, como o controle da criminalidade, é necessário que as próprias pessoas se envolvam para encontrar soluções. Esta noção tem sido chamada de co-produção por alguns cientistas políticos (Whitaker 1980). Ela se refere ao fato de que sem a participação ativa e a ajuda dos cidadãos há pouco que as agências do governo possam fazer para controlar o crime ou solucionar os muitos outros problemas com que o pais se depara. Compreender o processo de elaboração de uma politica nos dará uma melhor ideia sobre os limites das habilidades do governo para solucionar ou aliviar os problemas da sociedade

Tradicionalmente, a politica americana é ensinada através do estudo de várias instituições governamentais, tais como, a presidência, o Congresso, os tribunais, partidos politicos e grupos de interesse. As questões tradicionais abordadas são: O sistema de governo que essas instituições constituem é realmente democrático? Quanto de participação existe no sistema? E um bom método de governo? Que reformas ajudariam a melhorar o sistema?

Existem certas desvantagens no aprendizado da politica americana através do estudo das instituições do governo. Primeiro, há uma tendência a se focar mais nas questões grandes, glamourosas e dramáticas, tais como o crescimento do poder presidencial, as decisões marcantes da Suprema Corte dos Estados Unidos e os resultados das campanhas eleitorais. Estas são as atividades do governo que recebem a atenção da grande mídia, e, por conseguinte, parecem ser mais importantes, e ate mesmo cruciais, na elaboração de politicas. Mas o foco nessas instituições e eventos nos dá uma falsa impressão de como a politica e realmente criada. Focando-se em instituições, uma quantidade desordenada de atenção é dada aos estágios iniciais da elaboração de politicas. Esses estágios são o planejamento da agenda (decidir que problemas serão abordados por agências governamentais) e a formulação de politicas (tentar desenvolver formas de lidar com o problema). Mas a atenção que está sendo dada aos estágios intermediários e finais não e suficiente, incluindo a implementação (elaboração de programas para colocar as politicas em prática) e a avaliação (determinar o quão

Tendências nos
estágios de implementação

efetivos e eficientes os programas são) E quase nenhuma atenção é dada na abordagem institucional a questão do termino das politicas (como e por que uma politica é suspensa). E nesses últimos estágios, no entanto, que os fatores mais importantes que delineiam a politica têm seus efeitos (Meier 1979, Ripley & Franklyn 1976; Nakamura & Smallwood 1980). Assim, aqueles que tentam seguir as politicas públicas através das manchetes e principais reportagens da mídia, estão inadequadamente informados.

Os estágios iniciais são mais glamourosos e dramáticos, porque existe somente um presidente, mas milhões de burocratas, muitos dos quais são os funcionários públicos que possuem contato direto com os cidadãos, como professores de escola, policiais, e funcionários do programa de assistência social. Cada movimento, estado de humor e manobra deste único presidente é seguido nos mínimos detalhes pela mídia, enquanto que o comportamento dos milhões de burocratas comuns é ignorado. O presidente, em comparação com um único burocrata a nível popular, tal como um funcionário de assistência social ou um policial, tem um impacto muito maior na natureza da politica. Mas a ação **coletiva** da multidão de burocratas que lidam com o público é muito mais importante na determinação da natureza da politica do que cada ação singular do presidente.

Um dos intelectuais mais influente em politica e tomada de decisões nos Estados Unidos escreveu que pode-se olhar para todos os governos e toda a política como um processo de formulação de politicas, e que *"para compreender a formulação de uma politica temos que compreender tudo sobre a vida e a atividade politica"* (Lindblom 1980, 5). Esta declaração poderia ser colocada também de outra forma: para se compreender a vida politica, é necessário compreender o processo de elaboração de uma politica. E é o ciclo inteiro de criação de uma politica, descrito neste texto, que é crucial, e não somente uma parte dele. O mais importante é ter uma visão equilibrada de todo o ciclo, e não dar mais atenção para um em detrimento de outro aspecto das instituições envolvidas no processo de elaboração de uma politica.

O foco dado às instituições distorce nossa compreensão da politica americana porque ele nos prende na armadilha da clássica falácia politica-administração. Esta é a crença errônea de que a politica é feita ou formada pelos ramos "politicos", tais como o Congresso e o presidente, e levado adiante ou implementado pelos "ramos administrativos", e que os ramos administrativos não mudam ou não deveriam mudar ou criar uma politica. Na

realidade, não há separação entre as duas atividades. Os administradores, assim como os legisladores, fazem políticas; e os legisladores, assim como os administradores, estão envolvidos na implementação de políticas. Mas enquanto focalizarmos apenas em instituições, fica extremamente difícil nos livrarmos da armadilha.

Um dos benefícios inerentes ao estudo de políticas e que é mais interessante discutir questões políticas do que instituições políticas. Deveríamos ter um seguro nacional de saúde? O imposto de renda negativo é uma abordagem mais efetiva para minimizar a pobreza do que os pagamentos da assistência social financeira? A maconha deve ser legalizada? A detenção acaba com o crime? Devemos ter pena de morte para certos crimes? A energia solar é uma alternativa viável para energia? A idade mínima permitida para o consumo de bebidas alcoólicas deve aumentar para vinte e um anos em todos os estados? Devemos obrigar as pessoas a usarem o cinto de segurança em automóveis? Estas e múltiplas outras questões referentes a políticas são todas muito provocativas. Deve ser observado, no entanto, que encontrar respostas para elas não é fácil, especialmente quando consideramos a probabilidade de uma determinada solução ser implementada com sucesso. A resposta a essas questões requer a compreensão do processo de formulação de uma política, assim como dos problemas que se espera que ela solucione. Assim, uma abordagem de estudo de políticas sobre a política e a administração americanas requer que analisemos importantes questões em áreas como educação, saúde, segurança pública, assistência social, defesa e meio ambiente.

POLÍTICAS PÚBLICAS E TEORIA POLÍTICA

Uma das questões mais importantes do último quarto de século na ciência política tem sido se uma elite de poder, constituída basicamente por interesses empresariais, cria políticas tanto a nível nacional, quanto estadual e municipal. Essa pergunta permanece sem resposta. A maioria dos especialistas continua a debater se o sistema americano se aproxima mais de um sistema democrático, no qual o povo tem um grande impacto sobre as políticas, ou se elas são feitas quase que integralmente por uma elite empresarial. A pesquisa e a discussão sobre essa questão ainda não terminou. É difícil determinar empiricamente se uma elite de poder toma a maior parte das decisões. Para fazer isso, teríamos que saber se a elite de poder mantém itens importantes fora da agenda, e se ela determina o resultado de questões sociais que já se encontram na agenda. O que não é considerado por

agências públicas é tão importante quanto - e pode ser até mais importante de - o que se torna parte da agenda pública. A elite controla quais questões serão consideradas pelo governo, assim como o modo de se lidar com essas questões? Este debate é conhecido como o debate da **elite contra os pluralistas**. Ele será descrito com mais detalhes no Capítulo 2.

Qual
teoria
política a
basear??

Para alguns pesquisadores, o que entra na agenda pública é a fase mais importante do ciclo. Os cientistas políticos Roger Cobb e Charles Eider (1984) observam que:

processos pré-políticos, ou pelo menos pre-decisórios exercem com freqüência o papel mais crítico na determinação de que questões e alternativas devem ser consideradas pela política e as prováveis escolhas que serão feitas. O que acontece nos conselhos para tomada de decisão das instituições formais do governo talvez façam um pouco mais do que reconhecer, documentar, e legalizar, se não legitimar, os resultados momentâneos de forças em continua luta na ampla matriz social... Partindo dessa perspectiva, a questão fundamental torna-se: Como uma questão ou uma exigência torna-se ou deixa de se tornar o foco de preocupação ou interesse dentro de uma política? (12)

Compare essa declaração com a de Michael Lipsky (1980), que argumenta que, de formas importantes, uma política é feita em "escritórios cheios de pessoas e nos encontros diários de funcionários que lidam diretamente com o povo" (xii). São aqueles que o cidadão médio vê, e que, portanto, representam o governo para a pessoa comum. Como os burocratas que lidam diretamente com o povo agem, portanto, e o que realmente importa para as pessoas.

As duas hipóteses expressadas por Cobb e Elder e Lipsky apontam para diferentes tipos de influência na elaboração de uma política. Primeiro, temos a influência de uma elite na determinação de que tipos de questões tornar-se-ão legítimas para uma decisão do governo e, segundo, temos a influência de burocratas sobre as políticas que efetivamente se tornam tópicos de ação do governo. Essas são somente duas das muitas teorias existentes sobre processos de tomada de decisão. Elas representam o que chamaremos de teorias **da elite e da burocracia** na formulação de políticas. As principais teorias existentes serão consideradas em detalhe no Capítulo 3.

Supostamente as teorias simplificam a realidade, nos dizem que

eventos procurar entre uma abundância de atividades que acontecem, e explicam como esses eventos estão interrelacionados para produzir o resultado final. Algumas teorias fazem isso melhor do que outras. Uma boa teoria também nos ajuda a prever o que é mais provável acontecer. Nem todas as teorias de elaboração de uma política pública fazem isso da mesma forma. Por exemplo, se a teoria da elite fosse de fato precisa e se, além disso, as pessoas tentassem promover seus próprios interesses, poderíamos esperar que a política pública quase sempre refletisse os interesses da elite. Preveríamos que qualquer nova política, seja ela a respeito da criminalidade, de impostos, da assistência social ou da educação, refletiria os interesses da elite. Julgue se isso é ou não verdade depois de ler sobre as políticas descritas na Parte II. Durante a maior parte deste livro, vamos partir do pressuposto de que a teoria burocrática é a mais precisa e de que os implementadores são os mais influentes na formulação das políticas públicas americanas. As burocracias governamentais são os principais implementadores da política governamental, mas, como veremos no Capítulo 4, agências privadas também exercem um importante papel na implementação.

O IMPERATIVO ORGANIZACIONAL

Um dos desenvolvimentos mais significativos do século vinte foi o crescimento de burocracias governamentais no mundo inteiro. Esta tendência aconteceu em países orientados para o socialismo, tais como a Rússia e a China, bem como em democracias industrializadas do ocidente. Embora muitos tenham tentado reverter o crescimento do governo - mais notadamente na Inglaterra, com a eleição da Primeira Ministra Margareth Thatcher, em 1979, e nos Estados Unidos, com a eleição do Presidente Ronald Reagan, em 1980 e 1984 - é improvável que a tendência possa ser significativamente revertida. Em 1992, já havia se tornado claro que o crescimento do governo não havia sido impedido por Reagan ou Bush. A eleição de Bill Clinton como presidente, em 1992, garantia mais expansão governamental porque suas políticas exigiam um governo mais ativo. De acordo com o cientista político Robert Prethus "*Não tenho ilusões de que a tendência em direção ao tamanho, concentração e racionalização burocrática possa ser revertida, dada a exigência de crescimento econômico para atender às necessidades de pleno emprego e às exigências de sociedades avançadas e em desenvolvimento no sentido de padrões mais elevados de vida e de maiores benefícios sociais (1978, viii).*

Agências governamentais não são as únicas organizações que

criaram. O alcance global de burocracias privadas em larga escala - incluindo corporações multinacionais, tais como a Exxon - deve prosseguir em um mundo no qual as nações tornaram-se crescentemente interdependentes. A expressão "fabrica global" caracteriza o fato de que muitos produtos modernos, tais como bicicletas e automóveis, são feitos em três ou quatro nações, ao invés de em somente uma. Partes de um produto podem ser manufaturadas na França e na Itália, e montadas em um terceiro país, como os Estados Unidos. Esta é somente uma faceta desta interdependência entre burocracias privadas, em larga escala, no mundo atual.

As burocracias, portanto, exercem uma influência que permeia as vidas quotidianas das pessoas em uma grande parte do mundo. Mas o que é também importante a respeito das burocracias, e que elas possuem um profundo impacto na formulação de políticas públicas. De fato, as burocracias determinam quem recebe o que, onde, e quando. Os corpos legislativos, que supostamente são, num sentido legal e constitucional, as instituições que criam as políticas na sociedade americana, agora possuem um papel muito menor no processo de elaboração de políticas. Conselhos municipais e corpos legislativos do estado, especialmente a nível municipal e estadual, comumente se reúnem por um curto período de tempo a cada ano, tendo, portanto, um impacto relativamente pequeno na política contra a criminalidade, na educacional, na de assistência social, na de saúde pública. As burocracias locais e dos estados, tais como os departamentos de educação, de polícia, penalidades, assistência social e saúde, são as agências que realmente fazem as políticas.

Os conselhos municipais, as comissões regionais, e as legislaturas estaduais e federal fazem as leis, mas as leis constituem somente parte de uma política e, como veremos, não são a maior parte. Para se obter uma melhor compreensão desta distinção entre leis e políticas, nós nos voltaremos agora para o processo de formulação de políticas.

O CICLO DE UMA POLÍTICA

Conceito →

|||
...
|

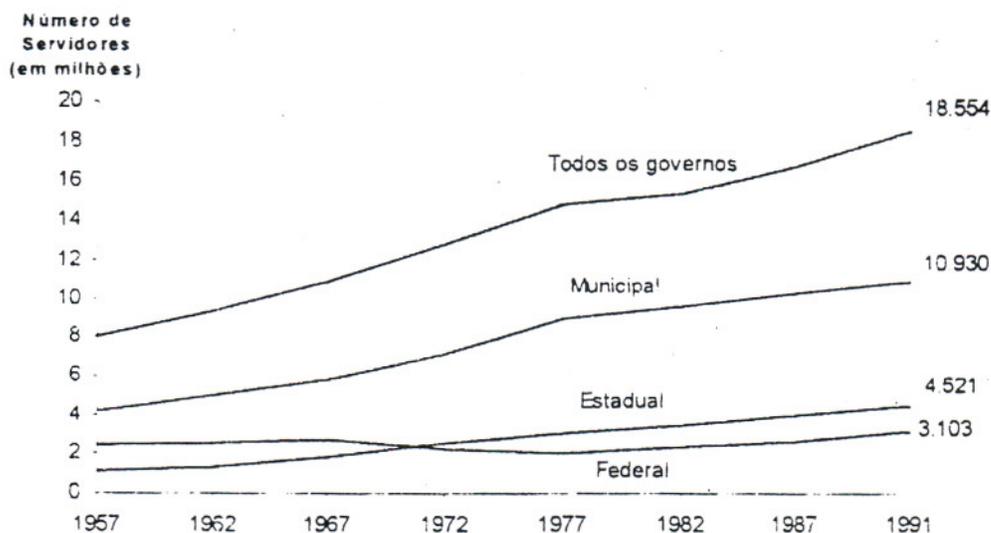
Definimos uma política como os princípios subjacentes às atividades das agências governamentais. Uma política é o que se pretende realizar através de uma ação governamental. Mas podemos também ter uma perspectiva realista de uma política. Podemos partir do pressuposto de que não importa o que seja pretendido com a ação do governo, o que é alcançado é a política. Partindo de uma perspectiva realista, uma política é o

resultado do sistema de elaboração de políticas. É o efeito cumulativo de todas as ações, decisões e comportamentos dos milhões de pessoas que fazem e implementam uma política pública. As burocracias governamentais são os maiores e mais influentes desses implementadores. Havia cerca de 18,5 milhões de pessoas trabalhando para os governos federal, estaduais e municipais em 1992 (veja a Figura 1.1). A maior parte delas trabalhava para os governos municipais e estaduais, onde o crescimento das burocracias foi o mais pronunciado. De fato, o número de trabalhadores do governo federal permaneceu relativamente estável, desde 1957, embora o tamanho do orçamento federal tenha crescido drasticamente na última década.

→ do que é o impacto de uma política

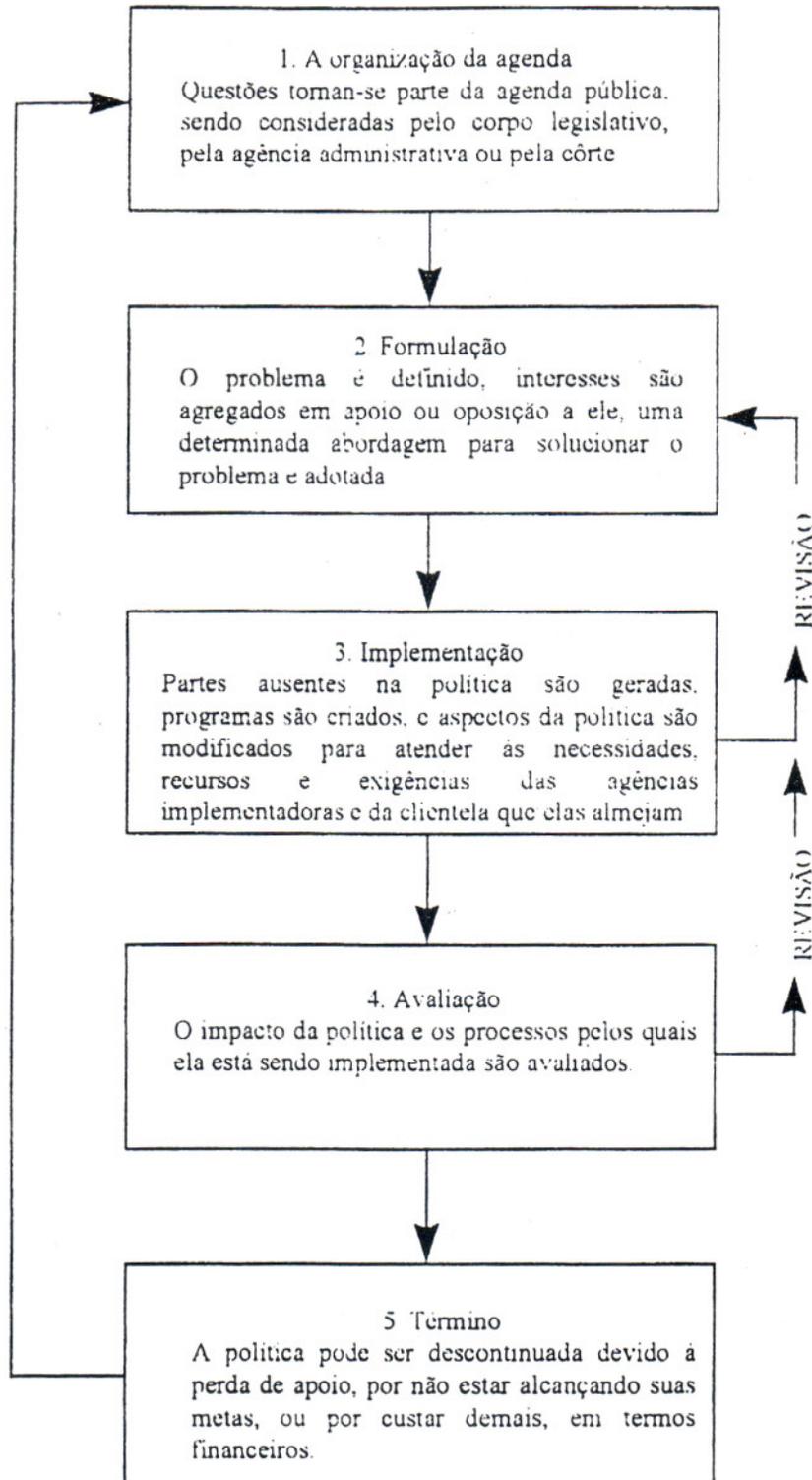
Figura 1.1

Número de funcionários do governo por nível de governo, 1957-1985.



Porque a política é o resultado de um sistema para sua formulação, os princípios e as estratégias básicas do governo são desenvolvidos a cada momento do ciclo de uma política, desde o planejamento da agenda até o seu impacto. É útil pensar na elaboração de uma política como um processo sequencial ou cronológico, como mostra a Figura 1.2. Assim, podemos descrever o processo em estágios: **Primeiro**, uma questão é colocada na agenda para a elaboração de políticas, o que significa que ela se torna um problema com o qual uma agência governamental, tal como um corpo legislativo, uma câmara, ou uma agência administrativa, lidará; **segundo**, a questão é discutida, definida, e uma decisão é tomada sobre se uma ação deve ou não ser tomada em relação a questão; este é o estágio de formação

Figura 1.2
O ciclo de uma política



da política; **terceiro**, a ação ou decisão é transferida à agência administrativa para sua implementação; **quarto**, as ações realizadas pelas agências administrativas são avaliadas para

determinar que impacto têm sobre as audiências e clientela almejadas; e **quinto**, uma política pode ser descontinuada se perder o apoio político, se não estiver alcançando suas metas, por ser custosa demais, ou por alguma outra razão. Além disso, existem sub-ciclos que vão da implementação e avaliação a formulação, porque as políticas, com frequência, são ajustadas com base no conhecimento sobre seu impacto e deficiências reais. Todos os cinco estágios encontram-se descritos com mais detalhes abaixo.

Esta visão do processo de elaboração de uma política, envolvendo vários estágios é útil por distinguir componentes importantes de um conjunto complicado de comportamentos; em resumo, ela simplifica a realidade. Mas ela também apresenta desvantagens. Uma delas é que muitos componentes do processo não foram incluídos. Por exemplo, os "resultados" do sistema podem ser inseridos após o estágio de implementação. Esses resultados são todas as ações realizadas pelos milhões de funcionários do governo que na realidade implementam a política. Essas atividades apresentam um impacto significativo sobre a clientela. Neste livro, tratamos dos resultados como as atividades geradas no estágio de implementação.

Outra desvantagem desta visão do processo de elaboração de uma política é que ela é organizada demais, lógica demais e sequencial demais. No mundo real, os vários estágios se sobrepõem e se mesclam. Eles ocorrem, às vezes, ao mesmo tempo, ou fora de seqüência. Por exemplo, a organização da agenda pode levar diretamente à avaliação, pois uma vez que um item seja colocado na agenda, políticas existentes naquela área podem ser avaliadas. Assim, quando a fome se tornou parte da agenda nacional de políticas, no final da década de 60, programas existentes de nutrição e de assistência social foram avaliados para ver porque eles não estavam alcançando as crianças famintas. Em sua maioria, a elaboração de políticas é um processo cíclico, embora freqüentemente pule vários estágios. Além disso, políticas estão sempre sendo formuladas e reformuladas; uma política nunca é um único, claro e não contraditório conjunto de objetivos, sendo mais comumente uma mescla de metas, objetivos e comportamentos conflitantes. Ela não é feita somente por "formuladores de políticas" no topo, mas também por uma multidão de burocratas que lidam diretamente com o povo e que na verdade prestam os serviços às pessoas (Lipsky 1980; Protas 1979). Michael Lipsky, um líder especialista em burocratas que lidam diretamente com o povo, diz:

Eu afirmo que as decisões dos burocratas que lidam

diretamente com o povo. as rotinas que eles estabelecem e as novidades que eles inventam para lidar com as incertezas e pressões de trabalho. tornam-se efetivamente as políticas públicas que eles colocam em prática. Sustento que uma política pública não é melhor compreendida tal como foi elaborada nos legislativos ou nos escritórios de administradores de alto escalão, porque ela é de fato feita nos escritórios e nos encontros diários de funcionários que lidam diretamente com o público. (1980, xii)

Professores de escolas, policiais, funcionários da assistência social, enfermeiras da saúde pública, juizes e promotores, e uma multidão de outras pessoas que trabalham em agências governamentais no sentido mais realista, fazem política na medida em que executam suas tarefas diárias. Nesse sentido, política é o **resultado** do sistema de elaboração de políticas.

Imaginar a elaboração de políticas como um ciclo que envolve estágios tem também suas vantagens. A principal delas é que isso nos capacita a ver todo o processo, do início ao fim. Podemos, portanto, ver a **política** sendo feita, e não simplesmente como uma única decisão, lei ou regulamento. As leis aprovadas por corpos legislativos constituem somente parte da política, podendo, na verdade, ser a menor parte. Quando uma lei que tem objetivos vagos e ambíguos é aprovada - o que com frequência acontece na política americana - então a política é realmente engendrada pelas agências administrativas, que determinam quais serão os objetivos reais da lei. Isso acontece porque os corpos legislativos, numa tentativa de evitar fazer escolhas em situações controversas, comumente não são específicos e claros nas leis que aprovam. Isso faz parte da sabedoria política que diz que um político inteligente deve evitar fazer inimigos, o que ocorreria se o corpo legislativo tomasse partido em uma questão. É parte do conselho que um ex-presidente da Câmara dos Deputados, Sam Rayburn, deu a um membro do Congresso, recém eleito, ao lhe dizer que ele deveria manter sua boca fechada porque "os eleitores nunca criticarão você por algo que você não diz, somente por coisas que você diz".

Um bom exemplo da forma como o Congresso passa a responsabilidade para agências administrativas é o Ato de Segurança Ocupacional e Saúde (Occupational Safety and Health Act - OSHA) de 1970. Esta legislação confronta dois interesses em competição: aqueles de trabalhadores que podem ter sido feridos, ficado doentes, ou sido mortos por exposição a situações de perigo no trabalho, contra o interesse de seus

empregadores que, para reduzirem esses riscos, teriam, às vezes, que desembolsar grandes quantias. Quando o Congresso deixou essa lei passar, ele não conseguiu chegar a um acordo sobre quais desses dois interesses deveriam ter prioridade. Ele passou a responsabilidade para a Administração de Segurança Ocupacional e Saúde, quando deixou de especificar como os dois interesses opostos deveriam ser equilibrados. De acordo com Lowi (1972), o ato fornece somente "*uma expressão de sentimentos pelos resultados finais desejados. A legislação da OSHA escolheu como seu propósito assegurar ao máximo possível condições de trabalho seguras e saudáveis aos homens e mulheres da nação e preservar os recursos humanos*" (117).

O Congresso presumiu que a agência encarregada de administrar a Lei seria capaz de fornecer os padrões de comportamento para os empregados. Mas, em muitos casos, a indústria não gostou dos padrões estabelecidos pela OSHA. Por exemplo, o único limite estabelecido pela OSHA em relação aos custos para as indústrias foi que eles não deveriam ter o efeito de levar a bancarrota uma indústria inteira. Ao se aplicar este padrão para a indústria têxtil, ele impôs limites estritos na quantidade de poeira de algodão que os fabricantes poderiam tolerar em suas fábricas. De acordo com a OSHA, milhares de trabalhadores estavam sofrendo de uma doença na porção superior do aparelho respiratório, conhecida como doença do pulmão marrom (bissinose), que era debilitante, e, às vezes, até fatal. A indústria discordou e abriu um processo, com a alegação de que a OSHA deixou de provar a sua defesa de padrões mais altos. A Suprema Corte apoiou a OSHA e rejeitou a abordagem de custo-benefício pela qual seria requerido que a OSHA provasse que os benefícios para a saúde dos trabalhadores excederiam os custos para a indústria. No entanto, as administrações de Reagan e de Bush subsequentemente aplicaram padrões de custo-benefício para essas e para outras áreas de regulação do governo.

Neste caso, uma agência administrativa está realmente fazendo uma política. De acordo com a OSHA, a segurança e a saúde dos trabalhadores é o que mais importa, sendo o custo para a indústria secundário. As cortes têm apoiado a agência nesta questão. O Congresso colocou-se fora da questão por ela ser extremamente difícil. Quanto vale a saúde e a segurança de um trabalhador em termos de custos para a indústria? Se os padrões estabelecidos pela OSHA fossem impedir que mil trabalhadores contráissem a doença do pulmão marrom, e se alcançar este padrão custasse à indústria têxtil 100 milhões de dólares (ou 100 mil dólares por trabalhador), o padrão da OSHA deveria ser aplicado? Qualquer que seja a resposta que você dê para essa

pergunta, é óbvio que se você fosse um membro do Congresso, sua resposta faria alguns inimigos. Um "sim" deixaria a indústria zangada, e um "não" deixaria os trabalhadores zangados. Esta é uma situação conhecida como aquela na qual ninguém "ganha", sendo, portanto, natural que um político evite essa questão ou a mantenha fora da agenda.

Os estágios no ciclo de uma política, na Figura 1.2, não correspondem às instituições e agências envolvidas na elaboração de políticas no governo americano. Essas instituições e agências do governo são os corpos legislativos, as cortes, as agências administrativas, as corporações do governo tais como o Tennessee Valley Authority, entidades para-estatais, tais como as prestadoras de serviços, o sistema federal e os órgãos regionais, tais como os conselhos do governo. Há uma tendência de se pensar que as políticas são formuladas por corpos legislativos e implementadas por agências administrativas. No entanto, em muitos exemplos, as agências administrativas formulam a política e os corpos legislativos tornam-se envolvidos na sua implementação.

A tendência de se pensar numa formulação como sendo da alçada do corpo legislativo e na implementação como sendo da alçada das agências administrativas acontece devido à doutrina de **separação dos poderes**. Esta é a doutrina legal que diz que o governo consiste dos poderes legislativo, executivo e judiciário, e que cada um desses poderes faz parte de uma agência diferente (Congresso, presidência e Suprema Corte). Por esses poderes serem derivados da Constituição de forma independente, eles devem continuar separados. As agências administrativas não podem fazer leis, cortes não devem fazer políticas, e corpos legislativos não devem intrometer política no interior da competência administrativa. Mas essa dicotomia político-administrativa, como é agora chamada, é reconhecida como incorreta. Enquanto que a doutrina da separação dos poderes existe na constituição, na realidade, existe uma mescla dos poderes na operação quotidiana do governo.

O ciclo de uma política é uma representação abstrata dos estágios na elaboração de uma política. Como mostra a Figura 1.2, a elaboração de uma política é um processo contínuo. Embora uma política possa se tornar rotineira, no sentido de que ela se torna uma parte dos princípios padronizados de operação de uma agência, ela nunca é estática ou imutável. Mudanças e transformações continuarão a ser feitas durante o ciclo.

Os estágios ilustrados na figura 1.2 apresentam outros aspectos

do ciclo das políticas. Primeiro, a política não é feita de uma só vez, mas acontece com o passar do tempo (Eulau e Prewitt 1977, 477). O comportamento de funcionários do governo deve ser repetitivo e consistente ao longo do tempo para que se possa dizer que ele representa uma "política". De acordo com Eulau e Prewitt, *"na realidade, a política emerge através do tempo e só pode ser observada através da observação, no tempo, do comportamento de governantes e governados. O que o observador vê, ao identificar uma política a qualquer dado momento, é, no máximo, um estágio ou uma expressão numa seqüência de eventos, que constitui o desenvolvimento de uma política."* (1977, 481).

Os estágios descritos na Figura 1.2 não são análogos aos estágios do desenvolvimento infantil ou do desenvolvimento econômico, nos quais a pessoa ou o país tem que passar por um estágio antes de ser capaz de seguir para o próximo. No processo de elaboração de uma política, alguns estágios podem ser suprimidos de uma só vez. Por exemplo, a decisão de um presidente em reconhecer a existência de um novo país no cenário mundial é quase que auto-implementadora: isso é feito quando o presidente assina um decreto que diz que os Estados Unidos reconhecem a legalidade, dentro da lei internacional, da existência de um novo país. Assim, neste caso, não há estágios de implementação ou de avaliação.

ANALISANDO E AVALIANDO POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo das políticas é um esforço profissional praticado por um grande número de indivíduos treinados em escolas de políticas públicas, de questões públicas e de administração pública. Muitas disciplinas acadêmicas contribuem para o campo da análise de políticas, incluindo economia, ciência política, psicologia, educação, sociologia, engenharia, matemática, estatística, computação, administração pública e de empresas, física e geografia.

O cientista político Austin Ranney (1962) identificou quatro razões para se aprofundar nos estudos de políticas. Uma é puramente científica, ou seja, a meta do estudo das políticas é aprofundar nosso conhecimento sobre elas. Essa pode ser chamada de uma razão puramente acadêmica, por não haver consideração sobre como o conhecimento será utilizado. Ela envolve uma pesquisa básica em sua forma mais pura; sua meta é aumentar o conhecimento e a teoria. Muitos especialistas crêem

Razões p/
estudadas ①

que a análise das políticas deve ser restrita a esse papel. A segunda razão é profissional, ou seja, a meta do estudo de políticas é poder aprimorar essas políticas. Cientistas sociais sentem-se profissionalmente obrigados a ajudar o governo a encontrar soluções para os problemas da sociedade. Este motivo tornou-se particularmente pronunciado na "sociedade da experimentação", que foi primeiramente descrita pelo psicólogo Donald Campbell (1969). A esperança aqui é que agências governamentais estabeleçam novos programas de forma que estes possam ser testados por cientistas sociais, e que essas agências respondam pelas avaliações de seus programas. A terceira razão para se aprofundar no estudo de políticas é o que Alice Rivlin (1971) chamou de "revolução silenciosa". Os estudos de política têm crescentemente se tornado uma parte das agências governamentais a nível federal e estadual. A avaliação de programas (que constitui um aspecto do estudo de políticas) foi estabelecida dentro de agências governamentais para determinar como as políticas estão sendo implementadas e se elas estão alcançando os objetivos desejados (Cronbach 1980). A quarta razão para estudar as políticas, mencionada por Ranney, é política: para aconselhar os políticos sobre que políticas eles devem apoiar em suas campanhas de eleição e também depois de serem eleitos.

~~Nota~~
Revisão
bibliográfica
e indicações
metodológicas

O estudo de políticas é um fenômeno recente, iniciado na década de 40. Alguns desses estudos tem sua origem na segunda guerra mundial, quando engenheiros, físicos, matemáticos, psicólogos e sociólogos foram recrutados no esforço de guerra para ajudarem os militares. O que se desenvolveu tornou-se conhecido como "pesquisa operacional", chamada assim por ser aplicada a operações militares específicas. Depois da guerra, esses cientistas começaram a aplicar suas ferramentas e técnicas para ajudar a solucionar problemas empresariais. Seu trabalho se desenvolveu até a criação de muitos métodos matemáticos e quantitativos sofisticados, ensinados atualmente em muitas escolas de administração de empresas. O propósito desta grande variedade de técnicas analíticas é ajudar as organizações a aprimorarem suas metas. Dado um conjunto de metas e objetivos claramente declarados, um pesquisador operacional pode ajudar a encontrar a alternativa que maximizará sua realização. Atualmente, isto é mais comumente chamado de análises de políticas.

Embora cientistas políticos estejam interessados e envolvidos com análises de políticas, os economistas são os principais profissionais envolvidos neste tipo de ciência. Na verdade, no governo, economistas realizam mais análises de políticas do que qualquer outro grupo profissional. Os economistas tendem a ser

mais interessados na parte final do ciclo das políticas - especialmente na análise de formas alternativas de se alcançar os objetivos dessas políticas. Análises de custo-benefício e custo-efetividade são duas das técnicas mais importantes usadas por economistas (veja Capítulo 5).

Outra linha dos estudos de políticas, usa algumas das técnicas da pesquisa operacional e técnicas de planejamento, e as aplica no processo de preparação de orçamentos de agências governamentais. Conhecida como PPBS (sistema de planejamento, programação e orçamento, em inglês), a meta deste método de análise é estimular as agências a declararem seus orçamentos sob a forma de metas de programas, ao invés de sob a forma de rubricas do orçamento. A idéia é que as agências sejam capazes de dizer que podem realizar "X" unidades de objetivos no programa A e "Y" unidades no programa B. Elas devem também especificar quantos recursos seriam necessários para se alcançar uma determinada unidade de objetivos em cada programa. Dessa forma, decisões orçamentárias podem ser baseadas em considerações sobre o quão bem o programa está indo, ao invés de em considerações políticas sobre quem ele ajuda e a quem ele prejudica.

A maior parte dos estudos sobre políticas podem ser divididos em três partes: análise das políticas, implementação das políticas e avaliação de programas. Elas encontram-se descritas a seguir.

1. Análise das políticas - Isso geralmente acontece antes de se tomar as decisões sobre uma determinada política. Seu principal objetivo é encontrar a forma mais eficiente de maximizar as metas e os objetivos. Por exemplo, quando vários corpos legislativos dos estados estavam considerando a adoção de novos códigos criminais que determinavam sentenças mínimas e específicas para infrações, eles pediram aos analistas de políticas para prever como tal decisão afetaria o tamanho das populações encarceradas. Estas previsões foram realizadas para se estimar a quantia em dinheiro que seria necessária para a construção de novas prisões, se o novo código fosse adotado. Seria então possível ver quanto custa deter os criminosos. Economia, matemática e estatística são as principais disciplinas envolvidas neste aspecto dos estudos das políticas. Alguns desses métodos estão descritos na análise de políticas, no Capítulo 5.

2. Implementação de políticas ou análise do processo - Este método focaliza basicamente o processo pelo qual as políticas são traduzidas em programas e como eles são administrados e

gerenciados. As disciplinas mais importantes envolvidas neste aspecto dos estudos das políticas são a ciência política e a administração pública. Por exemplo, o corpo legislativo, contemplando-se a liberação de uma nova lei requerendo que crianças com menos de cinco anos usem cintos de segurança enquanto viajam de automóvel sentadas em uma cadeira para crianças, pode exigir um estudo sobre a possibilidade de sua implementação. Tal estudo descreveria as várias ferramentas que podem ser usadas para alcançar seus objetivos, quantos recursos seriam necessários para fazer a lei funcionar e uma estimativa do quão possível seria implementá-la. A implementação e os métodos de avaliação encontram-se descritos no Capítulo 4.

3. Avaliação do programa - Esta é basicamente uma atividade pós-decisória que visa determinar se um programa está alcançando suas metas, o que o programa está realizando e quem se beneficia com ele. As principais disciplinas envolvidas neste campo são psicologia e sociologia. Por exemplo, um novo programa que visa melhorar o desempenho educacional de crianças pouco privilegiadas, pode ser avaliado para se determinar se ele está, de fato, realizando seus objetivos. Este aspecto do estudo de políticas encontra-se descrito no capítulo 5.

PROPÓSITOS E METAS DO ESTUDO DE POLÍTICAS

Todas as formas de estudos de políticas são tentativas de injetar um alto grau de racionalismo nas tomadas de decisões. Ao invés de tomar decisões tendo como base o que foi feito no passado, quanto apoio existe para um dado programa, ou o que os administradores ou membros do corpo legislativo querem, as decisões são baseadas no quão bem os programas estão alcançando seus objetivos.

A principal ferramenta analítica do analista de políticas é uma representação abstrata, sob a forma de um modelo, de situações complicadas de tomada de decisões. Elementos essenciais à realização dos objetivos são identificados e medidos. Eles se tornam variáveis cujas interrelações são descritas em modelos como as equações matemáticas, esquemas, árvores decisórias, e outros tipos de modelos (Stokey & Zeckhauser 1978; Gohagan 1980; Mc Kenna 1980).

Esses métodos têm sido aplicados em problemas tão diversos quanto no planejamento das instalações de saúde, em combater

Métodos
de política

ou não furacões, em que ponte construir, em quantas linhas de ônibus escolares são necessárias para se alcançar integração, no planejamento do poder dos homens e das mulheres, e no desenvolvimento de vacinas. Enquanto que, algumas vezes, esses métodos ajudam a se chegar à melhor decisão, eles não são comumente usados no momento da decisão. A razão é bem simples. O processo de elaboração de políticas em si é incremental por natureza, não racional, altamente político, freqüentemente desunido e desconectado (Lincoln 1985). Isso significa que a maioria das decisões referentes as políticas (e a outras decisões também), são feitas através de pequenos incrementos, ao invés de em saltos, e a reflexão nem sempre precede uma ação; comumente, um indivíduo ou uma agência governamental age primeiro e depois analisa o que foi feito (Palumbo e Nachmias 1984). Isso não significa que grandes mudanças nunca sejam feitas, significa somente que o incrementalismo é a norma. Geralmente, um governo seleciona uma alternativa que "satisfaça" ao invés de maximizar a realização das metas das políticas. Com "satisfazer", queremos dizer que a alternativa selecionada é somente um pouco melhor do que a prática existente. A satisfação inclui mais do que as metas das políticas; ela considera o apoio político, forças organizacionais e proteção das bases, entre outras coisas. Técnicas para análises de políticas, por outro lado, são baseadas na noção de que uma vez que a melhor alternativa para o alcance das metas seja identificada, uma organização fará o possível para implementá-la. Mas na realidade isso raramente acontece. As organizações não são tão flexíveis para serem capazes de prontamente adotar novas alternativas, não importa o quão melhor elas possam parecer em relação as que elas estão efetivamente fazendo. Mudanças são difíceis de acontecer na maior parte das organizações. Mesmo quando é possível fazê-las mudar, não é sempre possível prever as consequências de tal mudança. Uma vez que essas consequências tenham tomado forma, mesmo que elas não tenham sido propositadas, é muito difícil revertê-las. Por exemplo, os apoios ao preço dos produtos agrícolas americanos foram originalmente concebidos como uma forma de ajudar as fazendas de famílias médias a lidarem com os imprevistos da natureza. Mas com o passar dos anos, eles têm tendido a encorajar o crescimento de grandes empresas da agro-indústria, pois as grandes fazendas podem obter grandes quantias para a sustentação dos preços e usá-las para se tornar ainda maiores. Essas fazendas grandes, ~~empresas~~, tornaram-se uma força política potente que faz lobby para impedir que a política de sustentação dos preços da agricultura seja mudada. Este resultado não foi pretendido por aqueles que originariamente adotaram os suportes aos preços da agricultura. No entanto, é difícil reverter esta política. Em 1985, por exemplo, o Presidente

Processo de tomada de decisão incremental

avaliação

avaliação

Reagan tentou terminar com os suportes aos preços agrícolas e se deparou com uma tempestade de controvérsia.

No entanto, houve pressões fortes durante a década de 70, visando aumentar o racionalismo nas decisões. A pesquisa de avaliação ganhou espaço em muitas agências governamentais. Pressionados por várias tendências políticas para serem mais eficientes e menos dispendiosos, e para responderem melhor aos desejos dos cidadãos, muitos programas governamentais adotaram unidades de pesquisa de avaliação. A meta da pesquisa de avaliação é a mesma que a da análise das políticas, embora os métodos utilizados sejam ligeiramente diferentes. Ao invés de desenvolver modelos de situações de decisões em potencial, pesquisadores de avaliação examinam programas que têm sido adotados e perguntam: Eles atingiram os objetivos desejados? Quão bem e quanto os programas foram implementados? Essas duas formas de avaliação são conhecidas como avaliação somativa (para ver se os objetivos estão sendo atingidos) e avaliação formativa (para ver como o programa está sendo implementado). Estas e outras formas de avaliação de políticas estão descritas com mais detalhes no Capítulo 5.

avaliação
de políticas

No início da década de 80, a pesquisa de avaliação se deparou com uma crise. Agências do governo não estavam mais usando os resultados das avaliações ao tomarem decisões sobre políticas (Palumbo e Nackmias 1984). Isso deu surgimento ao desenvolvimento de técnicas como a *determinação da avaliabilidade* (que é utilizada para determinar se um programa pode ser avaliado) e a *avaliação focada na utilização* (uma abordagem na qual aqueles que tomam as decisões ajudam a elaborar a avaliação e, portanto, "compram" os resultados). Além disso, a atenção é focada em como as políticas estavam sendo implementadas. A implementação de políticas tornou-se o calcanhar de Aquiles da elaboração de uma política (Hargrove 1976). Por exemplo, avaliadores descobriram que um programa que visava melhorar a forma como mães que viviam de ajuda de custo, mantinham seus orçamentos domésticos, não estava funcionando. Quando uma segunda equipe investigou o caso, descobriram que o programa não estava funcionando porque não havia sido implementado (Patton 1979).

A habilidade dos estudos de políticas de influenciar a política no futuro dependerá de reconhecermos ou não que existem limites para quanto racionalismo pode ser injetado no mundo frenético, barulhento, e confuso das tomadas de decisões. A avaliação é política, não importa o quão científica ela tente ser (Palumbo 1987). Talvez, a melhor metáfora utilizada para descrever a

complexidade e o não racionalismo das tomadas de decisões seja *o modelo da lata de lixo* (Cohen, March & Olsen 1972; Lincoln 1985). Neste modelo, ao invés de problemas buscando soluções, encontramos soluções vagando, procurando problemas para os quais elas possam servir e técnicas buscando soluções às quais elas possam ser aplicadas. É semelhante à "lei do instrumento" de Kaplan, que é representada pela criancinha que ganha um martelo pela primeira vez e descobre que tudo precisa ser martelado.

A elaboração de políticas, em resumo, nunca pode tornar-se inteiramente racional. Isso não significa que deveríamos desistir de todas as tentativas de injetar um grau de racionalismo na tomada de decisão. Existe muito valor na *tentativa* de ser racional, mesmo que uma racionalidade completa não seja possível. À medida que prosseguirmos ao longo deste livro, descrevendo os vários estágios na elaboração de políticas, e as formas de otimizar e avaliar políticas, as seguintes perguntas devem ser mantidas em mente:

- ele*
1. Os objetivos da política podem ser alcançados?
 2. Existem tecnologias sociais que nos capacitem a alcançar as metas declaradas das políticas?
 3. A política foi realmente implementada?
 4. O quão bem ela foi implementada?
 5. A política alcançou suas metas?
 6. Que metas a política realmente alcançou?
 7. Existem melhores formas de se alcançar as mesmas metas?

Se você puder responder essas sete perguntas para qualquer política - saúde, assistência social, transporte, defesa, proteção ambiental - você terá uma quantidade substancial de conhecimento sobre o processo de elaboração de uma política, as ferramentas e técnicas para otimizar as políticas, e o tema real da política específica em questão.

→ ele não pergunta sobre os princípios e as relevâncias dos objetivos da política?

Pasta
104
15 fev

FICHA CATALOGRÁFICA

P769 Política de capacitação dos profissionais da educação. / Departamento Técnico-Pedagógico. Divisão de Produção de Materiais e Publicações. Belo Horizonte, FAE/IRHJP, 1989.

152 p.

1. Recursos humanos – capacitação 2. Política social 3. Política educacional 4. Ensino público de 1º grau I. FAE. Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro.

CDU: 37.014.53

POLÍTICA DE CAPACITAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE
INSTITUTO DE RECURSOS HUMANOS JOÃO PINHEIRO
BELO HORIZONTE – 1989