

José Matias-Pereira

Manual de GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

**Inclui os efeitos das mudanças de
paradigmas e do uso da inteligência
artificial na governança pública.**

7ª edição
revista e
atualizada

2026



EDITORA
*Jus***PODIVM**

www.editorajuspodivm.com.br

FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

“A questão cultural, em geral, surge como um fator que deve ser levado em consideração por ser decisivo para o sucesso ou fracasso de uma política ou programas de governo.”

Matias-Pereira (2018)

INTRODUÇÃO

Temos como objetivo principal neste capítulo – apoiado nos principais elementos condicionantes da evolução da teoria do Estado e nos fundamentos científicos que permitem abordar o estudo das políticas públicas – analisar como ocorre o processo de formulação, implementação e avaliação dessas políticas (Matias-Pereira, 2012).¹ Para atingir esses objetivos, além de compreender as dimensões conceituais e metodológicas do processo das políticas públicas, faz-se necessário promover a revisão dos aspectos básicos das políticas públicas, enquanto função de governo no Estado capitalista, buscando identificar os distintos modelos de investigação nessa área e os principais atores envolvidos nesse processo, sua racionalidade e instâncias decisórias, situando-os na realidade brasileira.

A característica marcante das sociedades modernas é a diferenciação social. É a partir dessas diferenças que surgem os conflitos. Esses conflitos são mediados por instituições políticas, visto que são resultado da atividade política. Os conflitos de opinião, de valores, de interesses, provocados por essa diferenciação, decorrem do perfil único e multidimensional de cada ser humano, como sexo,

1 MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de planejamento governamental – Foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais*. São Paulo: Atlas, 2012.

cor, idade, religião, estado civil, nível de renda, profissão, nível de escolaridade, origem, bem como valores morais e éticos, aspirações e ideias específicas, além de desempenhar funções diferentes ao longo da sua vida. Essas diferenças refletem intensamente no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Nesse contexto, a corrente de pensamento “pós-positivista”, conforme sintetiza John (1999, p. 157), defende o primado das ideias e a centralidade do discurso, da argumentação e da interpretação:

Mais do que atores racionais perseguindo os seus interesses é a interação de valores, normas e diferentes formas de conhecimento que caracteriza o processo das políticas [policy process]. Há apenas uma curta distância entre o argumento de que a linguagem é central ao policy-making e a afirmação de que as ideias são reais apenas porque elas dão sentido àqueles que as usam. As políticas são uma disputa entre formas de discurso que são baseadas na luta pelo poder e na busca de significado. Os sistemas de ideias constroem os interesses dos tomadores de decisões. A ação política refere-se à linguagem [is about language], que é um sistema de significação através do qual as pessoas constroem o mundo [...]. Sendo a maneira pela qual as pessoas enquadram as questões, conferem sentido ao mundo e propõem soluções, as ideias têm uma vida que lhes é própria. Elas são independentes no sentido em que o discurso tem as suas próprias regras, as quais estruturam a forma como o público e os policy makers percebem os policy issues, como quando um problema público assume a forma de uma história, com um começo, um meio e um fim, sendo o fim a intervenção governamental bem-sucedida.

Dessa forma, a construção das políticas públicas (*policies*) ocorre num campo tenso e de elevada densidade política (*politics*). Elas se efetivam num cenário de relações bastante complexas e conflituosas entre Estado e sociedade, entre os poderes de Estado, entre ministérios e agências governamentais, entre o governo federal, Estados e municípios, entre tecnoburocracia e segmento político etc. Para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites toleráveis, o que vai exigir a utilização da coerção pura e simples e da política. O problema com o uso da coerção é que, quanto mais utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo. Essa forma de organização política é que irá viabilizá-la, permitindo que os conflitos internos entre indivíduos e grupos sejam pactuados sem que esta disputa resulte na destruição das partes em conflito. As demandas por políticas e ações políticas – que podem ser demandas novas, recorrentes ou reprimidas – são geradas pelos interesses de diversos atores (*stakeholders*), que podem ser divididos em: atores públicos (políticos, parlamentares, burocratas, tecnocratas); atores privados (empresários, trabalhadores, sindicatos, associações etc.); agentes internacionais (ONU, OMC, UNESCO, Banco Mundial, FMI); formadores de opinião (mídia, artistas, jornalistas, pesquisadores etc.).

É oportuno observar que as demandas por políticas e ações políticas novas resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas; as de-

mandas recorrentes são traduzidas nos problemas não resolvidos ou mal resolvidos e que sempre voltam a surgir no debate político; e as demandas reprimidas são aquelas constituídas por “estado de coisas”, ou por não decisões. Na medida em que as demandas se acumulam e o sistema não consegue encaminhar soluções aceitáveis, os impasses tendem a provocar crises de governabilidade.

As políticas públicas no mundo contemporâneo, em particular no campo social,² é um instrumento essencial, utilizadas pelos governos com tradição humanista – notadamente no Estado social, Estado providência ou *Welfare State* –, para lutar pela conquista, exercício ou manutenção do poder político.³ Apresenta-se, também, como uma estratégia, perante a qual se realizam inúmeras políticas socioeconômicas, cujo elemento tático pressupõe a intervenção social no sentido da correção das designadas “falhas de mercado”. Nesse sentido, as políticas sociais podem ser entendidas como um instrumento do Estado para promover a sua intervenção no mercado, essencialmente, no domínio político e social, cuja concretização é resultado da intensidade da complexidade da sua dinâmica ideológica. O grau de intervenção do Estado no mercado é resultado do contexto ideológico no qual aquele está baseado (liberalismo, marxismo, conservadorismo e nacionalismo), bem como resultado do elevado nível de pragmatismo que o caracteriza.

Observa-se que o interesse pela área de políticas públicas no âmbito da sociedade brasileira está aumentando de forma significativa, na medida em que cresce o envolvimento e o nível de conscientização da população sobre os efeitos dessas políticas na vida do cidadão, desde o âmbito local, estadual e nacional. Na verdade, a política pública pode influenciar a vida de todas as pessoas que são afetadas direta ou indiretamente por problemas que estão relacionados às esferas públicas (*policy*) e política (*politics*).

Isso está contribuindo para um crescimento significativo dos estudos na área de políticas públicas no Brasil. Nesse sentido, sustenta Arretche (2003, p. 7-8),⁴ que:

O crescente interesse por essa temática está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira. O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais resultado em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, bem como dos programas de reforma do Estado, assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo. Paradoxalmente, essas novas questões da agenda

2 Os principais modelos de política social são: residual, institucional e redistributivo (Matias-Pereira, 2026a).

3 As políticas públicas se materializam por meio dos instrumentos legais (PPA, LDO, LOA); da execução das ações de governo (programas, projetos e atividades); e das definições normativas, como leis, decretos, portarias e demais instruções.

4 ARRETCHÉ, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº 51, p. 7-10, fev. 2003.

política brasileira constituem também um problema para o desenvolvimento da agenda de pesquisa em políticas públicas.

O propósito de promover uma análise do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas no Brasil se apresenta como um enorme desafio, tanto do ponto de vista teórico como prático. Assim, para atingir os objetivos aqui assinalados iremos inicialmente nos concentrar na busca de compreender as dimensões conceituais e metodológicas do processo das políticas públicas, promovendo a revisão dos aspectos básicos das políticas públicas, enquanto função de governo no Estado capitalista. Em seguida, iremos identificar os distintos modelos de investigação em políticas públicas e os principais atores envolvidos nesse processo, sua racionalidade e instâncias decisórias, posicionando-as no contexto da realidade do país. Diante da amplitude e complexidade do assunto, torna-se relevante destacar que não temos a pretensão de esgotar o assunto, visto que no campo das ciências sociais essa é uma tarefa metodologicamente improvável, considerando os inúmeros paradigmas que as compõem. Deve-se recordar, ainda, que na área específica das políticas públicas, por ser um campo relativamente novo, o conhecimento científico ainda está sendo construído.

Diante da amplitude e complexidade do tema, faz-se necessário destacar aqui os principais autores e teorias no campo das políticas públicas. Procuramos nos apoiar, em particular, na teoria neoinstitucional, considerando a relevância das instituições para compreender a ordem social e política de um Estado-nação.

A premissa central do novo institucionalismo é a retomada, sob uma nova ótica, de que as instituições são essenciais para explicar a ordem social e política. Buscam superar o tradicional problema de estrutura-agência nas ciências sociais, a partir de uma matriz multifacetada de obras, hipóteses e problematizações. Os seus temas centrais são: papel do Estado na ordem social; conexões entre autoridade, mercados e solidariedade; estudo das reformas, governança, novos federalismos, regulação, relações executivo-legislativo, entre outros.⁵

13.1 OBJETO DA ANÁLISE DE POLÍTICA

O objeto da análise de política envolve uma grande teia de atividades, todas elas relacionadas direta ou indiretamente com a análise das causas e consequências da ação governamental. Nesse sentido, a análise de política preo cupa-se com os problemas encontrados pelos fazedores de política (*policy makers*), buscando, assim, ajudar na sua solução, por meio da utilização da inteligência, criatividade e habilidade.

Para Wildavsky (1979, p. 15), a *análise de política* recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, a fim de interpretar as causas e consequên-

5 Os “novos institucionalismos” podem ser identificados nos campos histórico, sociológico e econômico (Hall e Taylor, 1996; Immergut, 1998).

cias da ação do governo, em particular, ao voltar sua atenção ao processo de formulação de política. Sustenta Dye (1976, p. 1) que fazer “*análise de política é descobrir o que os governos fazem, por que fazem e que diferença isto faz*”. (Ham e Hill, 1993, p. 5) ressaltam que “*recentemente a política pública tornou-se um objeto importante para os cientistas políticos. O que distingue a Análise de Política do que se produz em ciência política é a preocupação com o que o governo faz*”.

Deve-se levar em consideração na análise de política que os aspectos políticos (*political aspects*) são inerentes ao processo de elaboração de políticas (*policy process*); e que a política não é resultado de uma decisão solitária, mas de um elenco de decisões e da implementação de ações no tempo. Assim, em que pesem as distintas definições existentes, pode-se aceitar que a análise de políticas é um elenco de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizado para buscar resolver ou analisar problemas concretos em política (*policy*) pública (Bardach, 1998).

13.2 VERTENTES ANALÍTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Existem, conforme sustenta John (1999),⁶ cinco grandes vertentes analíticas na subárea das políticas públicas, que são: a institucional; a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; a teoria da escolha racional; e as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento.

Destacam-se, nesse cenário, três correntes teóricas da literatura contemporânea no campo da ciência política que cuidam do tema políticas públicas: o pluralismo, o neocorporativismo e o neoinstitucionalismo, direcionando os seus esforços e questionamentos para as relações entre Estado e sociedade, para a orientação axial da produção das políticas (*policies*), e para a possibilidade dos arranjos institucionais em torno de interesses e dos mecanismos que legitimam e sustentam as políticas.

13.3 O PAPEL DA FILOSOFIA POLÍTICA

A filosofia política, ao longo da história da humanidade, procura construir modelos teóricos que, caso sejam aplicados, possam contribuir para o aperfeiçoamento do funcionamento real da instituição política. Constata-se que, historicamente, a filosofia política buscou estabelecer qual era a melhor forma de Estado ou de organização social, explicitar como o poder podia ser conquistado, exercido e conservado, definir as condições pelas quais se torna convenientes aos homens firmar um pacto ou um contrato social que institui uma autoridade soberana

6 JOHN, Peter. *Analysing public policy*. London: Pinter, 1999.

acima de qualquer de um deles. Surge, nesse contexto, a força das ideias dos grandes pensadores, como, por exemplo, Platão, Aristóteles, S. Agostinho, Maquiavel, Bodin, Hobbes, Montesquieu, Rousseau, Locke, Marx,⁷ entre outros, responsáveis pelas grandes rupturas epistemológicas na forma de pensar estes problemas.

Na fase mais recente, destacam-se alguns teóricos que contribuíram de forma significativa para a forma de pensar a política, entre os quais podemos citar os estudos de Schmitt (1992). Na sua teoria, a teologia política é uma peça essencial para a interpretação do político, ao sustentar que “quase todos os conceitos pregnantes da teoria moderna do Estado são conceitos teológicos secularizados” (1992, p. 46).⁸ Na busca de esclarecer o conceito do político – por meio da distinção entre amigo e inimigo – ensina Schmitt (1992, p. 43): “O conceito do Estado pressupõe o conceito do político”. O Estado deve visar produzir em seu interior “satisfação completa, estabelecer ‘tranquilidade, segurança e ordem’, e assim criar a situação normal que é pressuposição para que as normas jurídicas possam valer” (Schmitt, 1992, p. 72). É por meio destes elementos que o político age, e é sua própria ação política a fim de possibilitá-los que justifica o próprio Estado. Nesse contexto, argumenta Schmitt que “já que a esfera do político em última análise é determinada pela possibilidade real de um inimigo, as noções e os raciocínios políticos não podem satisfatoriamente tomar um ‘otimismo’ antropológico como ponto de partida” (1992, p. 91).

Schmitt (1992) sustenta a existência de quatro tipos de Estado, conforme o domínio das quatro funções clássicas: o Estado Legislador, o Estado Governamental (com predomínio do executivo), o Estado Administrador (onde domina a burocracia) e o Estado Jurisdicional (onde predomina a magistratura). Considerando que o Estado Total não se desinteressa de nenhum setor da realidade e, potencialmente, abraçados a todos, chega mesmo a proclamar que nele tudo é político, pelo menos virtualmente.

13.4 DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Existem diversas visões da democracia deliberativa, entre as quais se destacam duas escolas, cujos construtores foram Rawls (1993)⁹ e Habermas (1996).¹⁰ Nas abordagens dessas escolas existem diferenças e convergências significativas. Um dos propósitos da abordagem deliberativa – compartilhado tanto por Rawls como por Habermas – consiste em assegurar uma ligação forte entre democra-

7 O Estado, sob a ótica marxista, se manifesta como uma instituição “acima de todas as outras”, cuja função é a de assegurar e conservar a dominação e a exploração da classe burguesa sobre o proletariado (Bottomore, 2001, p. 133).

8 SCHMITT, Carl. *O conceito do político*. Petrópolis: Vozes, 1992.

9 RAWLS, J. *Political liberalism*. New York: Columbia University, 1993.

10 HABERMAS, J. *Between facts and norms: contribution to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology, 1996.

cia e liberalismo, combatendo todos os críticos – de direita e esquerda – que proclamaram a natureza contraditória da democracia liberal.

Habermas (1996, p. 127) explicita que um dos objetivos de sua teoria procedimental da democracia é demonstrar a cooriginalidade dos direitos individuais fundamentais e da soberania popular. O autogoverno, de um lado, serve para proteger direitos individuais; de outro, os mesmos direitos fornecem as condições necessárias para o exercício da soberania popular. Uma vez aceitos dessa maneira, sustenta Habermas, “então se pode entender como a soberania popular e os direitos humanos andam lado a lado e logo perceber a cooriginalidade das autonomias cívica e privada”.

13.5 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE POLÍTICA

A expressão “*política*” possui inúmeras definições. Política, em geral, está associada a quatro conceitos relevantes: poder, Estado, conflito e bem comum. A literatura mostra que na sua fase inicial o termo *política* era utilizado para designar obras dedicadas à esfera de atividade humana relacionadas às coisas do Estado, como, por exemplo, a sua natureza, funções e divisão: formas de governo. Na Idade Moderna o termo perdeu o seu significado original, sendo substituído de forma paulatina por: Ciência do Estado, doutrina do Estado, Ciência Política, entre outros.

É oportuno recordar que a utilização da expressão “*política*” tornou-se conhecida no século V a.C., com a divulgação dos oito livros sobre o tema “Política”, de autoria de Aristóteles de Estagira. A política, na concepção da filosofia aristotélica, é a ciência que tem por objeto a felicidade humana. O homem, para Aristóteles (1998), é um animal social e político por natureza. Se o homem é um animal político, significa que tem necessidade natural de conviver em sociedade, de promover o bem comum e a felicidade. A política, para o filósofo, divide-se em ética (que se preocupa com a felicidade individual do homem na *pólis*) e na política propriamente dita (que se preocupa com a felicidade coletiva da *pólis*).

A política, conforme sustenta Aristóteles (1998),¹¹ situa-se no âmbito das ciências práticas, ou seja, as ciências que buscam o conhecimento como meio para ação. Nesse sentido, sustenta que: “Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade, e toda comunidade se forma com vista a algum bem, pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vista ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a algum bem, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem mais que todas este objetivo e visa ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política”.

11 ARISTÓTELES. *Política*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

Para Santo Tomás de Aquino (1984),¹² por exemplo, a política é mediação do bem comum. Tendo como referência que o Estado deve objetivar o bem comum, o termo política deve ser entendido neste livro como a atividade em que se busca a conciliação de interesses conflitantes dentro de uma unidade de governo determinada, concedendo-lhes uma parcela de poder proporcional à sua importância para o bem-estar e a sobrevivência do conjunto da comunidade. Um sistema político é um tipo de governo em que a política busca garantir estabilidade e ordem. Nesse sentido, podemos argumentar que a política é uma forma de governar as sociedades plurais sem violência desnecessária.

13.6 PAPEL DA POLÍTICA NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

Política, num sentido amplo, pode ser aceita como uma forma de atividade humana, correlacionada ao poder, e que busca atender a necessidade de convivência de interesses diversos, que em grande parte são contraditórios, que possam ser acordados por meio de processos institucionalizados e pacíficos. Essas diferenças podem ser avaliadas pelas definições de importantes teóricos, como, por exemplo, Easton (1953, p. 130), que considera “uma política (*policy*) como uma teia de decisões que alocam valor”. Para Jenkins (1978, p. 15), política é um “conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada”. Segundo Hecló (1972, p. 84-85), o conceito de política (*policy*) não é “autoevidente”. Ele sugere que “uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação (ou ‘não ação’), mais do que decisões ou ações específicas”. Wildavsky (1979, p. 387) ressalta que a expressão política é usada para referir-se a um processo de tomada de decisões, mas, também, ao produto desse processo.

A expressão “política”, desde o século XIX, vem sendo definida como arte e ciência do Estado e do governo. Nas últimas décadas, porém, essa definição começou a se tornar restrita com a percepção da importância política de instituições não constitucionais, que interferem nas atividades estatais, como partidos políticos, sindicatos, organizações não governamentais etc. Tendo como referência que o estudo da política é o estudo da influência e dos que têm influência, Wright (1942)¹³ define política como a “arte de influenciar, manipular ou controlar grupos com a intenção de avançar os propósitos de alguns contra a oposição de outros”.

É sabido que qualquer sociedade mais evoluída, para poder sobreviver, requer de seus membros um comportamento regulado por normas gerais, estruturadas por meio de uma organização política. Para isso, deve prevalecer o uso da política, que envolve coerção – principalmente como possibilidade –, mas que não se limita a ela. Cabe indagar, então, o que é a política. O termo “política” (*politics*) pode ser definido, de forma sucinta, como o conjunto de procedimentos formais e

12 THOMAS D'AQUIN. *Somme Théologique*. Tome 1, Paris, Cerf, 1984, I, q. 103, q. 104.

13 WRIGHT, Quincy. *A study of war*. Chicago: University of Chicago, 1942.

informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos. Políticas públicas (*policy, policies*), por sua vez, são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*), ou seja, compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Elas compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores (Easton, 1970).

David Easton (1953),¹⁴ ao tratar da questão da formulação de decisões sobre linhas de conduta coletivas (*decision making*), assinala que estas devem se aplicar ao “estudo da repartição autoritária ou imperiosa (*authoritative allocation*) dos valores, de maneira que essa repartição seja influenciada pela distribuição e utilização do poder”. A ênfase de seu estudo é sobre o fenômeno da repartição, ou seja, da distribuição de decisões sobre bens escassos na sociedade.

Para Schmitter,¹⁵ a “função da política é a de resolver conflitos entre indivíduos e grupos, sem que este conflito destrua um dos partidos em conflito. Talvez, resolução não seja a melhor expressão porque implica (falsamente) em que a atividade política ponha fim ao conflito. Ao contrário, existem conflitos permanentes dentro de qualquer sociedade que a política não consegue extinguir, embora a sociedade sem conflito seja um antigo sonho de muitos filósofos políticos. A política pode simplesmente ‘desarmar’ o conflito, canalizá-lo, transformá-lo em formas não destrutivas para os partidos e a coletividade em geral”.

13.7 PODER POLÍTICO DO ESTADO

Ao definir o Estado, Weber (1982)¹⁶ identifica-o como a comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. Certamente a força não é o meio normal, nem o único, do Estado, mas um meio específico ao Estado. Por sua vez, para Schmitt (2007, p. 19),¹⁷ o conceito de Estado pressupõe o conceito do político.

No que se refere às características do poder político do Estado, pode-se destacar que a utilização da força deve ser empregada como recurso último; e que o uso da força física necessita ser legitimada pela sociedade. A principal instituição política é o Estado, o que implica dizer que é nele que está concentrado o principal *locus* do poder político. Nesse sentido, destacam-se no âmbito do poder do Estado, ou seja, o poder político institucionalizado, as seguintes características: a exclusividade, o que implica dizer que somente o Estado detém o monopólio

14 EASTON, David. *The political system*. New York: Knopf, 1953.

15 SCHMITTER, Philippe C. Reflexões sobre o conceito de política. *Cadernos da UnB*, Brasília, p. 43-51, 1982.

16 WEBER, Max. A política como vocação. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. Wright (org.). *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982. p. 97-153.

17 SCHMITT, Carl. *The concept of political*. Chicago & London: Chicago University Press, 2007.

do uso da força; a universalidade, ou seja, as decisões tomadas pelo Estado têm força vinculatória; e a inclusividade, o que quer dizer que o Estado pode intervir em qualquer grupo visando ao alcance do fim desejado.

13.8 POLÍTICAS PÚBLICAS

A política compreende um elenco de ações e procedimentos que visam à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos. Os personagens envolvidos nestes conflitos são os denominados “atores políticos”, que podem ser públicos e privados. Para Easton (1970), as políticas públicas resultam do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* originários do meio ambiente e, frequentemente, de *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político).

13.9 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na mesma linha das divergências em relação ao termo “política”, também não existe um consenso sobre o conceito de “políticas públicas”. Para diversos autores, como, por exemplo, Höfling (2001, p. 30), políticas públicas são formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. Sustentam Jobert e Muller (1987), por sua vez, que é “o Estado em ação”, em processo de implementação de um projeto de governo hegemônico, por meio da criação, formulação e implantação de programas, de projetos e ações voltadas para as diferentes classes sociais.

A expressão “política pública” é utilizada, num sentido amplo, para indicar a atividade ou o conjunto delas, tendo como referência o Estado, responsável pela deflagração das referidas ações. O Estado¹⁸ deve ser entendido como uma organização destinada a manter, pela aplicação do direito, as condições universais de ordem social. O direito é o conjunto das condições existenciais da sociedade, que ao Estado cumpre assegurar. Nesse sentido, a política pública é vista como uma forma de resolução pacífica de conflitos, visto que por meio dela torna-se possível obter a satisfação de direitos básicos da sociedade.

Existem diversos tipos de políticas públicas, como, por exemplo, as políticas sociais: educação, saúde, segurança, cultura, transportes, habitação, proteção de crianças e adolescentes; políticas estruturais: indústria, agricultura, reforma agrária, meio ambiente; políticas econômicas: políticas monetária, fiscal e cambial, comercial, internacional; políticas compensatórias ou reparadoras e redistributivas (combate à fome, bolsa-escola, cotas nas universidades etc.).

18 Estado (latim, *status* = estar firme) significa a situação permanente de convivência ligada à sociedade política. Essa definição surge pela primeira vez no livro de Maquiavel, *O Príncipe*, de 1513.

As políticas públicas, portanto, se apresentam como um elenco de disposições, medidas e procedimentos que espelham a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais no que dizem respeito às tarefas de interesse público.¹⁹ Nesse sentido, compreendem todas as ações de governo, divididas em atividades diretas de produção de serviços pelo próprio Estado e em atividades de regulação de outros agentes econômicos. Elas se concretizam por meio da ação efetiva de sujeitos sociais e de atividades institucionais que as realizam em cada contexto e condicionam seus resultados. Assim, os processos de acompanhamento pelos quais são implementadas, bem como as avaliações de seus impactos sobre o quadro existente, devem ser feitas de forma permanente.

Meny e Thoenig (1992)²⁰ afirmam que, vista de forma mais descritiva, uma política pública são os atos, mas também os “não atos” de uma autoridade pública frente a um problema ou um setor da sociedade. Em geral, se apresenta sob a forma de um programa governamental que possui algumas características: (i) a existência de um conteúdo; (ii) um programa que articula ações em torno de eixos específicos; (iii) uma orientação normativa que expressa finalidades, preferências e valores, e tendem para objetivos específicos; (iv) um fator de coerção, dado que a atividade pública se impõe em função da legitimidade decorrente da autoridade legal; e (v) pelo seu alcance no sentido de que tem a capacidade de alterar a situação, os interesses e os comportamentos de todos afetados pela ação pública.

A noção da dimensão pública da política, conforme argumenta Rua (1997, p. 2),²¹ “é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter ‘imperativo’. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público”.

A partir dessas considerações, torna-se oportuno debater, inicialmente, alguns conceitos básicos da análise de políticas públicas, a partir da indagação clássica da ciência política: o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade. Nesse campo, destacam-se a visão dos teóricos clássicos, em particular, Platão e Aristóteles. Conceitos como da *policy analysis*: *policy*, *politics* e *polity*, *policy network*, *policy arena* e *policy cycle* também são considerados de fundamental importância para a compreensão de políticas públicas.

13.10 AS DUAS DIMENSÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar de se tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política, uma vez que está relacionada

19 SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas*. Coletânea vol. 1, Brasília: ENAP, 2006.

20 MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.

21 RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Washington, Indes/ BID, 1997, mimeo.

ao processo decisório. Isto é, cabe ao Estado fazer escolhas sobre que área social atuar, onde atuar, por que atuar e quando atuar. Essas escolhas, por parte do Estado, que se transformam em decisões são condicionadas por interesses de diversos grupos sociais. Representam conquistas que se traduzem legalmente em direitos ou garantias defendidos pela sociedade. O Estado terá que intermediar e negociar estes interesses, na busca de estabelecer critérios de justiça social visando a um discernimento político sobre suas funções sociais e qual o alcance delas.

Para Bolívar Lamounier (1986),²² a compreensão do significado das políticas públicas corresponde a um duplo esforço: de um lado, entender a dimensão técnico-administrativa que a compõe buscando verificar a eficiência e o resultado prático para a sociedade das políticas públicas; e, de outro lado, reconhecer que toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais em que o processo decisório condiciona e é condicionado por interesses e expectativas sociais.

Definir políticas públicas enquanto algo simultaneamente político e técnico-administrativo é tarefa complexa. Segundo Lamounier (1986), isso pode ser mais bem elucidado se considerarmos dois conceitos clássicos muito importantes que definem o significado da formulação e implementação de políticas públicas, quais sejam: agenda e arenas decisórias. A *agenda* determina os objetos e agentes de conflito no Poder Político. O objeto da política que está em jogo em qualquer processo decisório determina a participação ou não de vários indivíduos e grupos e a entrada ou não de novos participantes, formando a composição dos grupos de interesses. Tomemos como exemplo as políticas de saúde, educação e assistência social no Brasil. Constitucionalmente está estabelecido e regulamentado por leis ordinárias respectivas em cada uma das áreas que a gestão destas políticas será realizada por meio de conselhos estaduais e municipais paritários, ou seja, compostos pelo governo, pelos profissionais de cada área respectiva e por membros da sociedade civil que representam os cidadãos. Ou seja, a definição da agenda da política de saúde, educação e assistência social pressupõe a presença destes três setores – governos, profissionais e usuários ou cidadãos –, que juntos vão discutir, fiscalizar o funcionamento da política, estabelecer conflitos e chegar a consensos em torno da alocação de recursos e dos mecanismos de gerência administrativa.

Os objetos de decisão do poder político compõem *arenas decisórias* que, de acordo com a noção clássica de Lowi (1972),²³ se dividem conceitualmente em três tipos: regulatória, distributiva e redistributiva. A arena regulatória trata da limitação ou concessão de atividades, como a privatização ou concessão direta de serviços

22 LAMOUNIER, Bolívar. Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência. In: *Planejamento e políticas públicas*, FUNDAP, 1986. Veja, também, LAMOUNIER, Bolívar. Bases do autoritarismo revisitado: diálogo com Simon Schwartzman sobre o futuro da democracia brasileira. In: SCHWARTZMAN, Felipe S. et al. (org.). *O sociólogo e as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 53-66.

23 LOWI, Theodor. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32: 298-310. 1972. Veja, também, LOWI, Theodore J. Distribution, regulation, redistribution: functions of government. In: RIPLEY, R. *Public policies and their politics*. New York: W. W. Norton & Company, 1966.

públicos, por exemplo. A arena distributiva trata de estimular ou desestimular setores e atividades já existentes e regulamentadas, como é o caso da concessão de subsídios. A arena redistributiva intervém na estrutura econômica da sociedade criando mecanismos que diminuam as desigualdades sociais. Políticas sociais como educação e saúde são exemplos de arenas redistributivas indiretas, pois influenciam no longo prazo a diminuição da desigualdade social. Programas sociais como renda mínima ou bolsa-escola são exemplos de arenas redistributivas diretas, pois caracterizam transferência monetária direta para as pessoas mais pobres da sociedade.

Submetida à agenda e às arenas decisórias está a administração pública composta pelo aparato técnico-administrativo e sua consequente estrutura burocrática necessária para a gestão e funcionamento da política pública. O corpo tecnoburocrático vai variar em natureza e dimensão, de acordo com a esfera de poder (União, Estados ou Municípios), ou ao tipo de política (saneamento, infraestrutura, combate à pobreza etc.) que está sendo executado, porém será sempre regido por critérios de legalidade, publicidade, impessoalidade, responsabilidade e eficiência.

A qualidade do processo político é que vai determinar o desempenho da administração pública e será dependente do comportamento dos participantes das arenas de decisão política. Se na gestão de determinado bem ou serviço público os grupos que compõem a arena decisória estabelecem relações onde predominam a irresponsabilidade na alocação de recursos e na prestação de contas, o clientelismo e o favor individual, ao invés da responsabilidade fiscal e financeira dos recursos, da universalidade de procedimentos e da eficiência administrativa, a qualidade de funcionamento do bem ou serviço público oferecido estará comprometida e vai trazer efeitos negativos no longo prazo para o conjunto da nação, e sobretudo naquela área específica onde a política pública atua.

13.11 CAMPOS DE ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na discussão sobre políticas no Brasil destacam-se os temas que envolvem as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas e ambientais.²⁴ Observa-se que os estudos sobre políticas públicas no Brasil, em grande parte, priorizam a análise das estruturas e instituições ou a caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas, como, por exemplo, as áreas que cuidam de problemas coletivos como educação, saúde, habitação, assistência social, previdência, transportes, administração pública (com destaque para as políticas de gestão), saneamento, turismo, esporte, cultura, segurança, trabalho e emprego, meio ambiente, entre outras.

24 Os temas que envolvem as políticas públicas ambientais e a questão do desenvolvimento sustentável estão fortemente interligados. Deve-se ressaltar que este último pressupõe a preservação dos recursos e serviços ecossistêmicos, permitindo que o desenvolvimento sustentável, no quadro de referência da ecologia e orientado para a promoção do bem-estar humano, da qualidade de vida e da justiça social, seja integrado à formulação de políticas públicas (Matias-Pereira, 2012).

Assim, no debate sobre políticas públicas algumas indagações surgem com muita intensidade, como: o cidadão brasileiro está tendo acesso de forma adequada às atividades e aos serviços de educação, saúde, alimentação, justiça, transporte público, segurança, entre outros, necessários para a resolução de seus problemas? Caso negativo, como superar essas restrições e barreiras de acesso? As ações e serviços estão sendo planejados e programados em conformidade com as necessidades de educação, saúde e alimentação da população e com as condições da realidade local? Os recursos destinados a resolver ou amenizar os problemas de educação, saúde, alimentação etc. são suficientes? Estão sendo alocados de forma adequada e tempestiva? As ações setoriais produziram resultados consistentes nas áreas de educação, saúde, alimentação e socioambiental? Como estão sendo mensurados e divulgados os avanços (em termos de equidade e qualidade) dos serviços públicos de atendimento ao cidadão?

São perguntas reconhecidamente difíceis de serem respondidas, diante dos inúmeros fatores que influenciam direta ou indiretamente as políticas de educação, saúde e alimentação, habitação, assistência social, previdência, transportes, saneamento, turismo, esporte, cultura, segurança, trabalho e emprego, meio ambiente, entre outras. Em que pesem as limitações para responder de forma satisfatória essas indagações, elas necessitam ser consideradas pelos gestores públicos dessas áreas nos processos de tomada de decisão. Torna-se essencial, portanto, que estimulem o diálogo e a negociação entre os diferentes atores que atuam nessas áreas no país, na busca de promover a mudança qualitativa dos processos de gestão dessas políticas públicas. No elenco das teorias disponíveis torna-se relevante levar em consideração as sugestões explicitadas na denominada “teoria de parcerias estratégicas flexíveis” (Matias-Pereira, 2009a).²⁵

13.12 EVOLUÇÃO DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA CIÊNCIA POLÍTICA

A realização da análise de políticas públicas no âmbito da ciência política, até o final da década de 1970, consagrou o conceito “triângulo de ferro”, ao referir-se aos processos de formação de políticas, que, em parte, acabavam sendo

²⁵ Recorde-se que na formulação da “teoria de parcerias estratégicas flexíveis”, que está fortemente apoiada na teoria neoinstitucional, Matias-Pereira (2001b) alerta que a administração pública e o governo necessitam levar em consideração que estão em curso no contexto mundial mudanças de paradigmas que estão impactando nos campos da economia, finanças, comércio internacional, relações internacionais, políticas de segurança (combate ao terrorismo e ao narcotráfico além-fronteiras dos Estados-nação), ciência, tecnologia e inovação, entre outros, viabilizados pela introdução da internet, que gerou uma nova configuração no cenário socioeconômico, político e ambiental mundial. Essas transformações estão refletindo significativamente na administração pública e na gestão pública, nos âmbitos local, regional, nacional e mundial, o que exige cada vez mais o aprofundamento do processo de cooperação entre todos os atores envolvidos no processo de reverter os efeitos da crise financeira e econômica global.

monopolizados por políticos, burocratas e grupos de interesse. Foi a partir da divulgação dos estudos de Hecló (1978) e de Richardson e Jordan (1979) que começa a ser difundida rapidamente a noção de que esses processos, em geral, envolvem inúmeros atores.

A partir dessa nova ótica no campo da ciência política e de seus questionamentos, a literatura sobre *policy analysis* aprofunda e consegue diferenciar as três dimensões da política. Os teóricos da ciência política ao tratar dessas dimensões passaram a utilizar os conceitos em inglês de *polity* para definir as instituições políticas, *politics* para os processos políticos e *policy* para denominar os da política:

- Dimensão institucional (*polity*) diz respeito à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo.
- Dimensão processual (*politics*) preocupa-se com o processo político, que em geral possui um caráter conflituoso, no que se refere à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição.
- Dimensão material (*policy*) cuida dos conteúdos concretos, ou seja, da configuração dos programas políticos, dos problemas técnicos e do conteúdo material das decisões políticas.

Para Miller (1994, p. 379), a *policy networks* são redes de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que se revelam menos formais e delineadas do que relações sociais institucionalizadas, nas quais é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais. Para este autor, essas redes sociais evidenciam-se suficientemente regulares, para que possa surgir confiança entre seus integrantes e se estabelecer opiniões e valores comuns.

13.13 FORMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS POLÍTICOS

Recorde-se que coube a Lowi (1972) introduzir a concepção da *policy arena* na discussão científica, argumentando que ela parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. São decisivos, portanto, para a configuração do processo político os custos e ganhos que as pessoas esperam das referidas medidas. Nesse sentido, o modelo da *policy arena* cuida dos processos de conflito e de consenso dentro das distintas áreas de política, as quais podem ser identificadas a partir do seu caráter: distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.

Assim, torna-se importante destacar algumas características das citadas formas de políticas (Lowi, 1972),²⁶ com vista a uma melhor compreensão de como ocorrem no processo de resolução de conflitos políticos.

26 LOWI, Theodor. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32: 298-310, 1972.

1. As políticas distributivas possuem como característica um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que são orientadas para conceder vantagens e os seus custos tendem a não ser percebidos. As políticas distributivas, em geral, são orientadas para beneficiar um elevado número de destinatários, num grau significativamente pequeno. Os eventuais opositores, na maioria das vezes, costumam ser incluídos nos serviços e benefícios concedidos.
2. Políticas redistributivas são direcionadas para o conflito. Ocorrem de forma polarizada e recheadas de conflitos.
3. Políticas regulatórias decorrem de ordens e proibições, decretos e portarias. Os custos e benefícios dessas políticas não podem ser mensurados previamente, visto que dependem da forma como essas políticas são configuradas. Assim, tanto os custos e benefícios podem ser concedidos de maneira igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, como podem beneficiar a interesses particulares e restritos.
4. Políticas constitutivas (*constituent policy*) estão orientadas para a determinação das regras do jogo, e como consequência a estrutura dos processos e conflitos políticos, ou seja, as regras gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

13.14 MODELO DE *POLICY CYCLE*

O processo de resolução de um problema político, na concepção do modelo de *policy cycle*, ocorre de forma sequencial. Verifica-se, entretanto, que a postura dos atores político-administrativos na prática é distinta dessa sequência. Para alguns autores, como, por exemplo, Kelly e Palumbo (1992, p. 651), essa forma não sequencial ocorre notadamente nos programas políticos mais complexos que se apoiam em processos interativos, cuja dinâmica é alimentada por reações mútuas dos atores envolvidos.

O modelo de *policy cycle*, para Arretche (1998), está orientado para permitir uma visão sistêmica das diferentes abordagens avaliativas: avaliação política, análise de políticas públicas e avaliação de políticas públicas dentro de um modelo de referência de caráter processual.

13.15 DISTINÇÃO ENTRE POLÍTICA PÚBLICA E DECISÃO POLÍTICA

Torna-se relevante nessa discussão a preocupação em distinguir a diferença entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a