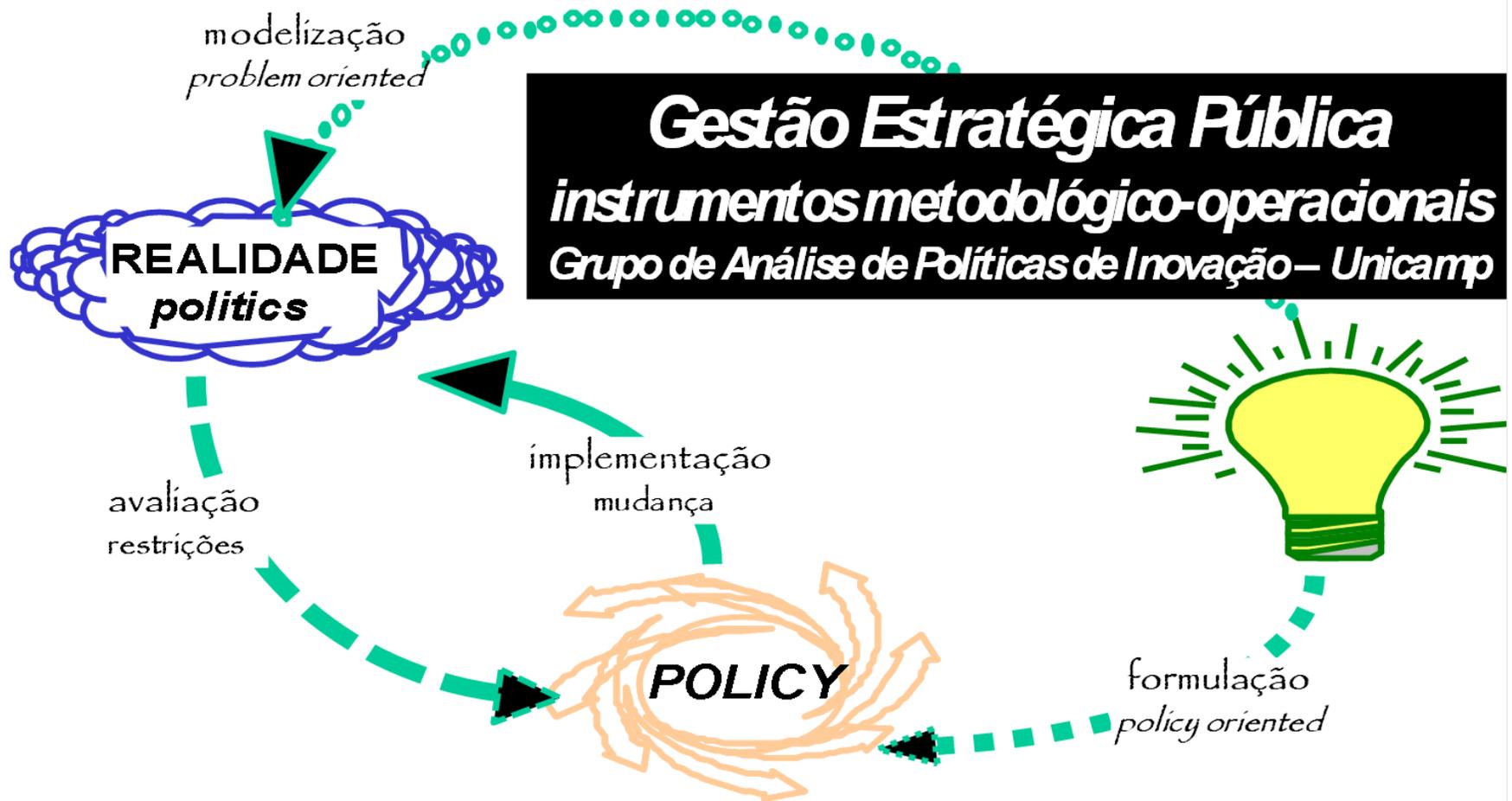


Gestão Estratégica Pública
instrumentos metodológico-operacionais
Grupo de Análise de Políticas de Inovação – Unicamp



GESTÃO ESTRATÉGICA PÚBLICA: instrumentos metodológico-operacionais

Grupo de Análise de Políticas de Inovação – Unicamp

Janeiro de 2015

INTRODUÇÃO	3
METODOLOGIA DE DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS.....	9
INTRODUÇÃO	9
UMA VISÃO PRELIMINAR DO RESULTADO	11
PRESSUPOSTOS PARA AÇÃO ESTRATÉGICA EM AMBIENTE GOVERNAMENTAL.....	13
A ANÁLISE DE GOVERNABILIDADE – O TRIÂNGULO DE GOVERNO.....	16
O PROBLEMA COMO OBJETO DA GESTÃO ESTRATÉGICA PÚBLICA	21
EXPLICAÇÃO DO PROBLEMA	25
RETOMANDO O FLUXOGRAMA EXPLICATIVO: OS NÓS ESTRATÉGICOS	26
METODOLOGIA DE EQUACIONAMENTO DE PROBLEMAS	34
INTRODUÇÃO	34
UMA VISÃO PRELIMINAR DO RESULTADO	34
“PLANEJAR” POR PROBLEMA.....	36
MATRIZ OPERACIONAL.....	39
METODOLOGIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS	50
INTRODUÇÃO	50
EXPLORANDO O CONCEITO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS	51
VISÕES DO ESTADO E ANÁLISE DE POLÍTICAS	63
O PAPEL DA BUROCRACIA NO ESTADO CONTEMPORÂNEO	66
PODER E TOMADA DE DECISÃO	67
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS E OS MODELOS DE ANÁLISE	83
UM ROTEIRO PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS	92
À GUIA DE CONCLUSÃO.....	99
REFERÊNCIAS.....	103

INTRODUÇÃO

Este documento apresenta os três instrumentos metodológico-operacionais mais importantes ou fundantes do conjunto concebido pelo Grupo de Análise de Políticas de Inovação da Unicamp (GAPI) para implementar a proposta da Gestão Estratégica Pública: a Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP), a Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) e a Metodologia de Análise de Políticas (MAP).

Esses três instrumentos formam o substrato metodológico-operacional necessário para aumentar a eficiência, eficácia e efetividade das ações de responsabilidade dos gestores públicos e, assim, enfrentar os desafios que o processo de democratização em curso desde o final do regime militar vem colocando sobre o Estado brasileiro.

A concepção de um conjunto de mais de uma dezena de instrumentos metodológico-operacionais foi ocorrendo em função da atividade que temos desenvolvido nos últimos 15 anos em cursos de extensão orientados à formação de pessoal no campo que denominamos Gestão Estratégica Pública e da percepção acerca da necessidade de proporcionar aos gestores ferramentas adequadas à realização de suas tarefas quotidianas.

Justificativa da concepção dos instrumentos metodológico-operacionais da Gestão Estratégica Pública

À medida que fomos tendo contato com a realidade da gestão pública brasileira, fomos adquirindo a consciência sobre algumas questões que se revelaram importantes para balizar nossa atuação.

A primeira diz respeito ao fato de que apenas uma minoria dos gestores que passavam pelos nossos cursos possuía formação acadêmica em Gestão ou Administração Pública. Buscando entender as raízes desse fato, verificamos que, por um lado, existem cerca de 700 mil estudantes matriculados nos quase 3200 cursos de Administração de Empresas brasileiros, onde se formam anualmente 100 mil novos profissionais. E que, por outro, em Administração Pública, existem 71 cursos, onde estão inscritos quatro mil estudantes. Desses, apenas mil e quinhentos estão nos onze cursos mantidos pelas nossas cem universidades públicas (que, como se sabe são as que apresentam um nível de ensino adequado) e neles se formam apenas 170 profissionais por ano. Em consequência, a maioria esmagadora dos participantes dos nossos cursos, por não possuir uma formação específica em

Gestão Pública tendiam a absorver num processo de *learning by doing*, nas organizações em que trabalham, o conhecimento que se considera necessário para sua atuação.

A segunda questão, que atua potencializando a primeira no que tange ao argumento que estávamos desenvolvendo, se relaciona a uma hipótese mais dificilmente comprovável, mas também importante. Ou seja, o modo como atuam as pessoas envolvidas com a gestão pública é distinto daquele de outras categorias, como os médicos e os engenheiros quando atuam nos âmbitos específicos de sua profissão. Dado que estes são formados para absorver uma “cultura técnica” que lhes permite conectar os elementos cognitivos de natureza mais propriamente teórica atinentes às suas realidades profissionais com sua prática quotidiana com um grau de variabilidade adaptativa relativamente baixo e com um potencial comunicativo que ultrapassa, inclusive, barreiras linguísticas e nacionais, que sua atuação é mais homogênea. Isso faz com que, quase independentemente dos ambientes em que se situam, eles implementam atividades de natureza significativamente padronizada e até certo ponto invariável que materializam sua “cultura técnica” e os tornam relativamente imunes às variações de cultura organizacional destes ambientes. O que faz com que, ao contrário desses profissionais, os gestores públicos tendem a absorver em muito maior grau a cultura institucional dos espaços do aparelho do Estado em que atuam. Assim, provavelmente pela escassa formação específica em Gestão ou Administração Pública que, em geral, possuem, as pessoas envolvidas com a gestão pública não logrem facilmente conectar a “cultura técnica” que adquiriram em sua formação universitária com os desafios que enfrentam no seu quotidiano de trabalho.

A terceira questão é que, apesar do recém exposto, eram muito poucos os gestores que ao longo de sua carreira haviam tido oportunidade de participar de cursos de formação como aqueles que estávamos oferecendo.

A quarta, consequência das anteriores, é que os gestores públicos tendem a internalizar uma cultura organizacional muito específica, característica do segmento do aparelho de Estado em que desempenham sua função e que não é “informada” por uma “cultura técnica” à qual poderiam ter tido acesso mediante algum tipo de formação complementar. O que os levava a pensar que seus colegas situados em outros órgãos, secretarias etc. atuavam de modo semelhante; inclusive, utilizando os mesmos instrumentos metodológico-operacionais com os quais eles haviam sido “acostumados”. O que se mostrava ser um equívoco dramático quando, a partir de um certo estagio de sua carreira, encontravam dificuldade para interagir com aqueles colegas.

A quinta questão apresentava um caráter ainda mais paradoxal. Embora o caráter segmentado e insulado do Estado brasileiro, que inibe a interação entre suas partes, emperra sua atuação, exacerba conflitos interburocráticos, dificulta a sinergia e a transversalização das políticas, etc., seja extensamente tratado por pesquisadores de diferentes orientações, pouco tem sido feito

para dotar nossa gestão pública de instrumentos metodológico-operacionais capazes de reverter essa situação.

A detecção dessas lacunas é um dos vetores que têm orientado a concepção de Instrumentos Metodológico-Operacionais (IMOs) como os três que se apresenta a seguir com o objetivo de fazer emergir uma “cultura técnica” que, inclusive, possa alterar a cultura organizacional do conjunto dos órgãos do Estado brasileiro facilitando a resolução de problemas de natureza semelhante que eles enfrentam, diminuindo seu insulamento, e melhorando o seu desempenho.

O propósito deste documento é oferecer aos gestores a possibilidade de orientar sua ação mediante Instrumentos Metodológico-Operacionais (IMOs) que visam a descrever, explicar e resolver os problemas de gestão que enfrentam. Esses instrumentos, ao elevar sua compreensão acerca dos aspectos de *policy* e de *politics* que envolvem esses problemas, permitirão seu empoderamento nas estruturas em que atuam por intermédio da facilitação do trânsito vertical da informação e da participação no processo decisório. O novo estilo de participação buscado contribuirá, nesta medida, para democratizar essas estruturas e assegurar a continuidade da atuação governamental. E, à medida que o emprego desses instrumentos se torne usual será facilitada a comunicação entre os gestores, entre eles e os dirigentes, e entre eles outros atores localizados na sociedade e na sua interface com o Estado permitindo maior integração das ações de governo e aumentando a efetividade das políticas públicas.

Síntese do procedimento de aplicação dos três instrumentos metodológico-operacionais principais

O procedimento que propomos se baseia na aplicação conjunta e sequencial desses três instrumentos por equipes de trabalho de gestores públicos estatais, os situados nos órgãos situados no interior do aparelho do Estado ou na sua interface com a sociedade, e sociais localizados no âmbito da sociedade (ONGs, movimentos sociais etc.).

Ele se inicia quando da abordagem de um problema pertencente ao âmbito cognitivo em que se situa esse “ator que declara o problema” como gestor e pertinente à sua esfera de interesse como cidadão. Um primeiro diagnóstico deste problema é obtido mediante a identificação dos aspectos considerados centrais do sistema no qual ela se insere (que será modelizadas como variáveis do modelo que a representa) e das relações de condicionamento que parecem existir entre eles (que serão imputadas como relações de causalidade). O modelo do problema, que possuirá graus de detalhamento e complexidade evidentemente menores do que aqueles que se percebe como atinentes à realidade, e variável segundo a conveniência do “ator que declara o problema”, é obtido a partir da utilização de conceitos de ator, sistema, modelo, variável, relações de dependência e

outros relacionados à teoria de sistemas e ao chamado pensamento complexo, mediante a aplicação da MDP.

Antes de prosseguir mostrando nossa proposta de aplicação conjunta e sequencial dos três instrumentos metodológico-operacionais vale destacar que, em muitos casos, a simples aplicação da MDP, mesmo quando realizada individualmente, por um único gestor, já aumentará significativamente a probabilidade de que o problema possa ser encaminhada de modo a possibilitar seu equacionamento. No caso de ela ser realizada coletivamente no âmbito de uma equipe de gestão, ela permitirá a construção participativa, mas organizada e sistemática, de uma visão compartilhada mais fidedigna e realista, e por isto mais confiável e útil para a gestão pública, acerca do problema.

A avaliação da relação custo-benefício associada à MDP, que compara os recursos materiais e humanos e de tempo necessários à sua aplicação com seu benefício em termos de clareza e sistematicidade dos resultados, ainda que sem levar em conta o que eles podem implicar se utilizados como plataforma para aplicação de outros instrumentos metodológico-operacionais (em especial dos outros dois abordados em seguida) é evidente.

A avaliação de custo de oportunidade desses três instrumentos metodológico-operacionais em relação a metodologias ainda empregadas no âmbito da gestão pública brasileira, como o *SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats)* ou o *Balanced Scorecard*, e desenvolvidas pelos grandes conglomerados estadunidenses para aumentar a lucratividade dos seus negócios é também evidente. Sem ir mais longe, uma vez que não é este o momento de fazê-lo, basta lembrar que essas metodologias foram concebidas para empresas cujo êxito depende, por um lado, do aumento daquilo que seus empregados podem produzir por unidade de gasto ou de tempo e, por outro, da possibilidade de aumentar sua fatia der mercado eliminando seus concorrentes. E que, em consequência, sua aplicação no âmbito do Estado tende a gerar, por um lado, uma irrealizável e nociva substituição do compromisso da estabilidade que a sociedade assume com seu gestor, pelas regras de contratação de força de trabalho das empresas. E, por outro, um agravamento da situação já apontada de segmentação, insulamento e conflito interburocrático causada pelo acirramento da competição entre os órgãos públicos que essas metodologias, “por construção”, provocam.

Os momentos que seguem o descritivo-explicativo são operados sobre o modelo resultante da aplicação da MDP, denominado Fluxograma Explicativo do Problema. Logo de início, ele será enriquecido e sofisticado mediante a inserção de elementos cognitivos que não têm como ser nele explicitamente incorporados dado a ele se constituir num mapa cognitivo que sintetiza opiniões acerca de aspectos e relações de causalidade presentes numa realidade complexa. Trata-se, então, de incorporar ao fluxograma o conhecimento que possui o “ator que declara o problema” acerca das variáveis ou nós explicativos do modelo (experiência profissional, formação acadêmica, visão de

mundo, etc.) e as teorias que explicam as relações de dependência ou causalidade existentes entre elas e que foram selecionadas como importantes em função da sua bagagem cognitiva.

No momento descritivo, o foco é a identificação das características (cujo número é, para efeitos práticos, infinito) do sistema que descrevem seu estado num dado instante é que (é uma foto da realidade). No momento explicativo, o foco é na trajetória (filme) que explica a trajetória seguida pelo sistema. Seu resultado permite orientar as ações que deverão ser realizadas sobre determinados aspectos do sistema visando à alteração de seu estado numa direção desejada (momento prescritivo ou normativo).

Nesse longo momento descritivo-explicativo, a atividade do “ator que declara o problema” é “pendurar” nos elementos do fluxograma explicativo - nas “caixinhas” (nós explicativos) e “setinhas”, ou, mais precisamente, nas variáveis e relações de dependência do modelo - os conhecimentos previamente adquiridos e identificar vazios cognitivos que precisa preencher para tratar de maneira adequada o problema.

Essa atividade de complexificação irá revelar uma característica do fluxograma que é compartilhada com outros mapas cognitivos, de propiciar uma discussão mais particularizada, focada, e por isto produtiva, dos aspectos negativos que apresenta um problema mediante a consideração de cada uma das variáveis do modelo que a representa. Essa característica, ao mesmo tempo comunicativa e analítica, é ampliada pela incorporação à análise das relações de causalidade apresentadas no fluxograma.

É frequente que essa atividade leve à reelaboração do fluxograma. Explicitando outra de suas características, a de um instrumento de trabalho que para ser útil deverá estar submetido a uma permanente modificação, sua manipulação poderá indicar a emergência de uma causa (ou nó explicativo) do problema que mereça ser “explodido” mediante a elaboração de um novo fluxograma. Ou levar à percepção de que algo que era considerado como uma causa é, de fato, o efetivo problema que deverá concentrar o esforço do “ator que declara o problema”.

Completado, ainda que tentativamente, o momento descritivo-explicativo, uma vez que o emprego da Metodologia de Análise de Políticas (MAP) irá aperfeiçoar a atividade de complexificação recém indicada, é possível passar ao momento prescritivo ou normativo. Nele, mediante o emprego da Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP), serão concebidas as ações que, atuando sobre os Nós estratégicos do Fluxograma (aqueles que se caracterizam pelo fato de que o “ator que declara o problema” possui governabilidade sobre eles) irão resolver o problema ou alterar o estado do sistema numa direção desejada. Entre os resultados que proporciona a aplicação da MEP, estão a análise dos atores podem apoiar ou obstaculizar essas ações e sua força e recursos de poder que controlam, a definição de prazos, recursos materiais e humanos necessários, responsáveis pelas ações, formas de prestação de contas, etc.

Lembrando o conceito de momento antes referido, é conveniente situar aqui o emprego da Metodologia de Análise de Políticas (MAP). Apoiada nas anteriores e centrada nos condicionantes impostos pelo jogo da política (*politics*) ao processo de tomada de decisão que dá origem à política pública (*policy*), ela pode ser entendida como uma “ponte operacionalizadora” capaz de tratar o conjunto de conhecimentos disponíveis de modo a enriquecer o diagnóstico (MDP) e a resolução (MEP) dos problemas enfrentados pelo “ator que declara o problema”. Ainda que sem propor passos de forma tão sistemática e organizada como fazem os outros dois instrumentos metodológico-operacionais, a MAP é um guia valioso para alcançar o grau de “problematização” e “politização” coerente com a proposta de Gestão Estratégica Pública (GEP). Sua utilização, em particular no momento em que se utiliza o procedimento de “pendurar” nos nós do Fluxograma Explicativo o conhecimento existente, permitirá confrontar os argumentos conservadores e transcender as explicações de sentido comum que tendem a diminuir a efetividade das políticas públicas.

METODOLOGIA DE DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS

INTRODUÇÃO

Esta seção trata de um instrumento metodológico-operacional que, como os que serão abordados em seguida, tem como objetivo contribuir gerar uma configuração de Estado capaz de consolidar as cidadanias que estão além da cidadania política. Ele foi concebido de modo a enfrentar a escassa possibilidade que temos de especificar a cena de chegada, às incertezas associadas ao processo e à necessidade de que o ele esteja sempre submetido à vontade de coletivos participativos com crescente poder de decisão. Fazendo uma analogia náutica, podemos dizer que como não temos um farol para onde alinhar nossa proa, foi necessário conceber uma “bússola” para aumentar a probabilidade de alcançar o porto. Isto é, um resultado coerente com os valores e interesses do conjunto de atores envolvidos com esse processo.

Com certeza você sabe o que é uma bússola, mas para que ela serve? Qual sua relação com o nosso curso?

A bússola é um instrumento que nos permite navegar mesmo quando as condições de visibilidade não nos permitem enxergar o farol. Especialmente quando:

- ao estarmos numa embarcação à vela, é inconveniente manter um rumo fixo;
- é necessário aproveitar uma lufada de vento forte que nos permite avançar mais rápido, mesmo sabendo que temos que bordejar depois para recuperar a direção em que estávamos; afinal velejar é aproveitar a força do vento e da maré;
- percebemos que não é conveniente tentar manter o rumo para chegar a um ponto rigidamente predeterminado (farol); e
- o mais importante, naquela conjuntura, é chegar logo à costa, ainda que num ponto distinto do que se havia programado, de maneira segura e aproveitando as condições que se apresentarem.

A bússola é o que nos permitirá, inclusive, saber o quanto nos estamos afastando daquela direção e quais os inconvenientes que isto nos poderá causar.

Gerar um “produto acabado” uma proposta associada à implementação de um cenário postulado como desejável (farol) numa situação em que o contexto socioeconômico e político é cambiante, assim como são os interesses e projetos políticos dos atores que se quer favorecer, sobretudo quando é difícil visualizar sua provável evolução, não é o mais sensato. O que não quer dizer, é claro, que devemos deixar o barco à deriva.

Nossa bússola é, justamente, os instrumentos metodológico-operacionais que apresentamos neste documento. Ela é mais eficaz do que qualquer “farol” que *a priori* possamos divisar, pois, trabalha com situações-problema que derivam do ambiente socioeconômico e político em que estamos “velejando” e que também são definidas no âmbito dos atores sociais que nos interessa promover e, sendo assim, trazem embutidos seus valores e interesses.

Ela começa com a construção de um mapa cognitivo de um determinado problema. Este mapa pode ser considerado, para todos os efeitos, como um modelo descritivo de uma realidade complexa sobre a qual, num momento normativo posterior, com o emprego da Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) e da Metodologia de Análise de Políticas (MAP), elaborar-se-ão estratégias especificamente voltadas a alterar a configuração atual.

A Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP) busca viabilizar uma primeira aproximação aos conceitos adotados para a Gestão Estratégica Pública (GEP) e ao conjunto de procedimentos necessários para iniciar um processo dessa natureza numa instituição pública, de governo, mas, também, em organizações da sociedade em que a gestão social se impõe, cada vez mais, como um requisito de sucesso.

Do ponto de vista mais formal e enfatizando seu caráter pedagógico mais do que o de ferramenta de trabalho que ela possui, a MDP pode ser considerada como uma variação da metodologia do estudo de caso ou do “método do caso”, amplamente utilizada desde o início do século XX nas Escolas de Direito e de Administração (pública e de empresas) em todo o mundo. Sem pretender comparar esse método com a MDP, mesmo porque esta possui um caráter que almeja transcender em muito esta condição, ou criticar¹ a forma como foi concebido ou tem sido utilizado, cabe enfatizar que os esforços iniciais para a sua concepção e utilização, realizados por Carlos Matus, se dão em ambientes de governo para resolver problemas concretos e não para a “construção” ou idealização de casos úteis para o ensino de Administração.

Buscando um maior aproveitamento e entendimento dividimos esta seção em quatro partes distintas. São elas:

- **primeira**, que engloba as duas primeiras partes, onde apresentaremos conceitos como Ator Social e Jogo Social, como também as diretrizes para a ação estratégica;
- **segunda**, onde apresentaremos uma visão sobre os condicionantes da ação de governo a partir de alguns conceitos como: projeto de governo, governabilidade, capacidade para governar, tempo e oportunidade. Daremos destaque ao Triângulo de Governo como ferramenta para a análise de Governabilidade;
- **terceira**, momento em que mostraremos a maneira como se dá o tratamento de problemas no âmbito da metodologia. Apresentaremos o conceito de problema (em tudo análogo ao

¹ Kliksberg (1992), Costa e Barroso (1992) e Aragão e Sango (2003), entre outros, sistematizaram algumas dessas críticas de modo bastante acertado e que se mostraram úteis para a concepção das melhorias que fomos ao longo do tempo introduzindo na MDS.

problema) e exemplificaremos os procedimentos adotados para sua identificação e formulação adequada; e

- **quarta**, e última, onde traremos os procedimentos para a construção do fluxograma explicativo do problema, deixando evidente a relação que essa metodologia possui com a Metodologia de Mapas Cognitivos e com os trabalhos sobre Planejamento Estratégico Situacional, desenvolvidos pelo Prof. Carlos Matus. O diagnóstico de um problema é a base para a definição das ações em um plano estratégico, assunto que é desenvolvido na seção que segue, referente à Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP).

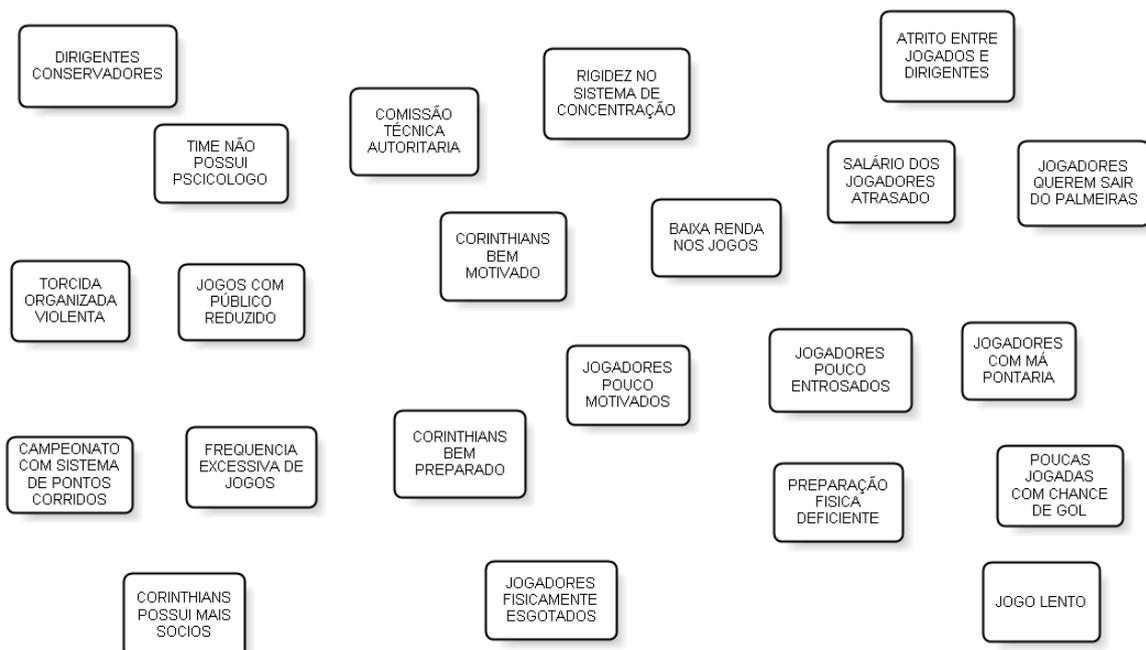
UMA VISÃO PRELIMINAR DO RESULTADO

Uma visão preliminar do resultado da aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP) pode ser obtida através de um exemplo bem simples, ainda que sofrido pelos Palmeirenses, que mostra os problemas identificados por um ator – o time do Palmeiras – no âmbito de um problema, a sua derrota frente ao Corinthians.

Frente à derrota, os jogadores do Palmeiras se reuniram para entender porque o time foi derrotado e buscar soluções. Cada um escreveu numa folha o que considerava a causa da derrota através de uma frase objetiva, curta, direta, com poucas palavras. Não colocaram mais de um problema na mesma folha; quando quiseram indicar mais de um problema, usaram outra folha.

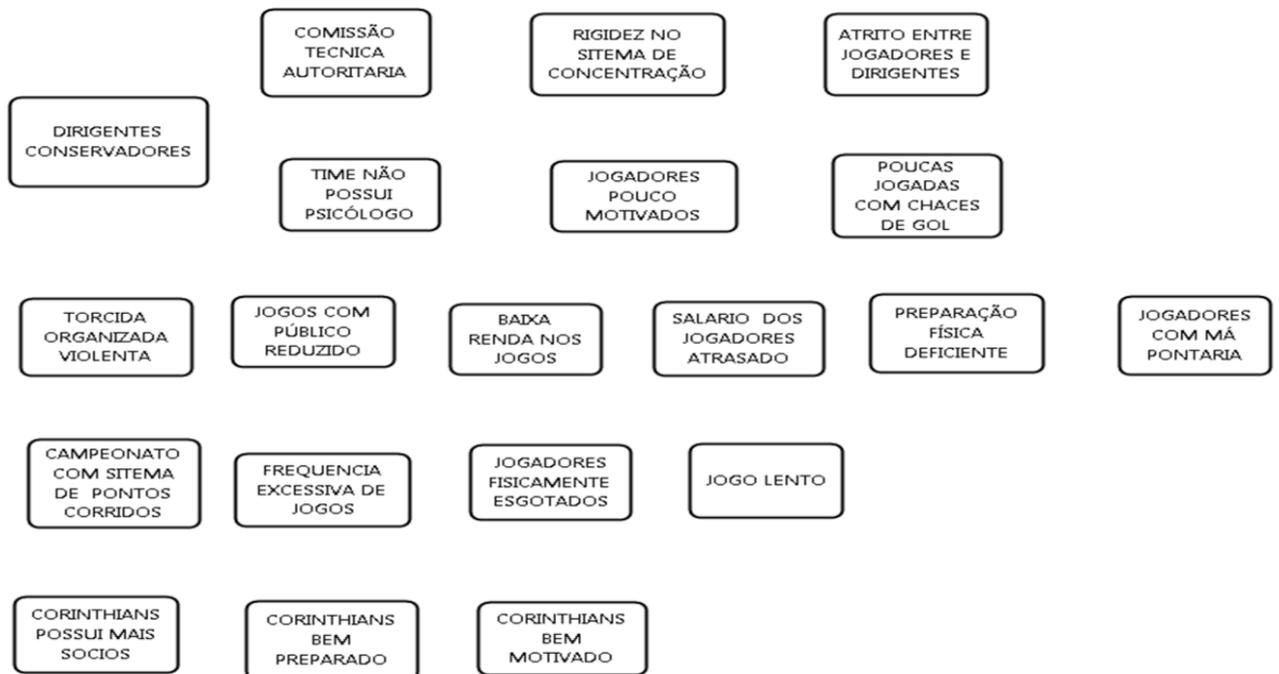
Vejamos, na **Figura 1**, o que eles conseguiram:

Figura 1: Mapa cognitivo coletivo dos problemas identificados pelo time do Palmeiras



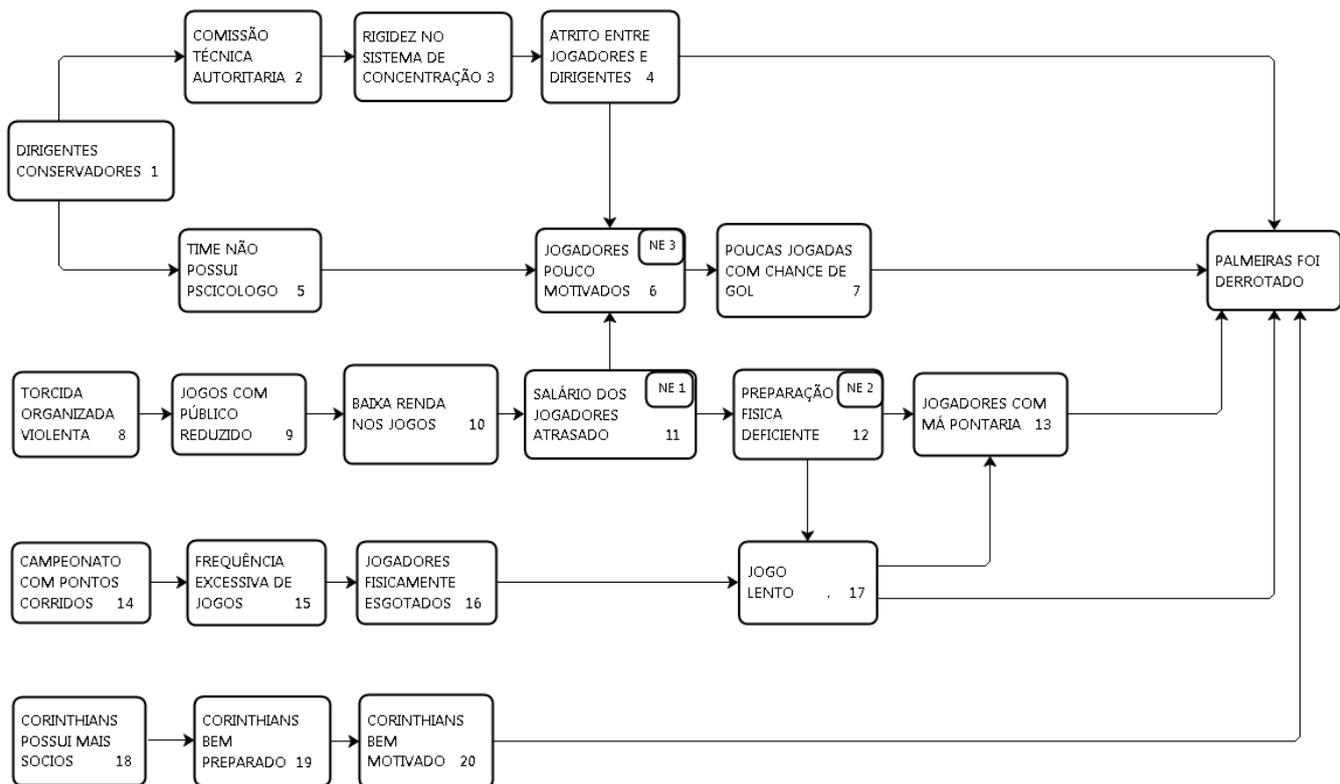
Em seguida, eles tentaram ordenar os problemas identificados colocando as causas mais determinantes à esquerda. Observe o resultado na **Figura 2**:

Figura 2: Ordenamento das causas (ou problemas) identificados



Depois, organizaram as causas de modo a explicitar as “relações de causalidade” que existiam entre elas, e chegaram ao que na terminologia da MDP chamamos um Fluxograma Explicativo do Problema, conforme exemplificado na **Figura 3**. Ou o que, de forma mais genérica, conhecemos por um mapa cognitivo de como os jogadores do Palmeiras explicam a sua derrota, ou ainda, utilizando o jargão da Análise de Sistemas, um modelo de um sistema complexo (a derrota).

Figura 3: Fluxograma explicativo do problema



PRESSUPOSTOS PARA AÇÃO ESTRATÉGICA EM AMBIENTE GOVERNAMENTAL

Frente a uma mesma situação podem ser construídas diferentes explicações ou diagnósticos válidos. Verifique se o fluxograma contém algum nó explicativo que não seja causado pelo que está a sua esquerda ou que não cause o que está a sua direita. Há algum nó explicativo que não “pertença” à cadeia causal em que está situado? Os jogadores consideram que o nó explicativo 17 “Jogo lento” causa o 13 “Jogadores com má pontaria”. Você concorda?

Cada ator social tem a sua visão da realidade, das ações que deve empreender para resolver o problema que declara e dos resultados que deve alcançar. Para avançar na elaboração de um Diagnóstico é conveniente incorporar uma ideia mais apurada de análise de situações e, compreender como o ator que declara o problema pode interagir com outros atores para ganhar sua colaboração ou vencer suas resistências.

A partir de uma “caricaturização” como a apresentada no Quando 1 se pode ver como o mesmo fato - “acidentes de trânsito” – tenderá a ser visto como um problema por diferentes atores envolvidos com a gestão pública.

Quadro 1: Percepção do fato “acidentes de trânsito” por diversos atores

Ator (afetado) que declara o problema	Problema a explicar	Exemplo de ação concebida para alterar um Nó Estratégico
Secretário da Saúde	Acidentados no trânsito superlotam hospitais	Abrir espaço nos hospitais mediante a transferência de atendimento para os centros de menor complexidade
Diretor do DETRAN	Insatisfação da opinião pública com acidentes de trânsito desestabiliza minha gestão	Criar campanha junto à mídia para convencê-la que o Detran não tem atribuição sobre o assunto
Diretor do órgão municipal de trânsito	Acidentes de trânsito agravam congestionamentos	Sugerir a parlamentares a criação de uma lei que permita multar pesadamente as empresas cujos veículos em pane mecânica (por insuficiência de manutenção) provoquem congestionamento
Secretário de Obras	Obras para minimizar acidentes de trânsito perturbam meu planejamento	Convencer autoridade a deslocar para o órgão municipal de trânsito a responsabilidade de contratação e fiscalização de obras visando a minimização de acidentes
Encarregado da sinalização de trânsito	Sinalização em locais sujeitos a acidentes demandam recursos de difícil obtenção	Contatar com as empresas comerciais das redondezas visando a que colaborem com o custeio da sinalização
Encarregado do serviço funerário	Aumento dos óbitos em acidentes sobrecarrega folha de pagamentos	Solicitar às autoridades suplementação de recursos para fazer frente ao aumento de gastos
Secretário de Justiça	Processos envolvendo acidentes de trânsito congestionam a agenda dos órgãos de Justiça	Criar instância específica para tratar situações envolvendo acidentes de trânsito
Secretário da Educação	Campanha de educação de trânsito nas escolas exigirá suplementação de recursos	Solicitar ao MEC recursos específicos para a educação de trânsito
Secretário da Segurança	Acidentes de trânsito desviam pessoal do policiamento	Aumentar pessoal dedicado especificamente a atender acidentes de trânsito
Secretário do Turismo	Acidentes de trânsito afastam turistas	Mobilizar empresas para que criem serviços de <i>city tour</i> que atendam locais turísticos, hotéis, aeroporto, etc.
Secretário da Fazenda	Não há problema: acidentes de trânsito aumentam a atividade econômica	

Partimos da hipótese realista e minimalista de que o ator que planeja está inserido no objeto planejado e não tem controle sobre o contexto socioeconômico e político onde vai agir. A GEP supõe que o ator que planeja, atua em um ambiente marcado por incerteza, em que surpresas podem ocorrer a todo o momento e que a possibilidade de insucesso está sempre presente e deve ser incorporada no cálculo político.

Agir estratégico

Apresentada essa visão preliminar do resultado da aplicação da MDP, podemos iniciar o detalhamento dos conceitos e relações que ela compreende.

O foco da ação estratégica é tornar possível, no futuro, o que hoje parece impossível ou improvável, e manter atenção sobre o que é mais importante fazer para atingir os objetivos traçados.

Nossa concepção de planejamento implica, portanto, enfrentar problemas planejando para construir viabilidade.

O conceito de ator social

Ator social é uma pessoa, grupo ou organização que participa de algum “jogo social”, que possui um projeto político, controla algum recurso relevante, tem, acumula (ou desacomoda) forças no seu decorrer e possui, portanto, capacidade de produzir fatos capazes de viabilizar seu projeto (MATUS, 1996).

Todo ator social (com projeto e capacidade de produzir fatos no jogo) é capaz de fazer pressão para alcançar seus objetivos, podendo acumular força, gerando e mudando estratégias para converter-se num centro criativo de acumulação de poder.

O diagnóstico inicial de problemas que conformam uma situação a ser enfrentada por um ator pode ser visto como o resultado do jogo realizado por um conjunto de atores num momento pretérito.

Características do jogo social

É possível caracterizar o agir social como um jogo que pode ser de natureza cooperativa ou conflitiva. Num jogo social, diferentes jogadores têm perspectivas que podem ser comuns ou divergentes e controlam recursos que estão distribuídos entre os jogadores segundo suas histórias de acumulação de forças em jogos anteriores. Um conjunto de jogos sociais conforma um contexto que pode ser entendido como um sistema social. Mas, diferentemente de jogos esportivos, por exemplo, no jogo social, ou no jogo político que tipicamente ocorre nas atividades de GEP, as regras do jogo podem alterar-se em função de jogadas e de acumulações dos jogadores.

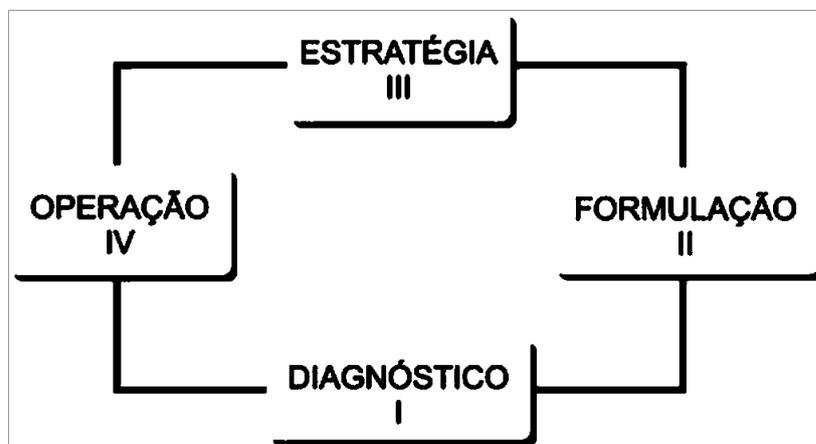
Os momentos da gestão estratégica

A **Gestão estratégica** pode ser entendida como uma composição de quatro momentos principais.

O que você entende por momentos?

Segundo Matus (1996, p. 577), momento é uma instância repetitiva, pela qual passa um processo encadeado e contínuo, que não tem princípio nem fim. O conceito não tem uma característica meramente cronológica e indica instância, ocasião, circunstância ou conjuntura, pela qual passa um processo contínuo ou em cadeia, sem começo nem fim bem definidos. Observe a **Figura 4**.

Figura 4: Momentos da Gestão Estratégia



Adotamos aqui a nomenclatura “momento” conforme proposta por Matus, como crítica à concepção de planejamento convencional como sendo composto por um conjunto de etapas ou de fases separadas e estanques. Os momentos indicados no diagrama e as atividades que implicam podem ser caracterizados em:

- **Diagnóstico:** explicar a realidade sobre a qual se quer atuar e mudar; foi, é e tende a ser.
- **Formulação:** expressar a situação futura desejada ou o plano; o que deve ser.
- **Estratégia:** verificar a viabilidade do projeto formulado e conceber a forma de executá-lo; é possível? Como fazer?
- **Operação:** agir sobre a realidade; fazer, implementar, monitorar, avaliar.

A ANÁLISE DE GOVERNABILIDADE – O TRIÂNGULO DE GOVERNO

O conceito de Governabilidade pode ser entendido através de uma ferramenta simples e muito útil para a análise de viabilidade política de projetos e de ações de governo: o Triângulo de Governo.

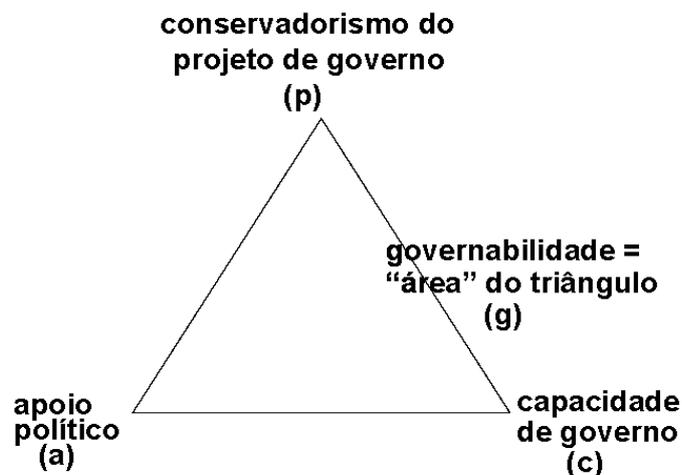
Esse modelo é formado por três variáveis interdependentes que se encontram nos seus vértices. Correndo o risco da simplicidade excessiva, podemos dizer que Governar é controlar de forma adequada essas três variáveis. O Triângulo de Governo que expressa o balanço entre elas pode ser esquematicamente concebido como a área da figura.

Um grupo político que pretende governar formula um Projeto de Governo, que pode ser entendido como o conjunto dos objetivos que ele possui e que expressam os desejos da parte da população que o elegeu, conferindo assim, Apoio Político ao governo eleito. É intuitiva a ideia de que o Apoio Político, em qualquer mandato de um governo eleito, começa alto e tende a diminuir. Assim como a de que um Projeto de Governo que não pretende mudar a situação previamente existente – um projeto meramente “administrativo” – não irá requerer uma alta governabilidade, pois não existirão muitos obstáculos à sua ação. Ao contrário, um Projeto de Governo “transformador”, que expressa uma grande ambição do ator social de mudar a situação previamente existente, exigirá alta governabilidade. Então, o grau de Governabilidade que um ator social precisa para governar é inversamente proporcional ao Projeto de Governo, entendido este como a ambição de mudar a situação previamente existente.

O sistema em que está inserido o Projeto de Governo não é passivo. As resistências e os apoios indicam uma relação de forças que expressam a maior ou a menor sustentação política do que o ator social que governa possui para implementar seu projeto de governo.

Esse “Apoio Político” que a sociedade confere ao governante e ao seu Plano de Governo pode ser entendido também como a força (que o ator possui) para “fazer acontecer”, e está representado no vértice esquerdo do Triângulo. É também intuitiva a ideia de que a Governabilidade é diretamente proporcional ao Apoio Político com que conta o ator social. Veja a **Figura 5**.

Figura 5: Balanço de governabilidade



A equipe dirigente deve analisar, para cada projeto ou programa de governo, qual é o efetivo apoio / rejeição/desinteresse de atores políticos. No caso de um governo municipal, eles serão o Prefeito, secretariado, movimentos sociais e sindicais, apoio partidário, opinião pública, legislativo, meios de comunicação, formadores de opinião etc.

O controle dos aspectos que integram o sistema depende da capacidade que o dirigente possui para implementar seu projeto, construindo resultados, mudando a realidade e ampliando, assim, sua Governabilidade.

Mas a análise deve informar, também, para cada projeto ou programa de governo, qual é a **capacidade de governar**² da equipe dirigente, sua experiência de gestão, seus métodos de trabalho, sua organização interna, suas habilidades pessoais, seu controle de meios para empreender o projeto, e seu controle de recursos (tempo, conhecimento, financeiros, pessoal capacitado, capacidade para formar opinião, para gerenciar ou para coordenar processos de trabalho, para gerar legislação ou regulamentações, comunicação, mobilização de apoio).

A Capacidade de Governo (ou governança) é o recurso cognitivo (saber governar) com o qual conta a equipe de governo, deriva desse conjunto de fatores.

Essa capacidade de análise de viabilidade é essencial para a Governabilidade, que é diretamente proporcional à Capacidade de Governo. Ela é uma avaliação sistemática sobre a força (ou Apoio Político) necessária para implementar ações de governo e a Capacidade de Governo. A Governabilidade depende, a cada momento, e para um dado projeto, das situações específicas proporcionadas pela ação sob análise. Dois fatores importantes que afetam a Governabilidade são o tempo, entendido como o recurso mais escasso do governante, e a oportunidade política para empreender uma dada ação de governo. Em termos mais formais, podemos escrever que $g = f(a, c, 1/p)$. Onde:

g – Governabilidade;

a – Apoio Político;

c – Capacidade de Governo; e

p – Ambição do Projeto de Governo.

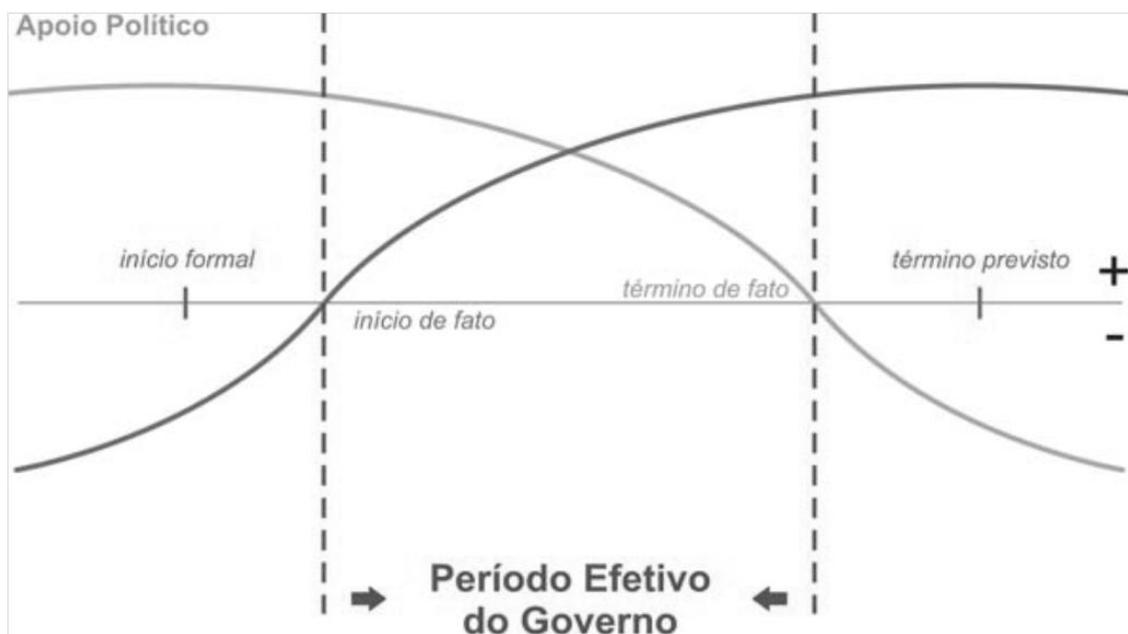
Para deixar o conceito de Governabilidade ainda mais claro, vamos analisar dois casos tendo como referência gráficos em que o Apoio Político e a Capacidade de Governo estão indicadas no eixo vertical e o tempo de governo no eixo horizontal. Vamos lá?

² Representada na **Figura 5** no vértice direito do triângulo.

A curva da Capacidade de Governo se inicia baixa e negativa, indicando que a equipe do governo eleito, em geral, não sabe governar. E só o faz, de fato, quando ela atravessa o eixo horizontal. A curva do Apoio Político se inicia positiva e alta, indicando que a equipe do governo eleito conta sempre, no início, com muita aprovação da população.

No primeiro caso, se a equipe dirigente não possui suficiente Capacidade de Governo, ela demorará para começar a governar de fato. E por isso, o Apoio Político, que em geral tende a diminuir, se verá reduzido pela incapacidade da equipe de satisfazer ao interesse da população. Nesta situação, o governo terminará de fato antes do término previsto. Ou então, para manter a Governabilidade, a equipe terá que reduzir o seu Projeto de Governo, isto é, a ambição de mudar a situação previamente existente. Ele terá que ser sacrificado de modo a obter apoio político das forças conservadoras. Veja na **Figura 6**:

Figura 6: Apoio político reduzido



No segundo caso, a equipe dirigente consegue adquirir Capacidade de Governo mais rapidamente e, em consequência, o período efetivo de governo começa mais cedo e seu projeto poderá ser mantido até o fim. Isso significa que o governante não irá ser obrigado a diminuir sua expectativa de mudar a realidade. Essa equipe, por começar a governar com uma capacidade de governo maior, pode fazer com que o apoio político aumente ao invés de reduzir, contribuindo para que seja promotora do perfil de sua sucessora a qual terá a mesma linha política de projeto bem sucedido e que tenha o apoio da população. A equipe, por saber governar, faz com que o resultado que alcança promova uma ampliação do mandato previsto. Todavia, para que isso ocorra é necessária a capacidade de governo. Quem não der a devida atenção à capacidade de governo (que é

um dos recursos mais importantes para se governar), não conseguirá governar. Poderá até pensar que está governando, ou mesmo governar durante certo tempo, porém a partir de um dado momento não irá mais fazê-lo.

Antes das eleições, a população pode votar num candidato porque acha que ele sabe governar, por ele falar bem, ser simpático, defender uma parte importante da população etc.

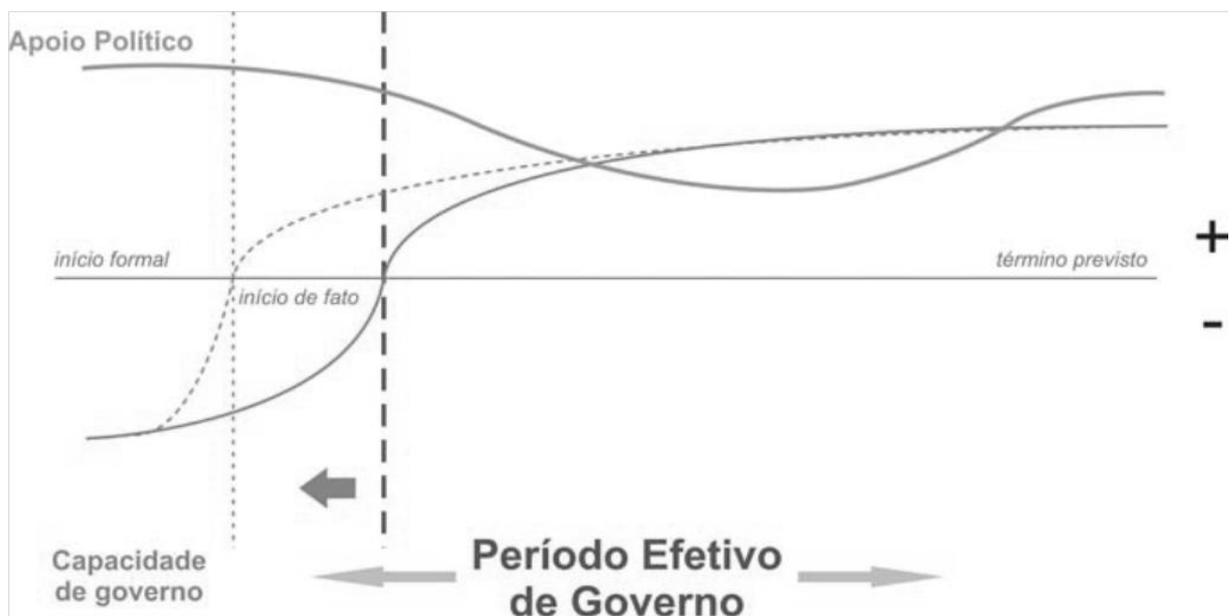
Contudo, o apoio político inicialmente não depende da capacidade de governo. Você concorda?

Todavia, no momento posterior, depois se assumir o mandato, o apoio político não será um mero reflexo da plataforma política ou da simpatia da população pelas ideias da equipe que governa.

Depois que o governo está em execução a simpatia não é tão importante como era quando da eleição. A partir desse momento, o apoio político se torna proporcional à capacidade de governo.

E, neste segundo caso, como se pode ver no gráfico, a partir de um determinado momento, a curva de apoio político começa a subir. Para manter a Governabilidade a equipe não precisará sacrificar o Projeto de Governo (ambição de mudar a situação existente). Ele poderá ser mantido até o fim e o governo acabará depois do término previsto. Ou seja, a equipe poderá fazer a sua sucessora. Observe a **Figura 7**.

Figura 7: Apoio político proporcional à capacidade de governo



Dessas evidências surge o argumento de que o tempo que a equipe de governo demora a adquirir capacidade de governo é uma variável crítica. Tempo este que, na realidade, não pode ser considerado como um tempo de governo. Enquanto a equipe está adquirindo capacidade de governo, enquanto a curva não ultrapassa a linha horizontal mostrada no gráfico, alguém, que não ela, está de fato governando. É um tempo durante o qual a tendência é de perda de apoio político.

O PROBLEMA COMO OBJETO DA GESTÃO ESTRATÉGICA PÚBLICA

Introduzido o conceito de Governabilidade, podemos aprofundar o entendimento do conceito de problema e o papel que ela desempenha na GEP. Aqui parte-se da ideia de que qualquer situação pode ser entendida pelo ator com ela envolvido como o resultado, o “placar” de um jogo, e que esta situação pode ser por ele encarada como um problema a resolver. Ou seja, o êxito em um jogo será a solução de um problema ou a mudança do placar.

Podemos entender a realidade social como um grande jogo integrado por muitos jogos parciais e que possuem suas próprias regras, em que atores se veem envolvidos ou procuram se envolver.

Em todos os jogos há alguns jogadores e alguns espectadores: nenhum ator social participa de todos os jogos. O governante, o ator que planeja ou o encarregado da gestão de uma situação podem ser vistos como jogadores que, com suas ações, produzem acumulações procurando alterar o resultado do jogo. É com base nessas acumulações que eles podem ampliar, ou reduzir, sua capacidade de produzir novas jogadas e alterar a situação inicial.

Este é o mecanismo básico através do qual se acumula ou se desacumula poder e se produz, ou não, mudanças significativas sobre um dado problema.

Observar a ação de governo, que gera acúmulos de poder e resultados socialmente valorizados, é uma atividade-chave da GEP.

Essa observação exige:

- identificação dos jogos e dos problemas em que o ator que planeja está envolvido;
- determinação de sua relação com outros problemas e jogadores;
- identificação de suas manifestações sobre a realidade ou das evidências que permitam verificar se o problema está se agravando ou sendo solucionado pela ação de governo; e
- diferenciação entre as causas e as consequências dos vários jogos parciais.

Conceito de problema

O elemento central do momento de Diagnóstico, mostrado no esquema que segue é a produção de um quadro que identifique e relacione entre si os problemas mais relevantes associados a uma dada situação (instituição etc.) em um determinado momento. Por exemplo, de um problema podemos destacar o resultado de um jogo. O problema pode ser:

- **Estruturado:** quando é possível enumerar todas as variáveis que o compõem; precisar todas as relações entre as variáveis, fazer com que todos os jogadores reconheçam como tal a solução proposta.
- **Quase-estruturado:** quando se podem enumerar apenas algumas das variáveis que o compõem, precisar apenas algumas das relações entre as variáveis, entender suas soluções como, necessariamente, situacionais, isto é, aceitáveis para um ator e vistas com restrições por outros.

Os problemas produzidos pelos jogos sociais e por inclusão os que são alvo da GEP são quase-estruturados. Um problema quase-estruturado pode conter, como elementos parciais, problemas estruturados, isto é, os problemas estruturados não existem na realidade social, salvo como aspectos ou como partes de problemas quase-estruturados.

Tipos de problemas

No jogo social são produzidos três tipos de problema. Adotando como referencial o tempo, o significado e a natureza do seu resultado para um determinado ator, o problema pode ser:

- uma ameaça, isto é, um perigo potencial de perder algo conquistado ou agravar uma situação;
- uma oportunidade, ou seja, a possibilidade de que o jogo social abra e sobre a qual o ator pode agir para aproveitá-la com eficácia ou desperdiçá-la; ou
- um obstáculo, isto é, uma deficiência passível de ser atacada através da adequada observação e qualificação do jogo em curso.

Podemos também classificar os problemas quanto:

- ao tempo fazendo referência se estes são atuais ou potenciais;
- à governabilidade no que se refere ao controle, podendo ser total, baixo e fora de controle;
- à abrangência fazendo menção se este é no âmbito nacional, local, específico, estadual ou municipal;
- à estruturação, já que os problemas podem ser estruturados ou quase-estruturados.

O enfrentamento de problemas já criados ou presentes é um ato reativo. O enfrentamento das ameaças e das oportunidades é um ato propositivo. A ação de caráter propositivo é um objetivo a ser perseguido permanentemente pelo ator que busca melhores resultados e mais possibilidades de êxito. Tais possibilidades, no entanto, não estão usualmente sob controle dos dirigentes públicos.

Ao assumir a frente de uma organização ou instância de governo, a escala e a gravidade dos problemas já detectados exigem soluções imediatas que costumam ser tão abrangentes, que a ação do governante tende a ser de caráter reativo. Simultaneamente, entretanto, é necessário vislumbrar as novas ameaças e oportunidades, procurando evitar o agravamento da situação (ação de caráter propositivo).

Conformação de um problema

Um problema só existe quando uma situação adversa se torna foco de interesse de um ator social. Isto ocorre devido ao mal-estar claramente percebido que produz o resultado de algum jogo em que ele está envolvido. Ou, em menor medida, à identificação de que o jogo contém oportunidades cujo resultado pode beneficiá-lo. Antes que isso ocorra, o resultado deste jogo é, para o ator, um mal-estar impreciso ou uma mera necessidade sem demanda política. O diagnóstico do problema supõe:

- listar os problemas declarados pelos diversos atores sociais relevantes;
- avaliar os problemas segundo a perspectiva desses atores;
- situar os problemas no tempo e no espaço;
- verificar se existe complementaridade ou contradição entre os problemas declarados;
- identificar fatos que evidenciam e precisam a existência de problemas;
- levantar suas causas e consequências;
- selecionar as causas críticas que podem ser objeto de intervenção.

Como formular um problema?

A formulação correta de um problema é condição essencial para seu equacionamento. Um problema mal formulado pode levar a uma visão distorcida da situação e à tomada de decisões equivocadas, que podem debilitar o ator.

Um problema pode ser uma situação ou um estado negativo, uma má utilização de recursos, uma ameaça ou uma intenção de não perder uma oportunidade.

É necessário identificar e precisar problemas atuais ou realmente potenciais, e evitar exercícios de futurologia e de imaginação dispersiva; um problema não é a “ausência de uma solução”. Exemplos de como formular os problemas imersos numa situação podem ser observados a partir da **Figura 8**:

Figura 8: Problemas imersos



É conveniente evitar a indicação de temas gerais como problemas. Exemplo: saúde, transporte etc. É também conveniente evitar listar objetivos, como atingir 50% de imunização, concluir a estrada entre A e B.

Perguntas para verificar se a seleção de problemas é apropriada

Partimos do princípio de que a ação de um governo pode ser pior, mas nunca superior à seleção de problemas efetuada pelo dirigente e sua equipe. Os critérios de seleção enunciados não devem ser aplicados problema por problema, mas sim, na avaliação do conjunto de problemas selecionados.

Convém verificarmos a seleção do conjunto de problemas, respondendo às seguintes perguntas:

- Qual é o valor político dos problemas selecionados *versus* o valor dos problemas postergados?
- Há concentração ou dispersão de esforços para enfrentá-los?
- Qual é a proporção de problemas que exigem continuidade frente aos que exigem inovação?
- Qual é a proporção de problemas cujos resultados irão amadurecer dentro do período de gestão ou mandato?
- Qual é o balanço entre os recursos necessários para o enfrentamento dos problemas selecionados em relação aos recursos disponíveis?
- Algum dos problemas selecionados pode dissolver-se num problema maior que o compreende?

A descrição de um problema

Um problema deve ser descrito por intermédio de fatos verificáveis através dos quais ele se manifesta como tal em relação ao ator que o declara. Esses fatos devem ter sua existência amplamente aceita para que possam ser validados.

A descrição de um problema é relativa ao ator que o declara: o resultado de um jogo pode ser um problema para um ator, uma ameaça para um segundo, um êxito para um terceiro e uma oportunidade para um quarto.

A descrição de um problema deve precisar seu significado e torná-lo verificável mediante os fatos que o evidenciam. Para tanto ela precisa:

- reunir suas distintas interpretações possíveis em um só significado;
- precisar o que deve ser explicado: definir seu significado em termos de quantidade e de qualidade, de tempo e de localização;
- evidenciar o problema de uma forma monitorável, isto é, que permita o acompanhamento de sua evolução; e
- permitir que sejam previstas ou definidas fontes de verificação para a descrição construída.

Para você entender melhor a descrição de Problemas elaboramos o **Quadro 2** para lhe auxiliar.

Quadro 2: Descrição de problemas

1	<p>Ator: Secretário de Saúde do Município x de São Paulo.</p> <p>Problema: Alto índice de desnutrição infantil em São Paulo.</p> <p>Descrição (descriptor): d1= 40% dos menores de 7 anos, de famílias com renda inferior à 2 Salários Mínimos, em SP, apresentou desnutrição de grau 'C', em 1994.</p> <p>Fonte de Verificação: Anuário de Saúde do Município de São Paulo, 1994.</p>
2	<p>Ator: Presidente do Clube de Lojistas de Campinas</p> <p>Problema: Alto nível de desemprego em Campinas</p> <p>Descrição (descriptor): d1= a taxa de desemprego urbano alcançou 15% em jan./00; d2= a taxa de subemprego atingiu 54% no mesmo período.</p> <p>Fonte de Verificação: Informativo do CESIT Unicamp, abril 2000.</p>

EXPLICAÇÃO DO PROBLEMA

O conceito de diagnóstico aqui adotado está referido à forma como os atores participantes de um jogo social observam e, portanto, explicam a realidade em que estão inseridos. Toda explicação pressupõe reflexão. É ela que permite que o ator perceba possibilidades para transformar ou para manter uma dada situação.

Para explicar um problema, é necessário fazer uma distinção entre:

- causas (o problema se deve a);
- descrição (o problema se verifica através de); e
- consequências (o problema produz um impacto em).

As causas imediatas da decisão de um jogo são as jogadas (fluxos ou movimentos). Para produzir jogadas, é necessário ter capacidade de “produção” (acumulações ou potenciais que os jogadores possuem ou utilizam). Mas as jogadas válidas são aquelas permitidas pelas regras estabelecidas para cada jogo.

Assim, podemos afirmar que explicar uma situação ou um problema consiste em construirmos um **modelo explicativo**³ de sua geração e de suas tendências. Logo é necessário

³ O modelo explicativo se completa quando as causas são interrelacionadas.

precisar as causas diferenciando-as e indicando se são fluxos (jogadas), acumulações (capacidades ou incapacidades) ou regras.

A diversidade das explicações situacionais

Uma mesma realidade pode dar margem a diversas explicações. A carga de subjetividade que anima o diagnóstico de situações implica em distintas:

- respostas para uma mesma pergunta;
- perguntas sobre um mesmo problema (as perguntas relevantes são distintas para os distintos jogadores); e
- seleção do foco de atenção sobre a realidade.

Logo, para explicarmos uma realidade precisamos distinguir suas explicações. Para explicar um problema que me afeta preciso compreender a explicação do outro, incluindo o que ele pensa sobre minha explicação. Quanto maior for a nossa capacidade de entender a explicação do outro, maior será a probabilidade de êxito de nossas jogadas além de ser mais potente nossa ação.

RETOMANDO O FLUXOGRAMA EXPLICATIVO: OS NÓS ESTRATÉGICOS

A visualização gráfica do resultado da aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP) é a mesma proposta por Matus (1993) para o seu fluxograma explicativo situacional.

O fluxograma é um mapa cognitivo que busca sintetizar a discussão realizada por uma equipe sobre um determinado problema. A sua estruturação é baseada no estabelecimento de relações de causa e de efeito entre as variáveis que a conformam.

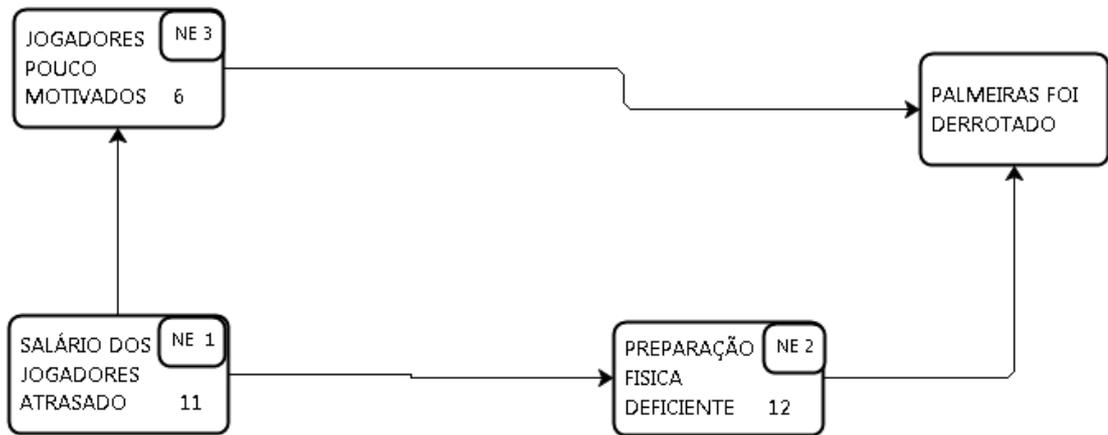
Mas, qual o objetivo de um fluxograma? Você sabe definir?

Considere por exemplo, um fluxograma de problema como o apresentado no início desta seção, referente à derrota do Palmeiras. Este modelo, específico, permite uma rápida interação entre a equipe que realiza o trabalho de análise de problemas e o tomador de decisões que a solicitou. Ele mostra, num golpe de vista, as características do problema.

A elaboração, por uma equipe, de um modelo explicativo do problema que vá além de um mero mapa cognitivo, faz com que ela construa uma síntese rigorosa, seletiva e precisa, com base em nós explicativos concisos e monitoráveis. O que facilita a permanente adaptação da explicação à mudança da situação facilita também a compreensão, restringindo a possibilidade de ambiguidades devido ao uso de uma simbologia simples e uniforme.

Um último conceito importante da MDP é a árvore de problemas. Esta é formada pelo conjunto de Nós Estratégicos e o problema, e indica onde o ator deve concentrar a atenção. Observe na **Figura 10**.

Figura 10: Árvore de problemas (nós estratégicos selecionados)



No exemplo do jogo de futebol, a árvore de problemas se apresenta conforme a **Figura 10**. Para ver se você entendeu bem o conceito de “Nó Estratégico”, observe que o nó “poucas jogadas com oportunidade de gol” não é estratégico, portanto, não pertence à árvore de problemas. A ação de melhorar a pontaria poderia resolver o problema – “treinar chutes a gol” – mas, como o time permaneceria desmotivado e com má preparação, o resultado do jogo não mudaria.

Os “Nós Estratégicos” escolhidos indicam os centros onde se deve dar a ação de gestão sobre o problema. A definição dessas ações é realizada através da aplicação da Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) que será apresentada na seção seguinte.

AQUECENDO E ENSAIANDO...

Com base no exemplo do jogo de futebol apresentado na seção “Uma visão preliminar do resultado” preparamos a seguir um roteiro composto de uma série de passos e observações a serem seguidos para aplicar a metodologia. Isso é feito tomando um exemplo concebido a partir de um problema bastante geral, mas relacionado ao tema do curso.

Como “ensaio” e primeiro exercício propomos aos participantes uma atividade para praticar a aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP) perguntando:

- Vocês consideram que a Gestão Pública está perdendo algum “jogo”? ou
 - Quais são as causas dessa “derrota”?
 - Que causas estão levando a gestão pública a “perder o jogo”?
- Responda qualquer das perguntas (elas são equivalentes) indicando problemas ou causas.

Em seguida, cada um dos participantes deve escrever em uma folha tamanho A4, com um pincel atômico preto, com letras maiúsculas (elas serão coladas na parede com fita crepe à vista de todos) uma causa da derrota com uma afirmação de conteúdo negativo, se alertando para as recomendações que seguem:

Para cada causa do problema:

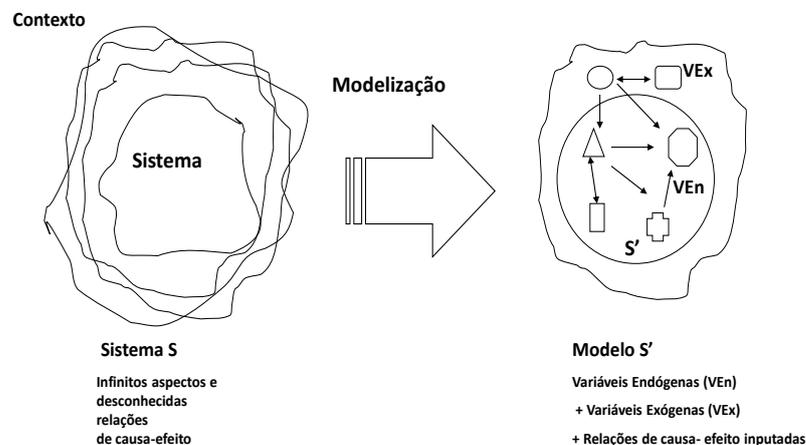
- Uma frase objetiva, direta; com poucas palavras; mas, completa (sujeito, verbo etc.); que, de preferência não comece com “falta...”;
- Não escreva o que você considera ser a causa anterior ou o resultado posterior, só o problema! Se quiser, escreva em outra folha o que você considera ser a causa ou consequência daquela que já escreveu.
- Cuidado com o ruído do tipo 1: eu falo x e o outro entende y. E do tipo 2: eu acho que falei m, mas, na realidade, falei n.
- Depois “colar” as frases (causas do problema) na parede, lê-las em voz alta.

Ao final desse exercício teremos o Mapa Cognitivo do grupo de participantes. Se fizermos esse mesmo exercício com outro grupo de participantes teremos outro Mapa Cognitivo que refletirá como pensam acerca do mesmo “problema”.

Observando o fluxograma obtido (**Figura 3**: Fluxograma explicativo do problema), podemos constatar que há, neste exemplo, quatro cadeias causais. A primeira delas se bifurca e a segunda se une com a primeira no final do fluxograma, quando elas convergem para o problema a fim de explicá-lo. Assim, observe como são as relações de causalidade das outras duas cadeias causais do fluxograma e dos nós explicativos.

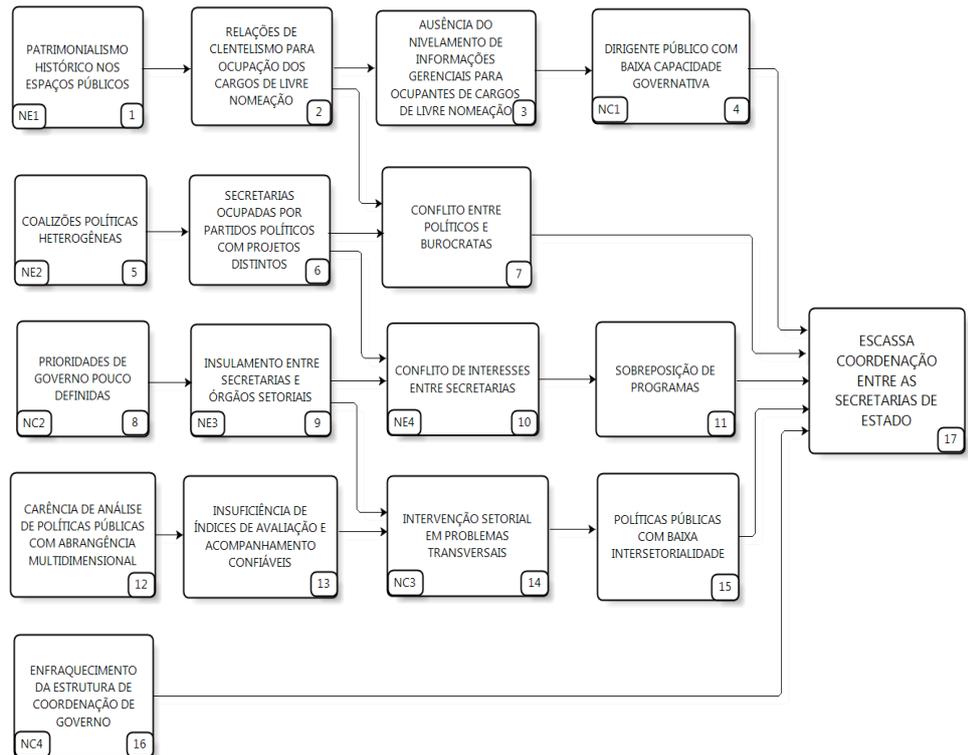
O resultado obtido será um mapa cognitivo coletivo com características especiais. Será um fluxograma explicativo, isto é, um modelo de uma realidade complexa, o problema. Pode-se entender o processo ou a operação de modelização realizada através da **Figura 11**.

Figura 11: Sistemas e modelos



Para você entender melhor o conceito de Fluxograma Explicativo do Problema⁴ apresentamos, veja as Figuras 12,13 e 14 que seguem, exemplos de fluxogramas que foram elaborados por participantes de Cursos de Gestão Estratégia Pública (GEP). Após analisar este exemplo busque verificar se a escolha dos Nós Estratégicos (NE)⁵ e Nós Determinantes (ND) assinalados no fluxograma estão de acordo com a sua opinião acerca do problema diagnosticado.

Figura 12: Escassa coordenação entre as Secretarias de Estado
(Ator que declara o problema: Governador do Estado)



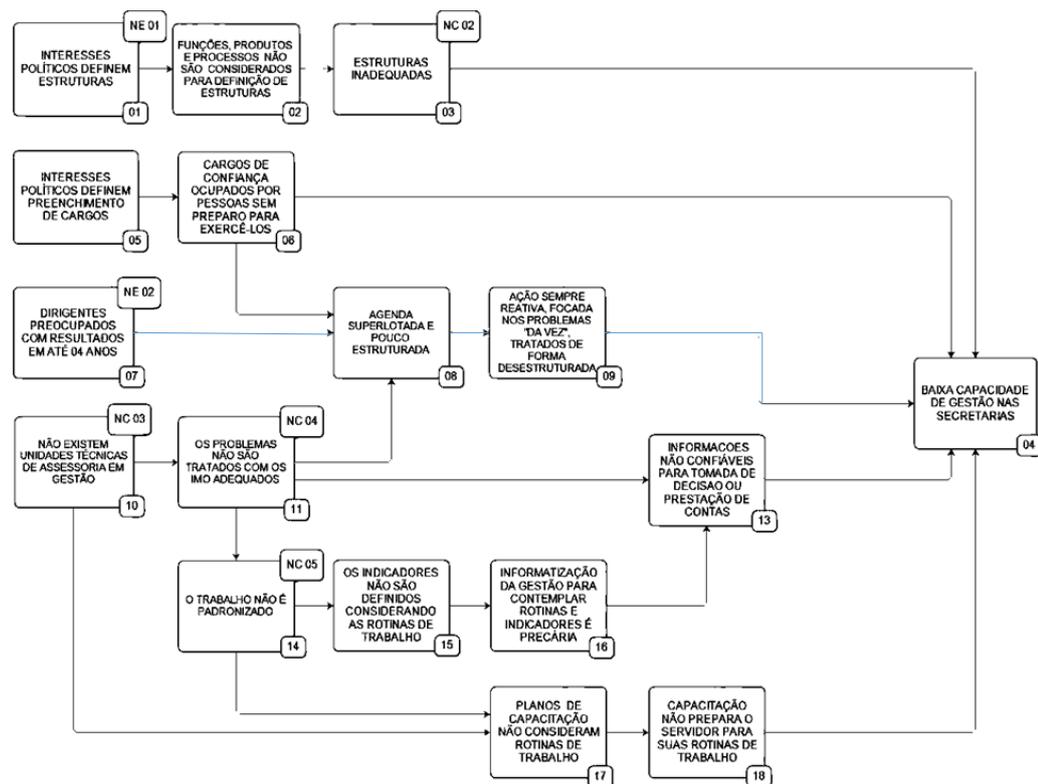
Coloque aqui sua opinião

⁴ Destaca-se que o problema do fluxograma não deve ser numerado.

⁵ Nos três fluxogramas apresentados a seguir, os Nós Determinantes estão assinalados com a abreviação “NE” e os Nós Estratégicos, com a abreviação “NC”. Essa era a nomenclatura utilizada anteriormente.

A Figura 13 é mais um exemplo de Fluxograma Explicativo realizado por participantes dos Cursos de Gestão Estratégia Pública (GEP). Após analisar este exemplo busque verificar se a escolha dos Nós Estratégicos assinalados no fluxograma com NC⁶ e os Nós Determinantes assinalados com NE estão de acordo com a sua opinião acerca do problema diagnosticado.

Figura 13: Baixa capacidade de gestão nas secretarias
(Ator que declara o problema: superintendência de gestão pública)

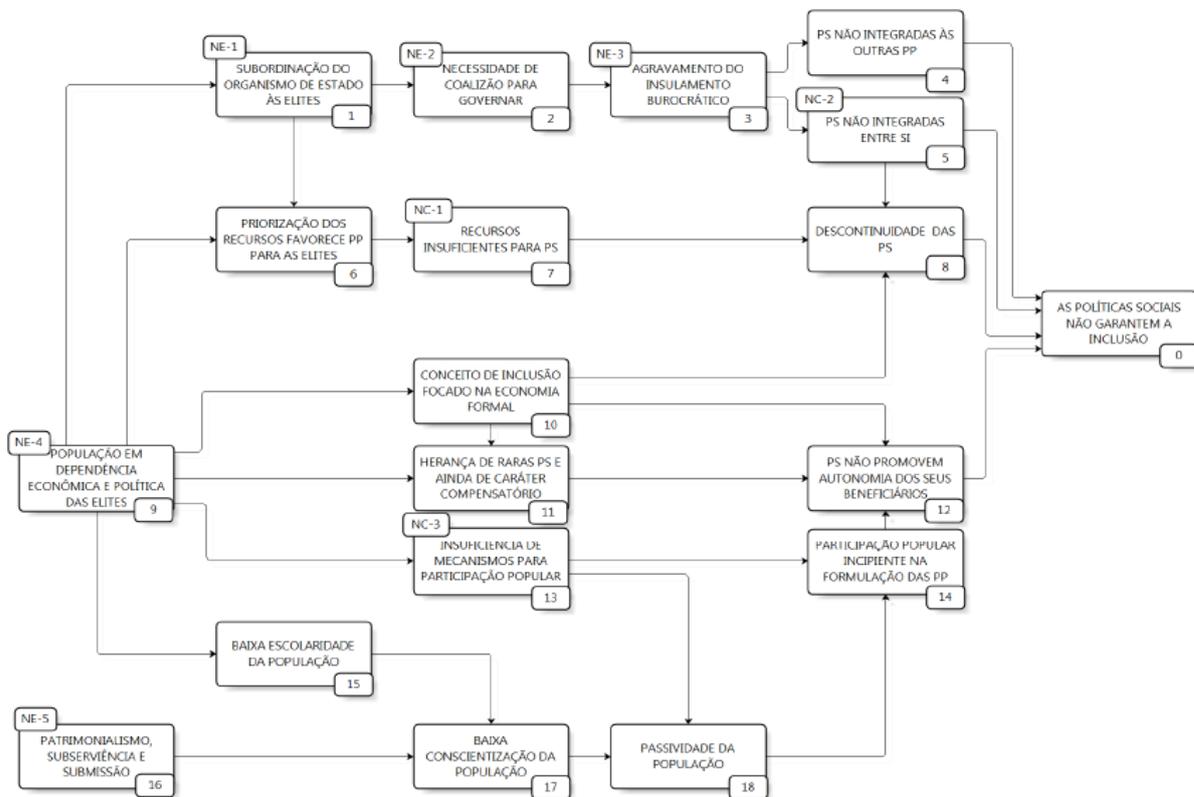


Coloque aqui sua opinião...

⁶ Os Nós Determinantes estão assinalados com a abreviação "NE" e os Nós Estratégicos, com a abreviação "NC". Essa era a nomenclatura utilizada anteriormente.

Para você entender ainda melhor sobre conceito de Fluxograma Explicativo segue a Figura 14 com mais um exemplo realizado por participantes de cursos de Gestão Estratégia Pública (GEP). Após analisar este exemplo busque verificar se a escolha dos Nós Estratégicos⁷ e Nós Determinantes assinalados no fluxograma com NC e NE estão de acordo com a sua opinião acerca do problema diagnosticado.

Figura 14: As políticas sociais não garantem a inclusão
(Ator que declara o problema: Governador do Estado)



Coloque aqui sua opinião...

⁷ Os Nós Determinantes estão assinalados com a abreviação “NE” e os Nós Estratégicos, com a abreviação “NC”. Essa era a nomenclatura utilizada anteriormente.

Nos três fluxogramas imediatamente anteriores, cada “caixinha” é uma variável do modelo que representa um aspecto importante da realidade ou sistema observado (problema). Cada “setinha” indica uma relação de causalidade que se considera existir na realidade. Ela representa uma “teoria” que se formula sobre a realidade.

O processo de modelização permite que a partir de um sistema (caracterizado por alta complexidade, infinitos aspectos e relações de causalidade desconhecidas) idealizemos um modelo (caracterizado pela simplicidade, número finito de variáveis e relações de causalidade imputadas) que nunca está a salvo de um conjunto de valores morais, interesses econômicos, crenças e visões dominantes. Esse conjunto é o que permite explicar a realidade através do modelo. É a “teoria” que se formula a respeito da realidade.

Finalmente, para verificarmos se o fluxograma é plausível, uma vez que já salientamos que a perspectiva situacional não admite os conceitos de certo ou errado, sugerimos as seguintes perguntas:

- As variáveis (“caixinhas” do fluxograma) correspondem a aspectos importantes da realidade?
- As relações de causalidade (“setinhas” do fluxograma) associam, de fato, as variáveis?
- O sentido delas corresponde à relação de causalidade imputada?
- Está claro e plausível o encadeamento lógico no interior de cada cadeia causal?

E o fluxograma explicativo como um todo explica realmente o problema escolhido pela equipe?

Coloque aqui sua opinião...

METODOLOGIA DE EQUACIONAMENTO DE PROBLEMAS

INTRODUÇÃO

Esta seção⁸ sintetiza os elementos e conceitos da Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) necessários para apoiar o trabalho a ser desenvolvido pelos alunos. Retomando a analogia náutica que traçamos na seção anterior, ela corresponderia às ações que o gestor (veleizador) teria que tomar para, utilizando a informação proporcionada pela MDP (bússola) e aproveitando a governabilidade propiciada pelas condições do contexto político e socioeconômico (vento, maré etc.), engendrar situações que permitam atingir seu objetivo (alcançar um ponto da costa o mais próximo possível daquele que havia inicialmente programado).

A MEP se baseia nos resultados alcançados com a aplicação da MDP apresentada na seção anterior, em especial, no fluxograma explicativo do problema (**Figura 9**). É sobre esta base que o trabalho de análise e de equacionamento de problemas tem início. Reflexões suscitadas em outras disciplinas são também essenciais, como também o são no caso da MDP, para fundamentar o processo de aplicação da MEP. São elas que irão complementar e criar melhores condições para a formulação de ações, a fixação de recursos a utilizar e de resultados a atingir.

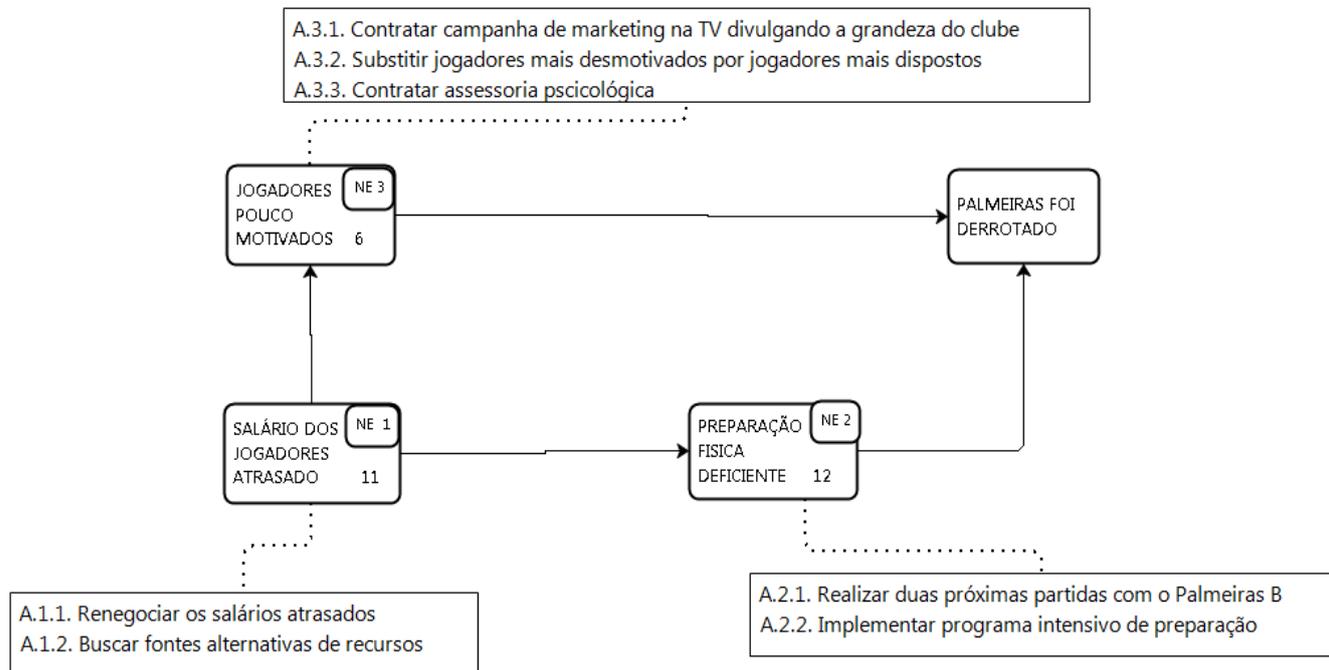
Da mesma forma que a MDP se dedica a elucidar os momentos descritivo e explicativo do tratamento de um problema, a MEP o faz em relação ao momento normativo.

UMA VISÃO PRELIMINAR DO RESULTADO

Você lembra do nosso exemplo sobre a derrota do Palmeiras frente ao Corinthians, citado na seção anterior? Caso você não lembre, faça uma releitura antes de dar continuidade nesta seção.

Com base neste exemplo temos uma visão preliminar do resultado da aplicação da MEP. Observe que depois de terem selecionado os Nós Estratégicos e elaborado a árvore de problemas (**Figura 10**), os jogadores formularam, para cada Nó Estratégico, ações para atacá-los. Eles chegaram à formulação apresentada na **Figura 15**.

⁸ Este texto é resultado de uma revisão, ampliação e adaptação do capítulo sobre a Metodologia de Planejamento de Situações, de Dagnino e outros (2002).

Figura 15: Nós Estratégicos e ações para “desata-los”

Em seguida, os jogadores definiram para cada ação de cada um dos três Nós Estratégicos, os atores envolvidos. Eles chegaram, então, aos resultados mostrados nas **Figuras 16, 17 e 18**, que são o ponto de partida para o detalhamento das ações seguintes da MEP.

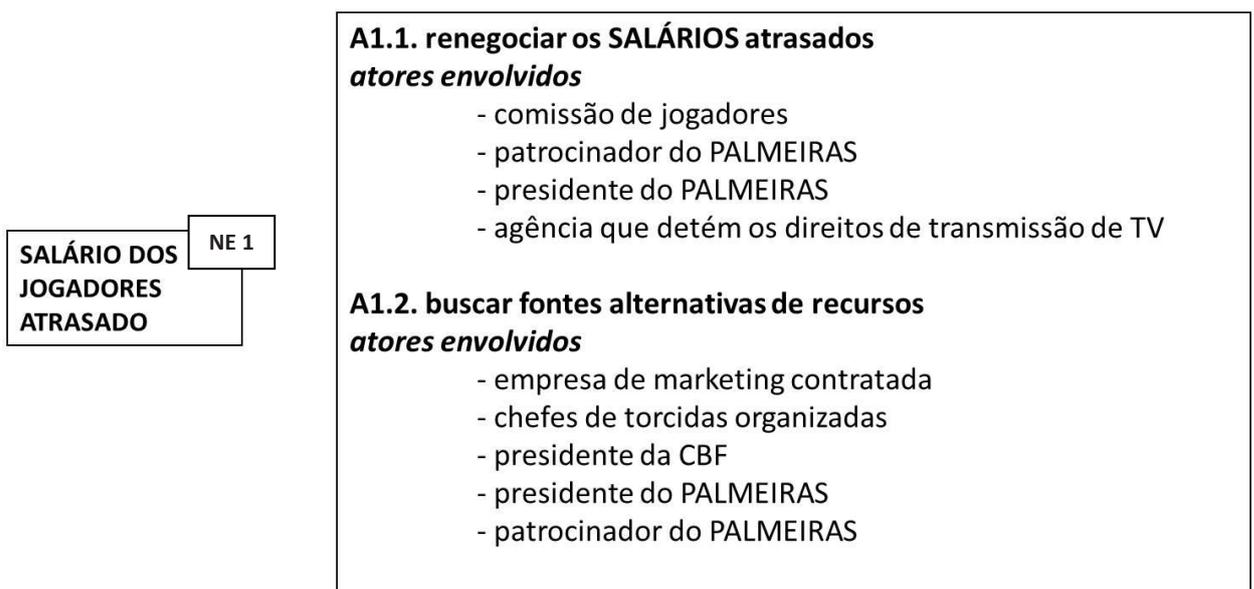
Figura 16: NE 1 – Ações e Atores

Figura 17: NE 2 – Ações e Atores



A2.1. realizar duas próximas partidas com o palmeiras B
atores envolvidos

- técnicos do Palmeiras
- jogadores do Palmeiras B
- jogadores do Palmeiras A
- presidente do PALMEIRAS

A2.2. implementar programa intensivo de preparação
atores envolvidos

- técnico do PALMEIRAS
- preparador físico
- jogadores

Figura 18: NE 3 – Ações e Atores



A3.1. contratar campanha de marketing na TV divulgando a grandeza do clube
atores envolvidos

- empresa de marketing contratada pelo PALMEIRAS
- chefes de torcida organizada
- diretoria de marketing do PALMEIRAS
- patrocinadores do PALMEIRAS

A3.2 contratar assessoria psicológica
atores envolvidos

- presidente do PALMEIRAS
- patrocinadores do PALMEIRAS
- técnico do PALMEIRAS

A3.3 substituir jogadores mais desmotivados por jovens motivados
atores envolvidos

- técnico do PALMEIRAS
- patrocinadores do PALMEIRAS

“PLANEJAR” POR PROBLEMA

Sabemos que o gestor público necessita de capacitação para jogar o jogo social e institucional.

Mas, o que significa “jogar bem”?

Jogar bem depende de quatro capacidades (habilidades e conhecimentos) para o tratamento de problemas em âmbito público:

- explicar o problema que afeta uma instituição;
- formular propostas de ação para resolver problemas sob incerteza;
- conceber estratégias que levem em conta outros atores e eventuais mudanças de contexto; e
- atuar no momento oportuno e com eficácia, recalculando e completando um Plano de Ação.

Explicar a situação em que uma instituição ou um ator está ou pretende estar envolvido foi o assunto tratado pela Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP). A **Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP)**⁹ proporciona conceitos para os outros três pontos acima indicados, a partir de uma estrutura lógica que centra a ação de governo na resolução de problemas.

A decisão de buscar soluções para um problema identificado permite:

- administrar o problema em um espaço menor;
- enfrentá-lo no espaço originalmente declarado; e
- dissolvê-lo em um espaço maior.

Para você entender melhor, preparamos um exemplo relacionado ao aumento do número de crimes cometidos por adolescentes. Veja o **Quadro 3**:

Quadro 3: Aumento do número de crimes cometidos

ESPAÇO	PROBLEMA
Administrar o problema num espaço menor.	Ação: Ação sobre os adolescentes infratores. Espaço: Punição a delitos.
Enfrentar o problema no espaço originalmente declarado.	Ação: Ampliação da cobertura da assistência a crianças e a adolescentes. Espaço: Prevenção dos delitos.
Dissolver o problema num espaço maior.	Ação: Reforma do Sistema Educacional. Espaço: Garantia de direitos básicos que tenderá a evitar delitos.

A escolha entre estes três tipos de ação vai definir a estratégia geral, os contornos e a abrangência dos resultados que serão obtidos mediante a implementação de um conjunto de operações consignado num Plano de Ação.

Vale destacar: As principais categorias analíticas, tais como ator social, ação ou momento no processo de planejamento, devem ser definidas em função do conceito de problema!

O gestor público, ao atuar em contextos sujeitos à constante mudança, pode ser representado como um ator que se movimenta num jogo social. Todo ator social pode desempenhar um papel de protagonista e não de simples observador, mas para isto precisa compreender a realidade em transformação.

Como já destacado, cada “realidade” é percebida de modo distinto dependendo do ponto de observação (valores, interesses, experiências prévias etc.) do ator que planeja (ou, simplesmente,

⁹ Apresentada na anteriormente. Se você tiver alguma dúvida sobre este tema busque fazer uma releitura cuidadosa.

observa). Uma mesma realidade pode ser percebida de modo diferente dependendo de como está situado um observador específico; quais são seus interesses e seus objetivos. Dessa forma, a análise de uma determinada situação é uma apreciação da realidade que enfrenta um determinado ator a partir da sua visão.

A explicação situacional resultante é auto-referenciada, ou seja, ela é condicionada pelo ponto de vista do ator. E, por isto, influenciado pelo tipo de inserção na realidade que possui o ator que planeja.

Uma explicação formulada por um ator social sobre um aspecto da realidade pode ser verificada ou refutada apenas em função da maior ou menor capacidade de sua cadeia de argumentos em sustentar seus questionamentos. Portanto, sempre haverá mais de uma visão acerca da realidade, sendo que os ideais de objetividade e as distinções entre verdadeiro e falso perdem força no trabalho do analista e na reflexão voltada para a ação que caracteriza a GEP.

Na situação-inicial, o ator declara sua insatisfação sobre uma dada realidade em um determinado momento e, por isto, tem demandas a viabilizar, necessidades a satisfazer e problemas a resolver. Esse ator constrói uma explicação que serve de base para a definição fundamentada de uma situação-objetivo. Ela envolve a explicitação de um conjunto de resultados que se espera atingir ao final de um determinado tempo e que resolverão os problemas iniciais formulados ou atenderão às demandas e às necessidades identificadas.

O esquema destaca a confiabilidade do **plano**¹⁰ elaborado e o contexto em que ele será desenvolvido como elementos essenciais para a obtenção dos resultados desejados. Nesse sentido, um plano só se completa na **ação**¹¹, e este agir implica em permanente avaliação e revisão do que foi planejado. Para obter confiabilidade é necessário verificarmos a todo o momento a qualidade da proposta, a sua consistência e fundamentação, como também, garantir a boa coordenação da formulação e da implementação.

O monitoramento das alterações verificadas no problema e o acompanhamento do contexto em que elas se inserem são fundamentais, já que atingir uma determinada situação-objetivo não depende apenas da vontade do ator que planeja. Mas, também das ações e dos resultados que são obtidos, pois influenciam mudanças no contexto à ocorrência de surpresas e, principalmente, os planos e as ações de outros atores sociais.

¹⁰ **Plano:** é uma construção que implica em uma estratégia e um conjunto de táticas a implementar, e que demanda gente em condições de realizar e de coordenar as ações a serem executadas.

¹¹ Os módulos de ação previstos em um plano são denominados de operações.

MATRIZ OPERACIONAL

A Matriz Operacional detalha o conjunto de procedimentos através do qual devem ser atingidos os resultados esperados nas operações. Cada ação poderá ser dividida em atividades que, por sua vez, podem ser detalhadas em tarefas, dependendo da complexidade da operação ou da ação e das características do cenário que pretende construir o ator que planeja. De qualquer forma, o enunciado das ações, das atividades e/ou das tarefas na Matriz Operacional deve vir acompanhado pelos respectivos produtos, resultados esperados, datas (início/fim), responsáveis, apoios e recursos necessários.

Operações

As operações podem ser entendidas como os grandes passos (conjunto de ações), ou como o conjunto de condições que deve ser criado para a viabilização do plano, que são elaboradas como a solução de cada Nó Estratégico identificado num fluxograma explicativo. Solução essa a ser alcançada no âmbito deste problema no prazo do plano. O conjunto deve ser suficiente para assegurar o cumprimento do plano.

As Operações podem também ser entendidas como atos linguísticos enunciados no espaço das declarações de compromissos visando à mudança da realidade. Sua formulação deve iniciar por “Comprometo-me a... (fazer algo)”. Para tanto as operações precisam ser:

- bem-estruturadas (operações de resolução normalizada, sem deliberação);
- de risco calculado (operações com uma probabilidade precisa de êxito); e
- apostas operacionais (operações quase-estruturadas sob incerteza).

Além disso, é necessário que o compromisso visando à ação deve ser diferenciado de:

- uma recomendação (seria bom que...);
- um critério (deve-se...);
- um enunciado de um objetivo (devemos alcançar...);
- uma proposta de política (enunciado geral); e
- uma declaração de prioridade.

Cada uma das operações formuladas para enfrentar um problema determinado deve ser detalhado para viabilizar sua implementação.

A seguir, você vai conhecer os principais componentes deste detalhamento!

Ações, atividades, tarefas

São as unidades de implementação de um plano. Seu detalhamento deve ser feito até o nível necessário para uma compreensão clara da operacionalização de um plano ou projeto.

Se for necessário, até mesmo as tarefas podem ser subdivididas de acordo com o interesse ou a necessidade do ator que planeja.

O detalhamento das tarefas deve ser feito periodicamente, em função das necessidades. A somatória das ações e tarefas, verificáveis em forma de produtos, deve garantir que se alcance os resultados.

São os impactos sobre as manifestações concretas do problema que está sendo atacado (avaliado pelos seus descritores); a mudança na realidade observada. A definição dos resultados possibilita uma avaliação do plano, assim como a condução precisa das ações no sentido da estratégia geral.

Produtos

São parâmetros concretos – quantidade, qualidade, tempo e lugar – que auxiliam na execução das atividades planejadas. Se os produtos estão sendo obtidos e os problemas identificados persistem é porque os resultados esperados não estão ocorrendo. Há então necessidade de rever as operações e as ações projetadas.

Recursos

Recurso é tudo aquilo que um ator pode mobilizar para viabilizar a consecução dos seus objetivos. A execução de um plano implica no gerenciamento de múltiplos recursos escassos.

Para o processo de planejamento que aqui propomos, é necessário trabalhar com um conceito bastante amplo de recurso. O **Quadro 4** indica os recursos que podem ser utilizados para a viabilização de ações planejadas.

Quadro 4: Recursos para viabilização de ações planejadas

RECURSOS	CAPACIDADES
cognitivos	para formar opinião
políticos	para gerar legislação ou regulamentações
financeiros	para agenciar pessoas e organizações
organizacionais	para gerenciar ou coordenar processos de trabalho
pessoal capacitado ou tempo	para gerar capacidade de mobilização

Para cada ação prevista, devemos detalhar quais recursos de diferentes tipos serão necessários, ajustar a utilização dos recursos à sua disponibilidade e especificar os custos para cada ação/tarefa.

A partir desta informação será possível uma alocação realista dos recursos. Para tanto é fundamental avaliarmos em que medida as atividades previstas em um plano necessitam consumir os diferentes tipos de recursos para avaliar sua eficiência.

Prazos

O tempo talvez seja o recurso mais escasso com os quais lidam os dirigentes públicos e os seus planos de governo. A determinação dos prazos das operações e das ações marca a trajetória do plano, com os pré-requisitos, as concomitâncias, os intervalos ou os pontos predeterminados de confluência (datas simbólicas etc.).

A indicação de prazos é indispensável para o acompanhamento e a avaliação do plano, e indica o compromisso do responsável com a execução das ações. Os prazos estão relacionados à data limite para a finalização da ação (para ser mais preciso, ao intervalo entre o início e o fim da ação).

Responsáveis

Envolve todos os coordenadores e os articuladores de tarefas a serem desenvolvidas no plano. As responsabilidades devem ser nominais ou no mínimo por função, evitando a diluição de responsabilidades.

Quando todos são responsáveis por tudo, ninguém é responsável por nada. É também importante distinguirmos entre o responsável (aquelas pessoas que estão comprometidas diretamente com a realização da ação) e eventuais apoios (pessoas que contribuem para a realização da ação).

Etapas para a formulação de um plano de ação

Buscando auxiliar você, participante, preparamos um resumo de elementos fundamentais para formulação de um plano. São eles:

- identificação do ator que planeja;
- descrição do problema onde se quer atuar;
- problemas precisos a enfrentar;
- objetivos bem definidos;
- identificação de interessados e de beneficiários;
- nome do plano (aspecto comunicacional);
- principais ações a realizar, trajetória, encadeamento;
- definição de responsáveis, rede de ajuda e parceiros;
- previsão de recursos necessários, produtos e resultados esperados;
- indicação do prazo de maturação dos resultados;
- indicadores para verificação do andamento dos trabalhos, produtos, uso de recursos, contexto e resultados;
- clareza ao atuar em relação a aliados e a oponentes;
- clareza ao atuar em relação a mudanças no contexto;
- previsão de procedimentos para acompanhamento das ações, cobrança e prestação de contas; e
- previsão de procedimentos para avaliação e para revisão durante a execução do que foi planejado.

Como complemento, a partir da análise do balanço entre apoios e oposições previsíveis a um plano de ação formulado, cabe identificarmos um tipo especial de operação a ser planejada.

Um tipo de operação que apresenta um caráter mais político do que operacional. Aquele que tem como objetivo construir viabilidade para a implementação de um projeto através do apoio ou da contraposição à resistência percebida. Esta modalidade de análise estratégica leva em conta o estudo de motivações e de interesses de atores envolvidos com os problemas que a equipe dirigente pretende enfrentar.

Gestão do Plano

O plano só se completa na ação, nunca antes. E a ação de governo frequentemente exige adaptações de último momento que completam e viabilizam o plano. Essas adaptações são uma forma de improvisação necessária e quase inexorável.

Contudo, a questão consiste, no momento da ação, se o domínio será da improvisação sobre o plano ou do plano sobre a improvisação. Não obstante, temos que reconhecer que as equipes dirigentes podem escolher os problemas, formular seus planos para solucioná-los e o momento de fazê-lo, mas não podem escolher as circunstâncias do contexto em que deverão agir.

Atuar sob incerteza

O plano formulado mediante simples cálculo determinista inviabiliza, no limite, a avaliação do seu cumprimento e do compromisso com as responsabilidades assumidas. Isso porque é impossível valorarmos o significado dos resultados frente a metas previstas se são verificadas mudanças significativas no contexto em que ele deve ser implementado.

Considerando que surpresas sempre ocorrem e podem gerar alto impacto sobre o plano e os resultados esperados podemos afirmar que o plano é um conjunto de condições fora do controle do ator que planeja. Ele influencia o desenvolvimento e os resultados finais do plano. De acordo com esta concepção resumimos que planejar sob incerteza significa:

- não congelar o cálculo sobre o futuro; refazê-lo constantemente;
- utilizar recursos de cálculo como previsão, reação rápida diante da mudança imprevista, aprendizado com o passado recente;
- trabalhar com diferentes cenários, com visões alternativas sobre o futuro;
- estar preparado para enfrentar surpresas;
- dispor de sistema de manejo de crises; e
- afastar a incerteza evitável mediante ações preventivas.

Assim, planejar significa enfrentar as incertezas e as dificuldades impostas pela realidade, alcançando os objetivos a que o plano se propõe. Outro aspecto que precisamos destacar faz referência aos cálculos realizados quando da elaboração do plano, que precisam ser refeitos permanentemente a partir da análise sobre:

- desenvolvimento dos fatos concretos;
- evolução do plano; e
- avanço da elaboração individual e coletiva na instituição.

Focos de debilidade de um plano

Concluindo a apresentação da Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP), preparamos um conjunto de pontos (uma *check list*) para a verificação da qualidade de um plano de ação. São preocupações enunciadas de forma negativa, mas consideradas importantes para o planejamento e acompanhamento das operações, avaliação e replanejamento de um plano de ação.

São elas:

- eleição de problemas inadequada ou desfocada;
- compreensão precária sobre a situação problemática a ser enfrentada: diagnóstico de situações mal formulado; má qualidade do projeto de ação elaborado; projeção mal formulada para resultados esperados;
- despreparo ou não previsão para ocorrência de surpresas ou mudanças no contexto;
- deficiente análise estratégica;
- suposições gerenciais otimistas.

Componentes de um sistema de Gestão Estratégica Pública

Para o ator que planeja, a informação é o meio que lhe permite conhecer a realidade na qual atua e verificar o resultado causado por sua ação. Disso depende sua capacidade para alterar oportunamente suas decisões, quando as metas alcançadas se distanciam das propostas. Sem informação oportuna, confiável e relevante não se identificam bem os problemas, não se pode atacá-los a tempo e posterga-se a **ação corretiva**¹².

O monitoramento, na GEP, responde ao princípio elementar de que não se pode atuar com eficácia se os dirigentes não conhecem de maneira contínua, e o mais objetiva possível, os sinais vitais do governo que lideram e das situações sobre as quais intervêm. Um sistema de informação casuístico, parcial, assistemático, atrasado, inseguro e sobrecarregado de dados primários irrelevantes é um **aparato sensorial** defeituoso que limita severamente a capacidade de uma equipe dirigente de se sintonizar com as situações que busca enfrentar, de identificar os problemas atuais e potenciais, de avaliar os resultados de sua ação e de corrigir oportunamente os desvios com relação aos objetivos traçados.

O sistema de GEP é constituído por três componentes que garantem um acompanhamento e um processamento adequado dos fluxos de informação que alimentam as decisões de uma equipe dirigente. Conheça-os a seguir:

¹² Condicionante da eficácia das operações induzindo para que os resultados previstos não sejam alcançados.

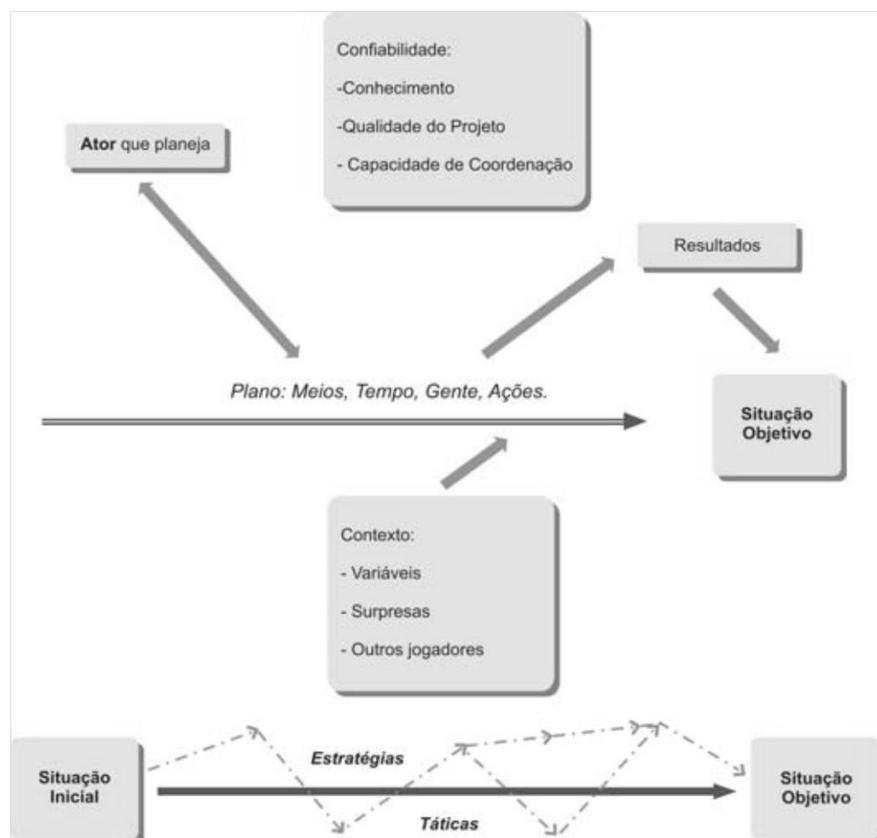
- **Sistema de Constituição da Agenda:** no qual se decide o uso do tempo e o foco de atenção dos dirigentes, o que, em síntese, constitui o *menu* de decisões. Nesse sistema, o fluxo contínuo de informações estabelece a luta entre a improvisação e o planejamento.
- **Sistema de Cobrança e Prestação de Contas:** em que se torna efetiva a responsabilidade de cada membro da unidade organizacional sobre as missões assumidas como compromissos. Com este sistema, conforma-se um processo de trabalho com base na responsabilidade. Ele não pode ser estruturado sem que informações confiáveis e oportunas estejam disponíveis.
- **Sistema de Gestão Operacional:** onde é viabilizada a ação diária num processo em que se enfrentam a rotina e a criatividade. Na gestão predomina a ação sujeita a diretrizes, mas elas devem deixar um amplo campo à criatividade, à iniciativa e à inovação.

Esses três sistemas e alguns de seus subsistemas necessários para a criação de uma estrutura garantem a efetividade da GEP, como os de Gestão de Crises e de Comunicação Governamental, e são objetos de outros trabalhos sobre o tema.

Equacionar implica em identificar e disponibilizar os meios necessários para a ação, os diversos recursos necessários, poder político, conhecimento, capacidades organizativas, equipamentos e tecnologia e também, mas nem sempre, recursos econômico-financeiros!

Apresentamos a seguir, na **Figura 19**, um esquema que sintetiza a metodologia de planejamento baseado na análise de problemas, que é a que adotamos como eixo de nossa proposta de GEP.

Figura 19: Esquema geral para Gestão Estratégica Pública



Fonte: Matus (1994)

MÃOS A OBRA ... TRABALHO EM EQUIPE ...

O exercício “aquecendo e ensaiando” realizado anteriormente foi o início da aplicação dos Instrumentos Metodológicos-Operacionais (IMOs). Agora vamos para o exercício em equipe que será o eixo de nossas atividades durante todo o curso.

Para tanto é necessário formar equipes, para que elaborarem um fluxograma que explique um problema escolhido utilizando os IMOs que serão tratados no curso.

Cada equipe deve Escolher (ou imaginar) um problema que preocupa o gestor e utilizar inicialmente a Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP) para elaborar o seu fluxograma explicativo.

Para elaborar o fluxograma as equipes devem observar as seguintes orientações:

- colocar o problema bem a direita. Respeitar a ordem de causalidade da esquerda para a direita;
- cada problema ou causa (caixinha/nó explicativo) deverá ser identificado através de: uma frase objetiva, direta, com poucas palavras, mas completa (sujeito, verbo, complemento);
- o processo de elaboração do fluxograma não precisará (e, melhor, não deverá) iniciar com uma indicação aleatória tipo *brain storming* semelhante àquela que fizeram os jogadores do Palmeiras;
- cada frase deve indicar claramente o caráter negativo (problemático) do problema;
- tentar reduzir o tamanho das frases e colocá-las na ordem direta;
- mostrar claramente as cadeias causais (todas deverão começar à esquerda);
- as setas não poderão indicar dupla causalidade;
- as setas não poderão apontar para a esquerda;
- as setas que conectam os nós explicativos das cadeias causais só deverão ser traçadas ao final;
- ficar com no máximo 20 nós explicativos (causas/“caixinhas”);
- numerar todos os nós explicativos, exceto o problema;
- lembrar que este é o momento descritivo-explicativo. As soluções para os problemas virão no momento normativo ou prescritivo;
- Caso seja possível, utilizar programa apropriado para a confecção de mapas cognitivos, como o **Visio da Microsoft ou Bizagi Process Modeler**¹³ ou qualquer outro programa que elabora fluxograma.

Recomendações para o trabalho nas equipes

1. Para realizar o exercício de aplicação da MDP, da MEP e da MAP, a equipe deve escolher um moderador que anotar as inscrições de fala e controlará o seu tempo e um relator que apresentará o trabalho para a turma grande.

¹³ Aplicativo para diagramas técnicos e profissionais, com imagens vetoriais, que podem ser ampliadas e manipuladas com facilidade. É possível ter acesso gratuitamente a esse programa em sites na internet.

2. Como nossa cultura não é árabe ou nipônica, e escrevemos da esquerda para a direita, é mais intuitivo e fácil colocar o problema bem à direita e “perguntar” a ele quais são suas causas. Elas originarão as cadeias causais que o irão explicar.
3. A forma de elaborar o fluxograma é ir perguntando, da direita para a esquerda, a cada nó explicativo quem o causa. Atente para o “parentesco” existente entre as causas e para a necessidade de “inaugurar” novas cadeias causais.
4. É normal que o problema escolhido gere consequências; mas o fluxograma só deve registrar suas causas (como nós explicativos). Não registre as consequências do problema no fluxograma, elas poderão originar novos fluxogramas.
5. Explícite claramente o caráter negativo de cada uma das causas expressas nos nós explicativos ainda que o sentido tratado na cadeia possa denotá-lo.
6. A menos que você possa demonstrar, evite termos categóricos, do tipo “ausência”, “desqualificado”, etc. preferindo, respectivamente, “escassez”, “pouco qualificado” etc.
7. Lembre-se que numa situação real o problema a ser explicado e também os nós estratégicos devem ter a eles associados indicadores que mostrem sua intensidade ou o “estágio” em que se encontram.
8. Distinção entre indicador, causa e consequência:
 - Meu relógio está estragado: Por que? Porque eu tenho me atrasado ou porque ele é “chinês”?
 - Estudantes brasileiros têm dificuldades com a Matemática: Por que? Porque sua nota no “Pisa” é baixa ou porque os professores são mal remunerados?
9. Evite o uso de termos pertencentes ao jargão da equipe que, “solidarizando-se” com o ator que sofre (declara) o problema, o traz para dentro do Estado ou da organização. Quando isto for impossível, coloque-os entre aspas.
10. Cada integrante da equipe deve escrever nas folhinhas com pincel atômico o que lhe parecer pertinente e colocar sobre o papel Kraft. As manifestações de cada um serão discutidas **a partir** e depois que estiverem provisoriamente registradas (escritas) e **não antes**, quando ainda são apenas ideias.
11. Cada integrante deve colocar “suas” folhinhas procurando, ainda que precariamente, formar cadeias causais a serem apreciadas pelos colegas (não é necessário um “*brainstorming*”). O fluxograma é um instrumento de trabalho **interativo** e **iterativo**; sua elaboração é um processo de “tentativa e erro”.
12. O fluxograma é um mapa cognitivo **coletivo**. Ele é um modelo de uma realidade complexa sobre a qual uma equipe quer atuar. Por isso expressa um acordo “negociado” explícita e sistematicamente no seu âmbito. E, não necessariamente, um consenso.

13. O fluxograma, além de ser um insumo para resolver problemas de gestão, é uma maneira de transformar informação tácita em **informação codificada** passível de ser registrada e comunicada como **exige** o ambiente da gestão.
14. Não se preocupe no momento descritivo-explicativo (MDP) em como você poderá (e se poderá) resolver o problema ou as causas que o condicionam. Isso fica para o momento normativo ou prescritivo (MEP).
15. Certifique-se que a explicação de causalidade está clara: não confunda causa com consequência. Teste a direção de causalidade da esquerda para direita e de “consequencialidade” da direita para esquerda. A inequívoca distinção é essencial para fazer um bom fluxograma.
16. Verifique se o que foi colocado à direita de um nó explicativo é de fato uma consequência daquele que vai ficar à sua esquerda. “Pergunte” a cada “caixinha” se ela é realmente causada pela que está à esquerda e vice versa; e teste periodicamente a coerência das cadeias causais e do fluxograma verificando se as causas “pertencem” às cadeias em que estão provisoriamente situadas.
17. Ainda que a relação entre dois nós possa admitir uma dupla causalidade, só a que se considera mais significativa deve ser representada: não se admite “flechas com dois sentidos”.
18. Pode ocorrer que um nó explicativo demande uma explicação (causalidade) adicional àquela expressa pelo nó que já o antecede.

DEPOIS DE TUDO “PRONTO”...

OS JOGADORES DESCOBRIRAM OUTRO ASPECTO DO PROBLEMA QUE MERECE SER “TRAZIDO” PARA O MODELO COMO UMA VARIÁVEL

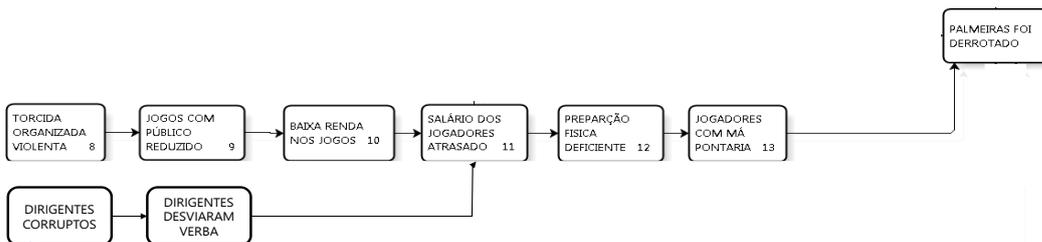


19. Se isto implicar a necessidade de um nó suplementar imediatamente anterior a ele e passível de ser intercalado, ele deverá ser adicionando à cadeia causal.



20. Se a explicação demandar um nó que não “pertence” à cadeia, será necessário criar outra cadeia que, tratando desta situação, convirja até o nó da cadeia previamente existente e anteriormente tratada.

E O FLUXOGRAMA FICOU ASSIM...



21. Pode ser conveniente “explodir” uma causa de um dado problema elaborando um outro fluxograma que a considere como um outro problema; este fluxograma terá como problema a ser explicado a causa (“explodida”).

22. Não deixe de colocar causas que sejam importantes para caracterizar (explicar) o problema mesmo que você já saiba de antemão que não poderão ser resolvidas dado que já ocorreram e “a história não volta para trás”, ou sobre as quais o ator que declara o problema seguramente não possui governabilidade para tal (causas estruturais).

23. Revise periodicamente a frase que denota cada nó explicativo visando compactá-la, simplificá-la, colocá-la na ordem direta, torná-la mais precisa (evitando dubiedades ou mal-entendidos) e autoexplicativa (evitando explicações adicionais) etc.

24. Verifique se é conveniente adicionar causas mais à esquerda daquelas que dão início às cadeias causais; frequentemente elas são importantes (ainda que estruturais) para “**politizar**” o problema

mostrando o que lhe origina e explicá-lo adequadamente. Utilize a **MAP** e lembre-se da frase em latim “**Quid prodest?**” (a quem interessa a situação analisada?) que usam os advogados.

25. As setas que conectam os nós explicativos das cadeias causais só deverão ser traçadas ao final.

26. Não esqueça de numerar os nós explicativos usando um tamanho de fonte igual ao da frase no canto inferior direito e, depois, os Nós Estratégicos no canto superior esquerdo (NE1, NE2 etc...).

27. Ao conceber ações para “desatar” os nós estratégicos, volte a analisar o fluxograma: é provável que aspectos ou relações de causalidade “pertencentes” à realidade não considerados inicialmente devam ser a ele incorporados.

28. Lembre-se que a política (**politics**), a elaboração de políticas (**policy**) e a gestão pública são jogos políticos (ou sociais), e por isto se algum ator está perdendo (o que declara o problema, ou o que é por ele prejudicado) é por que há alguém conseguindo colocar com mais força a sua agenda particular na agenda decisória. E por que está enfrentando com sucesso conflitos “abertos”, mantendo alguns “encobertos” (“zerando coeficientes” na fórmula da agenda decisória), ou impedindo que outros se conservem “latentes” ou cheguem à consciência de quem está sendo prejudicado.

29. Lembre-se que o **dirigente** participa da elaboração de políticas públicas procurando cumprir seu projeto de governo (implementar sua agenda) até o término do seu mandato nomeando via livre provimento e atendendo a critérios de lealdade e competência servidores fiéis ou partidários; o **gestor**, atendendo aos seus **três compromissos**, participa resolvendo os problemas que este e outros atores sociais conseguem colocar na agenda decisória e que, por isto, chegam até ele; o que é feito buscando soluções de longo prazo mediante a concepção de ações no seu âmbito de atuação para “desatar” nós estratégicos.

30. Lembre-se que por tratar-se de um exercício de simulação em torno de um problema hipotético escolhido, é provável que dificuldades que não se verificariam numa situação real ocorram ao, por exemplo, selecionar os aspectos da realidade que serão “transformadas” em variáveis do modelo (fluxograma), identificar causas e consequências ao longo de uma cadeia causal etc.

Coloque aqui as suas ideias...

METODOLOGIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS

INTRODUÇÃO

Esta seção tem por objetivo apresentar uma visão panorâmica dos aspectos mais propriamente políticos envolvidos com a Gestão Estratégica Pública (GEP). Mais especificamente, ao apresentar a Metodologia de Análise de Políticas (MAP), ele se orienta a sistematizar a contribuição de autores que buscam melhorar a maneira como o processo de elaboração de políticas se desenvolve no âmbito do Estado contemporâneo. Desta forma, pretende possibilitar aos profissionais ali situados, e interessados em construir alternativas aos cursos de ação tradicionais, um conjunto de categorias e de métodos de análise apropriados à gestão pública.

Ele pode ser entendido como um auxílio metodológico para a pesquisa de situações – políticas, organizações, processos etc., – relevantes do ponto de vista da gestão pública.

Os dois instrumentos metodológico-operacionais apresentados nas seções anteriores são de aplicação relativamente fácil e imediata, e que podem ser usados em praticamente qualquer situação em que um sistema possa ser descrito por um conjunto de características. Não obstante o fato do instrumento que trata esta seção ser de aplicação mais complexa, os resultados que oferece para o entendimento dos ambientes de governo e para a elaboração de políticas públicas, compensa o esforço.

O conteúdo aqui apresentado constitui um subsídio para elaborar (formular, implementar e avaliar) políticas públicas e construir uma ponte entre as metodologias de planejamento usualmente adotadas por organizações públicas, cuja ineficácia tem sido insistentemente apontada.

Antes de começar vale a pena esclarecer que a expressão aqui utilizada “Análise de Políticas” é uma tradução daquela usada pelos autores de língua inglesa – *Policy Analysis* – que são os que podem ser considerados comunidade os fundadores deste campo. Nesse sentido, é necessário estabelecer desde o início a distinção entre dois termos ingleses, *policy* e *politics*, uma vez eles que fazem referência a dois conceitos bastante distintos, mas que possuem a mesma tradução em português: política. Ao utilizar a expressão “política” se estará aqui querendo fazer referência ao conceito de *policy* (que possui como uma das traduções possíveis para o português o termo planejamento). E qualquer utilização diferente será explicitada. Dessa forma, por exemplo, traduzimos *policy analysis* como “análise de políticas” ou “análise de política”. Seguindo nesta linha, sempre que surgirem termos para os quais isto se faça necessário, será indicada especificamente, junto com o termo em português, a sua forma em inglês, com as expressões *policy* ou *politics* que aparecem na bibliografia em inglês.

EXPLORANDO O CONCEITO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS

A Análise de Políticas não necessariamente implica uma identificação do analista com os objetivos daqueles que controlam o processo político. A subversão do *status quo* demanda, talvez mais do que sua preservação, o seu correto entendimento. A primeira parte desta seção procura dar conta da complexidade do conceito de Análise de Políticas introduzindo o leitor, simultaneamente, à bibliografia produzida pelos principais autores que se dedicam ao campo e à forma como se vão estabelecendo (e alterando) os demais conceitos com ele relacionados.

O conceito de política

Easton (1953, p.130) considera uma política (*policy*) uma teia de decisões que alocam valor. Mais especificamente, Jenkins (1978, p.15) vê política como um conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada. Para 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) lembra que o termo ‘política’ é usado para se referir a um processo de tomada de decisões, mas, também, ao produto desse processo.

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

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

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

- uma teia de decisões e de ações que alocam (implementam) valores;
- uma instância que, uma vez articulada, vai conformando o contexto no qual uma sucessão de decisões futuras serão tomadas;
- algo que envolve uma teia de decisões ou o desenvolvimento de ações no tempo, mais do que uma decisão única localizada no tempo.

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

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

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

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

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

- a distinção entre política e decisão: a política é gerada por uma série de interações entre decisões mais ou menos conscientes de diversos atores sociais (e não somente dos tomadores de decisão);
- a distinção entre política e administração;
- a política envolve tanto intenções quanto comportamentos;
- tanto ação como não ação;
- pode determinar impactos não esperados;
- os propósitos podem ser definidos *ex post*: racionalização;
- ela é um processo que se estabelece ao longo do tempo;
- envolve relações intra e interorganizações;
- é estabelecida no âmbito governamental, mas envolve múltiplos atores;
- é definida subjetivamente segundo as visões conceituais adotadas.

Entendemos a política pública como sendo a proposta de resolução dos problemas trazidos pelos atores que o governo tem que implementar mediante o Estado

O conceito de Análise de Políticas

A Análise de Políticas pode ser considerada como um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizado para buscar resolver ou analisar problemas concretos em política (*policy*) pública (BARDACH, 1998).

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

Segundo Dye (1976), fazer Análise de Políticas é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz (p. 1). Para ele, a Análise de Políticas é a descrição e a explicação das causas e das consequências da ação do governo (HAM e HILL, 1993). Numa primeira leitura, essa definição parece descrever o objeto da ciência política, tanto quanto o da Análise de Políticas. No entanto, ao procurar explicar as causas e as consequências da ação governamental, os cientistas políticos têm se concentrado nas instituições e nas estruturas de governo, só há pouco se registrou um deslocamento para um enfoque comportamental.

Para não esquecer: o que distingue a MAP do que usualmente se produz em ciência política é a preocupação com o que o governo faz!

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

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

Uma tipologia da Análise de Políticas: a tensão entre o descritivo e o prescritivo

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

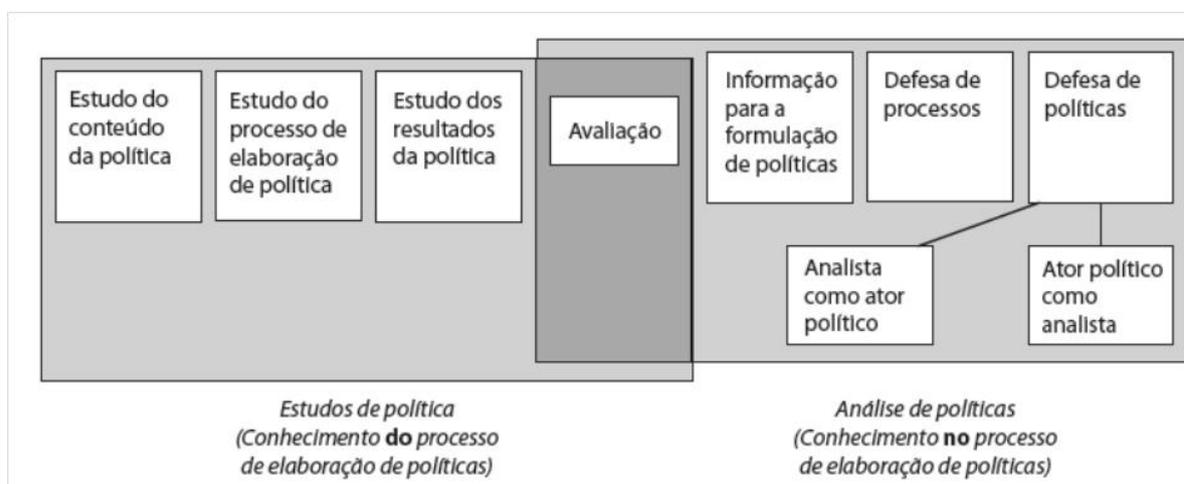
1. a análise que tem como objetivo desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração de políticas (formulação, implementação e avaliação) estudos sobre as características das políticas e o processo de elaboração de políticas – que revelam, portanto, uma orientação predominantemente descritiva;
2. a análise voltada a apoiar os fazedores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas, envolvendo-se diretamente na tomada de decisões, revelando, assim, um caráter mais prescritivo ou propositivo.

Para Dye (1976) a Análise de Políticas tem um papel importante na ampliação do conhecimento da ação do governo e pode ajudar os “fazedores de política” (*policy makers*, no original) a melhorar a qualidade das políticas públicas. Com isso, ele corrobora a visão de outros autores, como Lasswell (1951) e Dror (1971), segundo a qual a Análise de Políticas é tanto descritiva, quanto prescritiva. Para Wildavsky (1979, p.17), o papel da Análise de Políticas é encontrar problemas onde soluções podem ser tentadas, ou seja, o analista deve ser capaz de redefinir problemas de uma forma que torne possível alguma melhoria. Portanto, a Análise de Políticas está preocupada tanto com o planejamento como com a política (*politics*). Assim, dois termos que podem ser encontrados reiteradamente na literatura anglo-saxã são:

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

A **Figura 20** propõe uma tipologia da Análise de Políticas que abrange um amplo espectro. Ele vai desde os estudos descritivos – análise do conteúdo da política – até os francamente normativos – defesa de políticas.

Figura 20: Tipologia da Análise de Políticas



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

1. **estudo do conteúdo das políticas** (*study of policy content*), no qual os analistas procuram descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementadas e quais os seus resultados;
2. **estudo do processo das políticas** (*study of policy process*): nele, os analistas dirigem a atenção para os estágios pelos quais passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas;
3. **estudo do resultado das políticas** (*study of policy output*), no qual os analistas procuram explicar como os gastos e os serviços variam em diferentes áreas, razão por que tomam as políticas como variáveis dependentes e tentam compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros¹⁴;
4. **estudo de avaliação** (*evaluation study*), no qual se procura identificar o impacto que as políticas têm sobre a população¹⁵;
5. **informação para elaboração de políticas** (*information for policy making*): neste caso, o governo e os analistas acadêmicos organizam os dados para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisões;
6. **defesa de processos** (*process advocacy*): os analistas procuram melhorar os sistemas de elaboração de políticas e a máquina de governo, mediante a realocação de funções, de tarefas e de enfoques para avaliação de opções;
7. **defesa de políticas** (*policy advocacy*), atividade exercida por intermédio de grupos de pressão, em defesa de ideias ou de opções específicas no processo de políticas.

A postura do analista de políticas

É possível identificar três tipos de analistas:

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

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

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

¹⁴ Tais estudos têm recebido muita atenção nos EUA, na Europa e no Reino Unido.

¹⁵ Esse tipo de estudo pode ser descritivo e prescritivo e marca a fronteira entre a Análise de Políticas e a Análise para Política.

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

A Análise de Políticas envolve um certo aprendizado, a partir da experiência, especialmente da experiência do fracasso e da correção dos erros cometidos. Os analistas não se deveriam restringir a examinar como políticas podem ser melhoradas, dentro das relações sociais e políticas já existentes: essas próprias relações deveriam ser parte do campo de investigação.

Se a análise está localizada na estrutura existente de relações sociais e se o escopo é limitado a questões já postas na agenda para discussão, então, questões significativas podem ser ignoradas e as necessidades de grupos particulares podem ser negligenciadas.

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

Lembrando: A boa política é aquela que pode ser implementada (que é viável). Restringir o foco de análise aos problemas já contemplados pela “agenda (de discussão) política” leva a excluir questões que interessam a grupos política e socialmente desfavorecidos!

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

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

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

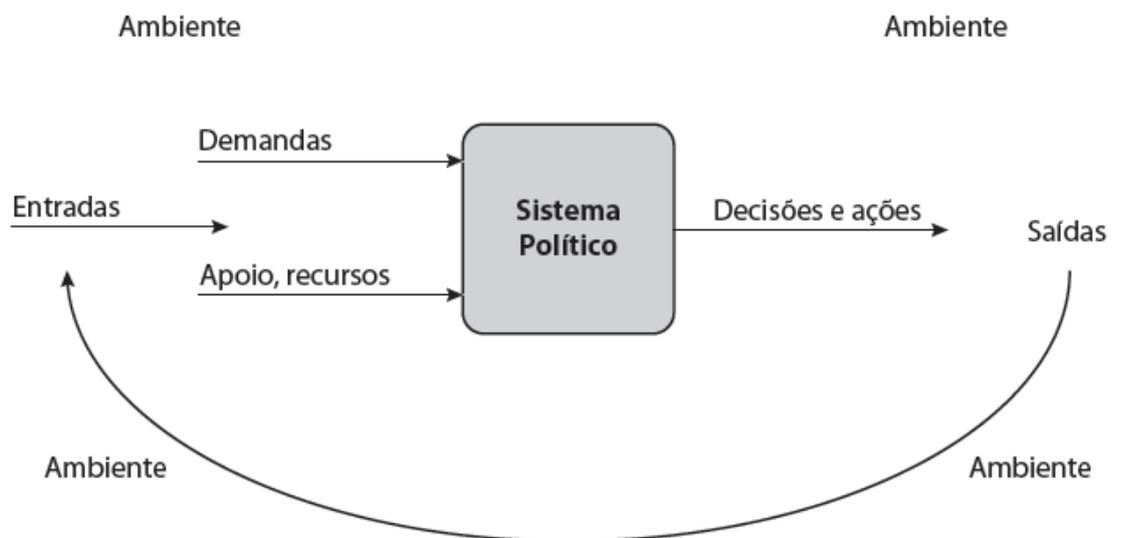
A Análise de Políticas e o contexto da política

Dado que as políticas públicas produzem efeitos sobre a economia e a sociedade, qualquer teoria que as explique satisfatoriamente deve, também, explicar as inter-relações entre Estado, política e sociedade.

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

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

Figura 21: Objeto da Análise de Políticas



Ham e Hill (1993) afirmam que uma das vantagens do paradigma adotado por Easton está em que a teoria dos sistemas oferece uma forma de conceituar complexos fenômenos políticos. Ao enfatizar os processos, em oposição a instituições ou estruturas, o enfoque de Easton representa um avanço, em relação a análises mais tradicionais, no âmbito da ciência política e da administração pública.

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

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

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

Ham e Hill (1993), porém, fazem algumas críticas à concepção geral do modelo sistêmico. A primeira destaca que ele faz uma excessiva redução lógica dos processos, em termos de demandas e de apoios convertidos em saídas, o que raramente ocorre de modo tão simples, no mundo prático da elaboração de políticas. O reconhecimento de alguns processos (manipulação de linguagem, criação de crises, imposição de agendas para autoridades ou mesmo simulação de políticas, por exemplo) é um importante corretivo de ingênuas hipóteses encontradas na teoria dos sistemas.

Um segundo comentário ressalta que o enfoque sistêmico enfatiza a importância do processo central de conversão – a caixa-preta (*black box*) –, isto é, da tomada de decisões e, no entanto, dá-lhe pouca atenção, ao compará-lo às demandas e aos apoios externos. Isso indica a necessidade de os estudos basearem-se não apenas na análise de sistemas, mas, também, na dinâmica da tomada de decisões. Uma terceira crítica refere-se ao fato de o sistema e, em particular, a forma em que os processos ocorrem dentro da caixa-preta constituírem o próprio objeto da ação política. A relação entre as entidades de governo está sujeita a ajustes contínuos, na medida em que obrigações e orçamentos são alterados. Representações sistemáticas do processo de políticas tendem a dar aos conflitos a aparência de jogos. Nesse caso, o problema reside na possibilidade de a política tratar tanto da garantia de um resultado específico, quanto da mudança nas regras do jogo.

Para Ham e Hill (1993), a própria ênfase da teoria sistêmica na ideia da *black box* (caixa-preta) é ilustrativa: a imagem saliente que os processos implícitos na caixa-preta dificilmente são penetrados e pesquisados. Tomando os três modelos de Allison (1971) que ajudam a entender os

processos, Hill lembra que há o modelo do ator racional, o modelo do processo organizacional e o modelo de políticas burocráticas.

No primeiro, os agentes devem escolher, entre alternativas, as metas e os objetivos da ação, de modo que suas consequências sejam as maiores possíveis. No segundo, a ação é vista como resultado do comportamento organizacional, estabelecido pelas rotinas e pelos procedimentos operacionais. O terceiro considera a ação como resultado de acordos entre grupos e indivíduos no sistema político.

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

De acordo com Matus (1996, p. 72), o modelo sistêmico tradicional tende a tratar o próprio sistema como algo estático e incontestável ou, pelo menos, sujeito a raras mudanças fundamentais. Considera, como pressuposto, que, nesse modelo, o ator que planeja está fora ou sobre a realidade que planifica. O ator não coexiste nessa realidade com outros atores, que também planejam. Isso leva o planejador sistêmico, ao não aceitar que sua teoria se baseia neste pressuposto básico, coloca-se diante do seguinte dilema: ou aceita o pressuposto mencionado, e tem uma teoria consistente, mas irreal nos seus pressupostos, ou o rechaça por ser irreal, mas então sua teoria é inconsistente. Apoiando-se na suposição anterior, Matus (1996) deduz, como postulados do modelo sistêmico, que:

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

Todos esses pressupostos têm regido as teorias em que se baseia a prática do planejamento, na América Latina e, exceto nos meios acadêmicos, não são questionados.

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

Matus rejeita, de início, a suposição de que o ator que planeja está fora da realidade e que a realidade planejada é um objeto planificável, que não contém outros sujeitos criativos, que também planejam. Com isso, abrem-se novas portas para reformular, teoricamente, o planejamento, a função do planejador e a Análise de Políticas.

Ao assumir que o ator está inserido numa realidade, em que coexiste com outros, que também planejam, Matus (1996) propõe alguns postulados:

- sujeito não é distinto do objeto;
- há mais de uma explicação verdadeira;
- os atores sociais geram possibilidades, em um sistema social criativo que, só em parte, segue leis;
- o poder é um recurso escasso e limita a possibilidade do “deve ser”;
- existe uma incerteza mal definida, que domina todo o sistema social; conseqüentemente, os problemas, a que se refere o plano, são quase-estruturados¹⁶.

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

Se uma das vantagens do modelo sistêmico é que ele chama a atenção entre sistemas políticos e outros sistemas (HAM e HILL, 1993, p. 17), a abordagem de Matus, introduzindo uma nova conceituação de “meio ambiente”, vai bem mais além, ao considerar que os atores e os outros sistemas são elementos intrínsecos ao modelo de planejamento. Matus ainda introduz dois conceitos importantes: o de situação e o de momento¹⁷.

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

¹⁶ “Problema quase estruturado” é o que não se pode definir nem explicar com precisão; por isso, não se sabe bem como enfrentá-lo e, muito menos, conhecem-se os critérios para escolher entre as opções concebidas para enfrentá-lo. A primeira dificuldade com tais problemas está em reconhecê-los (MATUS, 1996).

¹⁷ Estas duas expressões, adotadas e empregadas nesta seção, foram definidas por Matus (1996, p.584) como: “Situação” é a realidade explicada por um ator, que vive nela e a interpreta em função de sua própria ação. Por isso, cada ator pode ter uma explicação diferente de uma realidade. ‘Momento’ é uma instância repetitiva, pela qual passa um processo encadeado e contínuo, que não tem princípio nem fim bem demarcados”. Em texto anterior, ele detalha esse conceito, explicitando que ele não tem uma característica meramente cronológica e que indica instância, ocasião, circunstância ou conjuntura, pela qual passa um processo contínuo ou em cadeia, sem começo nem fim bem definidos.

A Análise de Políticas e os níveis de análise

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

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

- **do funcionamento da estrutura administrativa (institucional).** É o nível superficial das ligações e das redes intra e interagências, determinadas por fluxos de recursos e de autoridade etc., em que a análise está centrada no processo de decisão no interior das organizações e nas relações entre elas. É o que se pode denominar **Nível 1: aparência ou superficial.**
- **do processo de decisão.** É o nível em que se manifestam os interesses presentes no âmbito da estrutura administrativa, isto é, dos grupos políticos presentes no seu interior e que influenciam no conteúdo das decisões tomadas. Dado que os grupos existentes no interior de uma instituição respondem a demandas de outros grupos externos, situados em outras instituições públicas e em organizações privadas, as características e o funcionamento dela não podem ser adequadamente entendidos a não ser em função das relações de poder que se manifestam entre esses grupos. É o que se pode denominar **Nível 2: interesses dos atores.** Enfatiza que a passagem do processo por um momento determinado é apenas o domínio transitório desse momento sobre os outros, que sempre podem estar presentes.
- **das relações entre Estado e sociedade.** É o nível da estrutura de poder e das regras de sua formação, o da “infraestrutura econômico-material”. É o determinado pelas funções do Estado que asseguram a acumulação capitalista e a normalização das relações entre os grupos sociais. É o que explica, em última instância, a conformação dos outros dois níveis, quando pensados como níveis da realidade, ou as características que assumem as relações a serem investigadas, quando pensados como níveis de análise. Este nível de análise trata da função das agências estatais que, em sociedades capitalistas avançadas é, em última análise, o que assegura o processo de acumulação de capital e a sua legitimação perante a sociedade. É o que se pode denominar **Nível 3: da essência ou estrutural.**

Vale destacar: a análise deve se desenvolver de forma reiterada (em ciclos de retroalimentação) do primeiro para o terceiro nível e vice-versa buscando responder as perguntas suscitadas pela pesquisa em cada nível. É no Nível 3: da essência ou estrutural onde as razões últimas destas perguntas tendem a ser encontradas, uma vez que ele é o responsável pela manutenção da estabilidade política e pela legitimidade do processo de elaboração de políticas.

O **momento de formulação** da política é quando, através da filtragem das demandas, seleção dos temas e controle da agenda, ocorre um processo de enfrentamento entre os atores com ela envolvidos cujo grau de explicitação, pelas razões que se explora nas seções que seguem, é bastante variável. Ele vai desde uma situação de conflito explícito, em que há uma seleção “positiva” das

demandas que se referem às funções que são necessárias para manutenção de formas de dominação na organização econômica, como suporte à acumulação de capital e à resolução de conflitos abertos até uma de não tomada de decisão, que opera no nível negativo da exclusão dos temas que não interessam à estrutura capitalista (como a propriedade privada, ou a reforma agrária), selecionando os que entram, ou não, na agenda através de mecanismos que filtram ideologicamente os temas e os problemas.

Nos momentos da implementação e da avaliação, outros mecanismos de controle político se estabelecem tendo por cenário os dois primeiros níveis e, como âmbito maior e mais complexo de determinação, o terceiro. É através do trânsito entre estes três níveis que, depois de várias reiteraões, é possível conhecer o comportamento da “comunidade política” presente numa área qualquer de política pública, e desta maneira chegar a identificar as características mais essenciais de uma política. Este processo envolve: examinar a estrutura de relações de interesses políticos construídos pelos atores envolvidos, explicar a relação entre o primeiro nível superficial das instituições e o terceiro nível mais profundo da estrutura econômica.

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

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

O terceiro nível de análise é, finalmente, o que permitirá, mediante uma tentativa sistemática de comparar a situação observada com o padrão (estrutura de poder e das regras de sua formação) conformado pelo modo de produção capitalista – sua “infraestrutura econômico-material” e sua “superestrutura ideológica” –, explicá-lo.

É através do estabelecimento de relações entre a situação específica que está sendo analisada, ao que tipicamente tende a ocorrer no capitalismo avançado (ou periférico, no caso latino-americano), que se pode chegar a entender a essência, isto é, entender porque as relações que se estabelecem entre as várias porções do Estado e destas com a sociedade são como são.

VISÕES DO ESTADO E ANÁLISE DE POLÍTICAS

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

A visão Pluralista

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

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

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

A visão Elitista

A visão Elitista pode ser considerada como uma derivação/extensão da pluralista. O esforço de superação das óbvias limitações (e irrealismo) da visão pluralista levou à aceitação da existência de elites, proposta como fundamento teórico da visão elitista. A visão elitista (ou neopluralista) ressalta o poder exercido por um pequeno número de bem organizados interesses societais e a habilidade destes para alcançar seus objetivos.

A visão Marxista

A visão Marxista aponta a influência dos interesses econômicos na ação política e vê o Estado como um importante meio para a manutenção do predomínio de uma classe social particular. Entre as suas subdivisões é importante destacar:

- **Instrumentalista:** entende o Estado liberal como um instrumento diretamente controlado “de fora” pela classe capitalista e compelido a agir de acordo com seus interesses (ela rege, mas não governa). Capitalistas, burocratas do Estado e líderes políticos formam um grupo coeso em função de sua origem de classe comum, estilos de vida e valores semelhantes etc. (afinidade com a visão Elitista) (MILIBAND, 1972).
- **Estado como árbitro:** quando existe relativo equilíbrio entre forças sociais, a burocracia estatal e os líderes político-militares podem intervir para impor políticas estabilizadoras que, embora não sejam controladas pela classe capitalista, servem aos seus interesses. Em situações normais (que não as de crise), o Estado atua como árbitro entre frações da classe dominante. A burocracia estatal é vista, diferentemente da corrente funcionalista, como um segmento independente/distinto da classe dominante, embora a serviço de seus interesses de longo prazo (POULANTZAS, 1990).
- **Funcionalista:** a organização do Estado e a *policy making* é condicionada pelo imperativo da manutenção da acumulação capitalista. Funções: preservação da ordem, promoção da acumulação de capital e criação de condições para a legitimação. Os gastos governamentais para manter essas funções são: “gastos sociais”, “investimento social” (para reduzir custos de produção), e “consumo social”. Enfatiza os processos macro e não, por exemplo, a questão do caráter da burocracia ou das elites (O’CONNOR, 1977).
- **Estruturalista:** o Estado é visto como um fator de coesão social, com a função de organizar a classe dominante e desorganizar as classes subordinadas através do uso de aparatos repressivos ou ideológicos (ALTHUSSER, 1998).
- **Escola da lógica do capital:** deduz a necessidade funcional do Estado de analisar o modo de produção capitalista. O Estado é entendido como um “capitalista coletivo ideal”. Ele provê as condições materiais gerais para a produção, estabelece as relações legais genéricas, regula e suprime os conflitos entre capital e trabalho e protege o capital nacional no mercado mundial (ALTVATER, 1989).
- **Escola “de Frankfurt”:** o Estado é entendido como uma forma institucionalizada de poder político que procura implementar e garantir o interesse coletivo de todos os membros de uma sociedade de classes dominada pelo capital. Combina as visões funcional e organizacional (OFFE, 1994).

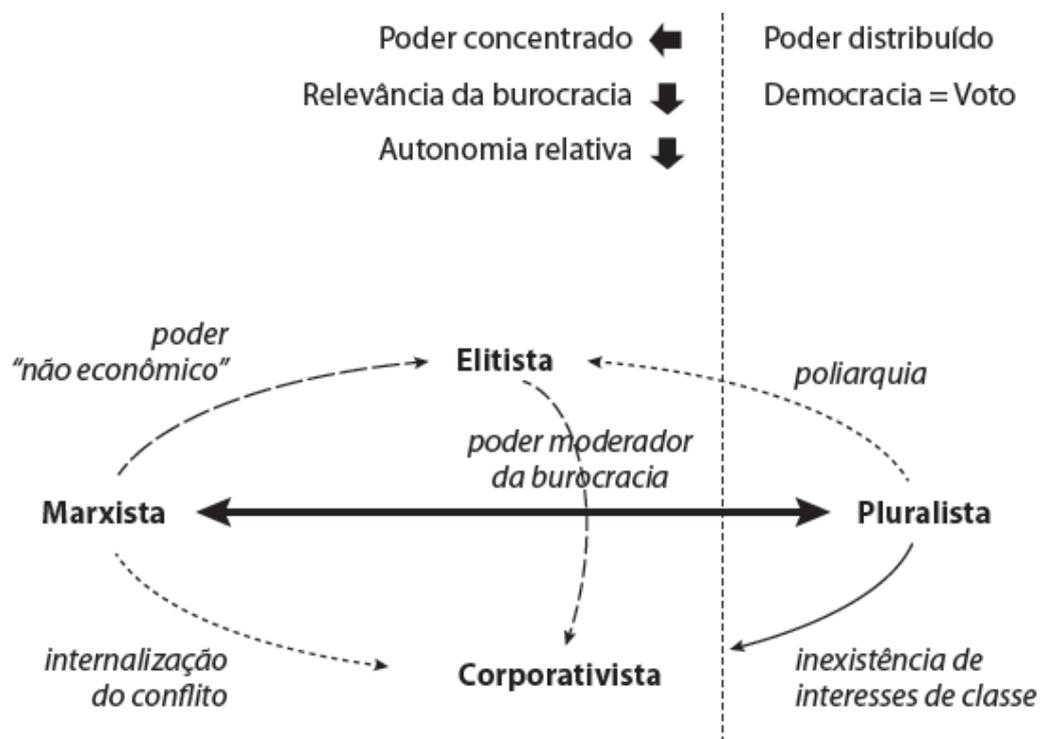
A visão Corporativista

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

A premissa em que se apoia esta visão é a de que os indivíduos podem ser melhor representados através de instituições funcionais/ocupacionais do que através de partidos políticos e mesmo do que unidades eleitorais geograficamente definidas.

Trabalhadores, através de sindicatos; empregadores, através de federações; fazendeiros, através de câmaras de agricultura. Estas entidades de categorias ou agremiações são reconhecidas pelo Estado como possuindo monopólio de representação (podendo, assim, ser por ele controladas) e sendo responsabilizadas por funções administrativas em lugar do Estado. A **Figura 22** oferece um quadro sinóptico das visões caracterizadas.

Figura 22: Visões do Estado Capitalista Moderno



Nele, as quatro visões estão colocadas em situações opostas, querendo indicar, com isto, as diferenças ideológicas que guardam entre si. O traço vertical separa – à esquerda – as que aceitam a hipótese de existência de um poder concentrado. A importância da burocracia no controle do

aparelho de Estado e a autonomia relativa deste em relação à classe dominante. As flechas, finalmente, indicam as possibilidades teóricas de derivação das visões. Assim:

- a **visão Elitista** pode ser considerada como uma extensão da Marxista, uma vez que considera outros fatores que não os econômicos como determinantes na formação de elites políticas.
- a **visão Corporativista** pode ser considerada como resultado da ênfase colocada pelas interpretações Neomarxistas no papel central do Estado no processo político.
- a **visão Elitista**, por outra via, convergente, dá ênfase na interpretação do papel das *state elites*.
- as **visões Pluralista, Elitista e Corporativista** são ao mesmo tempo visões/interpretações e propostas normativas de organização da sociedade e da economia no capitalismo. A visão marxista, pelo contrário, constitui-se numa crítica à formação social capitalista. A proposta normativa que ela apresenta transcende os limites do capitalismo.

O PAPEL DA BUROCRACIA NO ESTADO CONTEMPORÂNEO

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

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

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

Balizam esta discussão perguntas como:

- Quem controla a burocracia? Os políticos, as elites, a opinião pública?
- Ela está submetida apenas a controles internos?
- Como atua a burocracia?
- Ela age segundo seus próprios interesses (*bureau maximazing, bureau shaping*)?

- Em termos econômicos, funciona como um monopólio administrador de preços e de quantidades em seu próprio interesse (*public choice*)?
- Como se organiza?

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

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

Mas até que ponto a burocracia pode atuar em um ambiente distinto? Não estará ela presa às formas de dominação existentes (conservadorismo intrínseco)?

O fato é que a burocracia possui um poder cada vez maior para definir o caráter das políticas públicas no âmbito de um sistema presidido por um Estado crescentemente corporativo, que combina a propriedade privada dos meios de produção com o controle público exercido por uma burocracia.

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

PODER E TOMADA DE DECISÃO

Vamos começar destacando: o estudo dos processos de decisão é um importante ponto de partida para entender as relações de poder!

A análise sobre poder e a decisão parte do debate entre elitistas e pluralistas, que diferem nas concepções sobre a distribuição do poder na sociedade atual, como também nos métodos de análise que devem ser usados para proceder a investigação.

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

prevalecem em conflitos sobre questões políticas- chave são os que exercem o poder em um sistema político.

Segundo outros autores existe um consenso de que os conflitos sobre assuntos-chave fornecem evidências sobre a natureza da distribuição de poder, mas estas evidências precisam ser suplementadas por análises de não tomada de decisão. Em alguns casos, a não tomada de decisão assume a forma de decisão e, ao contrário do que postulam os pluralistas, pode ser investigada com a metodologia que estes propõem.

Mais complicado é estudar o poder quando exercido como formador de opinião. Essa dimensão é considerada por muitos como a mais importante e o aspecto mais difícil da pesquisa de poder. Esta discussão metodológica é o que leva Ham e Hill (1993) a chamarem a atenção para o fato de que, muitas vezes, os debates sobre a distribuição de poder na sociedade desenvolvem-se no terreno das metodologias de pesquisa utilizadas e das definições, desviando o foco da natureza e da estrutura do poder.

A opção do analista não deve se dar em função de qualquer consideração normativa. Trata-se de escolher um modelo descritivo; isto é, que melhor descreva a realidade existente. Algo que represente, explique, o que é e não o que deve ser. Assim, embora o enfoque de apresentação que adota a seção procure revelar o embate ideológico que preside a discussão acadêmica, isto não deve ser tomado (pelo contrário!) como uma intenção de sugerir ao analista que seu trabalho de análise deva implicar em escolhas que não aquelas baseadas exclusivamente na fidedignidade, da aderência em relação ao mundo real.

As duas faces do poder

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

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

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

- uma explícita, atuando no nível dos conflitos abertos sobre decisões-chave;

- outra, não aberta, em que os grupos jogam para suprimir os conflitos e para impedir sua chegada ao processo de elaboração da política (à agenda de política).

Bachrach e Baratz (1962) contribuíram para o surgimento de uma nova fase do debate sobre a decisão e o poder, ao sustentar que pesquisar o poder não envolve, simplesmente, o exame de decisões-chave, como propunha a metodologia de Dahl. Para eles, o poder é também exercido quando 'A' utiliza suas energias para criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam o escopo dos processos políticos à consideração pública somente das questões inócuas para 'A'.

Citam, como exemplo, as questões sobre preconceito de cor, nas quais se veem claramente as duas faces do poder: uma operando nos conflitos abertos sobre decisões-chave, e a outra buscando suprimir conflitos e fazendo de tudo para o assunto não entrar no processo político, mediante o que Bachrach e Baratz (1962) denominam de "não tomada de decisão".

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

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

Bachrach e Baratz (1962) definem a não tomada de decisão como a prática de limitar o alcance real da tomada de decisão a questões seguras, através da manipulação de valores dominantes na comunidade, mitos, procedimentos e instituições políticas.

Segundo os autores, a não tomada de decisão existe quando os valores dominantes, as regras do jogo aceitas, as relações de poder entre grupos e os instrumentos de força, separadamente ou combinados, efetivamente previnem que certas reclamações transformem-se em assuntos maduros que exijam decisão, diferindo de assuntos que não se devem tornar objeto de decisão (entrar na agenda de política).

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

Autores como Easton (1965), ao trabalharem com seu enfoque sistêmico do processo político, também apontam o fato de que existe um modo de regulação de demandas políticas que

busca proteger e preservar a estabilidade de sistemas políticos e, adotando um ponto de vista bastante semelhante, discutem a existência de *gate-keepers* que ajudam a controlar o fluxo de assuntos para dentro da arena política.

Bachrach e Baratz (1962) vão mais além ao enfatizar os meios pelos quais os interesses estabelecidos se protegem pela não tomada de decisão. Assim, a regulação da demanda não é uma atividade neutra, mas, sim, contrária ao interesse das pessoas e dos grupos que procuram uma realocação de valores. Segundo eles, então, as formas como certos interesses presentes no processo político protegem-se dos que pretendem alterar o status quo são as estratégias de não tomada de decisão.

O processo de regulação de demandas seria, portanto, uma forma de atuação política fundamentalmente não neutra, buscando, de fato, favorecer ou preservar interesses de pessoas ou de grupos. Esta posição está inserida no interior de uma concepção para a ação política em que a distribuição de poder é percebida como muito menos equilibrada do que acreditam Dahl e os autores da vertente pluralista¹⁸.

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

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

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

É nesse ponto que a chamada segunda dimensão do poder, “descoberta” por Bachrach e Baratz, começa a dar lugar a uma nova visão. A que enfatiza que o poder pode ser usado para manipular os interesses e as preferências das pessoas e, assim, aumentar ainda mais o poder de quem o detém. É isto que diferencia a posição de Lukes (1974), da assumida por Bachrach e Baratz (1962).

¹⁸ Esta concepção remete à posição IV da racionalidade limitada por condicionantes estruturais, proposta por Forester (1989).

A terceira face do poder

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

- a dos conflitos abertos entre atores sobre assuntos-chave, quando o exercício do poder pode ser observado através da metodologia proposta pela concepção pluralista;
- a dos conflitos encobertos, quando ocorre a supressão das reclamações impedindo que cheguem a ser incluídas na agenda de decisão, como em Bachrach e Baratz (1962), com a “não tomada de decisão”;
- a dos conflitos latentes, quando o exercício do poder se dá conformando as preferências da população, de maneira a prevenir que conflitos abertos ou encobertos venham a se manifestar (conflitos latentes ou “potenciais”).

Esse autor chama a atenção para algo distinto ao conceito de “não tomada de decisão” (BACHRACH e BARATZ, 1962). Algo distinto de decidir, de não decidir ou de decidir não agir porque os assuntos nem sequer se tornam matéria de decisão (permanecem encobertos).

Lukes (1974) formula uma nova definição de poder que é por ele utilizada: A exerce poder sobre B na medida em que A influencia ou afeta B de um modo que contraria os interesses de B.

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

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

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

A terceira face do poder e a pesquisa sobre poder e tomada de decisão

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

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

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

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

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

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

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

Os mecanismos ideológicos são caminhos através dos quais as pessoas interpretam o mundo, transmitem e perpetuam um sistema de valores e de verdades. Esses mecanismos resultam na

dominação de uns grupos por outros, cujos interesses estes grupos passam, também, a defender ou a servir. Torna-se ainda mais complexa a situação quando se tem em conta que ideologias dominantes refletem a experiência de vida de todas as classes e são consenso, porque refletem o modo de vida da sociedade, como um todo (SAUNDERS, 1980, p. 55-56). Ademais, a manipulação consciente faz da ideologia uma força poderosa, subjacente à aderência da comunidade a um conjunto de normas e de metas aparentemente auto-impostas, autorreguladas ou “naturais”.

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

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

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

É interessante, embora possa ser considerada hipócrita, a reação pluralista ao conceito desenvolvido por Lukes (1974): a pesquisa dos “interesses reais” poderia ser feita através de avaliações sobre quem ganha e quem perde em determinadas situações.

Mas, a pergunta sobre “quem se beneficia?”, apesar de interessante, pouco tem a ver com a sobre “quem governa?”.

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

Quando o poder é exercido como formador de opinião, torna-se mais complicado estudá-lo. No entanto, este ângulo é o que mais importa. Por isso, a despeito dos problemas de realizar a sua

pesquisa, um grande esforço vem sendo feito e alguns caminhos foram apontados, em particular o do emprego simultâneo de teorias aparentemente conflitantes. Segundo Blowers (1984, p. 250-251), é óbvio que perspectivas diferentes iluminam aspectos diferentes do conflito do poder e cada uma delas é incompleta.

Essa observação põe em relevo a importância da multidisciplinaridade e da interdisciplinaridade nas pesquisas sobre o poder.

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

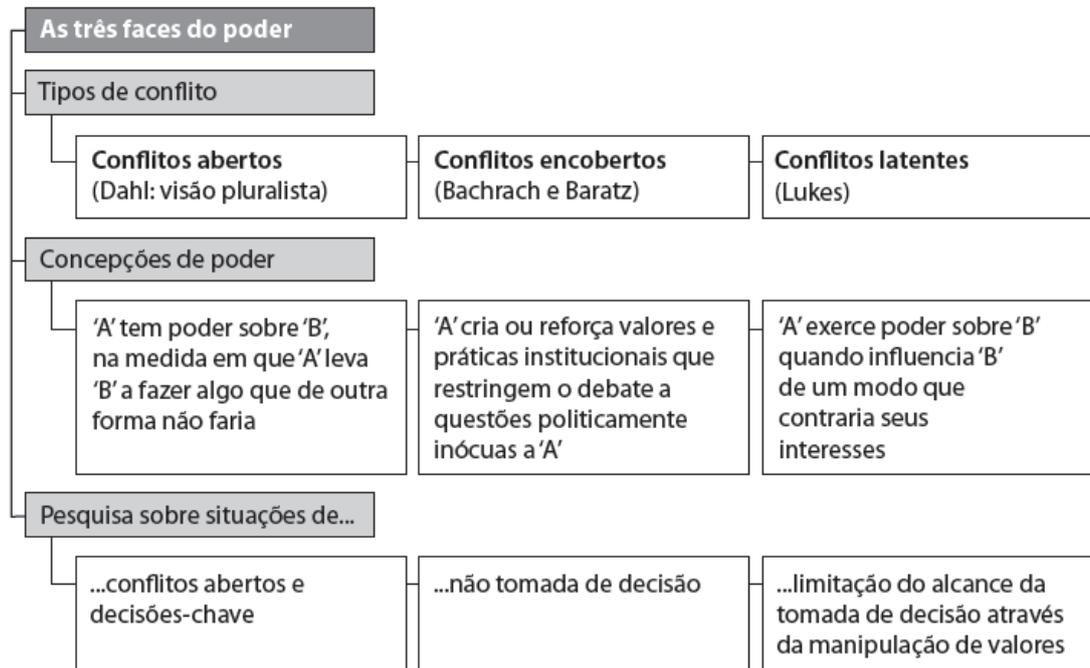
A ordem reinante é renegociada, incessantemente. Essa renegociação, decerto, não constitui um processo fácil, mas, ao abordar os determinantes da tomada de decisões, ela não deve ser, em absoluto, desconsiderada.

O **Quadro 5** sistematiza a proposição de Ham e Hill (1993) que, reunindo a contribuição de Bachrach e Baratz (1962) e de outros autores, sugerem cinco formas que a não tomada de decisão pode assumir e que deveriam ser tomadas como guia para a pesquisa e a **Figura 23** oferece um quadro sinóptico do conteúdo apresentado.

Quadro 5: Guia para a pesquisa de situações de não tomada de decisão

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

Figura 23: O estudo do poder e dos processos de decisão



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

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

O debate sobre o grau de objetividade e de racionalidade com que deve ser efetivado o primeiro destes processos – o processo decisório ou da formulação de políticas, ou ainda, o momento de definição preliminar de objetivos e de estratégias – através da ação dos analistas, fazedores de política ou mesmo dos dirigentes públicos, é um tema importante da Análise de Políticas. A posição aparentemente predominante no debate entre a visão racional e a incremental é aquela que atribui, a esta última, um maior peso aos fatores de ordem política (*politics*) nas escolhas que são efetivamente realizadas no decorrer do processo decisório. Podem ser encontradas, na literatura, diversas abordagens que buscam verificar os limites e as relações entre racionalidade, poder e decisão e, desta forma, fazer com que a Análise de Políticas possa, de fato, ser um suporte às decisões e uma ferramenta para a melhoria do processo de elaboração de políticas.

Ham e Hill (1993) utilizam um enfoque histórico que é, aqui, adotado para entender as origens deste debate. Para tanto, examinam-se os autores mais representativos das duas visões, estudando, especialmente, as abordagens críticas de Lindblom (1965), Simon (1945), Dror (1964) e

Etzioni (1967), sobre os modelos racional-compreensivo, de racionalidade limitada, incremental e de análise estratégica.

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

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

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

Modelo ideal: é uma construção mental, um exercício artificial de raciocínio que consiste, inicialmente, em selecionar aspectos de uma dada realidade (ou sistema), que atuarão como variáveis do modelo, e imputar relações de causalidade entre estas. Ele é uma caricatura que, mais do que explicar a realidade, permite contrastá-la e explicá-la como um desvio em relação ao modelo;

Modelo descritivo: partindo do modelo ideal, e identificando os limites que condicionam o processo de decisão, pode-se chegar a modelos que descrevem satisfatoriamente a realidade;

Modelo prescritivo: supõe uma intenção de como deve ser a realidade.

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

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

A visão racional (SIMON, 1945) envolve comparar (e escolher) as alternativas que melhor sirvam à obtenção de um dado resultado. Ela envolve:

Listar todas as estratégias alternativas;

- Determinar todas as consequências que decorrem de cada estratégia alternativa;
- Avaliar comparativamente cada um dos conjuntos de consequências.

SIMON (1945) em sua visão racional questiona:

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

Simon (1957), para um conceito mais realista de *bounded rationality* afirma:

A alternativa escolhida não precisa ser a que maximiza os valores do tomador de decisão; só precisa ser boa o suficiente. Portanto, nem todos os cursos alternativos de ação precisam ser ponderados.

Lindblon (1959) contrapondo-se a posições da abordagem racionalista tem como preocupação central produzir uma análise ampla sobre as características do processo de tomada de decisões. O processo decisório é percebido como algo bem mais complexo do que propõe a abordagem racional, sem princípio ou fim e com limites um tanto incertos.

A democracia é vista como determinando um processo contínuo de tomada de decisões relacionadas às políticas públicas que serão definidas, formuladas e implementadas e sobre problemas ou demandas sociais e políticas que serão ou não incluídas na agenda de decisões governamentais. Nesta configuração, o governo e a política também são vistos pelo autor como processos contínuos de decisão.

Lindblon (1959) aponta para o fato que a preocupação da ciência política em produzir estudos sobre o processo decisório, então incipiente, havia se iniciado devido à necessidade de uma maior racionalidade, de controle e de criação de possibilidades para a avaliação dos resultados obtidos na atividade pública (de governo). A preocupação com a racionalidade é, por isto, muito influente nos estudos sobre Análise de Políticas desde a sua origem.

Vale destacar: a reflexão sobre o tema da racionalidade exige uma resposta às seguintes perguntas:

As decisões dos dirigentes públicos são, em alguma medida, sustentadas por um comportamento de caráter racional?

Os analistas podem oferecer formas de trabalho científico que venham a garantir algum apoio contra a incerteza que caracteriza os processos de decisão em âmbito governamental?

Respondendo a estas perguntas, Lindblon (1959) afirma que, nos sistemas políticos, as pessoas buscam se apropriar de informações, de estudos e de resultados de investigações ou de análises científicas para fortalecer suas próprias posições, ou de seus grupos de interesse, e justificar suas decisões. Este seria o principal obstáculo ao uso das ferramentas de Análise de Políticas ou de

métodos de trabalho de base racional no processo de elaboração de políticas. Este seria, também, o ponto desde onde se instauram os conflitos entre a análise e a política. Ainda que os estudos especializados, baseados em informações bem fundamentadas, sejam aceitos como componentes importantes nos processos decisórios, sua influência é limitada. Na visão do autor, estes limites seriam:

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

Outro autor que contribuiu significativamente ao tema é Forester (1989) apresenta uma sistematização que explicita as diferenças entre a posição racional-compreensiva e a vertente analítica que percebe limites à racionalidade no processo decisório.

Quadro 6: Uma síntese da discussão sobre a racionalidade

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

A posição de Forester (1989) é que, dada a consciência dos limites da utilização de métodos inteiramente racionais para a tomada de decisão, o que se acaba fazendo, em termos práticos, é adotar esquemas simplificados para a busca de compreensão sobre cada situação. Em situações em que prevalecem os juízos e os preconceitos estabelecidos, as tradições e as práticas anteriores, e quando nem todas as alternativas para cursos de ação são examinadas, é escolhida a primeira que se apresenta como satisfatória e não a que seria ótima, o que é a regra e não a exceção.

A opção por adotar uma postura racional-compreensiva na formulação de políticas pode ser irrealista e inócua. Alternativamente, conceber a formulação como baseada na racionalidade

limitada, ou pior, na postura meramente incremental, pode deixar o fazedor de políticas de “mãos atadas” e simplesmente reproduzir o passado.

Braybrooke e Lindblom (1963) formulam oito críticas ao **Modelo Racional**:

1. às limitadas capacidades humanas para resolver problemas;
2. à inadequação da informação;
3. ao custo da análise;
4. às falhas na construção de um método estimativo satisfatório;
5. às estreitas relações observadas entre fato e valor na elaboração de políticas;
6. à abertura do sistema de variáveis sobre o qual ele opera;
7. à necessidade do analista de sequências estratégicas de movimentos analíticos;
8. às diversas formas em que os problemas relacionados às políticas realmente ocorrem.

O modelo de Braybrooke e Lindblom (1963) **Análise Incremental** objetiva se diferenciar do **Modelo Racional** porque:

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

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

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

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

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

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

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

Ele sugere o método do *mixed scanning*: situações que envolvem grandes decisões, dado que sentam as bases para decisões incrementais futuras, devem ser analisadas de uma maneira mais cuidadosa, próxima à proposta pelo modelo racional.

Desta forma, os aspectos negativos de cada modelo seriam minimizados. O problema é como identificar essas situações e distinguir as decisões fundamentais das incrementais. Muitas vezes, ações são implementadas justamente porque “as coisas sempre foram feitas deste modo...”.

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

1. **Análise incremental simples:** envolve a consideração de alternativas que se diferenciam apenas incrementalmente do status quo;
2. **Análise incremental objetiva:** envolve a consideração de umas poucas alternativas conhecidas, da relação existente entre objetivos e valores e os aspectos empíricos do problema. Supõe uma preocupação maior com o problema do que com os objetivos perseguidos e explora apenas algumas das consequências de uma dada alternativa. A análise é dividida entre vários participantes;
3. **Análise estratégica:** envolve a consideração de estratégias (algoritmos, indicadores etc.) capazes de simplificar problemas complexos de política.

Ao invés de buscar uma análise racional sinóptica, considerada um ideal impossível, a proposta sugere a complementação do modelo incremental através de um alargamento do campo

de análise, podendo até incluir uma busca especulativa sobre possíveis futuros, envolvendo prazos mais longos.

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

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

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

Quadro 7: Modelos de processo decisório

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

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

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

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

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

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

Do ponto de vista da análise, deve ser sempre lembrado que:

A opção por uma das interpretações impõe diferenças substantivas em termos da metodologia de pesquisa a ser usada e, portanto, hipóteses quanto à conformação das estruturas de poder que estão por trás da formulação das políticas. E que as metodologias empregadas condicionam o tipo de assuntos a serem pesquisados e os “achados” que podem ser descobertos.

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS E OS MODELOS DE ANÁLISE

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

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

Depois de formulada, inicia-se a Implementação da política, mediante os órgãos e os mecanismos existentes ou especialmente criados, pelos burocratas.

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

Finalmente, ocorre a avaliação da política, quando os resultados – entendidos como produtos e metas definidos e esperados num âmbito mais restrito – e impactos – entendidos como produtos sobre um contexto mais amplo e, muitas vezes, não esperados ou desejados – decorrentes de sua implementação são comparados com o planejado.

Ou, no limite, quando a Formulação se dá de forma totalmente incremental, aprovados através de um critério de satisfação dos interesses dos atores envolvidos. É o grau de racionalidade da fase de Formulação e o estilo de Implementação o que define como irá ocorrer a Avaliação. No extremo racional, em que existe uma intencionalidade da mudança de um determinado sistema, a Avaliação é condição necessária.

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

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

Outra é procurar implementar os objetivos democraticamente estabelecidos através de um modelo racional.

Modelos para o estudo da implementação de políticas

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

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

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

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

O enfoque *top down*

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

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

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

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

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

O enfoque *bottom up*

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

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

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

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

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

Esse enfoque chama a atenção para o fato de que certas decisões que idealmente pertencem ao terreno da formulação só são efetivamente tomadas durante a implementação porque se supõe que determinadas opiniões conflitivas não podem ser resolvidas durante o momento da tomada de decisão. Seria ineficaz (ou prematuro e por isto perigoso) tentar resolver conflitos aí, uma vez que são as decisões do dia a dia da implementação as que realmente requerem negociação e compromisso entre grupos poderosos e decisões-chave só podem ser tomadas quando existe uma percepção mais clara dos potenciais resultados da política à disposição dos “implementadores”.

Assim, são os “implementadores” os mais bem equipados para tomar essas decisões que deveriam ser tomadas no momento da formulação. O processo de implementação pode ser estudado segundo distintas perspectivas de análise:

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

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

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

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

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

A discricionariedade dos escalões burocráticos inferiores e a elaboração de políticas

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

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

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

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

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

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

O poder desses funcionários, na conformação das políticas efetivamente implementadas, é consideravelmente superior ao de outros funcionários públicos de mesmo nível hierárquico e

remuneração, mas que não atuam diretamente com o público. Isto faz com que possam ser considerados como os efetivos “fazedores da política”.

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

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

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

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

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

Os momentos da elaboração de políticas públicas

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

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

A elaboração de políticas, enquanto “arte e técnica de governo”, tem sido tratada de forma exhaustiva por muitos autores, ao contrário do que ocorre com os objetos das seções precedentes. O fato de o conteúdo apresentado nestas seções ser um subsídio tão importante para adquirir a

capacidade de elaborar (formular, implementar e, também, avaliar) políticas públicas, quanto aquele que se apresenta a seguir, é o que nos leva a abordá-lo com um detalhe comparativamente menor. Na verdade, a ênfase que damos aos dois tipos de conteúdo é coerente com a negação da proposição tecnocrática de que a elaboração de política pública pode ser encarada como a simples operacionalização de um conjunto de normas, procedimentos e passos de um manual.

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

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

Para facilitar o entendimento é conveniente classificar os autores em dois grupos:

1. O primeiro, mais preocupado em construir categorias de análise e descrever processos de trabalho voltados ao conjunto do processo de elaboração de políticas (LINDBLOM (1981) e HOGWOOD e GUNN (1984)).
2. O segundo com interesse mais focado no momento de formulação (DROR (1983) e BARDACH (1998)).

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

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

Uma observação dos três primeiros passos remete ao processo de formulação de uma política. Muito embora a preocupação com a implementação, para que ela seja eficiente e eficaz, e também a definição dos processos de avaliação devam existir previamente à implementação da política, este processo de planejamento deve ser separado de sua execução propriamente dita.

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

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

Bardach (1998), ao sugerir uma sequência de oito passos para a formulação de políticas, ressalta que ela não deve ser entendida como rígida ou completa e que, em muitas situações, é necessário realizar os passos em ordem diversa da apresentada.

Além disso, e tal como Hogwood e Gunn (1984), o autor afirma que o processo de formulação da política é sempre interativo e muitas das etapas repetem-se e algumas, como a obtenção de informação, pode ter sua execução realizada recorrentemente ao longo de todo o processo. Os passos propostos por Bardach (1998) são os seguintes:

1. Definição do problema a ser enfrentado;
2. Obtenção de informação;
3. Construção de alternativas;
4. Seleção de critérios para avaliar alternativas;
5. Projeção dos resultados;
6. Confrontação de custos;
7. Tomada de decisão;
8. Argumentação e defesa da proposta: comunicação.

Todos os autores chamam a atenção para a existência de restrições ao processo de elaboração “perfeita” de uma política. Entre elas, são enfatizadas restrições como o tempo decorrido entre a decisão, a formulação e a verificação dos resultados obtidos; a subordinação da avaliação à obtenção de informação qualificada e em tempo oportuno; e a preponderância de valores e diferenças de visão política no decorrer dos processos. A estas haveria que se agregar outras especialmente importantes nos países periféricos, como o fato de que as políticas são aqui geradas e implantadas em um ambiente marcado por uma grande desigualdade de poder, de capacidade de influência e de controle de recursos entre os diversos atores sociais; o que, por si só, aponta as dificuldades para se adotarem rigorosamente as proposições feitas pelos autores.

Experiências de planejamento público

Alguns processos concretos de planejamento realizados em organizações públicas de países latino-americanos, como a construção de Planos Institucionais, têm adotado metodologias de trabalho inspiradas no método do Planejamento Estratégico Situacional, do prof. Carlos Matus (1993), e no método ZOPP¹⁹ (BOLAY, 1993), que se aproximam, em muitos aspectos, ao conteúdo apresentado na seção anterior.

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

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

Quadro 8: Processo de formulação

Conformação da agenda	Proposição	Estratégia	Preparação da implementação
Escolha dos participantes; Definição de objetivos do processo; Definição da missão da organização; Levantamento dos obstáculos ao cumprimento da missão; Definição do problema estratégico; Diagnóstico situacional; Análise da situação problemática definida a partir do problema estratégico; Levantamento e análise de interesses para os atores envolvidos; Explicação de cada problema na perspectiva de cada um dos atores envolvidos.	Escolha dos cursos de ação; Definição de projetos de ação e resultados pelo ator que planeja; Levantamento de cenários futuros; Precisão de resultados esperados.	Análise de posicionamento dos atores relevantes em função dos resultados esperados; Estudos de viabilidade para cada um dos projetos estratégicos definidos; Formulação de diretrizes para ação em relação aos atores sociais relevantes; Montagem de grupos-tarefa para detalhamento dos projetos.	Definição de mecanismos de implementação; Formação de equipe de suporte para o processo; Definição de mecanismos de controle e acompanhamento; Definição de procedimentos para avaliação e revisão permanente da ação.

¹⁹ Sigla em alemão para Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos. O método ZOPP incorpora o Logical Framework Approach, LFA, desenvolvido pela USAID nos anos 60. Posteriormente, foi revisto pela GTZ, agência do governo alemão, para apoio a projetos de desenvolvimento.

UM ROTEIRO PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS

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

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

Para desenvolver sua análise, o profissional (agora convertido em analista) deverá conhecer, com profundidade, a área em que trabalha e o ambiente em que se insere. Se isto ocorrer, ele será capaz de identificar adequadamente os objetos, fatos, atores, organizações, relações etc. que correspondem aos elementos do marco analítico-conceitual. Pelo menos é este o desafio que esta seção procura enfrentar, ao sistematizar a grande variedade de temas abordados pela também variada literatura consultada através de quadro sinóticos etc.

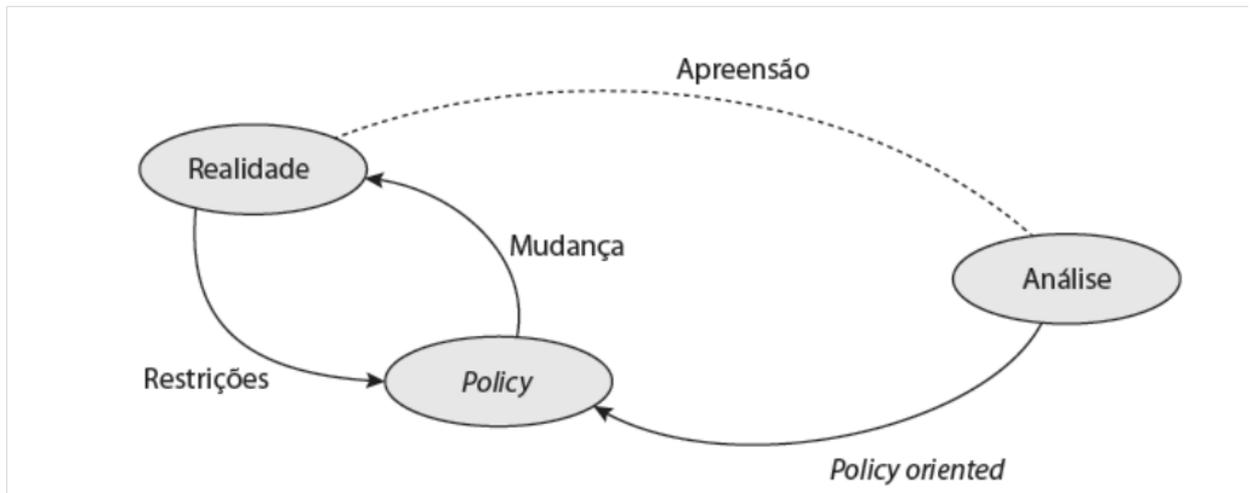
Ao organizar esta seção, adotou-se um estilo, ao mesmo tempo “telegráfico” e abrangente, coerente com a suposição de que o leitor não apenas conhece o conteúdo até aqui apresentado, como terá condições de aprofundá-lo, consultando a bibliografia indicada. Sua finalidade é que ele possa funcionar como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

Os instrumentos da Análise de Políticas

A **Figura 24** ilustra a função do processo de análise de uma política no contexto mais amplo de um setor de atividade pública qualquer. Ela mostra como este processo, cujo objetivo é, por um lado, apreender esta realidade e, por outro, fornecer indicações úteis para a elaboração propriamente dita da política, relaciona-se com a realidade.

A característica *policy oriented* da atividade de análise é assinalada com a finalidade de enfatizar seu objetivo de, tendo em vista as restrições impostas por esta realidade, transformá-la buscando uma situação desejada.

Figura 24: Instrumentos da Análise de Políticas



Quadro 8 oferece uma visão mais detalhada destas duas funções da Análise de Políticas: apreender a realidade e atuar sobre ela. Ele deve ser visto como uma síntese do conteúdo desenvolvido nas seções precedentes e que busca proporcionar ao analista um guia para a análise, assinalando a série de conceitos, relações e escolhas que se deve manter em foco.

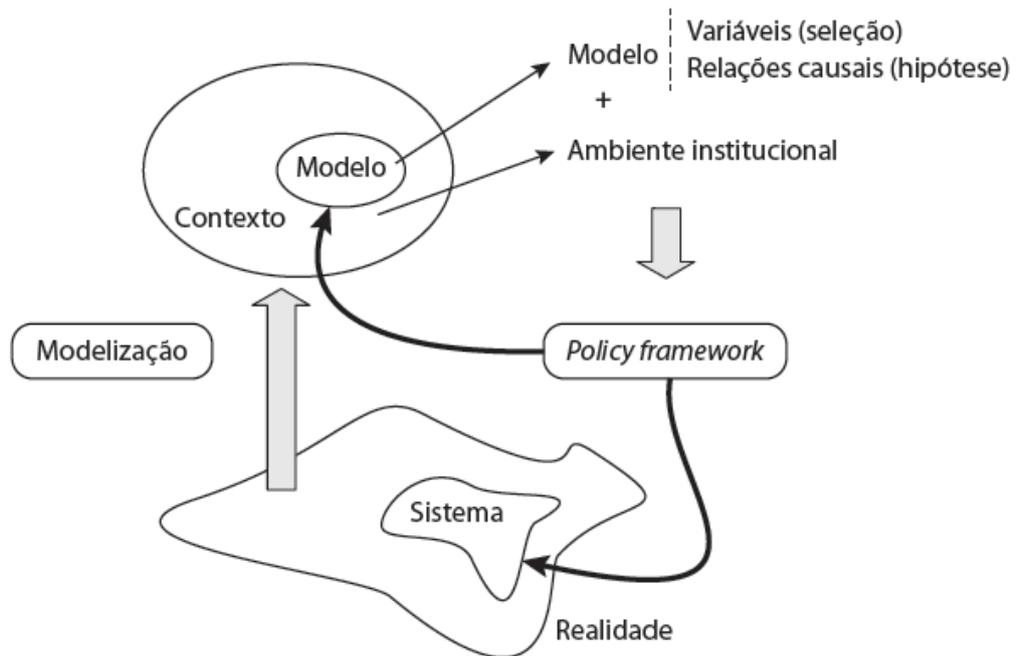
Quadro 9: Instrumentos da Análise de Políticas públicas

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

A **Figura 25** ilustra como, a partir desses instrumentos, é possível conceber um marco de referência para a análise da política. Seu entendimento, tendo em vista os conteúdos até aqui apresentados, não demanda muitos comentários. Parece necessário apenas salientar dois aspectos. Primeiro: é sobre o modelo produzido por meio do procedimento de modelização que a política é

elaborada e, por isso, tudo se passa como se fosse sobre ele que o analista aplica marco de referência concebido; e é assim que ele pretende atuar sobre a realidade a ser modificada. Segundo: tanto quanto o modelo é importante para a concepção do marco de referência o ambiente institucional em que se dá o processo de elaboração da política.

Figura 25: Concepção e uso de um *policy framework*



Tipos de Análise de Políticas

Entre as várias opções que o analista deve realizar no decorrer de uma Análise de Políticas, uma crucial é o tipo de trabalho que pretende desenvolver. A seguir, apresentamos as sete variedades possíveis mostrando as respectivas características.

A escolha do analista depende de sua perspectiva ideológica, objetivo, posição que ocupa no ambiente político etc. Frequentemente, no entanto, o analista altera as características de seu trabalho, à medida que aumenta seu envolvimento com a política que analisa, podendo, inclusive, percorrer todo o espectro conformado pelas sete variedades indicadas:

1. **Estudo do conteúdo das políticas:** os analistas procuram descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementadas e quais os seus resultados;
2. **Estudo da elaboração das políticas:** os analistas dirigem a atenção para estágios pelos quais passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas;

3. Estudo do resultado das políticas: procura explicar como os gastos e serviços variam em diferentes áreas, razão porque tomam as políticas como variáveis dependentes e tentam compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros;
4. **Avaliação de políticas:** procura identificar o impacto que as políticas têm sobre o contexto socioeconômico, o ambiente político, a população;
5. **Informação para elaboração de políticas:** o governo e os analistas acadêmicos organizam os dados, para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisão;
6. **Defesa do processo de elaboração da política:** os analistas procuram melhorar os processos de elaboração de políticas e a máquina de governo, mediante relocação de funções, tarefas e enfoques para avaliação de opções;
7. **Defesa de políticas:** atividade exercida por grupos de pressão que possuem e defendem ideias ou opções específicas no processo de elaboração de políticas.

Uma visão de conjunto dos três momentos da elaboração de políticas

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

Quadro 10: O processo de elaboração de políticas públicas

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

Combinação mais comum

Combinação mais comum

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

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

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

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

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

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

No primeiro modelo, o processo decisório caracteriza-se pela negociação e barganha, sem a utilização de qualquer metodologia específica de planejamento, por exemplo. Vigora apenas o diálogo entre partidários de interesses e cursos de ação distintos, todos eles dispendo, idealmente, de informação plena e poder indiferenciado.

O resultado do processo é um ajuste entre eles, que tenderá a assumir uma característica incremental, na medida em que a situação a que tende a chegar o processo decisório diferencia-se, de forma apenas marginal, incremental, da existente. A formulação tem como resultado um “consenso” de caráter frequentemente ilusório e precário, posto que baseado em mecanismos de manipulação de interesses (segunda e terceira faces do poder) que constroem a agenda de decisão a assuntos “seguros” e conduzem a situações de não tomada de decisão que costumam favorecer as elites de poder. Este “consenso” possui, ademais, um caráter efêmero, na medida em que se pode desfazer quando da implementação da política. Sua representatividade será, assim, tanto menor quanto mais desequilibrada for a correlação de forças entre os atores. A implementação deste “consenso” é, na aparência, desprovida de conflitos.

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

O segundo modelo envolve a utilização de metodologias específicas de planejamento como apoio ao processo decisório. É através delas que se realiza uma minuciosa definição dos interesses, valores e objetivos de cada um dos atores (ou partidários) de interesses e cursos de ação distintos. O plano funciona, então, como uma instância que, se levada a efeito de modo cabal, obriga à explicitação de conflitos encobertos (segunda face do poder) e latentes (terceira face do poder). Neste caso, existe um elemento concreto – o plano – que explicita o acordo alcançado.

Em consequência, o critério usado para a avaliação do resultado da política é a sua aderência aos objetivos planejados e aos impactos desejados: o “bom é o que satisfaz o plano”.

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

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

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

Os processos de Implementação de tipo *top down* possuem uma aparência mais “organizada”, planejada, racional. Teoricamente, eles seriam a consequência, no plano da implementação, da escolha do modelo racional para guiar (e não para analisar) o processo de formulação. Como existe neste caso uma nítida separação entre os dois momentos, a implementação só se inicia depois da formulação ter sido finalizada em todos os seus detalhes pelos *policy makers*. Burocratas operando agências com hierarquias, cadeias de comando, atribuições, atividades etc. bem definidas, sem superposições e rigorosamente consignadas em manuais são, neste caso, a regra.

Havendo ou não racionalidade no processo, o certo é que a existência de mecanismos de manipulação de interesses associados à “terceira face do poder” é uma garantia da implementação de processos tipo *top down*.

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

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

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

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

Uma tipologia das organizações

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

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

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

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

O **Quadro 10**, provocativamente denominado Grade para identificação de organizações, fornece uma visão sintética da contribuição de Elmore (1978). Trata-se de uma “matriz de dupla entrada” com dezesseis células construídas a partir da tipologia apresentada na seção indicada. Em conjunto com ela, o quadro proporciona pistas de pesquisa que permitirão iniciar o trabalho de uma forma metódica, através do uso das categorias do estudo das organizações. Seu objetivo é reforçar a recomendação de que as categorias que sugere sejam usadas para iniciar um processo de análise de uma organização qualquer.

Quadro 11: Grade para identificação de organizações

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

À GUIA DE CONCLUSÃO

Na introdução deste documento, quando foi apresentada uma síntese do procedimento de aplicação dos instrumentos metodológico-operacionais aqui expostos, foi mencionado que a Metodologia de Análise de Políticas, pela natureza do conteúdo que trata não propunha passos de forma tão sistemática e organizada como fazem os outros dois instrumentos.

De modo a amenizar a dificuldade que pode implicar o seu emprego, se sugere a seguir um conjunto de passos para operacionalizar a MAP no âmbito do procedimento de aplicação da MDP e da MEP. Ele pode ser interpretado como uma espécie de *checklist* (lista de verificação a ser utilizado para garantir que o propósito da MAP de ressaltar os condicionantes impostos pelo jogo da política (*politics*) ao processo de tomada de decisão que dá origem à política pública (*policy*), e auxiliar o “ator que declara o problema” a alcançar o grau de “problematização” e “politização” coerente com a proposta de Gestão Estratégica Pública (GEP).

FINALIZANDO O TRABALHO EM EQUIPE...

Vamos verificar como foi seu entendimento até aqui? Uma forma simples de verificar isso é você realizar as atividades propostas a seguir.

Continuando o trabalho em equipe que foi iniciado anteriormente, que levou à elaboração do fluxograma, vamos aplicar a Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) e a Metodologia de Análise de Políticas (MAP). Agora, faremos a indicação dos Nós Estratégicos e a elaboração da árvore de problemas (MEP) tal como mostrado na **Figura 15**. Tendo como referência o seu Fluxograma Explicativo do Problema e após a identificação dos Nós Estratégicos explique por que são estes, e não outros, os nós explicativos escolhidos.

Após a aplicação da Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP) e Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) agora vamos utilizar os conhecimentos da Metodologia de Análise de Políticas (MAP) para refinar o fluxograma que está em construção. A MAP pode ser utilizada para politizar ainda mais os assuntos tratados nos fluxogramas explicativos.

Alguns “conceitos-ponte” entre os Instrumentos Metodológico-Operacionais (IMOs) para tratamento de problemas (MDP e MEP) proporcionados pela MAP para politizar o fluxograma explicativo em construção:

- “ator que declara o problema” e agenda;
- agenda e processo decisórios, *policy* e *politics*;
- conflitos abertos, encobertos e latentes;
- governabilidade e capacidade de governo;

- natureza do Estado e compromissos do gestor.

Além dos conceitos-ponte que podem servir para guiar sua reflexão acerca do fluxograma, a seguir indicamos um Checklist para guiar a aplicação da MAP.

1. Identificar os **atores sociais** que atuam no âmbito do problema, seus interesses e objetivos estratégicos que perseguem.
2. Descrever o **processo decisório** mediante o qual o problema foi gerado e pode ter sua origem explicada, e identificar o modo como os atores mais significativos que participam desse processo atuam no sentido de mantê-la ou alterá-la.
3. No caso de que um desses atores é um governante ou dirigente, observar como funcionam suas assessorias, como é usada informação qualificada para a tomada de decisões, como se dá a comunicação com o público, como são formadas as expectativas da **opinião pública**.
4. Identificar o processo de formação da agenda decisória protagonizado pelos atores com mais poder e pelo governo (defendendo sua agenda governamental) indicando eventuais **conflitos abertos, encobertos e latentes** que podem ser associados a esse processo. Apontar, caso exista, a conveniência da transformação desses últimos em conflitos abertos.
5. Usando a “caricatura” que propusemos para entender o conceito de agenda decisória, que a associa a uma média das agendas particulares dos atores ponderadas pelos seus poderes relativos, indique como o “ator que declara o problema” pode **umentar seu poder** situando-se entre os dois extremos de “zerar os poderes” de algumas agendas particulares ou de convencer atores a endossar a sua agenda particular.
6. Use a “caricatura” do **Triângulo de Governo**, que exprime a Governabilidade como uma função de três variáveis para avaliar a potencialidade que possui o ator que declara o problema para enfrentar as dificuldades que se interpõem para solucioná-lo. Para isso, associe essa potencialidade do ator com o conceito de “Governabilidade”; sua intenção de resolver o problema e a forma com pretende resolvê-lo com a “Ambição do projeto de governo”; sua aptidão para influenciar o contexto que a envolve (ou seu peso relativo na formação da agenda decisória) como o “Apoio político”; e o conhecimento que possui para resolver o problema como a “Capacidade de governo”.
7. Avalie as dificuldades enfrentadas pelo “ator que declara o problema” em influenciar a agenda decisória que decorrem de leis, **normas institucionais, costumes** ou **práticas usuais** tacitamente aceitas.
8. Avalie as dificuldades enfrentadas pelo “ator que declara o problema” em influenciar a agenda decisória que decorrem dos **compromissos** (inclusive os políticos) que assumiu anteriormente com outros atores.

9. As máximas “se alguém possui um problema é por que alguém se está beneficiando com isto” e “se alguém acha que o Estado (ou governo) não funciona é por que não se está dando conta que ele funciona muito bem para quem quer que ele funcione desta maneira”, ou ainda a expressão latina “**Quid prodest?**” (Quem se beneficia?) devem ser lembradas nos momentos descritivo e explicativo de enfrentamento de um problema. Quando combinadas com a MAP elas originam um procedimento que permite a politização do seu resultado: o Fluxograma Explicativo do problema. É especialmente importante utilizar esse procedimento para analisar o primeiro nó explicativo de uma cadeia causal testando a conveniência de estender a cadeia causal para a esquerda incorporando outros nós explicativos (ainda que os mesmos tendam a ser “estruturais”).
10. Nos casos em que o “ator que declara o problema” está sendo prejudicado pelo “**mau funcionamento**” do Estado que origina o problema que está sendo analisado, indique o que poderia ser feito para evidenciar aspectos de sua natureza intrínseca como os expressos pelos conceitos de “dominação”, “assimetria” e “racionalidade limitada” que usam os cientistas políticos e que tendem a favorecer a classe proprietária.
11. Identifique características do problema (nós explicativos do Fluxograma) que podem ser associadas aos elementos presentes na implantação do modelo de **Reforma Gerencial** ainda em curso, como processos de privatização, publicização e terceirização; transferência de funções recursos do nível federal para o municipal; diminuição da capacidade de regulação, planejamento e gestão; desmobilização dos funcionários etc.
12. Identificar, nas instituições e outros atores envolvidos com o problema as dificuldades e deficiências relacionadas ao modo de funcionamento da “**máquina pública**”.

Um procedimento que pode ajudar nesse processo é organizar um quadro que contenha na sua primeira coluna as palavras que se encontram em negrito nos elementos do *checklist* para tratar situações-problema objeto da aplicação da MDP e da MEP colocando nas células correspondentes da segunda coluna um pequeno texto que sintetize o conteúdo que cada elemento proporciona para sua análise.

Coloque aqui suas ideias...

INSTRUÇÕES PARA A APRESENTAÇÃO ORAL

- ✓ A apresentação do fluxograma e a crítica é um espaço de aprendizado
- ✓ A equipe deve escolher um relator que apresentará o trabalho para todo o grupo de participantes e um moderador que anotará as inscrições de fala e controlará o seu tempo.
- ✓ A apresentação poderá ser feita com apoio do “papel Kraft” ou do “Datashow”.
- ✓ Deve-se evitar explicar o que está escrito.
- ✓ O fluxograma deve ser Autoexplicativo.
- ✓ Ler as cadeias causais da ESQUERDA para DIREITA!

Como apresentar o fluxograma

- (1) falar o nome dos participantes do grupo
- (2) ler o problema
- (3) anunciar o ator que o declara
- (4) indicar o primeiro nó explicativo da primeira cadeia causal e ler o que está escrito na “caixinha” e sequencialmente ler cada nó explicativo (caixinha) e o problema(não é preciso comentar nada!).
- (5) passar para a próxima cadeia e ler cada nó explicativo (caixinha) e assim sucessivamente até o término do fluxograma.
- (7) após a apresentação total do fluxograma, apontar e comentar cada um dos Nós Estratégicos (NE) explicando porque foram escolhidos.
- (8) apresentar a árvore de problemas com as ações concebidas para solucionar cada **Nó Estratégico (NE)**.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, G. **Decision-making models**. Fairleigh Dickinson University, 1971.
- ALTHUSSER, L. **Aparelhos ideológicos de estado**. 7. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.
- ALTVATER, E. A crise de 1929 e o debate sobre a teoria da crise. In: HOBBSAWM, E. J. (Org.). **História do Marxismo**. Vol. 8. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. Two faces of power. **American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.
- BARDACH, E. **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas**. México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.
- BARDACH, Eugene. **Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship**. Washington DC: Brookings Institution Press, 1998.
- BLOWERS, A. **Something in the air: corporate power and environment**. London: Harper & Row, 1984.
- BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo. Brasiliense, 1993.

- BOLAY, F. W. **Planejamento de projetos orientado por objetivos – Método ZOPP**. Trad. Markus Brose. Recife: GTZ, 1993.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado MARE** (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, set. 1995.
- BRAYBROOKE, D.; LINDBLOM, C. E. **A Strategy of decision**. New York: The Free Press, 1963.
- DAHL, R. A critique of the Ruling-Elite model. *American Political Science Review*, v. 52, 1958.
- DROR, Y. Muddling through – science or inertia. **Public Administration Review**, v. 24, 1964.
- _____. **Design for policy sciences**. New York: 1971.
- _____. **Public policy making re-examined**. Oxford: Transaction Publishers, 1983.
- DYE, T. R. **The policy analysis**. Alabama: The University of Alabama Press, 1976.
- EASTON, D. **The political system**. New York: Willey, 1953.
- _____. **A system analysis of political life**. New York: Wiley, 1965.
- ELMORE, R. Organisational models of social program implementation. **Public Policy**, v. 26, n. 2, p. 185-228, 1978.
- ETZIONI, A. Mixed-scanning: a third approach to decision-making. **Public Administration Review**, v. 27, 1967.
- HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HARRISON, S.; HUNTER, D.; POLLITT, C. **The dynamics of british healthy policy**. London:Unwin Hyman, 1990.
- HECLO, H. Review article: policy analysis. **British Journal of Political Science**, 1972.
- HILL, M. **New agendas in the study of the policy process**. Great Britain: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. **Policy analysis for the Real World**. New York: Oxford University Press, 1984.
- JENKINS, W. I. **Policy analysis: a political and organisational perspective**. Oxford: Martin Robertson, 1978.
- LASSWELL, Harold. The Policy Orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold. **The Policy Sciences**. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- LINDBLOM, C. The science of muddling through. *Public Administration Review*, v. 19, 1959.
- _____. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora da Univ. de Brasília, 1981.
- _____. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, 1979.
- _____. **The intelligende of democracy**. New York: The Free Press, 1965.
- LUKES, S. **Power: a radical view**. London: Macmillan, 1974.
- MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.
- _____. **Estratégias políticas. São Paulo**: Edições FUNDAP, 1996.
- _____. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1996.
- _____. **Guia de Análise Teórica. Seminário Governo e Planejamento**. Brasília: Min. Trabalho, 1994.
- MILLS, C. W. **The elite power**. New York: Oxford University Press, 1956.
- O'CONNOR, J. **A crise do Estado capitalista**. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

OSPINA, Sonia. Gobernanza y liderazgos para el cambio social. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 35, jun. 2006. Caracas.

POLSBY, N. W. **Community power and political theory**: a further look at problems of evidence and inference. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1980.

POULANTZAS, N. **Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

SAUNDERS, P. **Urban politics**. London: Penguín, 1980.

SIMON, H. A. **Administrative behaviour**. Free Press: Glencoe, 1945.

VILLANUEVA, Luis Aguilar. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. 2 ed. México: Grupo Editorial Porrúa, 1996.

WEBER, M. **The theory of social and economic organization**. Trad. A. M. Henderson e T. Parsons. Glencoe: Free Press, 1961.

WILDAVSKY, Aaron. **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**. Boston: Little Brown, 1979.