

POLÍTICAS PÚBLICAS
MODELOS E ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

PUBLIC POLICIES
MODELS AND CONSTITUTIVE ELEMENTS

Samuel Correa Duarte¹
Lia Pinheiro Barbosa²

RESUMO: Este estudo trata da análise de políticas públicas destacando o papel desempenhado por Estados, governos e sociedade civil na sua criação e aplicação. Ressaltamos a importância da relação entre demandas e recursos disponíveis. A normatividade é vista como elemento norteador para a gestão pública. Apresentamos uma descrição dos principais modelos em análise de política pública como *demarché* do campo de estudos. Esperamos contribuir para a discussão da temática em tela, tendo em vista a centralidade da política pública na gestão dos recursos produzidos pela sociedade e a alocação destes na provisão de bem-estar. Acreditamos que a circulação de ideias e práticas pode beneficiar a cultura gerencial em políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: políticas públicas; modelos; avaliação.

ABSTRACT: This study deals with the analysis of public policies, highlighting the role played by States, governments and civil society in their creation and application. We emphasize the importance of the relationship between demands and available resources. Normativity is seen as a guiding element for public management. We present a description of the main models in public policy analysis as a *demarché* of the field of studies. We hope to contribute to the discussion of the subject in question, in view of the centrality of public policy in the management of resources produced by society and their allocation in the provision of well-being. We believe that the circulation of ideas and practices can benefit the managerial culture in public policies.

KEYWORDS: public policies; models; assessment.

¹ Doutor em Sociologia pela UECE, com período sanduíche na Universidade do Porto (PT). Mestre em Ciência Política pela UFMG, Mestre em Planejamento e Desenvolvimento Territorial pela PUC-GO. Bacharel em Sociologia pela UFMG. Professor Adjunto II do quadro efetivo do curso de Pedagogia da UFMA Campus de Codó-MA.. E-mail: samuel.correa@ufma.br

² Doutora em Estudos Latino-Americanos pela Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM (2013), com período sanduíche no Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica (CESMECA). Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (2004). Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará (2000). Professora Adjunta I da Universidade Estadual do Ceará, no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS), no Mestrado Acadêmico Intercampi em Educação e Ensino (MAIE) e na Faculdade de Educação de Crateús (FAEC). E-mail: lia.barbosa@uece.br

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Iniciamos a presente exposição demarcando a emergência do campo próprio da política pública. Souza (2006) argumenta que a área de políticas públicas ganhou visibilidade em função de três eventos: as políticas de restrição de gastos após o choque do petróleo na década de 1970; a revisão do papel dos governos na economia com a debacle do modelo keynesiano; a demanda por crescimento econômico continuado e sustentável. Destacamos aqui o binômio instituições e atores sociais como estruturante do quadro teórico em políticas públicas. De igual modo, o reconhecimento da tríade Estado-governo-sociedade civil como elenco principal de atores sociais, também é de suma relevância, visto permitir identificar os respectivos papéis.

Apontamos um rol diversificado de modelos de análise que incluem: o institucionalismo histórico; o incrementalismo; de elite; do conflito; de fluxos, redes e comunidades; do equilíbrio pontuado; coalizão de defesa. Nossa descrição tem foco na abordagem que os referidos modelos empregam para captar a dinâmica das políticas públicas, observando que cada um, a partir de sua perspectiva, permite analisar com mais exatidão aspectos da lógica interna de operação de uma política pública (BIRKLAND, 2010; DYE, 2013; HOWLETT & GIEST, 2013; HOWLETT & MUKHERJEE, 2018).

A proposta em tela é descrever os elementos centrais do campo da política pública em seis passos. O primeiro procura delimitar do ponto de vista conceitual do que tratam as políticas públicas. O segundo apresenta os principais modelos de análise indicando suas características básicas e potencialidades. O terceiro aponta para a formulação da política pública como processo de consolidação dos interesses em jogo. O quarto discute a implementação de políticas públicas como processo dinâmico que decorre em ativo diálogo com a conjuntura sociopolítica e racionalidade técnica da gestão pública. O quinto reverbera a importância das ferramentas e técnicas de gestão para a melhoria contínua das práticas em políticas públicas. Por fim, o sexto indica elementos para realização de avaliação de políticas, parte essencial do processo de gestão pública com vistas a averiguar o status dos problemas sociais que as políticas visam dirimir. Esperamos com o presente texto contribuir para a discussão da temática em tela, tendo em vista a centralidade da política pública na gestão dos recursos produzidos pela sociedade e a alocação destes na provisão de bem-estar.

2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PERSPECTIVA

2.1 O que é a política pública

Podemos dizer que a política pública, num primeiro plano, está identificada com a ação estatal empreendida por um governo, ou seja, diz respeito ao manejo de temas sociais relacionados ao interesse coletivo que estão sob a esfera de ação do Estado. Dias e Matos (2012) informam que, na tradição anglófona, é corrente a distinção entre *politics* e *policy*. A primeira indica o jogo político estrito senso e a busca por hegemonia. A segunda indica a ação do governo propriamente dita com vistas à resolução de determinada demanda social, com aporte dos recursos legais e econômicos de que dispõe.

Souza (2006) entende as políticas públicas em dois sentidos: o que os governos decidem fazer tendo em vista demandas ilimitadas e recursos escassos; como o campo do conhecimento que analisa o que os governos fazem tendo em vista as estratégias de gestão e as demandas populares. A aplicação da política pública, portanto, lida com o fator econômico que restringe as possibilidades de ações estatais. Refinando a relação entre o Estado e a expansão da agenda de políticas públicas, devemos agregar a questão econômica, visto que, a expansão das funções públicas exige como contrapartida um esforço econômico equivalente. A análise da política pública busca verificar como a prática estatal equaciona a relação entre demandas e recursos disponíveis. Nesse sentido, importa à análise verificar a qualidade das políticas públicas.

Friedman (2006) enfatiza que uma política pública é derivada de iniciativa do Estado com vistas a executar a agenda de governo. O senso de hierarquia perpassa a estrutura de Estado no sentido decisão/execução, de modo que os *think tanks* alocados no governo ganham destaque, bem como a tecnocracia estatal como linha de comunicação das ações até o seu desfecho na prática, efetuado pela burocracia ao nível da rua. De acordo com Dias e Matos (2012) uma política pública é caracterizada por: ser posta em execução em função de determinados interesses coletivos; demandar a iniciativa de entidades vinculadas ao governo; ser implementada por atores sociais da esfera pública e da esfera privada, quando a estes é delegada; constituir uma agenda de governo, que decide o que fazer e o que não fazer; implicar na busca da produção de determinados efeitos sobre a realidade social.

Birkland (2010) lembra que a normatividade é parte dos instrumentos que a gestão pública utiliza para dirigir as ações no campo de operações das políticas públicas. O Estado, enquanto estrutura institucional, constitui ramificações administrativas com vistas a atuar sobre múltiplas questões sociais. As políticas setoriais se tornam altamente especializadas e vinculadas à atuação de uma tecnocracia, gerando subsistemas políticos interconexos. Dias & Matos (2012) alertam que a agenda política é objeto de disputa entre o governo, o seu aparato administrativo e a sociedade civil com suas inúmeras representações coletivas, de modo que ação estatal sofre pressão dos grupos de interesse dentro e fora da estrutura de poder. Green-Pedersen & Princen (2016) frisam que produtores de políticas tem capacidade operacional limitada, o que obriga a selecionar problemas e soluções com base em critérios definidos – com frequência são os padrões institucionais vigentes que orientam a seleção de questões que demandam ação pública.

Bresser-Pereira (2017) entende o Estado como arcabouço operacional da ação coletiva. Regular o mercado, combater desigualdades, promover o crescimento econômico – todas são funções precípuas do Estado. Para realizar suas funções o Estado possui o braço político, identificado com a perspectiva social, e o braço administrativo, identificado com a perspectiva gerencial – ao primeiro compete indicar o rumo das políticas públicas, enquanto ao segundo compete indicar os instrumentos para efetivar as políticas públicas. Essa perspectiva ressalta que o Estado, para além da provisão econômica, também cria o marco regulatório que orienta e delimita como os atores formais e informais devem proceder na produção de políticas públicas.

Araral & Schuyler (2013) definem os atores envolvidos no processo político como indivíduos e grupos formais (exe. partidos) ou informais (exe. grupos de pressão). A relevância de um ator para o desenrolar dos eventos políticos depende dos recursos de poder que detém, sua matriz ideológica, seu acesso a informações e elaboração de estratégias. Dias & Matos (2012) apontam que os principais atores envolvidos na geração de uma política pública são o Estado, o governo e a sociedade civil. O Estado representa uma entidade jurisdicional que implica no poder sobre um território e responsabilidades para com a população vinculada a si. O governo é a instância administrativa que responde pela gestão dos negócios de Estado e a prestação de serviços à população – no caso dos regimes democráticos o governo tem um mandato com prazo e limites definidos por lei. Por fim, a sociedade civil corresponde à plêiade de atores sociais que não estão subsumidos nos aparelhos de Estado e buscam influenciar o governo com vista a ter seus interesses inclusos na agenda deste.

A demanda por políticas públicas é apresentada por diversos atores sociais que disputam acesso aos recursos públicos com vistas a atender seus interesses, de modo que *“policy actors actively involved in policy development and understanding how and why this movement occurs is key to understanding process dynamics at the ‘front-end’ of the policy process”* (HOWLETT; GUEST, 2013, p. 18). Nesse sentido, Farah (2016) correlaciona o avanço da democracia com a ampliação da participação popular na proposição, implementação e avaliação de políticas públicas, de modo que jogam especial papel as organizações não-governamentais, os institutos de pesquisa e as associações empresariais. De igual modo, o papel da tecnocracia e do conhecimento científico ganhou maior protagonismo nas últimas décadas com o avanço da sociedade industrial.

Bresser-Pereira (2017) defende a vinculação histórica entre democracia, política social e gestão pública como elos de um sistema de desenvolvimento social. A expansão dos serviços do Estado deve encontrar como contrapartida um processo continuado de aperfeiçoamento das ferramentas de gestão que propiciem melhoramentos nos serviços públicos prestados. Apoiado nessa visão ampliada da política, o que o vetor democrático nos aponta é a necessidade da crescente inclusão da sociedade civil nos processos típicos das políticas públicas. Nesse sentido, o avanço da democracia depende da expansão dos direitos sociais e da ampliação da esfera de participação civil na gestão, de modo a tornar mais efetiva a *responsiveness* dos gestores públicos diante das demandas coletivas apresentadas pela sociedade civil.

Costa (2015) identifica duas grandes dimensões no campo das políticas públicas: a primeira consiste no que ele chama de permeabilização dos limites entre Estado e sociedade - um processo de interpenetração; a segunda problematiza essa relação entre Estado e sociedade no que o autor chama de reivindicação de identidade, ou seja, as condições de expressão das diferentes identidades em jogo no contexto de interesses que são socialmente construídos – um processo de percepção e recepção de demandas. Nesta ótica, a política pública transforma a dimensão da realidade a que se aplica ao mesmo tempo em que transforma as pessoas envolvidas e suas demandas. Essa constatação amplifica a percepção da complexidade da aplicação e análise de políticas públicas. A intervenção na realidade por meio de ferramentas políticas gera um ciclo contínuo de retroalimentação na qual a política que altera a realidade produz também interferências na própria agenda política.

Pelo exposto, podemos acompanhar Araújo e Rodrigues (2016) quando destacam nas políticas públicas três características básicas: 1. o foco na resolução de problemas de caráter

público/coletivo, reconhecendo que os mesmos devem ser entendidos no contexto social e na conjuntura política em que ocorrem; 2. o emprego de abordagem multidisciplinar para buscar compreender problemas postos para a gestão pública que perpassam diferentes campos científicos; 3. Tanto as políticas quanto suas avaliações são orientadas por valores (viés de fundo técnico, democrático, econômico etc.). Essas características têm implicações importantes para a prática e entendimento do que os governos fazem. A seguir apresentamos os principais modelos de análise e respectivas abordagens em política pública.

2.2 Modelos de análise em política pública

Nesse tópico elencamos sete modelos de análise em política pública que, em nosso entendimento, permitem ter uma visão abrangente do campo em questão. O primeiro modelo de análise a ser destacado consiste no institucionalismo histórico, o qual tem, como ponto de partida, as ações de governo como instância legítima para tomada de decisão com capacidade de *enforcement* para o coletivo da sociedade. O ordenamento jurídico ganha destaque como fundamento que estrutura a ação do governo e, o aparato institucional deste, torna-se objeto de análise por ser o responsável direto para implementação de políticas. Nesse processo, atores da sociedade civil e *lobbies* agem para pressionar a agenda governamental e influir nas decisões, escolhas e andamento das políticas (COCHRAN & MALONE, 2014).

Consoante ao quadro traçado, o institucionalismo histórico ressalta o papel das instituições na estruturação das decisões tomadas pelos atores sociais, tendo em vista que “*institutions inflate or decrease the financial and political costs, and the perceived feasibility, of different policy options*” (DODDS, 2013, p. 238). Assim, as instituições são fonte de restrição, porque limitam as alternativas de ação, mas também são fonte de incentivo a cursos de ação previamente estruturados. As continuidades e descontinuidades institucionais ajudam a compreender o ciclo das políticas públicas.

O segundo modelo é denominado incremental e destaca o modo como as decisões políticas são tomadas ao longo do tempo. Essa abordagem sustenta que as escolhas no tempo presente são condicionadas pelas por decisões tomadas no tempo pretérito. Isso significa que, dada a recorrência dos problemas sociais, as ações de governo fundamentam-se em reformulações e adaptações daquilo que já foi experimentado. As inovações ocorrem a partir do conhecimento acumulado,

visando a ajustar as práticas em políticas públicas aos cenários e a corrigir falhas, mas dentro dos marcos das políticas existentes (COCHRAN & MALONE, 2014).

Souza (2006) destaca que, na perspectiva incremental, a decisão dos gestores públicos em atuar sobre um problema decorre do acúmulo de ocorrências marginais relacionadas com o tema. Supõe-se que as políticas públicas têm uma linha evolutiva que perpassa vários governos, acumulando diferentes níveis de influência destes. Aqui a experiência factual nos obriga-nos a observar que não subsiste uma linha lógica entre as políticas públicas que permita asseverar um processo evolutivo *tout court*, visto que, cada governo tende a buscar redirecionar o aparelho de Estado para políticas que levem sua própria marca. Isso nos leva à distinção entre uma política de Estado, de caráter continuado, e políticas de governos, transitórias e vinculadas a mandatos políticos.

Na exposição de Dye (2013, p. 21) *“incremental model recognizes the impractical nature of ‘rational-comprehensive’ policymaking, and describes a more conservative process of decision making”*, de modo que a perspectiva incrementalista tem como pressuposto a visão da política como resultado de eventos passados que constroem os atores políticos em suas decisões atuais. Os riscos e custos envolvidos em uma política pública são diretamente associados à proporção dos problemas em foco. Não existem soluções simples para problemas complexos, de modo que, para lidar com situações sensíveis, gestores de políticas públicas podem recorrer ao reposicionamento de estratégias já utilizadas em situações similares, de modo que *“policy-makers engage in incremental decision-making, limiting solution searches to a small set of local alternatives and making small adjustments to existing policy regimes”* (BOUSHEY, 2013, p. 140).

Podemos aqui aduzir que modificações nas práticas de provisão de um bem público dependem das técnicas e soluções disponíveis e viáveis. Zahariadis (2016) anota que, por um lado, as soluções para um dado problema, p. ex. desperdícios, podem estar disponíveis, mas ainda não foram conectadas às situações reais, demandando a mediação com vistas à sua socialização; por outro, caso não existam soluções disponíveis, o engajamento dos atores envolvidos na questão se torna essencial para a produção de alternativas, visto que conhecem na prática o plano de operações vigente e suas falhas.

O terceiro modelo é denominado de elite e, como o próprio nome indica, destaca o papel da elite econômica e política na promoção de seus interesses através das políticas públicas. Essa vertente defende que o poder é distribuído de forma desigual na sociedade e que, portanto, a

capacidade de influir na política também é assimétrico. Em geral, a elite converge em torno do consenso sobre necessidade de proteger a propriedade privada e dirigir a ação governamental (COCHRAN; MALONE, 2014). Conforme aponta Dye (2013, p. 37) “*leaders may observe societal developments they perceive as threatening to their own values or interests; or they may perceive opportunities to advance their own values and interests or their own careers*”, enfatizando a construção da agenda a partir da elite técnica em interação com grupos de pressão e seus efeitos políticos.

Sendo assim, no escopo da atuação dos órgãos de Estado, faz-se necessário destacar o papel da burocracia, entendida aqui como “*a collection of agencies designed to carry out relatively specific tasks*” (GERSTON, 2018, p. 12), que constitui a chamada tecnocracia, dada sua capacidade decisória em função do saber especializado acumulado. Disseminada pelos diferentes níveis e esferas de governo, a burocracia corresponde a uma necessária racionalização dos serviços prestados pelo ente público. A qualidade da atuação do aparato burocrático é fundamental para a viabilidade de uma política setorial. Uma política setorial mobiliza instrumentos e recursos da administração pública, de modo que “*a state must have a high level of administrative capacity, for example, in order to utilize authority, treasure, and organization-based instruments in situations in which they wish to affect significant numbers of policy targets*” (HOWLETT *et al.*, 2009, p. 23).

As instituições de governo, de acordo com Gerston (2018), consistem no vetor chave para a formulação e aplicação de políticas públicas, enquanto as lideranças dos poderes constituídos em conjunto com a tecnocracia correspondem ao *think-tank* que elabora planos de ação, os quais deverão ser postos em prática pela estrutura burocrática do Estado. As agências de controle e o marco regulatório formam o *framework* que estrutura as políticas públicas. Decisores políticos e o corpo burocrático que forma a estrutura estatal buscam direcionar, em conjunto com atores da sociedade civil, tanto a agenda política, quanto o curso das ações desenvolvidas, para transformação da realidade social. As convicções dos agentes públicos orientam o debate em torno das medidas a serem implementadas pelos órgãos de Estado no plano das políticas setoriais. Devemos registrar que, geralmente, o desenho das políticas públicas “*originate in some bureaucratic agency or professional epistemic community, and most depend for stamps of approval (certification) and implementation on one or more bureau or professional communities*” (BOBROW, 2008, p. 580-581).

O quarto modelo é associado com a lógica do conflito, a partir da qual se pensa a política como um sistema competitivo em que as lideranças políticas definem a agenda pública a partir da qual a população pode opinar e se engajar. Sendo assim, a formação da agenda de governo se

constitui em arena de luta em que grupos e indivíduos em posição de destaque procuram mobilizar seus recursos de poder para determinar os rumos da política pública (COCHRAN & MALONE, 2014). Sendo os recursos escassos, compete ao governo definir as prioridades que serão perseguidas pela gestão pública. Ela pode configurar demandas novas dos atores sociais; demandas recorrentes ou que exigem atenção continuada; ou ainda demandas reprimidas que apesar de existirem por tempo prolongado não logram sucesso em ingressar na agenda de governo por influência da correlação de forças dos atores sociais envolvidos (DIAS; MATOS, 2012).

Howlett & Mukherjee (2018) propõem analisar o governo como mediador dos conflitos de interesse social e promotor de uma agenda política que é resultado de um complexo jogo de poder. Uma vez que os interesses sejam acomodados na agenda de governo espera-se que resulte em políticas efetivas. Nesse ponto, a questão do desenho de uma política se torna essencial para seu sucesso. Uma agência de Estado deve utilizar o conhecimento e experiência acumulada, assim podem colaborar efetivamente para reduzir a margem de erro de uma política.

A questão relevante nesse modelo é que os públicos potencialmente afetados pela política em discussão tendem a se organizar para promover ou dissuadir as intenções do governo – o que gera engajamento. Ressaltamos aqui fator relevante afeito a essa perspectiva, que consiste na assimetria dos recursos de poder disponíveis aos atores sociais, tanto na clivagem de classes sociais quanto na hierarquia de posições que os atores ocupam na estrutura política (COCHRAN & MALONE, 2014).

O quinto modelo em políticas públicas reúne fluxos, redes e comunidades. Capella (2006) descreve a abordagem dos fluxos de políticas públicas enquanto sistema de análise dinâmica. Os fluxos têm como *starting point* a formação da agenda governamental – definida como o enfileiramento de temas que compõe as prioridades de ação da burocracia de governo – a chave aqui é o problema a ser enfrentado. A agenda decisional contém os temas e abordagens que já se encontram formatados para implementação, enquanto a agenda especializada indica as demandas e políticas setoriais que encontram abrigo na estrutura de governo – ex. saúde, educação, segurança, habitação etc. Aqui se está a distinguir as agendas pelo ente típico a atuar sobre ela, visto que é tipicamente atrelada aos mandatários do poder constituído (que geralmente é o poder executivo), enquanto a agenda especializada se vincula com a tecnocracia responsável por desenhar e implementar as políticas setoriais. Agrega-se a esse contexto, um passo intermediário nos fluxos, que consiste na constelação de alternativas e soluções possíveis para um dado problema em foco.

Para cada problema existem inúmeras formas de intervenção. A escolha do curso a ser seguido depende da atuação da tecnocracia reunida na forma de uma comunidade de especialistas e sua capacidade de influência sobre os gestores/decisores. A chave aqui são as soluções disponíveis para um dado problema. Por fim, temos o fluxo político propriamente dito, por meio do qual, tendo em vista a conjuntura política e os recursos disponíveis, uma agenda é posta em execução. Aqui temos a dinâmica política em ação, com seu jogo de barganhas, negociação, mobilização da opinião pública etc.

Capella e Brasil (2015) agregam outras vertentes contemporâneas em análise de políticas públicas. A primeira consiste nas “redes” de políticas públicas – consistem nos coletivos da sociedade civil que atuam na mediação entre os interesses individuais e as estruturas de Estado. Aqui a ênfase da análise repousa sobre a formação da agenda de demandas sociais, tendo como protagonistas as entidades civis, mas sempre atuando nos canais de trânsito entre a população e o Estado. A forma como as demandas são transmitidas ao poder público e como esse as recebe não estão dadas nem são automáticas, de modo que se devem fazer ressalvas a essa perspectiva, no sentido de que a mediação operada pelas redes não é livre de limitações, interferências, erros e omissões típicos de processos comunicacionais. A segunda vertente são as comunidades, enquanto espaços sociais de produção de diagnóstico da realidade e propostas de ação focadas na resolução pragmática de problemas. Essa linha vincula-se a uma visão autonomista da sociedade civil, com sua relativa independência da esfera estatal. A favor dessa concepção destaca-se sua lógica democrática e participativa da produção de diagnósticos e soluções para os problemas coletivos. Mas pesa contra essa corrente a escala da política pública, que geralmente ultrapassa a capacidade de recursos disponíveis a uma comunidade específica.

O sexto modelo consiste no equilíbrio pontuado, que indica o processo pelo qual os arranjos que oportunizam a concretização de uma política pública são conjunturais e transitórios. Quanto a essa vertente, cabe salientar com Souza (2006) que no equilíbrio pontuado subsistem dois pressupostos: a política oscila entre períodos de estabilidade e instabilidade decorrentes da conjuntura política; a capacidade limitada de processar informações obriga os agentes sociais a tomarem decisões em condições sub-ótimas. Nesse sentido, a imagem pública construída acerca de uma política torna-se fundamental para seu sucesso.

Entendemos que essa perspectiva agrega à análise de políticas públicas dois elementos relevantes: a percepção de que a conjuntura, em particular econômica e política, influi sobre a

agenda e ação do governo; bem como a noção de que qualquer processo decisório implica em coleta de informações de boa qualidade, o que incide em custos transacionais que precisam ser levados em conta para a efetivação de políticas públicas. Aqui é preciso ressaltar que, para a abordagem do equilíbrio pontuado, as situações de choque estrutural criam janelas de oportunidade para alterações macroestruturais em política e economia. Boushey (2013, p. 143) explica que *“exogenous shocks work to suddenly galvanize mass political attention on an issue area, revealing a critical policy problem that demands political intervention”*.

A análise histórica das instituições permite perceber que atuam para consolidar sua visão de mundo, a qual orienta os atores políticos sob sua jurisdição e influência, no sentido de um modo de agir com relação à realidade *“is likely to persist on that path unless there are strong pressures brought to bear - a punctuation in the equilibrium that will divert it from that path”* (PETERS, 2016, p. 61). Por um lado, as instituições contribuem para a solução de demandas coletivas e, por outro lado, se mostram refratárias a mudanças radicais, dada a tendência ao continuísmo em vista de uma cultura organizacional encapsulada.

O sétimo modelo é denominado de coalizão de defesa. Aqui a política pública é vista como resultante de uma variedade de atores públicos e privados reunidos em torno de uma questão social. Souza (2006) entende que a coalização de defesa é produzida pela partilha de convicções e experiências acerca do processo de desenvolver políticas públicas, ou seja, é uma perspectiva ancorada na experiência acumulada sobre o saber fazer. Com isso podemos ressaltar que a política pública é vista como um arranjo dotado de certa estabilidade e endossado por diferentes segmentos sociais que se beneficiam da sua implementação. Os atores sociais possuem sua própria motivação para defender uma política e adotam estratégias para obter o que desejam.

Boushey (2013) realça o papel da coalização no poder como força motriz das políticas públicas, que se expressa por meio do aparato de Estado e sua estrutura burocrática com interesse em dar vazão à visão de mundo dominante no âmbito do poder constituído. Cochran & Malone (2014) entendem que o papel do governo é mediar o processo através das leis e da ação das instituições. A formação de coalizões de defesa para promover determinadas agendas evidenciam esse cenário de luta. A razão é que, como já foi apontado, as demandas sociais são inúmeras, enquanto os recursos de poder e materiais para atendê-las são finitos. É importante frisar que o jogo de poder entre grupos pode alcançar resolução por meio de critérios tão diversos quanto o saber técnico, a pressão da opinião pública ou a barganha por cargos e verbas – não há, portanto,

um critério objetivo para definir a agenda de política pública derivada de um jogo de interesses difusos.

Para Uslaner (2003, p. 183) *“trust is essentially cultural but, like culture itself, is shaped by our experiences”*. Num contexto interativo de múltiplos atores as experiências coletivas é que são decisivas para o curso de ação. Isso porque o conhecimento acerca dos meios de acesso a recursos impacta os processos decisórios envolvidos em ações coletivas – em se tratando de empreendimentos que não podem ser realizados individualmente porque, por questão de escala, as condições de operação conjunta são determinantes, de modo que o engajamento se torna estratégia para produção de políticas.

2.3 A formulação de uma política pública

A formulação de uma política pública para Howlett & Giest (2013, p. 17) *“refers to the development of specific policy options within government when the range of possible choices is narrowed by excluding infeasible ones”*. Estamos diante de um cenário no qual as instituições buscam operar mudanças no sistema social. Christoforou (2015) nos convida a pensar técnica e política como partes integrantes do sucesso de um empreendimento coletivo, no sentido de prever a disponibilidade de meios para intervenção na realidade e sua conexão com as demandas sociais.

As políticas públicas vigentes e os respectivos marcos regulatórios são o ponto de partida para a intervenção do agente público, seja para sua implementação, seja para sua alteração com vistas a ajustá-las conforme a orientação política governamental ou mudanças de conjuntura, de modo que o gestor público decide o que fazer empregando *“tools of public administration in order to alter the distribution of goods and services in society in a way that is broadly compatible with the sentiments and values of affected parties”* (HOWLETT & GIEST, 2013, p. 17). Gerston (2018) advoga que as garantias de qualidade constituem *paramount* relevante para a gestão pública. O planejamento das atividades cotidianas se torna fundamental para articular a dimensão política (propósitos) e a dimensão técnica (como realizar) na viabilização da política pública.

Na visão de Cochran & Malone (2014) as decisões que fundamentam as políticas públicas afetam os indivíduos em diferentes níveis e escalas ao longo do tempo. Mas as políticas públicas sempre possuem a característica comum de interferir na realidade de grupos, ou seja, possui

abrangência coletiva. Sendo assim, quem produz a política pública e a quem ela se destina se tornam questões relevantes do ponto de vista da articulação coletiva. O contexto da globalização torna a realidade social mais conectada e complexa, o que incide sobre os problemas sociais aos quais o Estado se dedica a administrar por meio de políticas públicas.

A elaboração e execução de políticas públicas está sujeita à influência de crenças e valores compartilhados. Isso significa que uma ação em política pública não deriva apenas de aspectos técnicos, mas também do ambiente político e social abrangente – é uma resposta possível a um problema dadas as condições sociais vigentes, ou seja, *“as a result, public policies are more than just what government does or does not do in relation to an issue but also a translation of the belief systems of policy actors”* (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016, p. 21). Aqui o foco da política pública recai sobre a resolução de um problema identificado pela gestão pública e sociedade civil, como alerta Thissen (2013, 71) *“essentially, a problem is a (perceived) gap between a situation and a normative principle or objective”*. Um problema social é uma construção coletiva derivada da percepção que as pessoas têm do mundo da vida na qual estão inseridas, de modo que os temas prioritários para a agenda de políticas públicas variam conforme os contextos culturais.

Na promoção de uma política pública, os interesses compartilhados orientam o curso das ações, por isso *“the effect of the participation of interest groups is therefore critical for understanding how policy images evolve over time”* (BOUSHEY, 2013, p.144). Uma política setorial tem sua própria institucionalidade e normatividade, de modo que os atores que compõe um segmento precisam estruturar suas ações em diálogo com as instituições que organizam o campo e as normas que orientam as ações, constituindo *“a subunit of a government or political system anchored by an issue, a geographic scope, and policy actors, who are people regularly attempting to influence government decisions”* (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016, p. 19)

Um aspecto relevante associado com a vigência de uma cultura em gestão pública é que os subsistemas de políticas setoriais permitem a difusão de informações e do *social learning*, o qual *“occurs when ideas and events in the larger policy community penetrate into policy evaluations”* (HOWLETT; GIEST, 2013, p. 24). As oportunidades para intercâmbio de experiências, saberes e práticas por meio da mobilização da *network* criada em torno de uma política setorial, podem alavancar o aporte tecnológico e a integração entre pares. De acordo com Friedman (2006), a provisão de informação é parte essencial do diagnóstico que permite a uma política pública buscar com objetividade atender

uma demanda. O processo de obtenção de informações tem custo e demanda tempo, de modo que deve ser considerado parte do processo de formulação de uma política.

A gestão pública no contexto da democracia é, em graus variáveis, permeável às demandas originadas na sociedade civil, de modo que *“governments today are focusing much more on meeting the needs of clients in developing policy and delivering services, and as a result policy activity is spanning many programs, portfolios and even the whole of government”*. (EDWARDS; HOWARD; MILLER, 2001, p. 190). A *network* de política pública estabelece pontes que transbordam os limites dos grupos específicos, potencializando suas oportunidades de obtenção de recursos para dirimir suas demandas e ampliar o escopo das trocas de informações e *expertise*, bem como amplia a capacidade de atuação política enquanto *lobby* setorial. Quando grupos de interesses convergem para o entendimento de que *“a obtenção de determinada demanda depende de uma atuação do poder estatal, esses grupos se utilizarão do lobby como o meio para viabilizar suas demandas”* (CARVALHO, 2009, 33) – ou seja, o *lobby* potencializa a vocalização de um interesse compartilhado pelo grupo com vistas a obter seu atendimento pelos agentes de estado.

Uma política bem elaborada e efetiva precisa atender ao menos três critérios de forma coerente: o desenho dos processos; os instrumentos de escolha do curso de ação; e resultados esperados da implementação da política. Pode-se optar pelo desenho de uma política a partir da teoria ou do mundo da vida, desde que no plano de execução esses dois polos estejam devidamente descritos e vinculados (HOWLETT & MUKHERJEE, 2018). Hill (2004) entende que a formulação de uma política orienta sua implementação, de modo que o governo tem a primazia sobre uma política pública setorial. Comunicação clara, controle eficiente de ações e blindagem ante interferências externas formam um pacote de ferramentas de gestão para produção de políticas

Paladini (2012) compreende o planejamento operacional como parte indispensável da gestão de qualidade. A questão é ter clareza no diagnóstico com vistas a saber se intervenções pontuais podem obter bons resultados ou, pelo contrário, se faz necessária uma abordagem integrada de todo o processo de política pública para prover melhorias efetivas, ou seja, construir uma estratégia que permita a alocação ótima das ferramentas disponíveis. No entendimento de Matias-Pereira (2016) o planejamento permite racionalizar os esforços coletivos nas áreas de gestão de pessoas, recursos materiais e ambiente externo. Em geral o planejamento visa administrar meios escassos para objetivos determinados e antecipar situações futuras com vistas a reduzir as incertezas – o que se coaduna com a abordagem de políticas públicas. Hitt, Ireland & Hoskisson (2011)

defendem a importância dos controles organizacionais para que uma estratégia seja traçada e ações corretivas sejam tomadas quando necessárias. Nesse sentido, os controles financeiros e produtivos orientam as tomadas de decisão da organização e permitem realizar a avaliação da evolução do quadro socioeconômico local.

Basu (2009) destaca a importância da provisão de recursos, entendidos enquanto pessoas, ferramentas e finanças. Aponta para a importância da partilha de saberes e práticas no âmbito da gestão de processos para o contínuo aperfeiçoamento das operações. Andrade & Amboni (2011) compreendem uma peça orçamentária enquanto elemento chave para manejo financeiro com vistas à manutenção das operações ao longo de um período determinado. Nele podem estar previstos ações de manutenção e reparo, aquisição de insumos e implementos, fluxo de caixa e reservas emergenciais. Essa lógica de ação corresponde à racionalidade econômica, a qual pressupõe que as pessoas *“make decisions based on cost-benefit analysis; if you conclude that the costs outweigh the benefits, you do not take the action, but if the benefits are larger than the costs, then you do”* (BARBERIO, 2014, p. 60).

Gouvinhas (2013) compreende a estratégia como uma ferramenta para a organização operar no seu plano interno em relação aos seus colaboradores e se apresentar no plano externo em relação ao público em geral. Portanto, a formulação de uma estratégia corporativa permite à organização estabelecer as bases para o diálogo com seus *stakeholders*. Do ponto de vista da prática do planejamento, Andrade & Amboni (2011) identificam o nível estratégico, pautado no longo prazo e na evolução pretendida para o empreendimento; o nível tático, que atua sobre as peculiaridades de cada setor da organização com vistas a otimizar os resultados mediante ações focalizadas; por fim, o nível operacional, que trata dos meios e maneiras necessários para colocar em prática o sistema de produção e serviços cotidiano.

Matiaske (2013) lembra que a provisão de bens públicos, do ponto de vista racional, somente se efetiva quando os ganhos esperados excedem os custos que incidem sobre as partes envolvidas. Matias-Pereira (2016) reforça a visão aqui descrita, de que o planejamento, constituído por meios e metas, visa estruturar as ações e a alocação de recursos nas diversas etapas da produção. Importante registrar que o planejamento precisa ser pensado para além da conjuntura econômica vigente, dada a alta volatilidade do mercado, precisando levar em conta fatores de longo prazo como as políticas públicas setoriais focadas na alteração das condições socioeconômicas, regime laboral, proteção previdenciária etc.

2.4 A implementação de uma política pública

As políticas públicas vigentes e os respectivos marcos regulatórios são o ponto de partida para a intervenção do agente público, seja para sua implementação, seja para sua alteração com vistas a ajustá-las conforme a orientação política governamental ou mudanças de conjuntura, de modo que o gestor público decide o que fazer empregando *“tools of public administration in order to alter the distribution of goods and services in society in a way that is broadly compatible with the sentiments and values of affected parties”* (HOWLETT & GIEST, 2013, p. 17).

Howlett & Mukherjee (2018) propõem analisar o governo como mediador dos conflitos de interesse social e promotor de uma agenda política que é resultado de um complexo jogo de poder. Uma vez que os interesses sejam incorporados na agenda de governo, espera-se que resulte em políticas efetivas. Nesse ponto, a questão do desenho de uma política se torna essencial para seu sucesso. O conhecimento prévio e experiência acumulada podem colaborar efetivamente para reduzir a margem de erro de uma política. Dessa forma, isso nos leva ao papel da gestão pública enquanto tecnocracia que formata o processo de implementação de uma política pública.

A implementação de uma política pública exige recursos materiais e humanos, uma boa análise de meios e fins, efetiva comunicação entre as partes envolvidas. A disponibilidade de recursos é elemento condicionante para a consecução de uma política. Desse modo, é a partir dos meios disponíveis, previamente ou em função de demanda premente, que o aparato de Estado pode efetivar um plano de ação com vistas a atuar sobre uma questão social (DIAS; MATOS, 2012; GERSTON, 2018). A relevância de se obter meios financeiros e instrumentos de gestão para a efetividade de uma política decorre de que *“the prospects of either implementation failure or partial implementation haunt the public policy-making process. Some of the most common pitfalls include bargaining, lack of funds, changes in priorities, multiple goals, and poor oversight”* (GERSTON, 2018, p. 105). Birkland (2010) aponta que o planejamento de uma política deve prever os custos implicados na sua implementação e sua viabilidade orçamentária (sobre qual o aporte financeiro necessário e quais os meios de provisão para isso), bem como a relação custo/benefício estimada (que pode ser medida auferindo os gastos vis-à-vis a quantidade de pessoas atendidas, p. exe.).

A função pública então ganha destaque, como aponta Gerston (2018, p. 97) *“with each new dimension of government involvement, the policy faces a new power base, a different set of interpretations, and the potential of resource scarcity”*. Dias e Matos (2012) identificam dimensões chaves para se entender a

implementação de uma política pública: a institucional, ou desenho do aparato administrativo responsável pela execução da política; a organizacional, ou a articulação dos agentes de governo com os setores, tanto do Estado quanto da sociedade civil, implicados direta ou indiretamente com a política visada; a conjuntura, que implica no contexto abrangente no qual se deseja aplicar uma política. Gitlow (2009, p. 11) afirma que *“continuous improvement is possible through the rigorous and relentless reduction of common causes of variation around a desired level of performance, in a stable process”*.

Gerston (2018, p. 108) adverte que *“although adopting multiple goals may be a political necessity in order to secure support for a policy’s passage, incomplete coordination of competing objectives into compatible goals can bring on implementation failure”*. Esse contexto reforça a necessidade da atuação das instâncias de coordenação, seja a nível estatal ou associativo. A implementação adequada de uma política depende da articulação entre a burocracia estatal e os agentes no campo de operações.

O Estado deve atuar com sua *expertise* e finanças para criar as condições estruturais com vistas à expansão dos negócios como parte de uma política pública, como explica Birkland (2010, p. 220) *“one rationale for government is that it exists to provide public goods that would ordinarily not be provided by the private sector in the normal course of business”*. A presença de suporte dos órgãos competentes é destacada no âmbito de uma cultura administrativa e matriz produtiva cada vez mais sofisticada, *“in most policy areas, the appointed and career officials in a bureaucracy are among the most experienced and knowledgeable policy actors”* (KRAFT; FURLONG, 2018, p. 165).

Birkland (2010, p. 111) defende que *“offices are characterized by standard operating procedures and rules, often codified, which lay out what an agency can do and how it can do it”*, ressaltando a importância dos conhecimentos em áreas diversificadas como legislação, finanças, gestão de pessoas como componentes indispensáveis ao quadro de colaboradores de uma unidade administrativa. Vedung (2013, p. 393) afirma que *“clients are asked to pass judgment on service accessibility (process up to points of delivery), scope and quality of service provision, or service effects on the recipients themselves (impact at outcome level)”*.

Kingdon (1995) destaca a criação de programas que destinam verbas para ações de intervenção na realidade como atividade típica do fazer política pública. A partir da arrecadação se constitui o erário público e são financiadas as iniciativas que a gestão entende como prioritárias para a promoção do bem coletivo. Como registra Birkland (2010, p. 265) *“capacity encompasses the availability of resources for an implementing organization to carry out its tasks, including monetary and human resources, legal authority and autonomy, and the knowledge needed to effectively implement policy”*. Essa conjunção

entre saber técnico e processo político ajuda a compreender por que *“certain politicians due to their strong interest to legalize certain solution become so called experts and they start to mix political ideology with expert knowledge and they try to present their political ideas as experts knowledge”* (PINTERIČ, 2014, p. 17).

Friedman (2006, p. 487) registra que *“many public programs can be considered public goods or else services provided publicly because of positive externalities. A market would underproduce these services, and one response is public provision”*. Isso significa que há interesses coletivos que não são providos pela livre ação dos indivíduos buscando seus interesses privados no mercado. Sendo assim, a intervenção de Estado e/ou sociedade civil organizada deve envidar esforços para prover o bem em questão para satisfazer uma necessidade coletiva.

Lemieux (2003) destaca que um regulamento vincula um problema social a uma política pública e os agentes implicados no contexto. A normatividade se fundamenta numa percepção da realidade e uma proposta de tratamento do problema posto, com a perspectiva de rearranjar uma situação disruptiva ou promover uma situação desejada. A legislação vigente e as normas institucionais jogam papel importante na conformação das interações entre agricultores no âmbito da associação e desta com o Estado. As regras em uso definem os custos da cooperação e os ganhos esperados, incorporam valores e impõe obrigações. Em suma, cria-se uma cultura organizacional e os modos de agir diante de demandas e oportunidades se padronizam.

O processo de implementação de uma política reúne uma plêiade de atores defendendo interesses difusos e competindo por recursos escassos ou limitados, como expressa Birkland (2010, p. 172) *“the limited amount of time or resources available to any institution or society means that only a limited number of issues are likely to reach the institutional agenda”*. Essa percepção focada na agenda e modo de operação da política pública se torna importante na medida em que reconhecemos que *“the practice of decision making, the balance of power, the type of outputs, the likelihood of policy success, and the specific beneficiaries are often a function of the type of activity public action seeks to regulate”* (JOHN, 2012, p. 5).

A burocracia deve contribuir para a realização de uma ação política por meio de um repertório de regulamentos, processos e dados sobre ações pretéritas que informam as decisões dos atores políticos e estruturam o curso da política. Sendo assim, o controle sobre os processos burocráticos constitui ferramenta essencial para a consecução de uma política pública, como explica Gerston (2018, p. 103) *“if policy makers expect accurate implementation of their goals, their participation in the policy-making process must continue beyond the point at which decisions are made”*, de modo que, uma decisão política demanda atenção continuada para sua efetivação. É preciso ter em mente que uma

política pública perpassa diferentes níveis institucionais, desde nichos de gestão em organismos da sociedade civil, escritórios especializados na esfera estatal e órgãos de fomento internacional. Cada conjunto de atores engajados na promoção de uma política pública formam uma *network* “*as set of public and private corporate actors linked by communication ties for exchanging information, expertise, trust, and other political resources*” (WU; KNOKE, 2013, p. 154).

A implementação de uma política obriga aos gestores a pensar as demais etapas que constituem o ciclo político, bem como os compromissos firmados na construção de uma política são continuamente reafirmados e re-arranjados ao longo do processo. Convém, portanto, destacar aqui a relevância da circulação de ideias e informações, para além da participação formal, como meio de fortalecimento das práticas relacionadas à gestão. Howlett & Giest (2013) pontuam a relevância das *networks* para a compreensão da dinâmica associativa, visto que a dimensão da rede de atores e sua permeabilidade a novas ideias são fatores que podem indicar sua capacidade de adaptação a mudanças no ambiente abrangente.

Humble, Molesky & O'Reilly (2015) alertam para o controle dos processos de gestão e produção como passo necessário para o manejo adequado dos recursos disponíveis com vistas a atender as demandas prementes. A função comunicação é o veículo chave para que o processo funcione. Conforme apontam Hitt, Ireland & Hoskisson (2011, p. 311) “*o controle estratégico exige uma comunicação ampla entre os gerentes responsáveis pela sua utilização para avaliar o desempenho*” com vistas a prover serviços de qualidade tanto em relação ao atendimento satisfatório das demandas quanto à redução de desperdícios no processo.

Na implementação de um serviço coletivo, é tarefa precípua dos gestores verificar inaptações à realidade e o compromisso das partes envolvidas, visto que os resultados dependem do grau de ajuste ao contexto de ação e de um certo nível de cooperação entre as partes. A utilidade do serviço prestado exige uma articulação adequada entre gestão e utentes com vistas a prover um atendimento eficiente dadas as especificidades de demanda e as condições de oferta (KNOEPFEL *et al.*, 2007).

2.5 A gestão aplicada à política pública

Para Uslander (2003) uma atuação incívica do Estado sobre problemas sociais pode criar as condições necessárias para a confiança interpares, o direcionamento com vistas a objetivos

estratégicos e o suporte técnico e material necessário às ações. Sendo assim, o Estado pode promover soluções para demandas coletivas a partir da elaboração e implementação de um corpo de normas de referência, instituições de suporte e financiamento de ações. O ponto chave é que a fiabilidade do governo funciona como meio de acreditação das partes envolvidas numa ação mediada, visto que a estrutura de gestão pública é capaz de criar uma ambiência regulada que favorece os negócios e intercâmbios em geral, o que inclui da promoção de networks e capital social.

Eakin (2020) destaca o papel da *compliance* para a gestão de empreendimentos. Com a informatização dos negócios e a aceleração do ciclo produtivo, criaram-se mecanismos mais ágeis de controle em tempo real daquilo que é realizado por uma organização, de modo a identificar com mais exatidão eventuais falhas e desvios que demandam correção – que se aplica também à observância do regimento interno que norteia a conduta dos associados num empreendimento coletivo.

Friedman (2006, p. 492) destaca *“aspects of management such as pricing and quality control in order to find behavior that matters for policy analysis”*, de modo que, o controle dos custos envolvidos num empreendimento de política pública e a responsabilização das partes envolvidas na medida de suas capacidades financeiras constitui parte relevante do processo de ordenamento das ações no campo. Tachizawa & Andrade (2008) realçam a governança corporativa e da gestão empresarial em situações cada vez mais complexas, nas quais questões ambientais e sociais são crescentemente mais importantes para o êxito e sobrevivência nos negócios. Em pauta estão as relações de poder, os meios de suporte e as conexões estabelecidas entre Estado e sociedade civil para fins de provisão de política setorial. Birkland (2010, p. 116) entende que *“government agencies provide services that are uneconomical for the private sector to provide directly, or they carry out the tasks that we demand from government but that we have chosen not to ask the private sector to provide”*.

Andrade & Amboni (2011, p. 145) compreendem que a maleabilidade em matéria de gestão *“possibilita a construção e a reconstrução permanente, a partir das explicações situacionais oriundas das circunstâncias das realidades interna e externa da organização”*, criando um sistema dinâmico com maior capacidade de adaptação às mudanças conjunturais. Cole (2011, p. 22) observa que *“in a public sector organization, it may be that disparate goals exist across the entire government enterprise (with no common linkage of strategic plans, goals, and objectives) and also within individual organizations and divisions”*. Essa divergência

de objetivos cria um ambiente propício para conflitos que podem minar as políticas públicas setoriais.

McInerney (2018) afirma que as estruturas de gestão se constituem ao longo do tempo e as mudanças são graduais. A burocracia tende a criar uma cultura autônoma de resolução de demandas, na qual as regras positivadas, de um lado, e as práticas usuais, de outro lado, se somam na formação de um perfil gerencial. Por isso, Eakin (2020) entende que é preciso conectar as funções para que o sistema gerencial seja eficaz. Isso deriva da constatação de que os sistemas de gestão tratam de temas que ocorrem conectados na realidade, de modo que temos problemas aninhados que demandam ações conjuntas. Sendo assim, quanto mais conectados os setores especializados da administração pública, mais produtiva tende a ser a interferência na realidade em termos de resultados obtidos.

Birkland (2010, p. 43) considera que *“interest groups are important—perhaps central—to the policy process because the power of individuals is greatly magnified when they form groups”*. Podemos dizer que o grupo de interesse é uma decorrência lógica de um processo de ação coletiva articulada em função de demandas bem definidas. Para isso podem angariar recursos entre as partes implicadas para promover ações, obter vantagens comparativas em negociações no mercado e acesso a políticas públicas direcionadas a suas demandas.

Boutilier (2009) enfatiza o papel dos stakeholders como agentes afetados por uma ação coletiva. A lógica é que, por um efeito *spillover*, determinadas ações estravassam o círculo dos agentes promotores incidindo sobre outros atores que se situam às margens da iniciativa coletiva. Políticas de caráter territorial, na impossibilidade de obter a colaboração ativa dos implicados pela livre adesão ou pela coercitividade, tendem a conviver com diferentes níveis de participação e integração dos atores atingidos pelas ações – nesses casos, a pauta mínima é a obtenção do aval generalizado para tornar a ação sustentável.

Se, como vimos até aqui, uma política pública visa conectar uma demanda social com uma ação estatal correspondente, devemos então indagar de que forma a sociedade civil articula sua participação na produção e efetivação de políticas públicas. Nesse sentido, Avritzer (2008) estende o conceito de participação para a esfera institucional, identificando como instituições participativas aquelas que praticam a incorporação de cidadãos e sociedade civil organizada como parte do seu processo deliberativo. Nesse prisma haveria três desenhos institucionais permeáveis à participação:

1. A forma mais conhecida é a *up-down* na qual a gestão institucional promove a consulta às partes

interessadas na confecção da proposta de ação; 2. A segunda forma consiste na partilha de poder entre atores estatais e sociedade civil de modo continuado, como parte constitutiva do processo de gestão; 3. A terceira implica no *recall* das decisões dos atores estatais pela sociedade civil, ou seja, o público pode referendar ou indeferir a proposta de ação. Sendo assim, o Estado pode prever meios de acolhimento da participação civil na produção de soluções para problemas sociais. Em ambiente democrático a abertura estatal à participação civil deve ser característica intrínseca da gestão pública, variando o formato e dinâmica da participação conforme o desenho institucional.

2. 6 A avaliação de política pública

Um pressuposto relevante para o campo de estudo das políticas públicas é a possibilidade contribuir para o aperfeiçoamento das práticas de gestão. Na exposição de Prewitt, Schwandt e Straf (2012) o uso da ciência na provisão de políticas consiste em entender como a pesquisa pode gerar ganhos ao processo de decisão e gestão pública. O argumento básico é de que informação bem elaborada e devidamente tratada amplia a precisão da política na resolução de uma situação-problema. Para entender a política pública na prática, os autores propõem levar em conta três fatores: a argumentação política - o que torna um argumento plausível no âmbito político?; o processo psicológico - como se dá o convencimento dos atores sociais envolvidos?; a perspectiva sistêmica – qual a lógica institucional na promoção de determinadas práticas? Vamos proceder a devida análise de cada um desses elementos.

A argumentação política implica na habilidade de promover ideias e propostas em ambiente de discussão, que pode objetivar o esclarecimento de questões e também a deliberação com vistas à ação prática. Basicamente, têm-se inúmeras questões sociais e potenciais respostas a cada uma. Qual conjunto de “questão e resposta” terá espaço na agenda de política pública é algo a ser definido. E a argumentação política é uma ferramenta indispensável nesse processo. A interpretação da realidade e como lidar com os problemas identificados são tema de discussão, persuasão e dissuasão no contexto da gestão pública. Validar uma agenda política ou proposta de ação perante a opinião pública, corpo técnico e público-alvo exige a capacidade de comunicação no sentido de gerar um ambiente favorável a uma medida específica. A mobilização de dados, informações e estatísticas derivadas de pesquisas científicas jogam papel importante na legitimação dos argumentos.

O processo psicológico incide sobre a política pública na medida em que afeta o modo como os agentes tomam suas decisões. Os gestores públicos, bem como grupos de pressão e *lobbies*, coexistem num contexto que incentiva o uso da *expertise* e do *insight* como mecanismos geradores de soluções para situações-problema. Criatividade, bricolagem e trocas de experiências são meios de incremento às práticas políticas. As dinâmicas geradas em grupo de decisores influenciam a forma como os problemas são vistos e as soluções imaginadas. Ideologias, cosmovisões e filosofias de vida estruturam o *framework* que os agentes utilizam para interpretar a realidade e produzir decisões. As noções de verdade e de “prioridade são produzidas na interseção da experiência passada, a comunicação presente e a projeção de mundo, criando uma massa crítica que impulsiona os agentes num determinado curso de ação – a agenda pública é produto da realidade imaginada e partilhada coletivamente.

A perspectiva sistêmica toma como pressuposto a constatação de que a realidade é complexa. A ciência fraciona a realidade em fenômenos isolados para fins puramente analíticos. A visão sistêmica, por sua vez, permite um olhar ampliado e integrado do cenário no qual se enraíza uma ação de política pública. Potencializar o conhecimento acumulado nas diversas áreas da gestão pública e prever os riscos de não agir, pareando os mesmos com a oportunidades de ação, podem ser ferramentas úteis para promover alterações significativas da realidade. Essa visão integradora permite conjugar três fatores essenciais na análise de política pública: os fatores econômicos (como produzir o que precisamos?), os fatores humanos (com quem produzir o que precisamos?) e os fatores ambientais (como equilibrar os fatores econômicos e humanos com o ecossistema abrangente?). Assim, a interconexão da realidade e a sinergia entre os atores sociais se tornam-se foco da análise sistêmica.

Cortes e Lima (2012) entendem que a sociologia tem contribuído para a análise de políticas públicas em duas linhas distintas: o enfoque nas instituições – como os grupos sociais se organizam em torno de pautas identitárias ou materiais para apresentar demandas de políticas públicas; e o enfoque nos atores – como as pessoas no mundo da vida constroem suas pautas de políticas públicas e as partilham com vistas a mobilizar a atenção de opinião e poder público. As autoras destacam o papel do arcabouço normativo na formação e efetivação das políticas públicas, afirmando que, em toda proposta de intervenção na realidade, existe uma base axiológica sobre como a realidade deveria ser – construir essa realidade projetada é parte significativa de uma agenda de política pública. Entendemos que essas duas linhas de análise implicam distintas portas de

entrada ao processo de entendimento de uma política pública, visto que, em algum momento da análise, será preciso integrar instituições e atores no mesmo plano analítico.

Vedung (2013) destaca o papel da avaliação realizada pelos *stakeholders* para orientar as ações dos gestores e pautar a agenda da política pública. Para que as ações de governo sejam bem-sucedidas contribui a criação de um ambiente de confiança no qual gestores e stakeholders compreendem os objetivos das políticas implementadas e envidam esforços para sua consecução. Dunn (2017) entende que a avaliação de política pública pelos seus operadores e gestores permite verificar a validade das ações empreendidas pela análise de performance dos meios e técnicas empregados, contrastar os objetivos prévios com a realidade posterior à implementação da política e prescrever alterações e inovações que possam aperfeiçoar as práticas de intervenção na realidade.

A análise custo-benefício de acordo com Fischer (1995) tem um caráter contábil e visa verificar se o saldo obtido com a operação de uma política pública é positivo ou negativo quando comparado com os custos de sua execução. Por isso mesmo é indicada para verificar o valor econômico de uma determinada política. O objetivo básico é determinar a taxa de retorno obtida pelas ações permitindo ao gestor avaliar se o investimento é satisfatório e decidir sobre sua continuidade, alteração ou mesmo supressão. Rodrigues (2014) entende o desperdício como o diferencial entre a qualidade potencial (a relação ótima) e a qualidade efetiva (a relação real). Pinto (2009), por sua vez, compreende o desperdício como toda atividade que não agrega valor à produção e serviços, de modo que o mal uso de recursos humanos e materiais pode incidir em elevação de custos e insatisfação dos clientes/usuários.

Ao discutir os desperdícios que geramos, Pinto (2009) difere entre: o tipo puro, que consiste em atividades e práticas dispensáveis, como deslocamentos e paralisações; e o tipo necessário, que aponta para atividades que não agregam valor *per se*, mas que são indispensáveis para o processo produtivo, como inspeções e produção de relatórios - podemos acrescentar aqui o desperdício estrutural ou sistêmico, que deriva do modo como as operações estão desenhadas a partir da disponibilidade dos fatores de produção. Paladini (2012) destaca a função controle como parte fundamental do processo de melhoramento continuado do sistema produtivo. Monitorar o fluxo de entradas e saídas alimenta a busca por soluções para desperdícios ocasionais ou persistentes.

Fialho, Silva e Saragoça (2017) compreendem o diagnóstico como uma forma de conhecimento derivada das informações coletas e tratadas pela gestão técnica, com vistas a prover

uma hierarquia de prioridades e subsidiar o processo decisório. Dye (2013, p. 18) defende que *“a rational policy is one that achieves maximum social gain; that is, governments should choose policies resulting in gains to society that exceed costs by the greatest amount, and governments should refrain from policies if costs exceed gains”*. Note-se que a definição do que se deve compreender como ganhos sociais é política, tendo em vista as prioridades elencadas pela gestão pública em consonância com as demandas populares. Birkland (2010) endossa a perspectiva de que os ganhos sociais devem ter precedência sobre os dispêndios financeiros para se auferir a validade de uma política pública.

Não ignoramos que subsiste em muitos contextos uma cultura refratária à realização de avaliação de políticas públicas, mas acreditamos que isso pode ser superado com a prática reiterada e o efetivo diálogo com as instituições para entendimento da importância de realizar avaliações sistemáticas (FARIA, 2005). Por fim, itens como a conjuntura política e as variáveis econômicas jogam relevante papel na compreensão da dinâmica de uma política pública. Espera-se que, uma intervenção social, passe por algum nível de negociação com os atores envolvidos e isso pode afetar sua própria evolução e condições de sucesso.

Ressaltamos que a avaliação de políticas públicas transita entre o planejado e o executado. Para que seja efetivada, deve-se estabelecer com clareza seus critérios, que podem ir desde a relevância social até sua resolutividade ante problemas e demandas sociais. A avaliação de políticas públicas tem inúmeras utilidades, destacando-se o suporte à gestão com vistas ao aperfeiçoamento contínuo das práticas e qualidade dos serviços prestados (HANBERGER, 2001; JOHN, 2012).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos que o *starting point* para a emergência do campo das políticas públicas consistiu na crise do *welfare state* e a percepção de que a alocação de recursos públicos demanda uma abordagem especializada. A política pública é entendida como ação governamental direcionada à resolução de problemas identificados na agenda de gestão pública. Nesse sentido é campo profícuo para a atuação da tecnocracia alocada na estrutura estatal. Essa atuação especializada se expressa nas políticas setoriais as quais geram subsistemas com lógica de operação e recursos próprios. Os atores sociais envolvidos na produção de políticas públicas incluem o Estado como entidade política e territorial, o governo como instância de gestão pública e a sociedade civil como constelação de sujeitos e fonte de demandas coletivas. A interação entre órgãos de Estado e sociedade civil deve

permitir o aperfeiçoamento das práticas em gestão pública e a melhoria dos serviços prestados. O controle social dos gastos públicos se torna aqui uma ferramenta importante para a responsabilização dos executores de políticas.

Indicamos diferentes modelos de análise que permitem mapear os principais vetores que constituem uma política pública. O institucionalismo histórico – a capacidade de *enforcement* do Estado, instituições como vetor estruturante das políticas públicas; O incrementalismo – o processo de acumulação de ocorrências de problemas sociais e tentativas de soluções; o reposicionamento de estratégias com vistas a ajustes aos problemas em tela; de elite – a assimetria de poder interfere na produção de políticas e alocação de recursos, bem como os saberes especializados direcionam o escopo das políticas.

A relevância da tecnocracia no desenho de políticas e sua implementação; do conflito - tendo em vista recursos escassos a gestão pública precisa estabelecer prioridades, o que deflagra processo competitivo no seio da plêiade de postulantes ao acesso às políticas públicas; de fluxos, redes e comunidades - a percepção das políticas como processos dinâmicos que se espraiam por redes de atores sociais e mobilizam comunidades de defesa de interesses; do equilíbrio pontuado – que introduz na análise as oscilações da atuação do poder público na resolução de problemas sociais.

A conjuntura interfere na viabilidade de uma política e a obtenção de informações de qualidade está na base da construção de ações efetivas; a coalizão de defesa – implica o reconhecimento da existência de uma miríade de interesses e atores que constituem demandas coletivas, destacando a articulação entre diferentes atores sociais evidencia a dimensão política da resolução de problemas sociais.

A formulação da política pública opera na interseção entre as demandas populares, interesses governamentais e saberes técnicos. Importante ressaltar o papel das crenças e valores na formatação da agenda de política pública e no desenho das resoluções. Em especial as políticas setoriais têm sua própria lógica de operação e articulação com segmentos específicos da sociedade civil que demandam atenção particular. Nesse sentido divisamos o aspecto estratégico de longo prazo, o plano tático de ação para melhoria das intervenções sociais e o desenho das operações em campo para efetivação das políticas públicas.

Isso nos leva à implementação de políticas públicas e a importância dos marcos regulatórios para a direção das decisões e ações em políticas públicas – após definir o que fazer, é preciso indicar

como fazer e nesse caso, normas e legislação demarcam os limites para a ação estatal. A percepção de inadequações demanda o ajuste contínuo das ações em políticas públicas com vistas a tornar viável a implementação de soluções para os problemas sociais em perspectiva.

A importância das ferramentas e técnicas de gestão reside justamente na necessidade de equacionar recursos humanos, materiais e financeiros para a consecução dos objetivos traçados por uma política. Nesse sentido, controles de qualidade e de gastos são ferramentas essenciais para a validação das políticas e seu aperfeiçoamento tendo em vistas os interesses públicos. O ambiente democrático enseja o ativo concurso da sociedade civil na gestão de empreendimentos sociais.

Por fim, destacamos os elementos centrais para realização de avaliação de políticas, a argumentação na defesa de posições políticas, o processo de persuasão das partes envolvidas e a constatação da complexidade da realidade social como fatores estruturantes da política na prática. A integração de instituições e atores sociais na produção de ações de enfrentamento de problemas coletivos deve ser considerada como parte constitutiva da equação, de modo que a mobilização social é ponto crucial para que uma diretiva estatal seja efetivada. Nesse sentido, ressaltamos o papel de stakeholders para que uma agenda política avance e obtenha legitimidade social, bem como apontamos a importância de que uma política seja avaliada pelos usuários com vistas a auferir a qualidade dos serviços prestados e envidar esforços para sua melhoria.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, R. O. B. de; AMBONI, N. **Fundamentos de administração para cursos de gestão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- ARARAL, E; SCHUYLER, R. The institutional analysis and development framework. In: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013.
- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. de L. Modelos de análise das políticas públicas. Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, **Sociologia, Problemas e Práticas**, 83, 2016.
- BARBERIO, R. P. **The politics of public policy**. Essex-England: Pearson Education Limited, 2014.
- BASU, R. **Implementing Six Sigma and Lean: A Practical Guide to Tools and Techniques**. Elsevier: Oxford, UK, 2009.
- BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public making**. New York: M. E. Sharp, 2010.
- BOBROW, D. B. Social and Cultural Factors: Constraining and Enabling. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford Handbook of public policy**. New York: Oxford University Press, 2008.
- BOUSHEY, G. The punctuated equilibrium theory of agenda-setting and policy change. In: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013.
- BOUTILIER, R. **Stakeholder Politics: social capital, sustainable development and the corporation**. Greenleaf Publishing/Stanford University Press, Stanford, California, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, Feb. 2017.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, BIB, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.
- CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 101, p. 57-76, Mar. 2015.

CHRISTOFOROU, A. Social Capital: Intuition, Precept, Concept and Theory. In: PISANI, E.; FRANCESCHETTI, G.; SECCO, L.; CHRISTOFOROU, A. (Editors). **Social Capital and Local Development: From Theory to Empirics**. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

COCHRAN, C. L.; MALONE, E. F. **Public policy: perspectives and choices**. 5a. ed. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2014.

COLE, B. **Lean-six sigma for the public sector: leveraging continuous process improvement to build better governments**. Milwaukee, WI: American Society for Quality, Quality Press, 2011.

CORTES, S. V.; LIMA, L.L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, 87: 33-62, 2012.

COSTA, V., M. F. Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa. **Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP**, v.06, p.137-166, 2015.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. Ed. Atlas: São Paulo, 2012.

DODDS, A. **Comparative public policy**. Palgrave Macmillan. London: Palgrave Macmillan UK, 2013.

DUNN, W. N. **Public policy analysis: an integrated approach**. London: Routledge, 2017.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Boston: Pearson, 2013.

EAKIN, K. **Office Lean: Understanding and Implementing Flow in a Professional and Administrative Environment**. Routledge/Productivity Press: New York, 2020.

EDWARDS, M.; HOWARD, C.; MILLER, R. **Social policy, public policy: from problem to practice**. Sidney - Australia: Allen & Unwin, 2001.

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, Dec. 2016.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online], v. 20, n. 59, pp. 97-110, 2005.

FIALHO, J.; SILVA, C. A. da; SARAGOÇA, J. **Diagnóstico social: teoria, metodologia e casos práticos**. 2ª. ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2017.

FISCHER, F. **Evaluating public policy**. Nelson-Hall Publishers: Chicago, 1995.

FRIEDMAN, B. I. Policy analysis as organizational analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (editors). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford University Press Inc., New York, 2006.

GERSTON, L. N. **Public policy making: process and principles**. New York: Routledge, 2018.

GOUVINHAS, R. P. Estratégias da organização para motivadores mercadológicos para o desempenho ambiental. In: ADISSI, P. J.; PINHEIRO, F. A.; CARDOSO, R. da S. **Gestão ambiental**. - 1.ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

GREEN-PEDERSEN, C; PRINCEN, S. Punctuated equilibrium theory. In: ZAHARIADIS, N. **Handbook of public policy agenda setting**. Northampton: Edward Elgar, 2016.

HANBERGER, A. **Evaluation**. Sage Publications: London, 2001.

HILL, M. **The public policy process**. New York: Longman, 2004.

HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. **Administração estratégica: competitividade e globalização**. 2. ed – São Paulo: Cengage Learning, 2011.

HOWLETT, M.; GIEST, S. The policy-making process. In: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. **Routledge handbook of policy design**. Routledge: New York, 2018.

HUMBLE, J.; MOLESKY, J.; O'REILLY, B. **Lean Enterprise**. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, Inc., 2015.

JOHN, P. **Analyzing public policy**. 2a. edition. Routledge: New York, 2012.

KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F.; HILL, M. **Public policy analysis**. The Policy Press: Bristol, 2007.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public policy: politics, analysis, and alternatives**. California: CQ Press, 2018.

LEMIEUX, V. **Les politiques publiques et les alliances d'acteurs**. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2003.

MATIASKE, W. **Social capital in organizations: an exchange theory approach**. Cambridge Scholars Publishing, Newcastle, 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

McINERNEY, C. The Ghost in the Machine: Enabling Public Administration for an Enabling State. *In*: SHÉ, Éidín Ní; BURTON, Lorelle J.; DANAHER, Patrick Alan (editors). **Social Capital and Enterprise in the Modern State**. New York: Palgrave Macmillan, 2018.

PALADINI, E. P. Perspectiva Estratégica da Qualidade. *In*: CARVALHO, Marly Monteiro de; PALADINI, Edson Pacheco. (coords). **Gestão da qualidade: Teoria e Casos**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Elsevier/ABEPRO, 2012.

PETERS, B. G. Institutionalism and Public Policy. *In*: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (eds) **Contemporary approaches to public policy: theories, controversies and perspectives**. London: Palgrave Macmillan UK, 2016.

PINTERIČ, U. **Rethinking public policies** [Elektronski vir]. - El. knjiga. - Novo mesto: Faculty of Organization Studies, 2014.

PINTO, J. P. **Pensamento Lean: a filosofia das organizações vencedoras**. Lisboa: Lidel Edições Técnicas, 2009.

PREWITT, K; SCHWANDT, T.A.; STRAF, M.L (*Editors*). **Using science as evidence in public policy**. Committee on the Use of Social Science Knowledge in Public Policy, Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: The National Academies Press, 2012.

RODRIGUES, M. V. **Ações para a qualidade: gestão estratégia e integrada para a melhoria dos processos na busca da qualidade e competitividade**. 5. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez., 2006, p. 20-45.

TACHIZAWA, T; ANDRADE, R. O. B. de. **Gestão socioambiental: estratégias na nova era da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

THISSEN, W. A. H. Diagnosing Policy Problem Situations. *In*: THISSEN, W. A. H.; WALKER, W. E. **Public policy analysis: new development**. Boston: Springer US, 2013.

USLANER, E. M. Trust, Democracy and Governance: Can Government Policies Influence Generalized Trust? *In*: HOGGHE, Marc; STOLLE, Dietlind (editors). **Generating social capital: civil society and institutions in comparative perspective**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

VEDUNG, E. Six models of evaluation. *In*: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013.

WEIBLE, C. M.; JENKINS-SMITH, H. C. The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues. In: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (editors) **Contemporary approaches to public policy**: theories, controversies and perspectives. London: Palgrave Macmillan UK, 2016.

WU, C.; KNOKE, D. Policy network models. In: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013.

ZAHARIADIS, N. **Handbook of public policy agenda setting**. Northampton: Edward Elgar, 2016.