

Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos

Maria das Graças Rua

Este texto se destina àqueles que não são especialistas em políticas públicas e tem como objetivo esclarecer alguns conceitos e teorias úteis à análise de políticas públicas (1).

I

As sociedades modernas têm, como principal característica, a diferenciação social. Isto significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc), como também possuem idéias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer da sua existência. Tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e freqüentemente envolva conflito: de opinião, de interesses, de valores, etc. Entretanto, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis. Para isto, existem apenas dois meios: a coerção pura e simples e a política. O problema com o uso da coerção é que, quanto mais é utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo.

Resta, então, a política. Esta envolve coerção - principalmente como possibilidade - mas que não se limita a ela. Cabe indagar, então, o que é a política. Uma definição bastante simples é oferecida por Schmitter: política é a resolução pacífica de conflitos. Entretanto, este conceito é demasiado amplo, restringe pouco. E' possível delimitar um pouco mais e estabelecer que a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.

As políticas públicas (policies), por sua vez, são outputs, resultantes da atividades política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Um exemplo encontra-se na emenda constitucional para reeleição presidencial.

1 As idéias compiladas não são de minha autoria, mas reúnem as contribuições de diversos autores clássicos na área de políticas públicas, que tenho usado correntemente em minhas aulas sobre o assunto. Todos esses autores estão referidos na bibliografia dos cursos que ofereço sobre políticas públicas.

Trata-se de uma decisão, mas não de uma política pública. Já a privatização de estatais ou a reforma agrária são políticas públicas.

Além disso, por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são 'públicas' - e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter "imperativo". Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.

As políticas públicas envolvem, portanto, atividade política. Para usar a linguagem de Easton, resultam do processamento, pelo sistema político, dos inputs originários do meio ambiente e, freqüentemente, de withinputs (demandas originadas no interior do próprio sistema político).

Ainda de acordo com Easton, os inputs e os withinputs podem expressar demandas e suporte. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social, etc. Podem ser, ainda, demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, acesso a cargos públicos para estrangeiros, organização de associações políticas, direitos de greve, etc. Ou ainda, demandas de controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados, etc.

O suporte ou apoio nem sempre estão diretamente vinculados a cada demanda ou política específica. Geralmente, estão direcionados para o sistema político ou para a classe governante. Por outro lado, embora os inputs de apoio nem sempre estejam diretamente vinculados a uma política, eles não podem estar **sempre** totalmente desvinculados das políticas governamentais, pois neste caso o governo não conseguiria cumprir seus objetivos.

Exemplo de suporte ou apoio são a obediência e o cumprimento de leis e regulamentos; atos de participação política, como o simples ato de votar e apoiar um partido político, o respeito à autoridade dos governantes e aos símbolos nacionais; a disposição para pagar tributos e para prestar serviços, como por exemplo o serviço militar, etc. Mas podem ser também atos mais fortes, como o envolvimento na implementação de determinados programas governamentais, a participação em manifestações públicas, etc;

Assim, quando os empresários, por exemplo, deixam de pagar impostos, constata-se a ausência de um input de apoio; o mesmo ocorre com a sonegação de impostos em geral, com a abstenção eleitoral, com as manifestações contra os governantes: estes fatos significam que falta apoio - seja ao governo, seja ao próprio sistema político.

Um outro fato a considerar é o de que os inputs de demanda e de apoio não estão restritos ao plano interno da sociedade nacional. De fato, principalmente no mundo moderno, onde vem se acelerando o processo de globalização da economia e de redução das barreiras nacionais, cada país é - cada vez mais - afetado pelo que acontece com os outros países. Basta

lembrar os abalos recentemente provocados na economia brasileira pelas crises do México e da Argentina.

Finalmente, os withinputs também expressam demandas e apoio e distinguem-se dos inputs pelo fato de que são provenientes do próprio sistema político: dos agentes do executivo (ministros, burocratas, tecnocratas, etc) dos parlamentares, dos governadores de estado, do judiciário.

Assim, de maneira bastante simplificada, podemos considerar que grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelo atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo que articulam os apoios necessários. Na realidade, o próprio atendimento das demandas deve ser um fator gerador de apoios - mas isto nem sempre ocorre, ou, mais comumente, ocorre apenas parcialmente. De qualquer forma, é na tentativa de processar as demandas que se desenvolvem aqueles "procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos" que caracterizam a política.

Quanto às demandas, alguns aspectos devem ser considerados. Existem, basicamente, três tipos de demandas: as demandas novas, as demandas recorrentes e as demandas reprimidas.

As demandas novas são aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. Novos atores são aqueles que já existiam antes mas não eram organizados; quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos (1[2]). Novos problemas, por sua vez, são problemas que ou não existiam efetivamente antes -como a AIDS, por exemplo - ou que existiam apenas como "estados de coisas", pois não chegavam a pressionar o sistema e se apresentar como problemas políticos a exigirem solução. Um exemplo é a questão ambiental.

As demandas recorrentes são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental (2[3]).

Quando se acumulam as demandas e o sistema não consegue encaminhar soluções aceitáveis, ocorre o que se denomina "sobrecarga de demandas": uma crise que ameaça a estabilidade do sistema. Dependendo da sua gravidade e da sua duração, pode levar até mesmo à ruptura institucional. Mesmo que isto não ocorra, o sistema passa a lidar com crises de governabilidade: pressões resultantes da combinação do excesso ou complexidade de

1[2] Um exemplo são os evangélicos, no Brasil. Até cerca de dez anos atrás eles existiam, mas não tinham efetivo peso político. Hoje são uma parcela importante do eleitorado, com uma bancada própria no Congresso. No caso dos Estados Unidos, um novo ator político, que emergiu em torno da década de setenta foram os homossexuais, que formaram poderosas associações.

2[3] No caso brasileiro, um exemplo é a reforma agrária. O Estatuto da Terra tem mais de trinta anos de idade, o assunto foi votado na Constituinte, aprovou-se mais tarde a Lei Agrária e ainda hoje o problema da reforma agrária não se encontra resolvido.

demandas - novas ou recorrentes - com withinputs contraditórios e redução do apoio ou suporte.

As demandas reprimidas são aquelas constituídas por "estados de coisas" ou por não-decisões, que serão discutidos adiante.

II

Conforme foi visto acima, a política compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos. Quem são os envolvidos nestes conflitos? São os chamados "atores políticos". Os atores políticos são diversos e possuem características distintas.

Para começar, pode-se distinguir entre atores públicos e atores privados. Os atores públicos são aqueles que se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a estas funções. Dentre os atores públicos, por sua vez, pode-se diferenciar, grosso modo, duas categorias: os políticos e os burocratas (3[4]).

Os políticos são aqueles atores cuja posição resulta de mandatos eletivos. Por isso, sua atuação é condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. São os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do executivo federal.

Os burocratas, por sua vez, devem a sua posição à ocupação de cargos que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de carreira pública. Controlam, principalmente, recursos de autoridade e informação. Embora não possuam mandato, os burocratas geralmente possuem clientelas setoriais. Além disso, eles têm projetos políticos, que podem ser pessoais ou organizacionais (como a fidelidade à instituição, o crescimento da organização à qual pertencem, etc). Por isso, é comum haver disputas não apenas entre políticos e burocratas, mas também conflitos entre burocracias de diferentes setores do governo.

Entre os atores privados destacam-se os empresários. Sem qualquer sombra de dúvida, são atores dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas, já que são capazes de afetar a economia do país: controlam as atividades de produção, parcelas do mercado e a oferta de empregos. Os empresários podem se manifestar como atores individuais isolados ou como atores coletivos (4[5]).

3[4] Outro tipo de ator - que tanto pode ser público como privado - são os tecnocratas. Trata-se de altos diretores de empresas públicas (estatais) ou privadas. São dotados de excelente formação técnica, grande competência executiva e geralmente transitam entre as empresas privadas e as empresas públicas.

4[5] Geralmente os empresários mobilizam seus lobbies para encaminhar suas demandas e pressionar os atores públicos, mas não são apenas os empresários que constituem grupos de pressão. Os grupos de pressão podem ser regionais (ex: Frente de Prefeitos, governadores do Nordeste, políticos e empresários da Zona Franca de Manaus), podem ser setoriais (ex: produtores de calçados, indústria têxtil, informática, etc). Podem, ainda, ser movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. Podem ser institucionais, como as igrejas e as ONGs.

Um outro ator importante são os trabalhadores. O seu poder resulta da ação organizada, portanto, atuam através de seus sindicatos, que eventualmente são ligados a partidos, ONGs e até mesmo a igrejas. No caso dos trabalhadores, é importante considerar que, dependendo da importância estratégica do setor onde atuam, podem dispor de maior ou menor poder de pressão (5[6]).

Além disso, é preciso considerar que nos países onde grande parte da economia foi estatizada, os servidores públicos de alguns setores são capazes de virtualmente - parar o país. No Brasil, por exemplo, é importante ter em mente que o serviço público está quase totalmente sindicalizado e os sindicatos de servidores públicos, são na sua maioria, ligados a combativas centrais sindicais.

Outro ator de grande importância no processo político são os agentes internacionais. Podem ser agentes financeiros como o FMI, o Banco Mundial, etc., cuja importância é óbvia no que diz respeito a questões econômicas. Podem ser organizações ou governos de países com os quais se mantêm relações de troca importantes e que podem afetar não apenas a economia, mas também a política interna do país. Um exemplo foi a atuação dos EUA em questões como a Lei de Patentes, etc. Outro é a atuação da Anistia Internacional na questão dos desaparecidos políticos. Um outro exemplo encontra-se na atuação de organizações ecológicas em tomo de problemas como a preservação da Amazônia. Hoje, além disso, é preciso ter em mente que existe um outro tipo de agente no cenário internacional: os chamados atores transnacionalizados, que atuam em escala global, concentrando atomizadamente vastas parcelas de poder, notadamente no mercado financeiro e nas telecomunicações, mas também no mercado de armas e no crime organizado.

Finalmente, embora não atue diretamente, não se pode ignorar o papel da mídia. Principalmente os jornais e a televisão são importantes agentes formadores de opinião, que possuem capacidade de mobilizar a ação de outros atores. Na verdade, principalmente a televisão, tem um grande poder de formar a agenda de demandas públicas, de chamar a atenção do público para problemas diversos, de mobilizar a indignação popular, enfim, de influir sobre as opiniões e valores da massa popular, E' importante assinalar, ainda, que a mídia impressa e/ou eletrônica pode ser, ao mesmo tempo ou alternativamente, um ator, um recurso de poder e um canal de expressão de interesses.

Como identificar os atores em uma política pública? Existem diversos critérios. Entretanto, o mais simples e eficaz é estabelecer quem tem alguma coisa em jogo na política em questão. Ou seja, quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão.

5[6] Um caso exemplar, no Brasil, foi a atuação grevista dos caminhoneiros no início da década de oitenta. Existem diversos setores de atuação dos trabalhadores que são cruciais, mas pode ocorrer que, dentro de um setor, uma área específica seja de importância fundamental. Por exemplo, no caso das greves bancárias, uma área fundamental é o processamento de dados: se esta área parar, então o sistema deixa efetivamente de funcionar, tenha a categoria aderido à greve ou não.

III

Uma situação pode existir durante muito tempo, incomodando grupos de pessoas e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Neste caso, trata-se de um "estado de coisas" - algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão. Quando este estado de coisas passa a preocupar as autoridades e se torna uma prioridade na agenda governamental, então tornou-se um "problema político".

Mas nem sempre isso acontece. Algumas vezes existem situações que permanecem "estados de coisas" por períodos indeterminados, sem chegar a serem incluídos na agenda governamental, pelo fato de que existem barreiras culturais e institucionais que impedem que sequer se inicie o debate público do assunto. Existem muitos exemplos: o estatuto da propriedade privada não é, de forma alguma, um objeto de debate político nos EUA. Os direitos da mulher não entram na pauta governamental de diversos países do Oriente Médio. No Brasil, só muito recentemente chegou à agenda de debates a questão da legalização das relações entre homossexuais, a discriminação do aborto, etc. Nesses casos, configura-se o que Bachrach e Baratz conceituam como "não-decisão".

A não decisão não se refere à ausência de decisão sobre uma questão que foi incluída na agenda política. Isso seria, mais propriamente resultado do emperramento do processo decisório. Não-decisão significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos de valores de uma sociedade (e, da mesma forma, ameaçam interesses) encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de um estado de coisas em um problema político - e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental.

Entretanto, há autores que consideram que, no caso de uma forte não decisão, mesmo que o tema seja incluído na agenda governamental, não chega a ter uma solução por obstrução decisória. Ou que, caso chegue a uma decisão, esta não chega a ser implementada. Certamente, esta é uma ampliação do conceito, sujeita a exame mais cuidadoso e a debate entre especialistas.

Um estado de coisas geralmente se transforma em problema político quando mobiliza ação política (6[7]). Para que uma situação ou estado de coisas se torne um problema político

6[7] Pode corresponder à ação de coletividades, como aconteceu na década de sessenta com o movimento negro e com o movimento feminista. Ou pode ser ação de atores estratégicos, como vem ocorrendo com a questão ecológica. Ou podem ser as duas coisas juntas, como aconteceu com o movimento pelas Diretas Já. Em geral é a percepção de um "mal público", além de situações como crises e catástrofes, que freqüentemente desencadeia a ação em torno de um estado de coisas, transformando-o em problema político.

e passe a figurar como um item prioritário da agenda governamental é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características:

(a) mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;

(b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo;

(c) constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema.

Ao deixar de ser um estado de coisas e se transformar em um problema político uma questão ou demanda toma-se um input, passando a incluir-se na agenda governamental. A partir desse momento inicia-se o momento de formulação das alternativas.

A formulação das alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se colocam claramente as preferências dos atores, manifestam-se os seus interesses e é então que os diversos atores entram em confronto. Cada um deles possui recursos de poder: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc. E cada um deles possui preferências. Uma preferência é a alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Assim, dependendo da sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto à melhor solução para um problema político.

Estas preferências dependem do cálculo de custo/benefício de cada ator. O cálculo de custo/benefício é o cálculo das vantagens e desvantagens que cada ator tem em relação a cada alternativa proposta para solucionar um problema. Este cálculo não se restringe a custos econômicos ou financeiros. Envolve também elementos simbólicos, como prestígio; ou elementos políticos, como ambições de poder e ganhos ou perdas eleitorais, por exemplo.

As preferências se formam em torno de issues ou questões. As vezes é difícil entender este conceito devido às limitações da língua portuguesa. Em inglês tem-se termos alternativos: problem, question, issue, o que não ocorre em português, onde tem-se apenas problema e questão. Issue é um item ou aspecto de uma decisão, que afeta os interesses de vários atores e que, por esse motivo, mobiliza as suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisa o conflito entre os atores. Por exemplo, na reforma agrária, são issues: o conceito de terra improdutiva, a forma de indenização nas desapropriações e o rito de desapropriação. Por que são issues? Porque, dependendo da decisão que for tomada quanto a esses pontos, alguns atores ganham e outros perdem, seus interesses são afetados e a política assume uma configuração ou outra. Para entender o processo de formulação (e também a implementação) é essencial definir quais são os issues de uma política e identificar as preferências dos atores em relação a cada um deles.

Em função das preferências e das expectativas de resultados (vantagens e desvantagens) de cada alternativa na solução de um problema, os atores fazem alianças entre si e entram em disputa. Daí se formam as arenas políticas: distributivas, regulatórias e redistributivas.

Grosso modo, a dinâmica das relações entre os atores pode obedecer a três padrões: lutas, jogos e debates. As lutas geralmente acontecem quando se trata de arenas redistributivas, onde se tem o chamado "jogo de soma-zero", ou seja, uma situação na qual, para que um ator ganhe, o outro tem que perder. Esta é a pior de todas as situações em política. Entretanto, mesmo nestes casos, dependendo daquilo que esteja em jogo, e dependendo do custo do confronto para os atores envolvidos, é possível haver uma acomodação entre os interesses em conflito: pode-se ter uma situação onde um lado não ganhe tudo, nem o outro lado perca tudo. Cada um cede um pouco para resolver o conflito sem grandes enfrentamentos, cujo custo pode ser elevado. Por outro lado, a acomodação pode ser uma estratégia de algum ator interessado para adiar o confronto para o momento da implementação, quando a situação política e a correlação de forças podem lhe ser mais favoráveis.

Os jogos são as situações onde a lógica é vencer o adversário em uma situação específica, sem eliminá-lo totalmente do processo, de tal maneira que ele possa vir a ser um aliado num momento posterior. Esta situação é a mais típica do mundo da política, sendo exemplificada pelas negociações, barganhas, conluios, coalizões de interesses.

Finalmente, os debates são situações onde cada um dos atores procura convencer o outro da adequação das suas propostas, de tal maneira que o que vence é aquele que se mostra capaz de transformar o adversário em um aliado. Aqui, a lógica é a da persuasão. E é onde recursos como o conhecimento técnico desempenham um papel relevante. De acordo com Lindblom, no jogo do poder, diversos são os procedimentos ou táticas utilizados pelos atores. A persuasão é a tentativa de buscar a adesão pela avaliação das possibilidades de um determinado curso de ação. Envolve análise e argumentação.

Além da persuasão, freqüentemente os atores recorrem ao chamado "intercâmbio", que significa a troca de favores, de apoios e até mesmo de benefícios, como dinheiro, cargos, bens, etc. Quando nem a persuasão nem o intercâmbio funcionam, há atores que se utilizam de ameaças. As ameaças podem se referir à imposição de danos ou prejuízos ou à suspensão de favores ou benefícios.

Uma outra forma de atuação é a pressão pública, que pode ser realizada por atores individuais ou coletivos. Inclui desde manifestações pela imprensa, até atitudes radicais como greves de fome, etc além de manifestações coletivas - pacíficas ou violentas, capazes de causar constrangimento, de mobilizar a opinião pública e de chamar a atenção da imprensa e, eventualmente, de atores internacionais, para o problema.

É possível, ainda, o exercício da autoridade, que significa, de fato, a exigência da obediência. Este exercício pode ser direto (A ordena e B obedece) ou pode ser indireto (A ordena a B, que ordena a C, e então C obedece).

Finalmente, pode-se utilizar da negociação e do compromisso: a tentativa de encontrar soluções negociadas nas quais todas as partes sintam-se mais ou menos satisfeitas com o que obtiveram, de tal maneira que todos saiam do processo acreditando que ganharam alguma coisa e ninguém saia com a convicção de ter perdido tudo.

Obviamente, estes são apenas os procedimentos mais comuns, podendo haver outros. Mas é importante observar que pode haver, ainda, um outro procedimento: a obstrução. Trata-se do uso de recursos de poder para impedir, atrasar, confundir, etc, de tal maneira que o custo de determinadas alternativas se torna tão elevado que os atores acabam por se desgastar e por abandonar, ao menos temporariamente, a luta em tomo de uma demanda ou de uma alternativa. Neste caso, trata-se de uma situação de paralisia decisória onde a decisão emperra de tal forma que todos os atores ficam impossibilitados de obter qualquer solução admissível para aquele problema (7[8]).

IV

Uma vez que um problema qualquer tenha-se tornado prioridade governamental, é iniciado o processo de formulação de alternativas. Existem diferentes formas de "pensar" a solução para um input de demanda. Uma das maneiras é o chamado "MODELO INCREMENTAL"; a outra é o chamado "MODELO RACIONAL-COMPREENSIVO". Existe uma terceira modalidade, que compõe as duas primeiras, denominada "MIXED-SCANNING".

Em termos simplificados, o modelo incremental - que tem em Lindblom um dos seus defensores - significa buscar solucionar problemas de maneira gradual, sem introduzir grandes modificações nas situações já existentes, e sem provocar rupturas de qualquer natureza. Ou seja, em vez de especificar objetivos e de avaliar que decisões podem atender a esses objetivos, os tomadores de decisão escolhem as alternativas mediante a comparação de alternativas específicas e da estimativa de quais dessas alternativas poderão melhor produzir os resultados esperados. Assim, a melhor decisão não é aquela que maximiza os valores e

7[8] Vale observar que a obstrução pode ocorrer até mesmo antes da formulação do problema, impedindo que ele passe de um estado de coisas a um problema político. E pode ocorrer também depois da formulação, de maneira que as decisões não sejam transformadas em ações, no momento da implementação da política. Pode ocorrer, e frequentemente ocorre, que determinados atores que se opõem a uma política por princípio, participam do processo de formulação com o intuito deliberado de impedir que se chegue a uma decisão - qualquer que seja ela. O seu interesse é de que a política não seja decidida e que as coisas continuem como estão. Nesse caso, é relativamente fácil observar a estratégia de obstrução, que se manifesta no comportamento dos atores de diversas formas: propondo medidas extremamente radicais, não negociando, fazendo exigências descabidas, etc

objetivos dos tomadores de decisão, mas aquela que assegura o melhor acordo entre os interesses envolvidos.

Esta forma de abordar os problemas resulta de duas constatações básicas: primeiro, por mais adequada que seja a fundamentação técnica de uma alternativa, a decisão envolve relações de poder. Assim, uma solução tecnicamente irrevogável pode se revelar politicamente inviável, e vice-versa, o que significa dizer que não existem soluções perfeitas. Segundo, os governos democráticos efetivamente não possuem liberdade total na alocação de recursos públicos.

De fato, é impossível pensar a tomada de decisões fora de certos horizontes históricos, pois a alocação de recursos é um processo contínuo. Assim, as decisões que se precisa tomar hoje freqüentemente são condicionadas e limitadas pelo comprometimento de recursos que ocorreu em algum momento do passado recente, seja pelo governo que está no poder, seja por seu(s) antecessor(es). Este fato faz com que somente pequenas parcelas de recursos estejam disponíveis e reduz as decisões políticas a decisões marginais, incrementais. Ou seja, mesmo que no longo prazo estas decisões de pequenos alcance e pequenas mudanças cheguem a se acumular e provocar grandes transformações, o processo de tomada de decisão, em si mesmo, limita-se àquilo que é possível de ser alocado num momento preciso do tempo.

Esta limitação é que imprime a característica de gradualidade à tomada de decisões. Tipicamente, são decisões que dizem respeito a ajustes ou a medidas experimentais de curto alcance no atendimento das demandas - envolvendo pequenas tentativas que admitem o ensaio, o erro e a correção dos rumos. O incrementalismo pode ser uma importante estratégia para a adoção de políticas com alto potencial de conflito, ou políticas que implicam limitação de recursos ou de conhecimentos, de maneira a garantir melhores condições para sua implementação. Por outro lado, a própria implementação pode ser prejudicada pelo gradualismo incrementalista. Assim, a escolha do modelo é sempre uma questão de estratégia.

Já a modelo racional-compreensivo, formalizado por H. Simon, não se distingue apenas pelo maior alcance e pela maior proporção de recursos alocados. Diferencia-se, também, pela própria lógica que orienta os tomadores de decisão. Enquanto que no modelo incremental existe a convicção de que o conhecimento da realidade é sempre limitado e que as decisões envolvem conflitos de poder e precisam ser ágeis e rápidas - e por tudo isso devem ser cautelosas - no modelo racional compreensivo, parte-se do princípio de que é possível conhecer o problema de tal forma que se possa tomar decisões de grande impacto. Resumidamente, neste modelo de tomada de decisão, os decisores estabelecem quais os valores a serem maximizados e quais as alternativas que melhor poderão maximizá-los. A seleção da alternativa a ser adotada é feita a partir de uma análise abrangente e detalhada de cada alternativa e suas conseqüências.

Porisso, a decisão é mais lenta, pois requer, antes, o levantamento de todas as informações disponíveis sobre o assunto, o estudo de todas as possibilidades técnicas e políticas para solucionar o problema, etc. Geralmente pretende-se realizar grandes mudanças a partir de objetivos e cursos de ação previamente definidos a partir dos valores que orientam a decisão.

Os dois estilos ou modelos de tomada de decisão apresentam problemas. Entre outros, o modelo incremental mostra-se pouco compatível com as necessidades de mudança e pode apresentar um viés conservador. Já o modelo racional-compreensivo parte de um pressuposto ingênuo de que a informação é perfeita e não considera adequadamente o peso das relações de poder na tomada de decisões. Assim, buscando solucionar essas dificuldades e outras, elaboraram-se propostas de composição das duas abordagens. Entre elas destaca-se a concepção defendida por Etzioni, do mixed-scanning.

Etzioni distingue entre decisões ordinárias ou incrementais; e decisões fundamentais ou estruturantes. As decisões estruturantes são aquelas que estabelecem os rumos básicos das políticas públicas em geral e proporcionam o contexto para as decisões incrementais. Etzioni considera o mixed-scanning o método adequado para lidar com as decisões estruturantes porque permite explorar um amplo leque de alternativas.

Basicamente, o mixed-scanning requer que os tomadores de decisão se engajem em uma ampla revisão do campo de decisão, sem se dedicar à análise detalhada de cada alternativa (conforme faz o modelo racional-compreensivo). Esta revisão permite que alternativas de longo prazo sejam examinadas e levem a decisões estruturantes. As decisões incrementais, por sua vez, decorrem das decisões estruturantes e envolvem análise mais detalhadas de alternativas específicas.

Conforme já foi mencionado antes, uma demanda expressa aspirações quanto à solução de um problema. Estas aspirações transformam-se em expectativas quando as alternativas começam a ser formuladas. Obviamente, há atores que têm expectativas de obter vantagens com uma decisão e outros que acreditam que esta decisão vá lhes trazer desvantagens. A partir destas expectativas é que os atores se mobilizam, defendendo aquilo que seja o seu interesse.

Esta mobilização assume, geralmente, alguns padrões definidos. Assim, quando se tem políticas distributivas, o padrão costuma ser pluralista. Quando se tem políticas regulatórias, o padrão pode ser pluralista, mas também tende a ser elitista, dependendo de qual seja o problema a ser regulamentado. Quando se tem políticas redistributivas, o padrão costuma ser o do jogo de soma-zero.

Estes padrões significam: (1) a forma assumida pelas relações de poder (quem tem poder, quem não tem, quem tem mais poder, quem tem menos poder), e são, porisso, modelos de decisão; (2) no caso do padrão pluralista, significa, também, o formato assumido pelos mecanismos de representação de interesses, tanto do pontos de vista formal, quanto informal.

Embora cada um desses padrões corresponda a verdadeiros paradigmas de análise política - e portanto admita incontáveis considerações de natureza teórica que excedem os limites deste texto - vale lembrar a idéia básica de cada um deles. No pluralismo, a princípio e como regra, todos os atores são equivalentes, ou seja todos têm chances de obter a decisão que lhes seja mais favorável. Isto vai depender da capacidade e da disposição de cada ator para enfrentar a disputa pelos seus interesses e tratar de articular estratégias e recursos de poder que lhes garantam a vitória contra os seus oponentes.

No elitismo e no modelo de classes, isto não acontece: os resultados são previamente definidos pelos interesses das elites (elitismo), que controlam os recursos organizacionais da sociedade, ou da classe dominante (modelo de classes), que controla os recursos produtivos (interesses econômicos). Entretanto, é necessário lembrar que as elites competem entre si e o mesmo fazem as frações da classe dominante. Nesta competição, eventualmente certas elites ou frações de classe podem procurar obter o apoio das não-elites (massas) ou de setores da classe dominada. Neste caso, a não-elite ou a classe dominada passam a influir no processo.

Uma vez que as alternativas estejam sendo formuladas, qual o comportamento dos atores no jogo do poder? De acordo com Allison, existem pelo menos três formas de tratar esta questão.

Pode-se supor que todos os atores agem de maneira absolutamente racional, buscando a solução mais perfeita para apenas aquele problema que está em jogo. Nesse caso, o governo (logo, os tomadores de decisão) é visto como um ator unitário, monolítico, que trata o problema estrategicamente, estabelecendo quais são os seus objetivos, quais as soluções alternativas disponíveis e quais as conseqüências de cada uma. Escolhe a alternativa que lhe traz conseqüências mais vantajosas e age. Conceitualmente, este tipo de análise baseia-se em uma idéia semelhante à idéia do "mercado de concorrência perfeita" na economia.

Acontece que o mercado de concorrência perfeita não existe na realidade, pois a racionalidade humana não dá conta de todas as informações e, além disso, o processo decisório carrega inúmeras ambigüidades. Ademais, uma política nunca se esgota nela mesma e freqüentemente mostra-se um campo de interesse cruzados, diversificados e mesmo conflitantes. Finalmente, o governo e o Estado não são unitários: ao contrário, são compostos por indivíduos, que têm interesses próprios, diferenciados e que fazem seu cálculo político pessoal, circunstancial e de longo prazo.

Uma outra forma de tratar o processo de decisão é a abordagem organizacional. Este tipo de análise consegue escapar do problema da racionalidade absoluta e abstrata, que é uma das falhas da abordagem anterior e fornece uma solução para o fato de que o governo e o Estado não são entidades unitárias e monolíticas. A abordagem organizacional supõe, em lugar disto, que o Estado e o governo são conglomerados de organizações dotadas de vida mais ou menos autônoma. O governo percebe os problemas através dos sensores das

organizações, usando as informações que elas fornecem e encontra soluções para os problemas através das "rotinas" de procedimentos que as organizações desenvolvem.

Nesse caso, as políticas públicas são entendidas como outputs organizacionais. Os atores são agentes das organizações, o poder é dividido entre elas e os problemas são percebidos conforme o seu ponto de vista e a sua interpretação. As prioridades são definidas conforme os seus interesses. As soluções devem se ajustar a procedimentos operacionais padronizados, conforme as rotinas desenvolvidas pelas organizações.

Entretanto, também esta abordagem oferece problemas. Em primeiro lugar, ela ignora em grande parte o jogo político, de barganha e negociação, esquecendo que os líderes das organizações são também indivíduos dotados de ambições políticas. Além disso, ignora que as organizações freqüentemente também são pouco racionais - apesar de toda a informação que possuem e das rotinas que desenvolvem - até porque elas tendem a desenvolver inflexibilidades.

Assim, existem uma terceira abordagem, que a Allison denomina "Modelo da Política Burocrática", embora este não seja um nome apropriado. Basicamente, este modelo rejeita a idéia da racionalidade linear em relação a uma política específica, considerando que os interesses dos diversos atores freqüentemente colocam linhas cruzadas entre diferentes políticas. Assim, uma decisão que parece pouco racional, indicando um prejuízo para um ator em determinada política, pode ter sido o elemento de barganha para que esse mesmo ator obtivesse uma vantagem muito maior em uma outra política que - em princípio - nada tem a ver com a primeira. Ou seja, o elemento crucial é definir qual é o interesse em jogo para cada ator envolvido. Obviamente, além disso, é fundamental também definir que recursos de poder cada ator possui para tentar impor o seu interesse aos demais, que alianças é capaz de compor, sua capacidade de ação estratégica, etc.

Além disso, esta abordagem considera que o jogo político não se dá apenas entre unidades institucionais e coletivas: há todo tipo de ator. Atores organizacionais defendendo interesses organizacionais ou, alternativamente, usando sua posição organizacional para favorecer interesses e ambições pessoais. Atores coletivos agindo em defesa dos interesses de suas coletividades ou não. Atores institucionais ou individuais, privados e públicos. E, sempre, tudo permeado por cálculos políticos, de curto, médio ou longo alcance.

Neste jogo, para obter vantagens individuais, coletivas, organizacionais, etc, os atores fazem todas as alianças possíveis, usam de todas as estratégias e recursos. O que move o jogo do poder não é a lógica de um curso de ação, nem as rotinas organizacionais, nem a excelência técnica de cada alternativa, mas o poder efetivo e as habilidades políticas dos proponentes e adversários de uma alternativa para negociar, barganhar até obter uma solução satisfatória para um determinado problema político.

Esta abordagem permite lidar, inclusive com as situações de falta de informação e de informação incompleta, permitindo entender situações nas quais:

(a) ocorre a cooperação universal porque todos os atores são solidários; ou seja, todos acreditam que ganham com uma solução.

(b) não ocorre nenhuma cooperação, porque cada um quer levar vantagem em tudo;

(c) alguns atores não cooperam e tiram vantagem do fato de todos os outros atores estarem cooperando;

(d) alguns atores cooperam enquanto todos os outros só buscam suas vantagens individuais.

Neste contexto é que surgem as decisões. A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc, etc... Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação.

O que é que garante que uma decisão se transforme em ação em regimes democráticos? A efetiva resolução de todos os pontos de conflito envolvidos naquela política pública. Esta "efetiva resolução" não significa nada tecnicamente perfeito.

Em lugar disto, significa aquilo que politicamente se considera uma "boa decisão": uma decisão em relação à qual todos os atores envolvidos acreditem que saíram ganhando alguma coisa e nenhum ator envolvido acredite que saiu completamente prejudicado.

Como esta solução é realmente difícil de ser obtida, apesar de todas as possibilidades de negociação, então considera-se também uma "boa decisão" aquela que foi a melhor possível naquele momento específico.

Isto, na prática, quer dizer que naquele momento todos os atores dotados de efetivos recursos de poder para inviabilizar uma política pública devem acreditar que saíram ganhando alguma coisa e nenhum ator dotado de efetivos recursos de poder para inviabilizar a política pública acredite que saiu prejudicado com a decisão. Ou seja, a ausência de ganhos e os prejuízos reais em um momento específico devem estar limitados àqueles atores que não são capazes de mobilizar recursos de poder para impedir que a decisão se transforme em ação.

V

Os últimos aspectos abordados acima remetem a discussão à esfera da implementação de políticas públicas. Desde a década de 1970, o estudo de políticas públicas indica haver algo como que um "elo perdido", situado entre a tomada de decisão e a avaliação dos resultados: a implementação. Embora esta preocupação com a implementação seja relevante, na realidade, a separação entre a formulação, a decisão, a implementação e a avaliação de

políticas públicas é um recurso mais importante para fins de análise do que um fato real do processo político.

A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto.

Efetivamente, em especial quando uma política envolve diferentes níveis de governo - federal, estadual, municipal - ou diferentes regiões de um mesmo país, ou ainda, diferentes setores de atividade, a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo.

Mesmo quando se trata apenas do nível local, há que se considerar, ainda, a importância dos vínculos entre diferentes organizações e agências públicas no nível local para o sucesso da implementação. Geralmente, quando a ação depende de um certo número de elos numa cadeia de implementação, então o grau necessário de cooperação entre as organizações para que esta cadeia funcione pode ser muito elevado. Se isto não acontecer, pequenas deficiências acumuladas podem levar a um grande fracasso.

Assim, há estudos que indicam dez pré-condições necessárias para que haja uma implementação perfeita:

1) As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;

2) O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;

3) Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;

4) A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta);

5) Esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;

6) Deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância;

7) Deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;

8) Ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em seqüência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;

9) E' necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;

10) Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados.

Neste tipo de abordagem, a responsabilidade por uma política cabe, claramente, aos agentes situados no topo do processo político, e são quatro as variáveis mais importantes:

- a) a natureza da política: não pode admitir ambigüidades;
- b) a estrutura de implementação: os elos da cadeia devem ser mínimos;
- c) a prevenção de interferências externas;
- d) o controle sobre os atores envolvidos na implementação.

Particularmente quando se trata das variáveis (c) e (d), deve-se levar em consideração, também, como o tipo de política e de arenas políticas pode afetar o processo de implementação. Ocorre que diferentes tipos de políticas e de arenas políticas envolvem diferentes participantes com distintos níveis de envolvimento, conforme o que esteja em jogo no momento. Assim, alguns tipos de políticas podem ser mais ou menos difíceis de implementar, podem ter maior ou menor probabilidade de interferência externa, etc. Por exemplo: as políticas redistributivas podem ser mais difíceis de implementar que as políticas distributivas; já as políticas regulatórias podem ser mais ou menos bem sucedidas dependendo das suas conseqüências redistributivas.

Portanto, o acompanhamento e controle das políticas deve incluir, também: o tipo de política e de arena política; o contexto inter e intra-organizacional dentro do qual ocorre a implementação; e o mundo externo sobre o qual a política deverá exercer o seu impacto.

Por outro lado, os implementadores nem sempre são os atores situados no topo da pirâmide política. Assim, o acompanhamento de uma política deve levar em consideração a existência de uma percepção precisa acerca da política que se implementa. Isto nem sempre ocorre. Ou seja, nem sempre os indivíduos que atuam na implementação de uma política sabem efetivamente que estão trabalhando como implementadores de algo abstrato como uma política.

Além disso, nem sempre a implementação se distingue do próprio processo de formulação, e em muitos casos, a implementação acaba sendo algo como "a formulação em processo". Isto tem conseqüências: entre outras, os próprios objetivos da política, e os problemas envolvidos, não são conhecidos antecipadamente em sua totalidade, ao contrário, vão aparecendo à medida em que o processo avança. Além disso, se há políticas que possuem características de "programas" - com objetivos e recursos definidos claramente - outras não possuem tais características, sendo muito menos claras, inclusive quanto aos seus limites.

Quando se trata de políticas com características de "programas", um dos problemas que surgem resulta do modo pelo quais esses programas interagem e entram em conflito com outros programas. Neste caso, diversas coisas podem ocorrer: (a) novas iniciativas podem envolver mudanças que afetam atividades em andamento, com as quais podem entrar em conflito; (b) muitas áreas e setores de políticas são dominados por agências governamentais que tomam decisões intra-organizacionais sobre como compatibilizar os novos programas com os antigos; (c) o poder Executivo domina o sistema governamental e legisla de muitas formas, e apenas alguns aspectos destas decisões aparecem como atos específicos do Congresso, e por este motivo as decisões do Legislativo podem parecer ambíguas, pouco claras.

Então, freqüentemente o estudo e o acompanhamento da implementação enfrentam a dificuldade de identificar o que é que efetivamente está sendo implementado, porque as políticas públicas são fenômenos complexos. Eventualmente, esta complexidade é deliberada, ou seja, em certos casos, as políticas formuladas podem ter apenas o objetivo de permitir que os políticos ofereçam ao público satisfações simbólicas, sem que haja nenhuma intenção verdadeira de implementá-las.

Qualquer sistema político no qual a formulação e a implementação são separados - seja pela divisão entre o Legislativo e o Executivo, seja pela divisão entre níveis de governo (federal, estadual, municipal) - oferece oportunidades para a adoção simbólica de políticas. Em outras palavras, uma instância pode facilmente assumir que tomou a decisão demandada pelo público, sabendo antecipadamente que os custos de sua implementação irão recair sobre outra instância, sem que sejam providenciados os recursos necessários para tornar a ação possível.

Mesmo quando não é este o caso, é importante reconhecer que o fenômeno sobre o qual a ação irá incidir deverá requerer negociação e compromisso. Por isso, o acompanhamento e controle das políticas públicas requer que se tenha em mente que:

- a) muitas políticas representam compromissos entre valores e objetivos conflitantes;
- b) mudas políticas envolvem compromissos com interesses poderosos dentro da estrutura de implementação;
- c) muitas políticas envolvem compromissos com interesses poderosos sobre quem será afetado pela implementação;
- d) muitas políticas são formuladas sem que tenha sido dada a atenção necessárias ao modo pelo qual forças poderosas (particularmente as forças econômicas) poderão impossibilitar a sua implementação.

E' preciso reconhecer que tais compromissos não são imutáveis, mas que ainda assim eles podem persistir durante todo o processo de transformação da decisão em ação; e que alguns tomadores de decisão podem se sentir muito satisfeitos em que isto ocorra, de maneira a liberá-los dos problemas da decisão.

Um outro problema tem a ver com o fato de que muitas ações governamentais não envolvem a promulgação de programas explícitos instituindo novas atividades. Em lugar disso, elas se resumem a ajustamentos na forma pela qual as atividades existentes são realizadas. Um exemplo comum deste tipo são os aumentos ou reduções de recursos para atividades específicas, de forma que podem estimular ou simplesmente cancelar determinadas políticas, sem que isto seja afirmado diretamente por qualquer agência governamental. E isto torna a implementação um assunto ainda mais complexo, pois a relação entre o ajuste nos recursos e o próprio programa nem sempre é direta.

Além do aspecto relativo aos recursos, uma outra forma de interferir em uma política em andamento é a mudança na estrutura: transferências de serviços e atribuições de uma agência para outra, instituição de novas regras sobre a gestão de determinadas atividades, etc - tudo isto muda o balanço de poder do sistema de implementação e pode afetar as próprias políticas: a mudança nas regras do jogo, afinal, pode mudar o próprio resultado do jogo.

A idéia, acima mencionada, da implementação como sendo "a formulação em processo", pode trazer importantes contribuições para o esforço de acompanhamento e controle. De fato, nem sempre todas as decisões relevantes são tomadas durante a fase que convencionalmente se denomina formulação. E, na verdade, existem diversas razões para que estas decisões sejam adiadas para a fase da implementação. Por exemplo:

a) porque existem conflitos que não puderam ser resolvidos durante o estágio de formulação;

b) porque considera-se necessário deixar que decisões fundamentais somente sejam tomadas quando todos os fatos estiverem à disposição dos implementadores;

c) porque existe a crença de que os profissionais da implementação estarão melhor preparados do que outros atores para tomar certas decisões;

d) porque existe pouco conhecimento sobre o impacto efetivo das novas medidas;

e) porque existe o reconhecimento de que as decisões cotidianas envolverão negociações e compromissos com interesses poderosos;

f) porque se considera que seja politicamente inconveniente tentar resolver esses conflitos.

Assim, o processo de implementação pode ser uma continuação da formulação, envolvendo flexibilização, idas e vindas, etc - de maneira que compreende um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo, entre aqueles que querem pôr uma política para funcionar e aqueles de quem este funcionamento depende. Neste caso, é preciso identificar quem procura influenciar a que, a quem, como e porque.

Por outro lado, frequentemente, a atitude dos agentes públicos responsáveis pelas políticas frequentemente ignora todas essas considerações. Mesmo quando se trata de atores capacitados e comprometidos com a realização de uma política, três atitudes são bastante comuns. Primeiro, os que decidem supõem que o fato de uma política ter sido decidida

automaticamente garante que ela seja implementada. Segundo, todas as atenções se concentram na decisão e no grupo decisório, enquanto a implementação fica ignorada ou é tratada como se fosse de responsabilidade de um outro grupo. Terceiro, aparentemente se supõe que a implementação se resume a levar a cabo o que foi decidido, logo, é apenas uma questão de os executores fazerem o que deve ser feito para implementar a política.

Ocorre que a realidade é muito mais complexa, como foi visto anteriormente. Em virtude disso, uma política pode simplesmente não chegar a ser implementada, seja pela reação de interesses contrariados, seja por reação ou omissão dos agentes públicos envolvidos, seja por reação ou omissão até mesmo dos possíveis beneficiários. Ou, alternativamente, pode ter apenas algumas de suas partes implementadas. Pode ter partes implementadas contraditoriamente à decisão e seus objetivos. Pode ter partes implementadas de maneira diversa - embora não contrária - do que foi previsto. Pode ter partes implementadas contraditoriamente entre si. E muitas outras coisas podem ocorrer, gerando resultados absolutamente diferentes daquilo que se pretendia com a decisão. Essa variedade de resultados decorre do fato de que a implementação é um processo interativo e continuado de tomada de decisões por numerosos e pequenos grupos envolvidos com a política, os quais apresentam reações efetivas ou potenciais à decisão. Por isso, a implementação deve ser vista sob uma perspectiva interativa, na qual as ações individuais em pontos estratégicos influenciam consideravelmente os resultados obtidos.

E é assim porque na realidade o que existe não é um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior não apenas complexo mas, também, dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

EASTON, David (Org.). Modalidades de Análise Política, Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
Capítulo 7.

ETZIONI, Amitai. The Active Society.

_____ "Mixed Scanning: A Third Approach to Decision-Making", Public Administration Review, No. 27, 1967.

ALFORD, R. & FRIEDLAND, R. Powers of Theory, Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

BACHARACH, P. & BARATZ, M. "Poder e Decisão", in F.H.CARDOSO e C.E.MARTINS, Política e Sociedade, São Paulo: Cia Ed. Nacional, vol. 1, 1979.

LINDBLOM, C.E., O Processo de Decisão Política, Brasília: UnB, 1981.

-
- _____, "The Science of the Muddling Through", Public Administration Review, No. 19, 1959
- LOWI, Theodore. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", World Politics, vol. XVI, no. 4, pp. 677-715.
- SALISBURY, Robert H. "The Analysis of Public policy: A Search for Theories and Roles", in RANNEY, Austin (ed.) Political Science and Public Policy, Chicago: Markham, 1970.
- RUA, M. Graças & AGUIAR, Alessandra T., "A Política Industrial no Brasil 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making" in Planejamento e Políticas Públicas, No. 12, jul-dez 1995.
- SIMON, H.A., Administrative Behaviour, Glencoe, Ill.: Free Press, 1945.
- SANTOS, M. Helena C., "Avaliação Político-Institucional do Proálcool: Grupos de Interesse e Conflito Interburocrático" in Planejamento e Políticas Públicas, No. 1, junho 1989.
- ANDRADE, Luis Aureliano G. de. "Vocação Institucional do Poder Legislativo", Revista do Legislativo, Assembléia Legislativa de Minas Gerais, No. 15, julho-set. 1996.
- PRESSMAN, J.L. & WILDAVSKY, A.A., Implementation. Berkeley: Univ. California Press, 1973.
- ALLISON, Graham T. , "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", American Political Science Review, vol. 63, no. 3, sept. 1960.
- HAM, C. e HILL, M.. The Policy Process in the Modern Capitalist State. Brighton, Sussex, Wheatsheaf Books, 1985.
-