

CONSENSOS E CONFLITOS NOS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICAS

Debate ou discussão em teoria social

GT 13:Reforma do Estado, governabilidade e democracia

Luciana Francisco de Abreu Ronconi

Resumo

Esse ensaio teórico pretende destacar que nas atuais democracias as políticas públicas estão sendo construídas a partir de diversos atores que expressam sua heterogeneidade, seus interesses e suas diferentes preferências políticas; atores que, em processos de transformações mútuas, se confrontam, se articulam e constroem consensos. Setores da sociedade civil têm reivindicado maior democracia e participação nos processos de deliberação das políticas públicas em um claro compromisso com a consolidação e conquista de direitos sociais. Por outro lado, o Estado enfrenta o desafio de desenvolver uma reforma contínua nos padrões de relacionamento com a sociedade e nos processos de democratização do Estado. Deve-se considerar nesse complexo processo tanto as possibilidades de cooperação e parcerias como os aspectos conflituosos e limitadores.

Palavras-chave: Políticas públicas, Estado, sociedade, parcerias, conflitos.

1. Introdução

Esse ensaio teórico parte da percepção de que nas atuais democracias as políticas públicas estão sendo construídas a partir de diversos atores, que atuam em diversas esferas por meio de múltiplos arranjos de coordenação. Nos processos de definição de políticas públicas, Estado e sociedade encontram-se mais próximos e explicitam-se, a partir dessas relações, as disputas, os conflitos e os consensos. Embora tendo um espaço próprio para a condução das políticas públicas o Estado tem reconhecido que diferentes indivíduos e instituições têm se envolvido nesse processo e por essa razão enfrenta o desafio de desenvolver um tipo de gestão pública que coloque foco nos processos de cooperação e interação. Por sua vez a sociedade, a iniciativa privada e os demais atores, que expressam diferentes ideologias e interesses, reivindicam e consideram que possuem o direito de participar nos processos de construção de políticas públicas. Portanto, os processos de construção das políticas públicas, em todas as suas fases, devem ser analisados considerando-se sua complexidade traduzida por disputas, conflitos e consensos.

As reflexões que constam nesse trabalho se iniciam com uma breve pontuação das diferentes abordagens da política pública e segue com o conceito de ciclo da política aonde se destacam as etapas de montagem de agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. Em seguida analisa-se a importância dos diferentes atores nos processos de construção das políticas públicas e termina com algumas considerações.

2. Abordagens das políticas públicas

O trabalho de Howlett e Ramesh (2003), intitulado “*Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*” traz subsídios importantes para a discussão contemporânea sobre políticas públicas.

A partir de um levantamento bibliográfico sobre as definições de política pública, os autores concluem que as concordâncias existentes sobre o tema dizem respeito àquelas que consideram as políticas públicas como resultado de decisões feitas por governos com o objetivo tanto de manter o *status quo* quanto de modificá-lo.

A definição de Thomas Dye sobre política pública que a sintetiza como “tudo que um governo decide fazer ou não fazer” tem primeiramente o mérito de especificar claramente que o agente do *public policy-making* é um governo. Refere-se, portanto, às ações de governo, não significando, entretanto, que as atividades dos atores não governamentais não tenham certa influência no que os governos fazem. Um segundo mérito está em que Dye (1972) considera que as políticas públicas envolvem uma decisão fundamental por parte dos governos, a saber: fazer ou não fazer alguma coisa (Howlett & Ramesh, 2003).

Já a conceituação de políticas públicas feita por Jenkins (1978) é considerada mais precisa que a anterior, pois define política pública como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos que se refere à seleção de objetivos e dos meios necessários para lográ-los, numa situação especificada em que o alvo destas decisões estaria em princípio, ao alcance efetivo destes atores” (apud Howlett & Ramesh, 2003, p.06). Neste caso, vê-se explicitamente a *public-policy-making* como um processo. Assim, Jenkins (1978) aperfeiçoa a definição de Dye (1972) principalmente quando introduz a ideia de *public-policy-making* como comportamento orientado pelos governos – decisões tomadas pelos governos – para a consecução de objetivos. Essa conceituação de políticas públicas coloca a relevância da definição dos objetivos e das especificações dos meios para alcançá-los (Howlett & Ramesh, 2003).

Uma terceira definição, intermediária, desenvolvida por James Anderson descreve política como “um curso de ação intencional perseguido por um ator, ou conjunto de atores, quando tratam de um problema, ou matéria de interesse” (1984, p.3 apud Howlett & Ramesh, 2003, p.08). Esta definição tem o mérito de ressaltar a relação entre a ação do governo e a existência de um problema e sua resolução (Howlett & Ramesh, 2003).

As definições supracitadas concordam, enfim, que a política pública é um fenômeno complexo que envolve inúmeras decisões por muitos indivíduos e organizações que integram um governo. Apesar das diferentes abordagens, as definições de política pública assumem, em geral, uma visão holística do tema; consideram que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses devem ser levados em consideração mesmo existindo diferenças sobre a importância relativa dos mesmos (Souza, 2007).

Os conceitos da *policy analysis* como os de *policy*, *politics*, *polity*, *policy network*, *policy arena* e *policy cycle*, são relevantes para a compreensão das políticas públicas. Na ciência política, a literatura sobre *policy analysis* diferencia três dimensões da política, a saber, a *policy*, a *politics* e a *polity*. O conceito de *policy* se refere aos conteúdos da política – seu resultado material concreto – e envolve a configuração dos programas políticos, dos problemas técnicos e do conteúdo material das decisões políticas. A *politics* trata dos processos políticos – negociação da política – frequentemente de caráter conflituoso no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. A *polity*, por sua vez, se refere à estrutura política e às instituições políticas – à ordem do sistema político delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Essas três dimensões da política estão relacionadas e se influenciam mutuamente. Para a análise de políticas públicas, deve-se considerar, portanto, tanto a análise dos conteúdos das políticas (*policy*), como a dimensão institucional (*polity*) e a dimensão processual (*politics*). A dependência entre *politics* e *policy*, por exemplo, é evidente, pois os processos de negociação da política, aonde as disputas e as relações das forças de poder estão presentes, sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados (Frey, 2000).

Buscando uma reorientação para se analisar as políticas públicas, Frey (2000) propõe o conceito de *policy network* em que diferentes instituições e atores (do executivo, do legislativo e da sociedade),

através dos processos de interação, estão na gênese e na implementação de uma determinada “policy”. Essas redes sociais ocupam papel importante nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos nas democracias modernas; por serem suficientemente regulares, permitem o surgimento da confiança entre seus membros e o estabelecimento de opiniões e valores comuns. Essas redes se opõem ao tipo institucional da hierarquia e se caracterizam pela comunicação, controle mútuo e por uma estrutura horizontal de competências.

O conceito de *policy arena*, por sua vez, refere-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política. Podem-se destacar no contexto da *policy arena* quatro formas de políticas: as políticas distributivas – se caracterizam por um baixo grau de conflito dos processos políticos; as políticas redistributivas – orientadas para o conflito; as políticas regulatórias – processos de conflito, consenso e coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas; e as políticas constitutivas – se referem à própria esfera da política e suas instituições condicionantes (Frey, 2000).

Outro elemento da abordagem da *policy analysis* é o chamado *policy cycle*, considerado um modelo heurístico interessante para a análise da vida de uma política pública (Frey, 2000). Embora existam diferenças nas divisões do ciclo político, nesse artigo referenciaremos as etapas de montagem de agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

3. Os ciclos da política pública

As diferentes tradições e literaturas sobre a *public policy-making* geraram estudos e conclusões muitas vezes conflitantes sobre o processo de *policy-making*, e, ainda, a criação de modelos com o objetivo de sintetizar as diferentes abordagens sobre o assunto. O chamado “ciclo da política” teve sua origem nos primeiros trabalhos sobre a análise de políticas públicas e pode ser utilizado como base para construção de um modelo mais adequado de processo de *policy-making*; modelo capaz de captar a complexidade de comportamento dos atores e instituições envolvidos nos processos das políticas e a dinâmica da *policy making* (Howlett & Ramesh, 2003).

Os tradicionais cinco estágios do ciclo da política pública, nomeadamente a montagem da agenda, a formulação da política, a tomada de decisão, a implementação da política e a avaliação da política se referem aos processos pelos quais os problemas são reconhecidos pelos governos como problemas, ao modo pelo qual as opções políticas são formuladas dentro do governo, ao processo pelo qual os governos definem uma ação ou não ação, ao modo como os governos efetivamente colocam as políticas em prática e aos processos pelos quais atores do Estado e da sociedade monitoram os resultados das políticas.

Este modelo permite considerar e examinar não apenas o papel dos órgãos governamentais, mas também dos diferentes atores e instituições envolvidos na criação de política. Todavia, há uma desvantagem por equivocadamente sugerir que os *policy-makers* resolvem problemas públicos de forma sistemática e linear e por não ilustrar corretamente as nuances e a complexidade da *public policy-making* (Howlett & Ramesh, 2003).

A montagem da agenda – que tem impacto decisivo em todo o processo político e seus resultados – pode ser considerada como o primeiro e talvez o mais crítico dos estágios do ciclo da política pública.

A expressão “agenda” se refere para Thomas A. Birkland (2007) a uma coleção de problemas, entendimento de causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que ganham atenção dos integrantes da sociedade e membros do governo. Inclui uma série de crenças sobre a existência e a magnitude dos problemas e como estes deveriam ser adereçados pelo governo, setor privado, organizações não lucrativas, ou através da ação conjunta por algumas ou todas essas instituições.

No momento da montagem da agenda, tanto os atores internacionais e domésticos, quanto o próprio governo colocam demandas por solução governamental de certos problemas reconhecidos como problemas públicos¹. Assim, em sua essência, a montagem da agenda se refere ao reconhecimento de um problema por parte do governo ou ainda ao “modo pelo qual um problema passa a ser interpretado como problema público” (Howlett & Hamesh, 2003, p.122).

Vários modelos teóricos diferentes de comportamento para a montagem da agenda foram desenvolvidos por estudiosos de *policy-making*, ao longo dos anos. Esses diferentes modelos de montagem da agenda têm a ver com a natureza dos atores que iniciam a discussão política e a maneira como o governo se envolve nesse processo².

A montagem de agenda é um processo pelo qual problemas e soluções alternativas ganham ou perdem atenção do público e da elite. Esse processo torna-se conflituoso visto que nenhuma sociedade ou instituição política é capaz de adereçar todas as possíveis alternativas a todos os problemas que surgem em um determinado momento. Nesse sentido, diferentes grupos com seus diferentes interesses buscam espaço na definição da agenda pública e lutam para que as questões de seus interesses permaneçam na mesma. Assim, a pressão social e normas culturais assumem mais importância do que as leis para restringir a entrada de determinadas questões na agenda (Birkland, 2007).

Mesmo quando um problema é inserido na agenda, pode haver um grau considerável de controvérsia e competição sobre como definir o problema, incluindo as causas do problema e as políticas que mais provavelmente irão solucioná-lo. Assim, a elaboração da agenda deve considerar que alguns grupos são mais poderosos do que outros, no sentido de que são mais aptos a influenciar os resultados de debates políticos (Birkland, 2007).

O processo de definição de um problema pode ser chamado de construção social, isto é, as maneiras pelas quais a sociedade e os vários interesses estruturam e detalham o histórico desses problemas e como estes chegaram a sua situação atual. A construção social de um problema é vinculada, assim, à existência de estruturas sociais, políticas e ideológicas em um dado momento. Um grupo capaz de retratar efetivamente uma questão será privilegiado caso alguma decisão for tomada nesse sentido.

Analisando a questão da construção da agenda na era da globalização, Majone (2006) ressalta que os procedimentos da elaboração política nacional – incluindo o processo de montagem de agenda – são afetados pela crescente interdependência política e econômica entre as nações. Sob esse aspecto, deve-se considerar a importância das influências exógenas na agenda doméstica. Isso pode consequentemente inibir a construção de uma agenda nacional e ainda resultar em um canal, para expressão das preferências democráticas, mais limitado. Por outro lado, pode cooperar para uma melhor qualidade da elaboração política, no sentido de que os líderes nacionais se tornam mais conscientes dos impactos internacionais de suas decisões. Além disso, algumas vezes, é possível transferir os poderes de *policy-making* do nível nacional para o internacional através da cooperação entre as nações. Na verdade, adverte o autor, uma maior transparência na tomada de decisão pública e a busca por novas formas de *accountability*, estão relacionadas, parcialmente, com a crescente interdependência política e econômica.

¹Howlett e Ramesh (2003) destacam que estudos mais recentes que discutem o que constitui um problema público passaram a admitir que o reconhecimento do problema é de fato um processo socialmente construído. Assim, os “problemas” que são alvo de montagem da agenda devem ser construídos no reino do discurso público e privado.

²Dois modelos, para Capella (2007), têm sido utilizados para explicar de que forma uma questão política específica se torna importante em um determinado momento, chamando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda: o Modelo de Múltiplos Fluxos desenvolvido por Kingdon (2003) e o Modelo de Equilíbrio Pontuado de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993). Sobre as bases teóricas, benefícios para a compreensão dos processos de formação de agenda governamental e principais críticas construídas sobre esses diferentes modelos, ver Capella (2007) e Howlett e Ramesh (2003).

No passado, a análise política foi centrada no Estado quase que por definição e a maioria das ideias e técnicas de análise refletiam seus locais de origem. Entretanto, a ideia de governança é muito mais ampla que a de governo; assim, para manter sua relevância às novas gerações de *policy makers* públicos e privados, a análise política em geral, e o estudo da montagem de agenda em particular, devem considerar a amplitude da ideia de governança (Majone, 2006).

O segundo estágio fundamental no ciclo de elaboração de política pública se refere à formulação da política; é quando após o reconhecimento da existência de um problema público e o reconhecimento da necessidade de se fazer alguma coisa a respeito, os *policy-makers* decidem-se por um curso de ação. A etapa de formulação da política implica avaliar as possíveis soluções para os problemas políticos ou, ainda, explorar as várias opções disponíveis para enfrentá-los.

Uma das características comuns que envolvem os processos de formulação de políticas se refere ao reconhecimento das limitações e restrições técnicas e políticas das ações do Estado. Assim, ao pensar sobre as ações dos *policy-makers*, devem-se considerar as limitações que restringem a escolha de ações propostas. Outro aspecto relevante, nesse estágio do ciclo político se refere à natureza dos atores políticos presentes, assim como suas ideias e conhecimentos sobre a viabilidade técnica e política dos cursos de ação possíveis.

Mara S. Sidney (2007) considera que a formulação política é claramente uma fase crítica do ciclo de política. Isto porque, além de um menor número de participantes estar envolvido nesta fase do ciclo do que nas fases anteriores, esse processo também expressa e aloca poder entre interesses sociais, políticos e econômicos. Nesse sentido, a escolha de alternativas é a escolha de conflitos e a escolha de conflitos aloca poder. A autora ressalta a importância da identificação dos atores envolvidos no processo de formulação da política. Significa pensar sobre suas crenças e motivações, julgamentos e suas percepções do contexto político.

Após um problema público ter entrado na agenda política e após terem sido propostas várias opções para sua resolução, o governo faz opção por uma dessas propostas. Essa é a etapa da tomada de decisão que declara, formal ou informalmente, a intenção por parte dos atores públicos de se empreender ou não alguma ação.

Na medida em que o processo da política pública se aproxima do estágio da tomada de decisão, o número dos atores políticos relevantes diminui de forma substancial. Se na montagem da agenda estão envolvidos diferentes atores estatais e societários que podem virtualmente atuar e envolver-se no processo de montagem da agenda, no estágio da formulação da política, o número de atores, embora potencialmente grande, tende a se restringir aos atores estatais e societários que são membros de um subsistema político específico. O estágio da tomada de decisão política envolve, assim, na maior parte das vezes, apenas os atores que ocupam cargos formais no governo. Todavia, outros atores - incluindo os não estatais e os que pertencem a outros governos - se articulam com o objetivo de persuadir, estimular e às vezes até a coagir os ocupantes de cargos oficiais a adotarem suas opções (Howlett & Ramesh, 2003).

Pensando sobre os processos de persuasão e barganha na elaboração de política pública, Susskind (2006) considera que os mesmos nem sempre alcançam resultados justos, eficientes, estáveis ou sábios como a população pode desejar. A construção do consenso ou a abordagem de ganhos mútuos, nesse sentido, é mais positiva. O diálogo pode aprimorar o entendimento se este for o objetivo, mas sozinho não resultará em acordos, especialmente quando valores e não somente interesses estiverem em jogo. Embora ainda existam grandes obstáculos à institucionalização do consenso, principalmente por parte de membros da esfera pública, a construção de consenso valoriza as negociações de ganho mútuo e cria um novo papel para um tipo de ator emergente - profissional imparcial facilitador de acordos. O processo de consenso é fundamental na etapa de tomada de decisão política. Pode nessa, e em outras etapas do ciclo de política apresentar-se através de cinco etapas: reunião - mapeamento dos conflitos e levantamento das expectativas; participação - grupos aceitam

participar do processo de construção do consenso; deliberação – coordenador imparcial responsabiliza-se pelo mapeamento de possíveis soluções e ideias de ação; decisão – não ocorre pelo voto, mas busca atingir a unanimidade (Susskind, 2006).

O estágio da implementação no ciclo da política se refere ao momento em que as decisões políticas são transformadas em ação através dos programas ou políticas e pressupõe alocação de recursos, designação de pessoal e criação de regras. Embora a força significativa no estágio de implementação do processo político seja dos tomadores de decisão oficiais – políticos e administrativos – associam-se a eles, neste estágio, outros membros dos subsistemas políticos.

O processo de avaliação da política se refere ao momento em que membros interessados do subsistema político e do público avaliam o funcionamento e os efeitos da política, com o intuito de expressar apoio à política ou oposição a ela, ou cobrar mudanças na mesma. A avaliação vai determinar a eficácia da política pública em termos de seu propósito e resultado percebido e possibilitar que o problema e as soluções que ela envolve possam ser totalmente repensados; nesse momento o ciclo pode retornar ao estágio da montagem da agenda ou a outro estágio do ciclo, ou pode, ainda, manter o *status quo*. Essa avaliação pode desencadear pequenas mudanças, profundas reformulações do problema ou ainda a total descontinuidade da política. Assim, os espaços de avaliação de políticas públicas são mais amplos não sendo prerrogativa exclusiva do governo. Elas envolvem tanto burocratas e políticos do governo que lidam com a política em questão como também pessoas da comunidade e membros de organizações não governamentais dos subsistemas políticos.

Podemos considerar que os diferentes ciclos de políticas públicas devem ser vistos como parte de um processo de conflito e de aprendizado no qual as políticas públicas se desenvolvem e mudam baseadas nos sucessos e fracassos de experiências passadas e nos interesses políticos dos diferentes atores.

4. Diferentes atores nos processos de construção das políticas públicas

As várias abordagens e teorias de política pública colocam a importância dos indivíduos, dos grupos e das instituições no processo político. Souza (2007), ao analisar as principais contribuições da literatura na análise de políticas públicas e ao assinalar alguns modelos explicativos que ajudam a compreender as ações dos governos em relação às políticas públicas³, extrai e sintetiza alguns elementos principais, a saber: a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, ele faz; embora materializada nos governos, a política pública não se restringe aos participantes formais envolvendo, assim, vários atores e níveis de decisão; a política pública é abrangente e extrapola as leis e as regras; a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; a política pública é uma política de longo prazo, embora também tenha impactos em curto prazo; a política pública implica processos subsequentes – implementação, execução e avaliação – após sua decisão; diferentemente dos estudos sobre política social – com foco nas consequências e nos resultados da política – a política pública focaliza os processos, atores e a construção de regras.

Cabe destacar que o debate sobre políticas públicas tem sido influenciado pelas premissas do chamado neoinstitucionalismo, que enfatiza a importância do papel das instituições nos processos de decisão e formulação de políticas públicas. Nesse sentido, alguns arranjos institucionais são mais favoráveis à ampliação dos mecanismos de participação nas instâncias de deliberação do Estado.

³Souza (2007), ao fazer um levantamento sobre o estado da arte da pesquisa em políticas públicas, arrola alguns modelos explicativos de formulação e análise de políticas públicas: o incrementalismo (Lindblom, 1979 e Caiden e Wildavsky, 1980 e 1992); o ciclo da política pública; o modelo Garbage Can (Cohen, March e Olsen, 1972); o da coalização de defesa (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993), arenas sociais; modelo do “equilíbrio interrompido” (Baumgartner e Jones, 1993) e os modelos influenciados pelo “gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal.

Todavia, embora o neoinstitucionalismo aponte a relevância das instituições para o estudo da política, as influências sociais devem ser reconhecidas como relevantes para a compreensão do papel do Estado nos processos de construção das políticas públicas (Ronconi, 2011).

Howlett e Ramesh (2003) desenvolvem o conceito de subsistema de política pública compreendido como espaço de disputas, conflitos e consensos em que os atores, a partir dos processos de interação, abrem mão ou modificam seus objetivos em troca de concessões dos outros. O subsistema político inclui tanto os atores que participam com mais frequência e estão, assim, profundamente engajados num processo político – fazem parte de redes de interesse – como também atores que se envolvem apenas periféricamente – pertencem a comunidades de discurso.

A competência dos estados para a criação e implementação de políticas públicas está relacionada com duas dimensões da organização dos Estados Nacionais: a autonomia e a capacidade. A autonomia se refere à liberdade que o Estado deve ter para responder ou não às pressões societárias; trata-se de propiciar uma *policy-making* que promova o bem-estar coletivo e não apenas o bem-estar de alguns grupos. A capacidade, por sua vez, trata da implementação de políticas públicas efetivas. Dentre os atores estatais que participam dos processos de discussão das questões políticas, Howlett e Ramesh (2003) destacam os chamados funcionários de carreira que lidam diretamente com a política pública e a administração. Para os autores, esses funcionários, que ajudam o executivo na realização de suas tarefas, são as figuras centrais nos subsistemas políticos.

Todavia, a capacidade do Estado não se limita a como ele se organiza internamente; diz respeito, ainda, à forma como ele se relaciona com a sociedade, cujas demandas devem ser resolvidas através de políticas públicas adequadas. Nesse aspecto, a capacidade do Estado para desenvolver e implementar políticas de forma efetiva depende do apoio de atores sociais proeminentes. Como concluem Howlett e Ramesh (2003, p.71) a melhor situação, no que se refere à “criação e implementação de políticas, é que o estado e a sociedade sejam ambos fortes, com uma profunda parceria entre eles”.

Atores empresariais são vistos como tendo um importante papel na determinação das potencialidades políticas de um Estado. Entretanto, tão poderosos quanto os empresários são os trabalhadores, que estão inseridos nos subsistemas políticos e representados por suas organizações coletivas. Outros atores políticos, ligados às estruturas e instituições da democracia representativa, devem ser destacados nos processos de *policy-making*, de acordo com Howlett e Ramesh (2003), a saber: o público, os institutos de pesquisa, os partidos políticos, a comunicação de massa e os grupos de interesse.

Os pesquisadores que trabalham em universidades, institutos de pesquisa e *think-tanks*⁴ formam, por sua vez, outro conjunto significativo de atores sociais que participam no processo político; dedicam-se ao estudo de questões políticas e categorias de problemas.

Nas fronteiras entre o Estado e os atores societários, encontram-se os partidos políticos que tendem a influenciar a política pública de uma maneira indireta. Eles raramente encontram-se representados nos subsistemas políticos, embora os atores no subsistema sejam influenciados pelo partido ao qual estão filiados. Por sua vez, os meios de comunicação se constituem como outro ator intermediário atuante no processo de *policy-making*; influenciam significativamente tanto as preferências do governo quanto as da sociedade em relação à identificação dos problemas públicos e suas soluções. Todavia, assim como os partidos políticos, os meios de comunicação não têm um papel direto e permanente nos vários estágios do processo político. Não se deve ignorar, entretanto, que na

⁴Howlett e Ramesh (2003), definem *think-tanks* como organizações independentes que têm o objetivo de influenciar as políticas públicas a partir de pesquisas multidisciplinares. Destacam como *think-tanks* nos Estados Unidos o *Brookings* o *Brookings Institution*, o *American Enterprise Institute* e o *Urban Institute*. No Canadá, incluem o *C.D. Howe Institute*, o *Fraser Institute*, o *Canadian Centre for Policy Alternatives* e o *Institute for Research on Public Policy*. E na Grã-Bretanha, os principais *think-tanks* compreendem o *Policy Studies Institute* e o *National Institute for Economic and Social Research*.

composição de uma agenda o papel dos meios de comunicação é particularmente significativo (Howlett & Ramesh, 2003).

Por fim, os chamados grupos de interesse destacam-se por sua importância significativa nos processos de *policy-making*. Embora a *policy-making* seja considerada campo de competência exclusivo do governo, e particularmente do executivo e da burocracia, os grupos de interesse têm desempenhado um papel significativo no processo. O conhecimento é considerado como um dos recursos mais importantes destes grupos de interesse (Howlett & Ramesh, 2003).

Assim, os subsistemas envolvem, tanto atores do Estado como da sociedade em complexos sistemas de interação; os sistemas políticos democráticos, os recursos de informação e poder dos grupos de interesse fazem deles membros-chave desses subsistemas políticos.

Nas sociedades complexas, dotadas de organizações estatais grandes, segmentadas e sofisticadas, a decisão política não ocorre em um lugar central claramente definido, mas passa por atores sociais coletivos e individuais influentes, a saber, os profissionais, servidores públicos localizados em postos de comando, ministros, secretários e *policy communities*⁵. É nesse contexto de *policy networks* que “atores se confrontam, articulam e constroem consensos provisórios ou estratégicos para a formulação e implementação de políticas”. (Côrtes, 2007, p.133). Assim, os servidores públicos têm um importante papel na formulação e execução de políticas sociais. Se antes eram considerados agentes impessoais cumpridores de ordens e politicamente neutros, hoje essa imagem se modificou. Os servidores públicos, por deter informações e os meios essenciais para a implementação de políticas, efetivamente podem tomar decisões. Assim, “dependendo de suas preferências político-ideológicas, eles podem promover diferentes tipos de participação” (Côrtes, 2007, p.135).

É em função da complexidade do processo de tomada de decisão que Côrtes (2007) considera que as *policy communities* vêm substituindo o centro político tradicional. Assim, acadêmicos, profissionais e grupos de interesse, a partir do estabelecimento de conexões com servidores em altos cargos na burocracia dos Ministérios ou Secretarias, influenciam o processo de tomada de decisão nas diferentes áreas do governo.

Nas etapas de montagem de agenda, formulação de política, tomada de decisão implementação e avaliação, tanto os atores que participam com mais frequência no processo político como os que se envolvem apenas periféricamente compartilham conflitos e consensos.

5. Conclusão

Consideramos que nos diferentes estágios do ciclo da política, Estado e sociedade, em processos constantes de conflitos, contradições e disputas de projetos, enfrentam o desafio do diálogo público. A sociedade civil, através de suas organizações, por um lado, busca seu direito de participar da gestão deliberativa das políticas públicas, e o Estado, por outro reconhece a importância do envolvimento de outros atores na formulação de políticas públicas e no seu processo. É nessa confluência que se faz necessário um estilo de gestão pública, que, inspirada em teorias democráticas, possa cooperar para a expansão dos processos de diálogos e da esfera pública. Trata-se de um Estado que ao estabelecer parcerias com sociedade civil e mercado, amplia os mecanismos de participação e decisórias instâncias de deliberação do Estado e coopera para que os pressupostos de diálogo e debate consolidem uma democracia que vai além da democracia representativa. Sob esses aspectos deve-se considerar não só as

⁵ O conceito de *policy communities* se refere a um número relativamente estável de membros que compartilham valores e visão sobre os resultados desejáveis de uma política setorial. As *policy communities* fazem parte do processo político de *policy networks* (Côrtes, 2007).

possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e grupos da sociedade civil, mas, ainda, os aspectos conflituosos e limitadores que fazem parte dos processos de decisões dos governos.

Diversos estudos empíricos apontam evidências de que diferentes grupos têm participado dos processos de decisão de políticas públicas, a saber, os agentes estatais ou os atores que fazem parte da burocracia do Estado, os movimentos sociais, a partir de suas representações de cúpula, diferentes organizações que se situam no campo da sociedade civil, e organismos internacionais, dentre outros; atores que expressam sua heterogeneidade, seus interesses e suas diferentes preferências políticas em processos de transformações mútuas. Tem-se o desafio de considerar e analisar essa complexidade dos processos de construção das políticas públicas, identificando, em cada contexto histórico específico, as forças e interesses -que, muitas vezes, se sobrepõem ao interesse público - do Estado, da sociedade civil, da iniciativa privada e dos organismos internacionais.

6. Referências bibliográficas

- Birkland, T. (2007). Agenda Setting. In: *Handbook of Public Policy analysis: Theory, Politics and Methods* (Public Administration and Public Policy). New York, Eds: CRC press.
- Capella A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: Hochman G; Arretche, M. & Marques, E. (orgs), *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ.
- Côrtes S. V. (2007). Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização o movimento popular e policy communities. In: Hochman G; Arretche, M. & Marques, E. (orgs), *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas - PPP nº 21*: Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>. Consultado em 16 de novembro de 2012.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 2^o Edition. Toronto: Oxford University Press.
- Majone, G. (2006). Agenda setting. In: Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York, Oxford University Press.
- Ronconi, L.F.A. (2011). Governança Pública: um desafio à democracia. *Revista Emancipação*, V. 11, n. 1, Ponta Grossa, Editora UEPG, 21-34.
- Sidney, M. (2007). Policy design and policy tools. In: *Handbook of Public Policy analysis: Theory, Politics and Methods* (Public Administration and Public Policy). New York, Eds: CRC press.
- Souza, C. (2007). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: Hochman G; Arretche, M. & Marques, E. (orgs) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- Susskind, L. (2006). Arguing, bargaining and getting agreement. In: Moran, M.; Rein, M. & Goodin, R. *The Oxford Handbook of Public Policy*, New York, Oxford University Press.

