



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA  
PÓS-GRADUAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

**Guilherme Brandão**

**POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATAIS:  
A DELIBERAÇÃO POPULAR NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Brasília  
**2012**

**Guilherme Brandão**

**POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATAIS:  
A DELIBERAÇÃO POPULAR NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
do Instituto Serzedello Corrêa como parte da avaliação do Curso  
de Especialização em Orçamento Público.

Orientador: Renato Jorge Brown Ribeiro

Brasília

**2012**

## Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio dos órgãos parceiros e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Brandão, Guilherme.

Políticas públicas estatais [manuscrito] : a deliberação popular no ciclo das políticas públicas / Guilherme Brandão. -- 2012.

70 f.

Orientador: Renato Jorge Brown Ribeiro.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Orçamento Público, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Controladoria-Geral da União, Secretaria de Controle Interno (SFC); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Senado Federal, Universidade do legislativo (Unilegis); Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa (ISC), 2012.

1. Políticas públicas, Brasil. 2. Participação social, Brasil. 3. Orçamento participativo, Brasil. I. Título.

CDU 304(81)

**POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATAIS:  
A DELIBERAÇÃO POPULAR NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público

2º Semestre de 2012

Aluno: Guilherme Brandão

Banca Examinadora:

---

Renato Jorge Brown Ribeiro

---

Professor examinador (a)

Brasília, 22 de outubro de 2012

Dedico este trabalho aos agentes da mudança.

Aos inconformados, mas bem intencionados.

Aos críticos que também suam.

Aos engenheiros da democracia.

## **Agradecimentos**

Agradeço, em especial e em primeiro lugar, ao meu orientador, professor Renato Brown, por me apresentar o desconhecido e apontar sempre o melhor caminho para a construção do conhecimento;

Minha profunda gratidão à professora Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos e ao professor Roberto Miranda que, com suas experiências e conhecimentos - e a mais sincera dedicação e desejo de colaborar -, revisaram este trabalho e possibilitaram uma inestimável evolução até a versão final.

Um sonoro obrigado ao sempre amigo César Gandhi que ajudou a assentar as pedras fundamentais das ideias que aqui estão e me obrigou a repensar diversas vezes minhas primeiras impressões.

You may say  
I'm a dreamer  
But I'm not the only one  
I hope some day  
You'll join us  
And the world will be as one

**Imagine - John Lennon**

## Resumo

O presente trabalho tem por objetivo avaliar a possibilidade e a eficácia da propositura e do desenvolvimento de políticas públicas por atores não governamentais, com a participação popular e o compromisso pluripartidário. Para tanto, analisa a forma tradicional de produção de políticas públicas no Brasil, compara o modelo de políticas públicas atual com o modelo de Políticas Públicas Estatais e aborda a eficácia, vantagens e desvantagens das políticas públicas vinculadas com o Estado em detrimento dos modelos vinculadas ao governo. Analisa ainda as atuais ferramentas de participação social existentes no Brasil e suas eficácias no aprimoramento da cidadania. Nesse ponto, o orçamento participativo e os conselhos comunitários são estudados mais detidamente. Por fim, as Políticas Públicas Estatais são o foco do estudo. Abordam-se seus contornos, elementos e duas propostas de produção de bens públicos segundo a metodologia apresentada. A pesquisa é bibliográfica, baseada em livros e artigos e aplicada, quanto à natureza, pois serve para resolver problemas envolvendo verdades e interesses locais. Quanto à abordagem do problema a pesquisa se classifica como qualitativa. Ainda, a pesquisa é exploratória no que se refere a seus objetivos, vez que envolve o levantamento bibliográfico para a compreensão das relações do objeto de estudo. O método é Hipotético Dedutivo, pois consiste na construção de conjecturas que devem ser submetidas a testes e ao confronto com os fatos, para verificar quais persistem como válidas resistindo às tentativas de falseamento. Com o trabalho lança-se luz sobre as formas de produção de políticas públicas e possibilita-se um debate sobre uma forma não governamental e democrática de se decidir a ação da administração pública.

**Palavras-Chave:** Democracia. Políticas Públicas. Participação Social. Orçamento participativo. Políticas Públicas Estatais. Bens Públicos. Administração Pública.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. MOMENTO E DELIBERAÇÃO.....	53
FIGURA 2. CORRESPONDÊNCIA COM O CICLO.....	54
FIGURA 3. RELAÇÃO COM O VOTO.....	54

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. A Política Pública.....	13
1.1 Conceituação.....	13
1.2. O Processo de Elaboração.....	16
1.3. Modelos de Produção.....	19
2. Participação Social e Gestão Pública .....	24
2.1. Democracia Deliberativa .....	25
2.2. Participação Legislativa.....	28
2.3. Participação Executiva.....	30
3. Das Políticas Públicas Estatais .....	38
3.1. Contornos.....	41
3.2. Elementos Comuns .....	45
3.3. Formas .....	53
CONCLUSÃO.....	64
REFERÊNCIAS .....	67

## INTRODUÇÃO

A elaboração e execução de políticas públicas que busquem a melhoria dos índices sociais e promovam o desenvolvimento é uma das atividades primordiais do Estado. Muito do que se espera de um governo é relacionado às suas propostas no que tange a tais políticas. Assim, o governo que logra se eleger após a disputa eleitoral tem todo o aparato estatal para tentar executar seus planos de ação. Portanto, a criação e a execução dessas iniciativas estatais de modificação social é, tradicionalmente, uma função governamental.

O ciclo das políticas públicas, caminho percorrido para a implementação de um curso de ação pelo Estado, é essencialmente burocrático possuindo irrisória participação popular. Apesar de algumas experiências com o orçamento participativo e os conselhos comunitários, pouco se avançou em termos de participação pública no desenho de políticas públicas.

Essa forma hermética de produção de bens públicos apresenta diversas defasagens e não justifica sua impermeabilização à vontade popular. Os gestores responsáveis pela melhora dos índices sociais são muitas vezes resultado de indicações políticas e não de qualificação técnica para as respectivas áreas. Ainda, a visualização dos problemas sociais é complexa e o sistema tradicional não vem mostrando resultados satisfatórios. O noticiamento de desvio de recursos é comum e diversas políticas não cumprem seus objetivos.

Em paralelo, é possível verificar um crescente interesse da sociedade em participar da gestão da coisa pública. Essa procura por protagonismo foca-se principalmente na fiscalização e controle da administração, porém atinge também atribuições comumente estatais. Exemplo disso foi a aprovação da “lei da Ficha Limpa” proposta por cerca 3.600.000 cidadãos. Essa interferência no processo legislativo ordinário é um sinal da vontade popular em incrementar os espaços democráticos participativos.

Todos esses elementos coincidem pela necessidade de aprimoramento do processo de produção políticas públicas. Daí a importância de se propor e analisar novas formas de geração de decisões estatais que, se não cuidarem dos problemas atuais, pelo menos os tenha em consideração.

Assim, o presente trabalho tem por objetivo analisar duas propostas para complementação do ciclo de políticas públicas utilizando a vontade popular determinada e a infiltração da inteligência coletiva nas decisões fundamentais do Estado. Trata-se das Políticas Públicas Estatais, espécie de política pública que possui maior autonomia em relação aos governos e elevado grau de participação social, entre outros elementos próprios.

O enfrentamento da problemática proposta é possível e viável visto que já há ampla construção bibliográfica acerca das políticas públicas e da democracia participativa como se pode depreender do referencial teórico.

Portanto, para inserir as propostas apresentadas no seu devido contexto, será realizado estudo sobre as formas de produção de políticas públicas e seus modelos teóricos. Nesse momento, os trabalhos de Herbert Simon (1959), Charles E. Lindblom (1959 e 1979) e Amitai Etzioni (1967 e 1986) serão utilizados como referencial teórico no presente trabalho. Autores atuais como Leonardo Secchi (2010), Celina Souza (2003) e Enrique Saravia (2006) auxiliarão a contextualizar o tema com o cenário atual da gestão administrativa.

Será ainda necessária uma incursão no tema da participação social na gestão da coisa pública. Para esse trabalho, será de extrema importância o estudo das obras de Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm (2010), Leonardo Avritzer (2009), Klaus Frey (2000) e Norberto Bobbio (2003). Na oportunidade, estudar-se-á as características da Democracia Deliberativa e o funcionamento das ferramentas de participação existentes, tanto as legislativas – como o referendo e o plebiscito – quanto as executivas – orçamento participativo e os conselhos sociais.

No último capítulo, analisam-se, de fato, as propostas de Políticas Públicas Estatais. Para tanto, haverá um diálogo entre os autores já citados traçando pontos de interseção no sentido da construção de políticas públicas com a efetiva participação popular. Na oportunidade, serão verificados os contornos, elementos e formas das Políticas Públicas Estatais.

## 1. A Política Pública

Para o desenvolvimento de propostas dentro do tema políticas públicas não governamentais é de fundamental importância a definição do termo *políticas públicas*.

Deve-se transcorrer também sobre o complexo e integrado ciclo de políticas públicas destacando e ainda iluminando os métodos clássicos de sua elaboração e as críticas a esses. Para tanto, no presente capítulo serão exploradas as dimensões conceituais do termo e ainda exploraremos, na bibliografia clássica, as formas de desenho da ação governamental.

### 1.1 Conceituação

A utilização do termo políticas públicas é recente e sua definição é aberta. Ao mesmo tempo em que se constitui em campo de conhecimento, é também um meio de ação efetiva. Teoria e prática. Dessa forma, as definições também se adequam a esses dois aspectos primordiais.

A abordagem epistemológica sobre os produtos da ação do governo e do Estado somente surgiu como foco de estudo recentemente. Frey (2000) informa que somente a partir da segunda metade do século passado as políticas públicas ganharam notoriedade

Nos Estados Unidos, essa vertente de pesquisa da ciência política começou a se instituir já no início dos anos 50, sob o rótulo de “policy science”, ao passo que na Europa, particularmente na Alemanha, a preocupação com determinados campos de políticas só toma força a partir do início dos anos 70, quando com a ascensão da socialdemocracia o planejamento e as políticas setoriais foram estendidos significativamente. Já no Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados só recentemente. Nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. (Frey, 2000, p. 214).

Na linha da área de conhecimento, Sousa (2003) aponta as políticas públicas como espaço onde se coloca o governo em ação, analisa-se essa ação e, quando necessário, muda-se o curso projetado. A autora anota que a definição mais conhecida é a de Laswell que resume

políticas públicas às respostas das seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Um conceito mais enxuto e que, por isso, ameaçado de ser incompleto, é o apontado por Thomas R. Dye para quem política pública é tudo o que os governos “decidem fazer ou deixam de fazer” (Dye *apud* Heidemann, 2010, p. 30). Secchi discorda no que tange ao “deixar de fazer” algo. Para o autor, “uma política pública deve resultar em uma diretriz intencional, seja ela uma lei, uma nova rotina administrativa, um decisão judicial etc” (Secchi, 2011, p. 4).

A simples definição de Dye excluiria ainda a participação de entes não governamentais na elaboração e na determinação do resultado das políticas públicas. Mais uma vez, Secchi vem discordar afirmando que as políticas governamentais são apenas um subgrupo das políticas públicas, como se verá mais a frente (Secchi, 2011).

Já em uma noção mais abrangente, para Heidemann (2010), políticas públicas são o conjunto de decisões e ações do governo e de outros atores sociais que uma vez implementadas, em conjunto com o resultado de ações e decisões de outros atores sociais (mercado, e.g), geram o desenvolvimento social. Note-se que a definição de Heidemann considera o universo existente fora dos governos em duas diferentes etapas: (i) para a co-formulação de políticas públicas, e (ii) para a influência e determinação do desenvolvimento nacional, mesmo que por meio de políticas privadas como, de regra, as das grandes empresas.

Para reafirmar sua colocação, Heidemann (2010) cita outras definições similares nos seguintes termos:

Para David Easton, a política pública significa “a alocação oficial de valores para toda a sociedade” (1953, p. 129). Já H. Lasswell e A . Kaplan definem política como “um programa projetado com metas, valores e práticas” (1970, p.71). E.C.Friedrich garante que “é essencial ao conceito de política que contenha uma meta, objetivo ou propósito” (1963, p.70). (Heidemann, 2010, p. 29).

Destaque-se ainda a abordagem valorativa de Saravia que trata a política pública como um “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (Saravia, 2006, p.28). O autor ainda imbui no conceito apresentado suas finalidades de “consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas” (Saravia, 2006, p. 29).

Quanto à participação social no processo de políticas públicas, que será um dos enfoques deste estudo, é oportuno destacar ainda outra contribuição de Saravia (2006) que aponta para uma perspectiva mais operacional da política pública. Para o autor, a política pública ainda poderia ser visualizada como um

sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (Saravia, 2006, p. 29).

Vista por essa ótica holística, a política pública adquire ainda maior responsabilidade vez que deve cuidar dos setores da vida social por meio de uma alocação racional de recursos. A complexidade que se impõe a decisões que definam objetivos e estratégias para aqueles setores é enorme. Assim sendo, as decisões tomadas apenas de forma político-burocrática, herméticas e limitadas, tenderão a serem menos criativas do que se fosse utilizado um processo aberto e democrático de decisão. Daí a necessidade patente de um processo mais aberto de participação popular que enfrente essas complexidades operacionais de forma satisfatória.

No que tange à evolução histórica dessa área de conhecimento, Sousa (2003) explica que as políticas públicas como objeto de estudo acadêmico surgiu nos EUA em contraste à doutrina que se praticava na Europa. Assim, enquanto na Europa o que se discutia era o papel e as instituições do Estado, nos EUA o produto das ações estatais ganhou maior relevo.

Quanto à área de estudos a que pertence as políticas públicas, embora seja costumeiramente inserida nos estudos da Ciência Política, a literatura afirma que:

(...) apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas. (Sousa, 2003, p.26).

Essa multidisciplinaridade é intrínseca ao estudo das políticas públicas vez que a resolução dos problemas da sociedade, naturalmente, envolve os mais diversos campos de conhecimento. Secchi (2011) assevera essa área de estudo da ciência política envolve também a administração pública, a teoria das organizações, a engenharia, a psicologia social, o direito, a sociologia e a economia.

Apesar de ser um campo de conhecimento relativamente recente, muito já se desenvolveu no que tange às políticas públicas e um dos seus segmentos que mais tem merecido destaque é o dos ciclos das políticas públicas, tema do próximo tópico.

## 1.2. O Processo de Elaboração

As políticas públicas são ainda analisadas conforme seu processo de elaboração, conhecido como o ciclo de políticas públicas. Para Secchi esse ciclo “é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequencias e interdependentes” (Secchi, 2011, p. 33). A importância da divisão do processo em etapas é apontada por Saravia que informa que para cada estágio da política pública “os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes” (Saravia, 2006, p. 32).

Não há consenso sobre quais sejam as fases de elaboração de uma política pública, porém as diferenças encontradas na literatura são somente graduais (Frey, 2000). Para este trabalho, seguir-se-á a divisão apresentada por Saravia (2006) com as seguintes fases: (I) formação da agenda, (II) elaboração, (III) formulação, (IV) implementação, (V) execução, (VI) acompanhamento, e (VII) avaliação.

A primeira fase do ciclo é caracterizada pela inserção de uma necessidade ou problema na lista de prioridades da administração (Saravia, 2006). Antes, porém, existe a necessidade de situar o que seja problema público. Esse conceito é subjetivo e relativo. Entretanto, um problema passa a ser tido como público no momento em que afeta a percepção de muitos atores públicos (Sjöblom, 1984, *apud* Secchi, 2011). Porém, esses mesmos problemas são redefinidos e adaptados por políticos, burocratas e destinatários das políticas públicas (Secchi, 2011). Assim, a agenda é “um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (Secchi, 2011, p. 36). Para Saravia

Na sua acepção mais simples, a noção de “inclusão na agenda” designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir status de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e

justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas. (Saravia, 2006, p. 33).

Essas prioridades governamentais são definidas – entre outros - pelos políticos, pela mídia, por grupos de interesses e, em menor grau, pela sociedade civil. A elevação do papel da sociedade civil da definição dessa agenda será tratada neste trabalho.

A fase de elaboração é o momento em que possíveis soluções para os problemas são listadas e avaliadas. Para Saravia (2006), neste momento, o processo não é racional e organizado como se pretende e sim “a política é vista como barganha, o meio ambiente como conflitivo e o processo mesmo é caracterizado pela diversidade e pelas suas limitações” (Saravia, 2006, p. 33). Nesta fase também são estabelecidos os resultados. Secchi afirma que “quanto mais concreto forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia das políticas públicas” (Secchi, 2011, p. 37).

A formulação é a etapa do ciclo onde a alternativa de solução considerada mais satisfatória é selecionada e declarada (Saravia, 2006). Segundo Secchi (2011), no momento da tomada de decisão racional,

nem sempre os objetivos são claros ou coerentes com o problema, nem sempre existem soluções, nem sempre (ou quase nunca) é possível fazer uma comparação imparcial sobre as alternativas de solução, nem sempre há tempo ou recursos para tomadas de decisão estruturadas. (Secchi, 2011, p. 42).

Justificando o processo complexo de tomada de decisão, existem algumas teorias como a racionalista e a incrementalista que serão abordadas adiante.

Após a escolha da solução viável para um problema determinado e agendado, tem-se a etapa da implementação. Esse seria o momento do planejamento e da preparação da política pública com a previsão e alocação dos recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos necessários para o alcance dos resultados pretendidos (Saravia, 2006). Para Secchi (2011), a fase de implementação abrangeria a própria execução da política pública. O que há de consenso sobre a fase da implementação é a distância habitualmente existente entre os objetivos da política e os resultados efetivamente coletados. Quando se tratam de políticas públicas, raramente o planejado é, de fato, executado.

Na fase de execução, o planejamento e a alocação de recursos ocorridos na fase de implementação são postos em prática. Geralmente, como em qualquer projeto, a fase de execução distorce a fase de planejamento gerando resultados insatisfatórios sendo que “são muitos os exemplos brasileiros de ‘leis que não pegam’, ‘programas que não vingam’ ou projetos de soluções a problemas públicos que acabam sendo totalmente desvirtuados no momento da implementação” (Secchi, 2011, p. 45).

Para viabilizar a análise sobre os recorrentes desvios e fracassos da fase de execução das políticas públicas, Secchi (2011) apresenta os modelos desenvolvidos por Sabatier (1986) que facilitam a construção da relação entre essas duas fases. No modelo *top-down* as decisões políticas são dissociados da aplicação dada pelos burocratas. Assim, uma política fracassada seria resultado da má execução pelos administradores de um plano perfeito dos políticos. Já no modelo *bottom-up* os administradores colaboram com o processo de decisão e a política pública é modificável durante a fase de execução. Este modelo é tido por mais democrático e eficiente em relação àquele.

A sexta fase, o acompanhamento, resume-se na supervisão da execução da política pública com o objetivo de colher informações e análises que possibilitem a correção de possíveis desvios (Saravia, 2006). É realizado durante a execução da política pública.

Por fim, no momento da avaliação, a política pública é mensurada e analisada conforme suas previsões nos planos governamentais e os efeitos e resultados efetivamente atingidos. Segundo Secchi (2011) a avaliação pode se utilizar de critérios, indicadores e padrões e resultar na continuação da política, na reestruturação marginal de alguns aspectos e na extinção da política pública. Saravia (2006) afirma que esta é a área da política pública que mais tem se desenvolvido.

Entretanto, é certo que existe avaliação em pelo menos duas etapas diferentes desta no ciclo de políticas públicas Na implementação ocorre a avaliação *ex ante*, prévia, e no acompanhamento a avaliação é *in itinere*, durante a execução da política pública (Secchi, 2011).

Ainda segundo Secchi (2011), haveria ainda uma última fase que é a da extinção da política pública. Esta não é aqui inserida como parte do ciclo da política pública por não ser uma fase obrigatória havendo, pois, políticas públicas permanentes e inexoráveis tanto por deliberação

constitucional (educação básica obrigatória e gratuita, art. 208, inciso I, da Constituição Federal de 1988) como por outros motivos como o desinteresse de políticos em fazer uma “faxina” das políticas que já perderam a razão de existir (Secchi, 2011).

Importante salientar que o ciclo apresentado raramente é replicado na vida real; as fases se interpelam e se misturam sendo o ciclo mais útil para fins de estudo do que de aplicação real (Secchi, 2011). Para Frey, essa falta de ritualismo para a efetivação das políticas públicas “vale especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é alimentada por reações mútuas dos atores envolvidos” (Frey, 2000, p. 229).

### **1.3. Modelos de Produção**

O processo de produção de políticas públicas é naturalmente complexo. Embasando as diversas teorias elaboradas e aplicadas para gestão efetiva e direcionada dos recursos existem basicamente dois elementos críticos: os interesses e a informação.

Como forma de alocação de recursos públicos, a ação governamental preocupa a todos, sendo uma arena natural de conflito político de interesses e de poderes. Portanto, a discussão e a priorização das ações governamentais caberiam à sociedade inteira. Porém, o que ocorre é a participação preponderante dos grupos de interesses que estão mais organizados. Cidadãos mais abastados ou melhor posicionados (a elite) e as corporações, geralmente, têm um espaço privilegiado de atenção estatal.

Noutro ponto, dada a complexidade do aparato estatal e a quantidade de demandas que esse recebe, o levantamento e o tratamento das informações necessárias para uma ação direta geram mais uma problemática. A análise do grande montante de informações úteis ao Estado ainda pode sofrer de parcialidade no seu direcionamento, dentre outros desvios.

Tendo esses dois parâmetros principais de análise, muitos modelos de confecção de ação estatal foram elaborados. Para o propósito deste trabalho, serão estudados os modelos mais

citados na literatura responsável: o modelo racionalista, o modelo incremental e a sondagem mista.

Uma das primeiras propostas de construção de políticas públicas foi a de Herbert A. Simon, apresentado em 1955. O modelo chamado racionalista é aquele que prega uma política que produza o maior ganho social (Dye, 2005). Políticas boas seriam aqueles que apresentariam ganhos superiores aos seus custos. Nesse aspecto, Thomas R. Dye (2005) faz uma advertência: não se deve considerar somente valores monetários e sim todos os valores sociais.

Entretanto, para que se alcance a desejada maximização dos resultados de uma política pública seria necessário considerar todas as preferências valorativas de uma sociedade e não apenas de alguns grupos. Ainda seria necessário

*informações* sobre as propostas alternativas, *capacidade preditiva* para prever precisamente as consequências das diferentes propostas e *conhecimento especializado* para calcular corretamente a relação entre custos e benefícios. (Dye, 2005, p. 112).

Em suma, “uma política é racional quando a diferença entre os valores que ela produz e os valores que ela sacrifica é positiva e maior que o saldo de qualquer outra proposta” (Dye, 2005, p. 112).

Como se pode perceber, apesar da teórica utilidade e eficiência do modelo proposto por Simon, é possível apontar diversos empecilhos à sua aplicação. Restrições de tempo e informação seriam obstáculos objetivos ao sistema. Em outra ponta, as necessidades e os objetivos pessoais dos gestores - como reeleição, poder e *status* – constituiriam obstáculos subjetivos.

A crítica mais contundente ao modelo racionalista vem da proposta alternativa: o modelo incremental. Apresentado por Charles E. Lindblom, em 1959, o incrementalismo prega que a decisão da ação governamental não pode ser feita por uma análise totalizante das alternativas existentes. Mais do que um proposta, o autor afirma que essa seria uma reprodução da realidade, da forma como os gestores de fatos pensam e elaboram políticas públicas. Portanto, elas são – e devem ser – uma continuação das políticas anteriores (Lindblom, 1959).

Um dos principais argumentos levantados por Lindblom (1959) contra o racionalismo é que, para os administradores públicos

as funções e as restrições políticas ou legalmente possíveis -, que lhes são prescritas, limitam sua atenção a relativamente poucos valores e proporcionalmente poucas propostas alternativas entre as incontáveis opções que poderiam ser imaginadas.(Lindblom, 1959, p. 164).

Ainda sobre o modelo incremental, Thomas R. Dye afirma que “em condições de incerteza, os formuladores de políticas preferem dar continuidade a políticas ou programas anteriores, tenham eles provado ou não sua eficácia” (Dye, 2005, p.116).

Ao propor sua análise estratégica como método de resolução de problemas sociais, Lindblom critica a forma fictícia como o modelo racional pretende construir ações. Para o autor do incrementalismo, “o caso da análise estratégica como norma ou ideal é simples: nenhuma pessoa, comissão ou equipe de pesquisa, mesmo dispondo de todos os recursos da moderna computação eletrônica, tem condições de esgotar a análise de um problema complexo.” (Lindblom, 1979, p. 183).

Para defender o incrementalismo como a realidade da Administração Pública, Lindblom associa o resultado das políticas públicas aos atributos naturais dos gestores públicos afirmando que “as pessoas são pragmáticas: raramente procuram a ‘melhor maneira’; ao contrário, terminam sua busca tão logo encontrem ‘uma solução que funcione’” (Dye, 2005, p.117).

A proposta de Lindblom também é alvo de controvérsias. Entre as críticas ao modelo incrementalista, Amitai Etzioni (1967) aponta: (i) a exclusão de grandes decisões, como uma declaração de guerra, (ii) decisões aparentemente consensuais refletiriam apenas os interesses dos mais poderosos, (iii) o valor das decisões incrementais é basicamente afetado pelas decisões fundamentais (racionais).

Rebatendo a crítica de que o modelo traria a inércia e seria anti-inovação, Lindblom anota que

a política incremental é também um meio de se introduzir furtivamente mudanças no interior do sistema político. Mudanças importantes na política e no sistema político com frequência acontecem de forma bem indireta e até surpreendente para muitos participantes do sistema. (Lindblom, 1979, p. 192).

Para Sousa, “a visão incrementalista perdeu parte do seu poder explicativo com as profundas reformas ocorridas em vários países, provocadas pelo ajuste fiscal” (2003, p. 29). Entretanto, segundo a mesma autora, a força do modelo de Lindblom ainda pode ser notada pela permanência de órgãos, programas e dotações para ações que não estão mais entre as prioridades do governo.

Entreposto às duas propostas, e na tentativa de mesclá-las, Amitai Etzioni propõe uma técnica que denominou de sondagem mista. As vantagens do modelo de sondagem mista são basicamente duas: fornecer uma estratégia de avaliação e não incluir premissas estruturais ocultas. Em sua definição metafórica, Etzioni (1967) informa que

A estratégia da sondagem mista incluiria elementos de ambas as abordagens, empregando duas câmeras: uma grande-angular, de alcance panorâmico, que cobriria todas as partes do céu, mas sem grandes detalhes, e uma segunda, que focalizaria aquelas áreas (reveladas pela primeira câmera) que exigissem um exame em maior profundidade. Embora a sondagem mista possa deixar escapar áreas problemáticas que são detectáveis apenas por câmeras detalhistas, é menos provável que deixe escapar áreas problemáticas que são detectáveis apenas por câmeras detalhistas, é menos provável que deixe de perceber pontos problemáticos óbvios em áreas conhecidas. (Etzioni, 1967, p. 226).

Portanto, a sondagem mista se propõe a utilizar as vantagens de cada uma das teorias anteriores para construir um modelo mais efetivo. Seria um modelo hierárquico com decisão fundamental de ordem superior e decisões incrementais de ordem inferior (Etzioni, 1986). Ainda, seu modelo pretende eliminar os problemas das outras teorias, pois não exigiria um levantamento exaustivo de todas as opções (racionalismo), seria mais estratégica e inovadora (incrementalismo).

Em contraponto à contribuição de Etzioni para a modelagem de políticas públicas, autores apontam sua limitação e pouca aplicação prática (Castor, 2010). Harwick (2010) afirma que a proposta de Etzioni não chega a ser uma terceira via, não tem utilidade operacional e ainda que as postulações conceituais de seu artigo são frágeis e contraditórias.

Mesmo que a construção teórica sobre as formas de produção de políticas públicas esteja desenvolvida é inegável a extrema frequência de decisões meramente arbitrárias. Para Castor (2011) o grande poder de arbítrio de que o gestor dispõe vai desde a definição do problema até a escolha dos meios de enfrentá-lo.

Por fim, destaca-se a crítica aposta por Harwick para quem muito do que se discute hoje em teoria política já está obsoleto e afirma que “se os seres humanos devem fazer escolhas mais autoconscientes seria bom que, tivéssemos de desenvolver um senso mais informado daquilo que está vivo e do que está morto no mundo das idéias” (Harwick, 2011, p. 279). Essa crítica pode ser direcionada a tentativa incessante de caracterizar uma decisão como fundamental ou incremental e subsidiar a criação de bases mais frutíferas para se pensar a produção de políticas públicas.

## 2. Participação Social e Gestão Pública

A administração dos negócios públicos é normalmente tida com atividade privativa de um corpo de cidadãos eleitos – o governo - nas democracias representativas ou semidiretas. Nessa visão, caberia ao povo simplesmente ser objeto das políticas públicas implementadas por um Estado detentor do poder de realização. Apesar dos avanços das práticas democráticas – que buscam abrir o Estado para todos os cidadãos – esse ainda é o sistema padrão dos governos brasileiros em todas as suas esferas.

Em contraposição a tal forma de pensar a administração pública, diversas correntes apontam para um valor subjetivo do cidadão que teria não só o poder, mas a responsabilidade de agir perante o Estado e dentro dele. As vias comuns de aquisição do poder estariam defasadas abrindo espaço para novas arenas de debate público. Nesse sentido, Wampler e Avritzer anotam que

As formas existentes de organização política, tais como os partidos políticos de massa, não extinguem todas as formas possíveis de organização política. Ao invés disso, as associações voluntárias inventam novas práticas democráticas e formatos institucionais que confrontam a exclusão social e política. (Wampler; Avritzer, 2004, p. 218).

Novas formas de se formular e implementar políticas públicas vem ao auxílio dos cidadãos que não tem suas demandas devidamente atendidas pelo Estado. São institutos como o Orçamento Participativo (OP), os conselhos comunitários e as iniciativas legislativas, dentre outras vias de acesso ao poder público. Esses mecanismos, que são ainda deficientes e enfrentam a antipatia dos governantes e os defeitos naturais da imaturidade de sua aplicação, terão estudo detalhado em outro momento no trabalho.

Heidemann (2010) enfrenta a burocracia restritiva da gestão pública defendendo o pluralismo no que diz respeito à condução do corpo social.

O conceito de governança pública, por exemplo, presume a participação de três atores distintos na condução político-econômica das sociedades atuais, ainda que sob a coordenação imprescindível do Estado: o governo, como um agente coordenador e supervisor; o setor empresarial privado, por meio de suas iniciativas de responsabilidade social; e o terceiro setor na forma de organizações distintas das governamentais ou empresariais privadas. (Heidemann, 2010, p. 21).

Noutro ponto, a estrutura burocrática por meio do qual as decisões públicas são tomadas, não parece ser capaz de atender as novas e incessantes demandas sociais. Muitas vezes essas instituições se fecham em si mesmo e não produzem impacto na malha social. Nesse sentido, Heidemann (2010) anota que

A administração pública do Brasil, por um lado, caracteriza-se em boa parte por um processo de caráter eminentemente formal e também patrimonialista. Tem sua base de operação na instituição da “repartição pública”. Nessa concepção, prevalece o império dos meios e do seu administrador, o funcionário público. É o reino da burocracia pública, de intensa apropriação corporativa e política, e pouco sensível à cidadania. A contribuição do governo, assim entendida, à sociedade praticamente se esgota com o gerenciamento de sua estrutura administrativa. (Heidemann, 2010. p.31).

Nesse contexto, é oportuno analisar a contribuição que a teoria da democracia deliberativa vem oferecendo para esse debate e ainda as atuais formas de participação, legislativa e executiva, na gestão da coisa pública.

## **2.1. Democracia Deliberativa**

A participação social na gestão e nas decisões estatais é um dos corolários de um regime democrático. Portanto, a análise dos institutos democráticos previstos e presentes no contrato social pátrio é de extrema relevância para esta pesquisa.

A noção de democracia é histórica e multifacetada. Norberto Bobbio (2003) traça diversos usos do termo: o descritivo, como forma de governo onde o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos; e o prescritivo trata de definir a democracia como bom ou má na análise da melhor forma de governo tendo, portanto, conceituação valorativa. Em que pese ser o debate acalorado entre possíveis definições, adotar-se-á a mais útil ao presente trabalho, de autoria de Ugarte (2004)

Em sua noção mínima, democracia é a forma de governo na qual o número mais amplo possível de indivíduos adultos da coletividade (os cidadãos) participa livremente na tomada de decisões coletivas por meio de procedimentos preestabelecidos como a regra da maioria. (Ugarte, 2004, p. 96).

A concepção de soberania popular é indissociável da compreensão da democracia. Essa seria a capacidade do povo de tomar decisões em última instância, com autonomia, independência e poder coativo (Bobbio, 2003). No Brasil, inclusive por determinação constitucional, a soberania do estado é popular, ou seja, pertence ao povo. Tanto o regime democrático quanto a soberania popular estão expressos de forma perene na Constituição Federal de 1988 nos seguintes termos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Uma divisão clássica da democracia é aquela feita em relação à forma de exercício do poder democrático. Assim, democracia direta seria aquela onde o poder é exercido pelo povo, sem intermediários; a indireta, ou representativa, seria a democracia exercida por meio de terceiros, por uma espécie de delegação popular (Bobbio, 2003). Para o Brasil, coube um sistema misto consagrado no texto constitucional pelo mesmo parágrafo único do art. 1º citado anteriormente.

Com referência a essa classificação em razão da forma do exercício do poder conjugado com outros fatores, apresenta-se a concepção da democracia como delegativa e deliberativa. A democracia delegativa é tida como a forma adotada no Brasil. Para Frey (2000):

O'Donnell designa democracias não consolidadas e não institucionalizadas, que apesar disso podem ter um caráter persistente, de democracias delegativas. Essa categoria de democracia, na qual, segundo ele, o Brasil se insere, é caracterizada pela fraqueza e reduzida densidade de suas instituições, nas quais a influência sobre as decisões políticas fica reservada a uma elite classista. A influência nos processos de decisão política e na implementação das políticas é normalmente exercida de forma direta e não de forma “agregada”, intermediada por partidos e associações. (Frey, 2000, p.248-249).

Essa concepção, que assume o não desenvolvimento satisfatório das instituições e o privilégio do pessoal sobre o plural, explicaria a existência de algumas culturas políticas prejudiciais à distribuição de justiça social no Brasil, como o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção (Frey, 2000).

Por outro lado, a democracia deliberativa afasta-se da representatividade, ainda que esta continue a existir, para conferir maior poder decisório à população. Na sua concepção, encontra-se a ideia de participação de todos os potenciais destinatários das decisões públicas e a decisão deve provir do debate entre os participantes segundo critérios imparciais e racionais (Ugarte, 2004).

Para os advogados da teoria democrática, os conceitos de democracia e participação estão de tal forma interligados que, ao se afastarem, ambos perdem seus significados originais (Ugarte, 2004). Outra importante assunção dos deliberativistas é que “os cidadãos são inspirados por um espírito cooperativo, atuam com razoabilidade – que não se reduz a uma mera racionalidade interessada – e se respeitam mutuamente” (Ugarte, 2004, p. 98). Uma base não tão simples de ser confirmada.

Uma ideia de democracia deliberativa com base na teoria da razão pública é oferecida por John Rawls (1999) que acredita na deliberação pública como forma de rever conceitos e opiniões preestabelecidas pela competição livre e bem fundamentada de ideias. Para ele:

A ideia definitiva para a democracia deliberativa é a própria ideia de deliberação. Quando os cidadãos deliberam, trocam seus pontos de vista e debatem defendendo suas razões, mas apenas aquelas que dizem respeito às questões de política pública. Eles supõem que suas opiniões políticas podem ser revisadas por meio da discussão com outros cidadãos; e estas opiniões não são por sua vez simplesmente um resultado fixo de seus interesses existentes, privados ou não-políticos. (Rawls, 1999, p. 152).

Nessa esteira, Rawls (1999) propõe o que seriam os três elementos da democracia deliberativa, a saber: a razão pública, instituições democráticas para assegurar a discussão e a vontade popular de serem conduzidos pela razão pública. Nas palavras do autor:

Há três elementos essenciais da democracia deliberativa. O primeiro consiste numa ideia de razão pública, ainda que nem todas as ideias sejam a mesma. O segundo diz respeito a um quadro de instituições democráticas constitucionais que especifica o cenário em que atuarão os corpos legislativos deliberativos. O terceiro consiste no conhecimento e no desejo por parte dos cidadãos de seguir a razão pública e realizar seu ideal em sua conduta política. (Rawls, 1999, p. 153).

A participação popular, no Brasil, pode ser exercida tanto na órbita legislativa – por meio de referendos, plebiscitos e iniciativas legislativas - como na órbita executiva – em

conselhos comunitários e no orçamento participativo, entre outros. Nos próximos tópicos, será realizada uma análise desses institutos democráticos.

## 2.2. Participação Legislativa

A participação popular legislativa é aquela que se exerce para propor, alterar, e revogar leis. Para seu exercício, a Constituição Federal de 1988 previu os seguintes dispositivos:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

Os dois primeiros institutos citados foram regulamentados pela Lei n.º 9.709/98. A convocação deve partir do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 49) pela manifestação de 1/3 dos membros de cada Casa. Não há possibilidade do poder executivo convocar qualquer dos mecanismos de participação popular.

O referendo é a consulta formal *a posteriori*, após a etapa da elaboração legislativa, à população sobre determinado ato legislativo (Mendes; Branco, 2011). Em suma, nessa modalidade de participação popular, o que caberia a população é uma espécie de veto à determinada legislação já editada.

Apesar da pouca utilização desse instrumento legislativo popular, o referendo já teve participação capital na história política brasileira. Dois anos após a Emenda Constitucional nº 4, que garantiu a posse do Presidente Goulart, mas instituiu o parlamentarismo no país, a população foi consultada sobre a manutenção do regime parlamentarista ou o retorno do regime

presidencialista. Em janeiro de 1963, foi realizado um referendo, no qual os eleitores responderam pelo retorno ao presidencialismo<sup>1</sup>.

O referendo também foi utilizado na era constitucional atual para decidir sobre a proibição do comércio de armas de fogo. A Lei n. 10.826/2003, o Estatuto do Desarmamento, fixou a eficácia da proibição estabelecida na lei à consulta popular realizada em outubro de 2005. A proposta foi rejeitada.

Já o plebiscito é um instituto utilizado de forma anterior a elaboração da lei com o propósito de consultar a população sobre sua opinião acerca de determinado assunto. Diferentemente do referendo, a Constituição Federal de 1988 prevê hipóteses obrigatórias de utilização do plebiscito. Trata-se de lei que altere as dimensões de estados-membros. Conforme o art. 18, § 3º, da Carta Constitucional, e art. 4º da Lei 9.709/98, o plebiscito é pré-requisito para as incorporações, as subdivisões, os desmembramentos, e a formação de novos estados ou territórios federais.

O caso mais recente de utilização da consulta popular anterior à lei foi justamente nessa hipótese obrigatória. Trata-se da proposta de criação de mais dois estados federais - Tapajós e Carajás - a partir da subdivisão do Estado do Pará. O resultado foi a rejeição da proposta<sup>2</sup>.

A participação popular ainda pode ser utilizada na forma de iniciativa de propostas legislativas. De acordo com o art. 61, § 2º, da Constituição Federal de 1988, a proposta de lei popular deve ser apresentada à Câmara dos Deputados subscrita por, no mínimo 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco estados com no mínimo 3/10 de cada um.

O caso de maior realce da proposta legislativa popular foi a recente Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar nº 135/2010. A proposta contou com cerca de 3,6 milhões de assinaturas<sup>3</sup> – 1,6 milhão de forma pessoal e 2 milhões pela internet - e foi ainda patrocinada por

---

<sup>1</sup> A institucionalização do modelo presidencialista deu-se por meio da Emenda Constitucional nº 6, de 1963. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-6-23-janeiro-1963-363624-publicacaooriginal-1-pl.html>>; acesso em 05/05/2012, às 16h22.

<sup>2</sup> Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-12-12/proposta-de-divisao-do-para-e-rejeitada-por-666-dos-eleitores>>; acesso em 05/05/2012, às 19:15.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/ficha-limpa-mais-de-2-milhoes-de-assinaturas-na-internet/>; acesso em 19/04/2012, às 15:34.

organismos da sociedade civil como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). A norma prevê, entre outras regras, a impedição de candidatura, por oito anos, do cidadão que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado. A lei foi julgada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal em fevereiro de 2012<sup>4</sup>.

Existe discussão sobre a possibilidade de iniciativa popular para a propositura de emendas à constituição. A favor dessa possibilidade, Brandão (2011) afirma que há no contexto constitucional permissão clara para a emenda popular fundamentada em argumentos como o princípio maior de que todo o poder emana do povo, o que incluiria o poder de emendar a Constituição. O autor ainda elenca outros argumentos de natureza jurídica e lógica que franqueariam à população o poder de promover alterações em seu contrato social.

O legislador constituinte, ao inserir no texto constitucional diversas formas de realização da democracia direta, agiu no sentido de fortalecer a cidadania e aperfeiçoar o Estado. Porém, como apontado por Mendes e Branco (2011), somente a previsão de possibilidades constitucionais não basta: são necessários educação política e emancipação cidadã para que a sociedade, de fato, utilize-se dos mecanismos que tem a sua disposição.

### **2.3. Participação Executiva**

O arranjo institucional e jurídico nacional permitiu ainda a existência de possibilidades de participação popular direta nos processos de alocação de recursos. Assim, além das possibilidades de inserção nas decisões públicas pela via legislativa, há mecanismo de participação popular na efetiva distribuição de recursos públicos.

A implementação de formas de infiltração populares nos processos de geração de decisões públicas já estaria presente no processo de formação da atual Carta Constitucional. Conforme Wampler e Avritzer (2004):

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/maioria-do-stf-confirma-lei-da-ficha-limpa-para-2012>; acesso em 19/04/2012, às 15:37.

Os primeiros esforços para a institucionalização da participação de cidadãos na formulação de políticas públicas tiveram início durante a Assembléia Constituinte, no período de 1987-1988. Durante tal período, a sociedade civil brasileira estava ativa e organizada, e foi capaz de promover inovações institucionais significativas à medida que seus atores juntaram forças com a sociedade política para influenciar a elaboração da nova constituição brasileira. (Wampler; Avritzer, 2004, p. 220).

Essa campanha popular por espaço no momento de construção da carta constitucional também é tratada por Avritzer (2009)

Os anos 1980 implicaram uma maior presença do associativismo e das formas de organização da sociedade civil na cena política. O auge desse movimento foi o processo constituinte. A constituinte brasileira aceitou as chamadas emendas populares com mais de 30 mil assinaturas (Whitaker, 1989). Entre 1986 e 1987, uma série de movimentos populares propôs a participação institucionalizada no Estado pela via das assim chamadas "emendas populares". (Avritzer, 2009, p. 29).

Esses esforços populares geraram novos meios de participação popular na arena constitucional. Dessa forma, conforme evidenciado por Wampler e Avritzer (2004), o art. 29 da Constituição assevera que os municípios devem adotar leis e medidas que possibilitem o acesso dos cidadãos aos processos de produção de decisões públicas o que inclui a cooperação de associações cívicas no planejamento e a proposta de lei por iniciativa popular.

O ingresso popular nos complexos processos decisórios chega mesmo a constituir-se em uma necessidade da sociedade moderna. Da observação da atual configuração da administração pública, surgem diversos motivos para a urgente mobilização social no sentido de cogerir a coisa pública.

Há boas razões para o cidadão preocupar-se com a instituição governo. Pelo menos três destacam-se hoje, no caso brasileiro: (1) o mercado não substitui o Estado, e os dois precisam um governo societário; (2) as atribuições pertinentes a uma governança societária estão crescendo; (3) os cidadãos-contribuintes querem melhor desempenho do que estão recebendo em troca dos elevados impostos que estão pagando. (Heidemann, 2010, p. 32).

Nesse contexto, o orçamento participativo e os conselhos comunitários são os meios mais tradicionais de participação popular nas deliberações executivas e na busca da eficiência participativa nas políticas (Sousa, 2003). Ainda, segundo Avritzer, “as instituições participativas que realmente influenciaram as políticas públicas no Brasil democrático são os conselhos de

políticas e os orçamentos participativos” (Avritzer, 2009, p. 34). Por esses motivos, o orçamento participativo e os conselhos sociais merecem um estudo mais detalhado.

### **2.3.1. O Orçamento Participativo e a formulação de políticas públicas**

O orçamento participativo (OP) é um mecanismo de deliberação pública popular em crescente utilização no Brasil. Geralmente associado a governos de esquerda (Wampler; Avritzer, 2004), sua institucionalização já está presente em diversos municípios brasileiros, cerca de 103 até 2000, com destaque para as capitais Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte.

A princípio, o OP é uma oportunidade. Por meio desse processo a população tem acesso direto aos recursos estatais e pode deliberar no sentido da alocação de recursos públicos em áreas que considere mais necessárias. Avritzer apresenta uma conceituação técnica asseverando que “o orçamento participativo é uma forma de balancear a articulação entre representação e participação ampla da população por meio da cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo eleitoral” (2009, p. 37).

Em sentido complementar, para Wampler e Avritzer, o OP “oferece um novo formato deliberativo, que incorpora atores sociais em um processo que, ao longo de um ano, produz decisões baseadas em negociações e deliberações a respeito da distribuição de bens públicos” (2004, p. 221).

Ainda, segundo esses autores (2004), esse novo formato institucional teria como objetivos aumentar o controle social (*accountability*), combater a corrupção e racionalizar e democratizar a alocação de recursos públicos. Para tanto, valer-se-ia de alguns elementos centrais.

Tal inovação oferece um novo arranjo institucional para a formulação de políticas públicas. Deliberação pública, acesso à informação, negociação entre cidadãos, relatórios anuais de ação, assembleias regionais e um conselho local são, assim, elementos centrais deste novo formato institucional. (Wampler; Avritzer, 2004, p. 223).

Além de franquear o atendimento das reais demandas sociais, outras vantagens são apontadas pela prática participativa de orçamentação: (i) o controle dos gastos públicos e (ii) a

educação política. No primeiro aspecto, aponta Gonçalves (2005) que nos municípios onde ocorre a utilização do OP, o número de proposições legislativas desconexas com realidade diminui e o povo faz com que o legislativo resgate suas funções institucionais. Segundo o mesmo autor (2005), no que tange à segunda vantagem, a realização de palestras educativas para a população possibilita a efetiva utilização desse mecanismo de gestão.

A prática do clientelismo e outras composições antirrepublicanas de favores entre Estado e atores privado também podem ser minimizadas com a utilização do OP. Conforme Wampler e Avritzer (2004):

O OP proporciona uma mudança-chave no processo de tomada de decisões: as deliberações dos cidadãos ocorrem em público, baseadas nas informações fornecidas pelo governo municipal. Estas regras substituem a política dos “favores” por um discurso político baseado em direitos, dificultando a formação de “acordos a portas fechadas” entre atores comunitários, políticos ou o governo em busca de garantir recursos. (Wampler; Avritzer, 2004, p. 222).

Quanto à sua execução prática, encontra-se no município de Porto Alegre, além de ser o município pioneiro na aplicação do OP - em 1989, o melhor desempenho nas avaliações realizadas. Em Porto Alegre, o orçamento discricionário – único passível de disposição pelo governo – está 100% sobre o crivo popular por meio do OP. Cerca de R\$ 200 do orçamento é posto à deliberação para cada cidadão (Wampler; Avritzer, 2004).

Ainda, segundo Wampler e Avritzer (2004), em Porto Alegre e também Belo Horizonte, as assembleias regionais tem a participação de dezenas de milhares de cidadãos. Nesses mesmos municípios, é possível ainda identificar uma maior autonomia do mecanismo e um aumento do sentimento de empoderamento nos participantes. Em entrevista realizada, ao serem questionados se precisavam da intervenção de um político para garantir a implementação de uma política pública, 74% em Porto Alegre e 67% em Belo Horizonte afirmaram que não (Wampler; Avritzer, 2004).

Há diversas limitações ao orçamento participativo. Uma diz respeito ao tipo de despesas que ele pode dispor. As despesas consideradas obrigatórias não são passíveis de negociação por meio do orçamento participativo (Wampler; Avritzer, 2004). Porém, todo ano o Poder Executivo pode criar e aumentar essas despesas e depois contingenciá-los de forma a ludibriar o instituto. O próprio instituto do contingenciamento pode ser tido como outro obstáculo

à plena eficácia do orçamento participativo. Nada impede que os investimentos determinados pelos participantes também sejam alvos de contingenciamento. Quando isso acontece, todo o processo de deliberação popular fica reduzido a um simulacro de democracia, sem resultados.

Outra crítica pertinente que se faz é quanto à qualidade da decisão. Isso porque é conhecido o baixo grau de instrução política e de educação fiscal da população brasileira. Nem sempre o orçamento participativo é acompanhado de ofertas de educação prévia ou concomitante. Portanto, é cediço que para aumentar a qualidade da decisão e da fiscalização no orçamento participativo é necessário investir em educação formal voltada para o trato dos negócios públicos. Na mesma esteira, anota Gonçalves (2005):

A realização de palestras elucidativas junto aos movimentos de moradores é importante, no que diz respeito à vigilância em termos de destinação de recursos, uma vez que o povo tem todo o direito de fiscalizar a adequação do orçamento às necessidades coletivas e à lei orçamentária municipal. (Gonçalves, 2005, p. 116).

### **2.3.2. Conselhos Comunitários e a avaliação de políticas públicas**

Com o processo de democratização e de acesso popular aos mecanismos de decisão pública, a Constituição Federal de 1988 também possibilitou a criação dos Conselhos Comunitários de Controle Social. Esses organismos são responsáveis pelo controle da sociedade civil sobre os recursos públicos.

Segundo Avritzer, “podemos definir os conselhos como instituições híbridas nas quais têm participação atores do Executivo e atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua” (2009, p. 34). Assim, esses conselhos possuem em sua composição funcionários do governo e membros da sociedade civil que não participam do governo. O conceito de Carneiro (2002) informa ainda outros elementos além da composição dos conselhos.

Os conselhos são espaços públicos (não-estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. (Carneiro, 2002, p. 151).

Assim, o fundamento de se criar conselhos de fiscalização popular é a necessidade de constranger o poder público para evitar desperdícios e abusos no gozo do poder estatal e ainda para discutir políticas públicas específicas. Essa supervisão e os resultados que produz é a chamada *accountability*. Para Duarte, Leite e Costa (2005):

A noção de *accountability* pública pressupõe a existência do poder e a necessidade de que ele seja controlado. A premissa básica é a de que o abuso do poder pode ser prevenido ao se obrigar que este seja exercido de forma transparente, que se sujeite ao exercício das sanções e, ainda, que os atos dos governantes sejam justificados. (Duarte, Leite e Costa, 2005, p. 5-6).

Apesar da definição normativa de funções e objetivos desses conselhos, na prática, sua institucionalização enfrenta inúmeros entraves. Portanto, é oportuna a análise da relação entre a situação normativa e a realidade destes conselhos.

Os conselhos comunitários são criados para implementar ações de controle social e ainda para permitir a discussão e formulação de políticas públicas por atores não governamentais (Duarte, Leite e Costa, 2005). Especificamente, os conselhos de fiscalização do Fundef (CACS) – que serão utilizados como parâmetro de análise neste trabalho - tem por objetivo o controle público sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundef (Duarte, Leite e Costa, 2005). Eles também não possuem estrutura administrativa própria e não há remuneração pela participação.

Os conselhos devem atuar em cooperação com o poder executivo, sem subordinação, sendo, portanto, agências autônomas (Duarte, Leite e Costa, 2005). Uma vez identificadas irregularidades, estes organismos devem promover a notificação do Poder Executivo em primeiro lugar e só após constatar a ineficácia da comunicação, buscar o Poder Legislativo, o Ministério Público e os Tribunais de Conta (Duarte, Leite e Costa, 2005). Ainda, os controles comunitários dependem do executivo para se instalarem, vez que em sua composição existem agentes públicos e por vezes necessitam de suporte material estatal para funcionarem.

Os mecanismos de controle institucionalizados como os conselhos guardam um paradoxo – ao mesmo tempo em que precisam de autonomia em relação às instâncias estatais, dependem do Estado para se efetivarem. (Duarte, Leite e Costa, 2005, p. 6).

Apesar da intenção democrática e dos propósitos republicanos dos conselhos comunitários, o que as pesquisas realizadas vêm mostrando é a ineficácia da maioria desses

organismos (Avritzer, Cunha e Cunha, 2004 *apud* Avritzer, 2009). Os problemas comuns reportados são

Falta de recursos, de precariedade das instalações físicas, do caráter marginal que o conselho ocupa no poder municipal, da baixa presença dos representantes nas reuniões plenárias, das dificuldades do exercício da deliberação Um desempenho notadamente inferior ao do orçamento participativo. (Carneiro, 2002, p. 161).

Como exposto na análise de Duarte, Leite e Costa (2005), o *enforcement*, capacidade das agências de impor penalidades aos infratores, é muito baixo nos conselhos comunitários. Os mesmos autores (2005) expõe que os resultados incipientes apresentados pelos conselhos se devem fortemente ao grau de dependência do Poder Executivo. No mesmo sentido, Carneiro (2002) aponta que todas as pesquisas realizadas revelam a existência de uma profunda dependência do Estado nos conselhos comunitários.

A falta de eficácia das resoluções dos conselhos leva inevitavelmente ao esvaziamento dos propósitos do conselho. Se eles não produzem resultados, não são vistos como mecanismos eficientes de controle. Nesse sentido, Carneiro (2002) aponta

Além da assimetria informacional, falta aos conselhos a posse e o uso de instrumentos que permitam a efetivação de sua dimensão normativamente deliberativa. O fato de o Executivo não considerar o conselho co-gestor da política definitivamente mina o poder constitucionalmente sancionado dos conselhos. (Carneiro, 2002, p. 159).

Outro ponto comum de defasagem encontrado na literatura é quanto ao deficiente conhecimento técnico dos conselheiros. Assim como ocorre com os participantes do orçamento participativo, os conselheiros comunitários não recebem a devida preparação para a tarefa da qual são incumbidos. Carneiro aponta que “existe uma desigualdade na distribuição, entre os membros, de recursos de conhecimento, informação e competência especializada” (2002, p. 157). Além da inacessibilidade da linguagem técnica empregada (Duarte, Leite e Costa, 2005), há um descontentamento geral nos conselheiros com a falta de conhecimento específico sobre as áreas atinentes à gestão pública.

Percebe-se que a queixa central gira em torno da falta de conhecimento específico na área de auditoria e contabilidade, o que faz com que alguns conselheiros (K, B, S, Q e E, por exemplo) ressaltem a necessidade de uma capacitação que os preparem para as tarefas que lhes competem realizar. (Duarte, Leite e Costa, 2002, p. 9).

Os conselhos comunitários têm ainda problemas relativos à participação de seus membros. Segundo Carneiro, o Estado é o participante mais faltoso o que “pode indicar um certo descompromisso e a não prioridade desse espaço de debate no processo decisório e na gestão da política” (2002, p. 156). O mesmo ocorre, em menor grau, com os conselheiros provenientes da sociedade civil (Carneiro, 2002).

No caso dos CACS, foi apontada ainda uma baixa frequência de ocorrência das reuniões. Para Duarte, Leite e Costa (2005) essa defasagem pode ser associada a não remuneração dos conselheiros.

Outro problema que os CACS enfrentam é a pouca disponibilidade de seus membros para se reunirem e mesmo o comprometimento com a função, além do custo que implica a participação (...) A função não é gratificada,(...) a maioria dos membros tem outros trabalhos/responsabilidades e, em alguns casos, assumem até despesas financeiras para comparecer às reuniões. (Duarte, Leite e Costa, 2005, p. 10).

Como se extrai das pesquisas relacionadas aos conselhos de controle do Fundef, os conselhos comunitários têm ainda muito que desenvolver para promover com eficácia suas competências legais. Para Carneiro, vários são os fatores que obstaculizam a efetivação dos compromissos dos conselhos.

Não se pode desconsiderar que os mecanismos de acompanhamento, por parte dos conselhos, da execução das políticas são ainda frágeis e a capacidade de intervir no rumo das políticas nos municípios ainda é bastante limitada, dependente de condições sociais, políticas e institucionais ainda não totalmente exploradas e identificadas. (Carneiro, 2002, p. 164).

A mera instituição, obviamente, não é capaz de prover a mudança que se espera na gestão pública dos recursos. Para Carneiro (2002) a solução passa por um maior reconhecimento pelo Estado da importância dos conselhos e ainda pela intersetorialidade de suas discussões em detrimento da verticalização e setorização das áreas de competência dos conselhos.

### 3. Das Políticas Públicas Estatais

Considerando as formas de participação popular e ainda as formas de produção de políticas públicas apontadas anteriormente neste trabalho, o presente capítulo se dedica a apresentar mecanismos de produção de políticas públicas por meio da atuação consciente e deliberada da sociedade organizada – as Políticas Públicas Estatais.

Uma maior participação popular da gestão do Estado é tratada como uma tendência da atual estágio da sociedade mundial. Nesse sentido, como já exposto anteriormente, o Brasil foi pioneiro com a implantação dos Orçamentos Participativos. Como salienta Frey (2000), a governança tende a se abrir para espaços públicos populares de deliberação e implementação.

As novas redes de governança, nas quais as comunidades, as associações da sociedade e as empresas privadas desempenham papel cada vez mais decisivo, desafiam não apenas os governos e a maneira de governar, mas exigem também uma reorientação do pesquisador de políticas públicas. Visto que o processo de governança é multifacetado, a ciência deve levar em conta o concurso destas várias facetas que, por sua vez, são resultado de uma interação cada vez mais dinâmica entre elementos institucionais, processuais e os conteúdos das políticas (Frey, 2000, p. 252).

A devida e efetiva colaboração social para a construção das ações governamentais também é subsidiada por Heidemann (2010) que aponta para um conjunto de fatores que conclamam a sociedade o “co-gerir” o Estado e não se limitar as ferramentas tradicionais de representação

[...] o desafio da administração pública torna-se cada vez mais ingente e requer maior empenho dos estudiosos e dos profissionais da área para dar-lhe a resposta cobrada. O tamanho do Estado está diminuindo, mas o trabalho de administrá-lo está aumentando. Para contar com os serviços públicos de que precisa, a sociedade já não pode mais depender apenas de um governo entendido e definido em termos estritos e tradicionais; outros atores, sobretudo empresas e organizações não governamentais em geral, devem tomar a iniciativa e assumir funções de governança para resolver os problemas de natureza comum, ainda que sob a coordenação imprescindível de um governo (co-produção do bem público). (Heidemann, 2010, p.33).

A elaboração de novas formas de participação e deliberação popular efetiva, ou mesmo o reconhecimento das já existentes, mostra-se a medida necessária para a adequação da democracia à época atual. A vontade de protagonizar as decisões estatais se eleva ao passo que a

sociedade verifica que não pode, sem consequências negativas, negar a colaboração com o Estado. Nesse sentido, Heidemann (2010) alerta para a necessidade de participação popular relevante na condução dos negócios estatais.

Há boas razões para o cidadão preocupar-se com a instituição governo. Pelo menos três destacam-se hoje, no caso brasileiro: (1) o mercado não substitui o Estado, e os dois precisam um governo societário; (2) as **atribuições pertinentes a uma governança societária estão crescendo**; (3) os cidadãos-contribuintes querem melhor desempenho do que estão recebendo em troca dos elevados impostos que estão pagando. (grifos nossos) (Heidemann, 2010, p. 32).

No mesmo sentido, Frey (2010) explica haver uma evolução natural das sociedades dividida em fases distintas. Para ele, a “cultura de participação” é uma etapa mais desenvolvida onde a sociedade tem interesse e voz na política.

Almond e Verba (1963), por exemplo, têm apresentado, em seus estudos sobre ‘civic culture’, três tipos ideais de cultura política, os quais correspondem a diferentes fases de modernização do desenvolvimento de sociedades: na cultura “paroquial” não existe ainda uma visão política sistêmica; na “cultura de súditos”, a população desempenha um papel passivo e se mostra apenas interessada nos resultados da política; enquanto na “cultura de participação” ela interfere de forma ativa nos acontecimentos políticos. (Frey, 2000, p. 237).

Apesar das correntes teóricas que defendem a multiplicação dos fóruns públicos abertos de decisões administrativas, na realidade a participação popular não é um elemento relevante nas atuais políticas públicas. Como já aventado anteriormente, no âmbito da esfera legislativa, a população pode propor leis populares e votar em plebiscitos e referendos. Na área de controle, há os conselhos populares – ainda que deficientes em termos de *empowerment*. Assim, também na área de gestão executiva faz-se necessário e oportuno assomar novos fóruns para deliberação pública.

O modelo atual de produção de políticas públicas apresenta diversos gargalos em termos de participação popular. Em verdade, quando se trata de gestão estatal só existe participação no momento de escolha dos gestores públicos. Dali em diante o processo é burocrático e fechado ao fórum popular. Em que pese os avanços dos orçamentos participativos em algumas cidades brasileiras, a deliberação popular é irrisória em termos de formação de agenda, elaboração e implementação de políticas públicas.

Noutro ponto, a metodologia vigente de elaboração de políticas públicas possui algumas limitações patentes: a) limites intelectuais: a criatividade dos administradores é limitada em número e qualidade, vez que uma parte considerável desses gestores é resultado de indicações políticas dissociadas de requisitos técnicos relacionados com as áreas que irão comandar; b) limites morais: é cediço o elevado grau de corrupção no sistema político brasileiro elemento que altera os fundamentos e os resultados das políticas públicas para que atendam a interesses pessoais ou organizacionais distintos das necessidades da população; e c) elevado grau de arbitrariedade: os gestores eleitos ou designados pelos eleitos escolhem livremente o foco de atuação do estado, as ferramentas a serem utilizados e os prazos a serem cumpridos. Quanto à liberdade de ação de que o gestor goza, Castor (2011) acrescenta

O nó górdio das teorias decisórias permanece na elevada carga de arbítrio (definido como “resolução dependente só da vontade, ... opinião”), que é exercitada pelo tomador de decisões tanto na definição de um problema quanto na escolha das formas de enfrenta-lo. (Castor, 2011, p. 253).

Ainda quanto ao modelo tradicional, Heidemann (2010) aborda as limitações para a inteligência do modelo de burocracia estatal e faz uma crítica à visão limitada de que somente pelo aparato caro e limitado do Estado seria possível pensar e produzir soluções para os problemas sociais.

A burocracia pública, no entanto, consagrou-se com base na crença de que não havia outras formas de produção do bem público tão eficientes quanto ela. Qual ícone sagrado, esse dogma repousou durante décadas intocado por força de um vezo fatalístico. A burocracia foi consagrada, no decorrer de muitos anos, como a forma moderna de produção do bem público, mesmo que a um custo elevado para a inteligência humana. De fato, por anos não se despertou para possibilidade objetiva de se conceber outras estratégias de produção do bem público que não a burocrática. (Heidemann, 2010, p. 87).

Tais limites do modelo tradicional de políticas públicas são normalmente tidos como necessários à existência de um regime democrático e republicano. Entretanto, outras formas de produção de ações públicas ainda podem ser pensadas e desenvolvidas sem que se afaste dos ideais incrustados na Constituição brasileira.

Eleva-se do contexto exposto uma conjugação da necessidade de se pensar e propor novas formas de elaboração de políticas públicas que aprimore esse processo de produção e ainda

que fomente a participação popular nas diversas fases do ciclo onde ela é ausente ou enfraquecida.

Os meios de incrementar a participação popular no ciclo de políticas públicas presentes neste trabalho são espécies do gênero *políticas públicas estatais*. Estas seriam ações público-administrativas que, propostas por pessoas, grupos ou organizações de fora dos quadros dos governos, são, por este, adotadas e executadas. Teriam ainda, dentre outras características, um perfil suprapartidário, isto é, transpassaria as ideológicas partidárias de um governo para alcançar outros de diferentes legendas.

### 3.1. Contornos

Das múltiplas limitações do modelo clássico de produção de ação estatal e ainda verificada a necessidade e o interesse da sociedade em participar ainda mais dos processos decisórios, surge a oportunidade de se analisar detidamente a noção de Políticas Públicas Estatais - PPE.

Partiremos de uma conceituação de políticas estatais oferecida por Heidemann (2010).

Mais recentemente, surgiram referências a “políticas de Estado” em lugar de políticas públicas ou governamentais. Elas teriam caráter particularmente estável e inflexível e obrigariam todos os governos de um Estado em particular a implementá-las, independentemente dos mandatos que os eleitores lhes confiassem, em momentos históricos distintos. Na prática, a noção de política de Estado difere pouco do conceito de política pública, pois limita aos valores consagrados na Constituição. Afinal, governos democráticos não disputam princípios constitucionais, que se presumem universais; simplesmente, cumprem-nos. (Heidemann, 2010, p. 30).

Na conceituação acima desenvolvida, já se vislumbra alguns dos elementos que serão tratados posteriormente: o caráter suprapartidário e a estabilidade. Entretanto, a limitação aos princípios constitucionalmente dispostos será ultrapassada neste trabalho, vez que, verificada sua constitucionalidade, uma política estatal pode avançar em detalhes e propor novas abordagens. Ainda, o elevado grau de abstração dos princípios constitucionais não os permite serem

instrumentos de compromisso e monitoramento para os eleitos. Nesse sentido, as Políticas Públicas Estatais devem ir além das políticas estatais e providenciar ações e metas claras e objetivas para o desenvolvimento do estado e o controle do gestor.

Por isso, não é a partir daquela limitação exposta que o conceito de Políticas Públicas Estatais será abordado. Logo, elas não estariam somente vinculadas ao respeito aos princípios constitucionais, interesses estáveis e perpétuos da sociedade. O ponto nevrálgico da nova abordagem seria a observância dos interesses oportunos e condicionais da sociedade no que tange a políticas pontuais e de impacto.

Outro ponto de realce seria a abertura popular na proposição de ações estatais. Para as Políticas Públicas Estatais, qualquer cidadão ou grupo de cidadãos poderá apresentar ao governo propostas de políticas públicas contendo requisitos mínimos como estudos de viabilidade física, financeira e orçamentária, elemento diferencial que será estudado adiante. A popularização da iniciativa para ações de Estado para muito além da limitada e defeituosa estrutura burocrática governamental é para onde aponta uma nova e mais eficiente arquitetura de deliberações coletivas. Heidemann (2010) trata dessa vertente e defende a introdução de diversos outros personagens no momento de ideação, criação e proposição de políticas estatais.

A perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover “políticas públicas”. Uma associação de moradores, por exemplo, pode perfeitamente realizar um “serviço público local”, movida por seu senso de bem comum e sem contar com o auxílio de uma instância governamental superior ou distante. Outras entidades, como as organizações não governamentais (ONGs), as empresas concessionárias e as associações diversas da sociedade também se incluem entre os agentes de políticas públicas, em toda parte. Terceiro setor é o nome dado hoje ao esforço de produção do bem público por agentes não governamentais, mas ao mesmo tempo distinto do setor empresarial do mercado. (Heidemann, 2010, p. 31).

Com as Políticas Públicas Estatais, a força da criatividade e inventividade da população é utilizada em favor do desenvolvimento da sociedade. O ciclo de políticas públicas é aberto para a inserção de novas ideias e novos conceitos. Ao invés de se limitar a construção de políticas a um corpo de burocratas diminuto e limitado, cada cidadão, cada organização é convidado para pensar o Estado e propor soluções para os problemas coletivos. Essa faceta das PPE ainda é capaz de amplificar a educação política e o autodesenvolvimento cívico. Quanto

maior o espaço que a sociedade possui para influenciar maior a necessidade de se instruir os cidadãos sobre os recursos disponíveis e as formas de utilizá-los. Em sentido similar, Christiano (2000) assevera:

A discussão e a deliberação favorecem uma maior compreensão dos interesses dos membros da sociedade, bem como sobre os aspectos comuns da sociedade relacionadas a esses interesses. A discussão e a deliberação permitem-nos submeter nossa compreensão a um teste de exame crítico. (Christiano, 2000, p. 85).

O mesmo autor (2000) entende que a discussão bem intencionada e racional entre os membros de uma sociedade acerca das possíveis soluções para os problemas sociais tende a trazer maior justiça e ajuda a proteger a liberdade. A evolução do próprio cidadão como membro de uma sociedade aberta e atuante, seria um valioso benefício das Políticas Públicas Estatais. Christiano (2000) argumenta que:

À medida que a participação na discussão sobre um ponto comum envolve as habilidades necessárias para aquela participação, é provável que aperfeiçoe os traços de caráter dos cidadãos. E à medida que a deliberação pública evoca um conjunto de qualidades moralmente importantes, tais como a racionalidade, a autonomia e o respeito pelos outros, há alguma razão para pensar que tais características, que são importantes na política, serão mais bem promovidas em uma sociedade que encoraja a deliberação entre todos os seus cidadãos. (Christiano, 2000, p. 87).

Cabe rubricar que as Políticas Públicas Estatais apresentam claros pontos de interseção com as ferramentas atuais de controle e deliberação popular, entretanto, possuem linhas distintas. No que tange ao orçamento participativo é possível elencar os seguintes elementos distintivos:

a) o orçamento participativo é um programa político. Isso gera a desvantagem de ser tido como uma concessão – quase um favor – de um partido político para a população da cidade alvo. Nesse sentido, Avritzer (2009) informar que

As experiências de orçamento participativo tiveram, até 1997, um cunho fundamentalmente partidário, urna vez que a sua grande maioria esteve vinculada ao Partido dos Trabalhadores. A partir de 1997 há urna tendência à expansão do orçamento participativo e à sua pluralização no universo partidário. (...) A maior parte das demais experiências de OP estão concentradas em administrações de partidos considerados de esquerda ou de centro-esquerda (PSB, PCdoB e PDT). (Avritzer, 2009, p. 37-38).

Assim, se o partido perde o controle do Estado, a população pode perder o orçamento participativo. Outro problema observado é que a oposição ao partido fiador do orçamento participativo por vezes executa manobras parlamentares para dificultar sua execução, nem sempre por razões de eficiência e qualidade e sim por interesse meramente partidários. As Políticas Públicas Estatais devem ser seguidas inclusive pelos partidos opositores bem como pelo executivo e o legislativo, eliminando ou minimizando esse efeito de oposição puramente partidária;

b) o orçamento participativo é limitado a uma porcentagem do orçamento de investimento do ente. Isso dá ao Governo ainda grande margem de arbitrariedade tanto para estipular essa porcentagem como para não executar as ações escolhidas pela população devido à discricionariedade na execução do orçamento;

c) o orçamento participativo somente viabiliza a participação de cidadãos, não de organizações. Nas políticas públicas estatais é possível e legítima a participação de empresas, de universidade e de outros organismos que fogem às estruturas partidárias e que normalmente são afastados do contexto dos orçamentos participativos.

Em comparação com os conselhos comunitários, as Políticas Públicas Estatais teriam maior poder vinculatório, pois – no caso da Pauta Comum - seriam pré-eleição: teriam de ser seguidas pelos eleitos; ainda poderiam ser propostas novas políticas públicas e não somente avaliar as já existentes; mais uma vez a possibilidade da presença de organismos como universidades, igrejas, associações e empresas aumentaria a abrangência das PPE em contraponto aos conselhos que se limitam a pessoas físicas. Por fim, as PPE atacariam ainda os problemas de *enforcement* e de deficiente conhecimento técnico dos conselhos populares.

Cabe analisar quais seriam os elementos em comum das Políticas Públicas Estatais e os que as diferenciam das políticas públicas tradicionais – governamentais. Cada um desses elementos será analisado no próximo tópico.

## 3.2. Elementos Comuns

As Políticas Públicas Estatais analisadas no presente trabalho possuem atributos que as distinguem das políticas públicas tradicionais no sentido de aprimorar o ciclo de produção de políticas públicas para imputar maior eficácia à ação do Estado. Ainda, os elementos distintivos servem para aumentar significativamente a participação social em complemento ao ciclo das políticas públicas.

### 3.2.1 Atores não governamentais.

Ao revés do que ocorre no modelo tradicional, nas Políticas Públicas Estatais a ideiação, criação e execução de políticas públicas não é atividade exclusiva dos gestores e burocratas da administração pública.

Segundo Secchi, “na literatura das ciências políticas, os atores são todos aqueles indivíduos grupos ou organizações que desempenham um papel na **arena** política” (2010, p. 77). Eles têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente nos conteúdos e resultados da política pública (Secchi, 2010).

Na situação atual, elege-se um representante popular que trará para os quadros de gerência do governo as pessoas que escolher. Assim, o desenvolvimento do estado fica restrito à criatividade e a inteligência desses gestores em criar políticas públicas que solucionem os problemas da sociedade. São os atores mais relevantes no cenário atual. Como o comum é a nomeação de pessoas politicamente estratégicas, não é necessário que o gestor escolhido para elaborar novas soluções ou implementar casos de sucesso tenha real capacidade para tanto (Secchi, 2010).

Heidemann (2010) sustenta que as estruturas burocráticas não possuem o grau de análise suficiente para garantir a eficácia de suas decisões administrativas.

Se o jogo de ‘cara ou coroa’ permite resolver melhor alguns problemas do que podem as tentativas, fúteis, de analisar o que não é analisável (ou tentativas vãs de análise, quando há total carência de informações), então não constitui surpresa que várias formas de interação social possam às vezes lidar melhor com

problemas do que pode análise, ainda mais quando está é, quando muito, apenas uma análise grosseiramente incompleta. Nem sempre é necessário entender o problema social para aliviá-lo – um fato simples, mas ainda largamente negligenciado. (Heidemann, 2010, p. 199).

Outros autores vão mais além. Para Kornai (1971 *apud* Monteiro, 2006), “o esforço intelectual no processo decisório concentra-se nas fases de identificação e desenvolvimento, de tal sorte que a seleção da política é em grande parte uma escolha aleatória” (2006, p. 277).

Sendo os partidos políticos os principais, senão exclusivos, produtores de políticas públicas no Brasil, direta ou indiretamente, cabe uma observação de Secchi segundo o qual “por motivos históricos e institucionais, os grandes partidos políticos brasileiros são considerados pragmáticos, frágeis, com baixa valência ideológica e pouca coesão interna (Rodrigues, 2002; Kinzo, 2004)” (2010, p. 90).

Noutro ponto, Heidemann (2010) explica que os problemas sociais e as demais demandas da sociedade não são de visualização simples e transparente para os gestores públicos. Ao invés, são compostos de relações complexas. Assim, a sociedade não perde em nível técnico de análise. O modelo burocrático de formulação de políticas públicas corre, basicamente, os mesmos riscos que haveria se a própria sociedade formulasse respostas administrativas para os problemas sociais.

A formulação de políticas é, na melhor das hipóteses, um processo muito árduo. Nem os cientistas sociais ou os políticos ou mesmo os administradores público conhecem suficientemente o mundo social para evitar que se repitam erros na previsão de consequências das medidas tomadas. (Heidemann, 2010, p. 175).

De acordo com Monteiro (2006), as políticas públicas governamentais estão fadadas a errar em pelo menos duas situações: a) não serem de interesse da sociedade, ou até contrárias a esse interesse (defasagem tipo I); e b) não apresentar os resultados esperados (defasagem tipo III).

O primeiro ponto pode ocorrer, por exemplo, pela formulação de políticas públicas provocadas predominantemente por interesses de elites ou de grupos de interesses ou sem a devida análise da necessidade/interesse social. Segundo Monteiro (2006), trata-se de erro que

surge na fase de identificação, no processo decisório, e que decorre da maior ou menor capacidade de rastreio da organização de política, ou seja, ela se define

pela diferença na detecção da “necessidade de agir e o reconhecimento dessa necessidade”. (Monteiro, 2006, p. 281).

No segundo ponto, os erros geralmente ocorrem porque a burocracia administrativa simplesmente não possui elementos suficientes para calcular exaustivamente o resultado de suas ações. Para Monteiro (2006), essa é a defasagem mais abrangente e complexa.

Logo, por meio das Políticas Públicas Estatais ainda poder-se-ia correr o risco de ineficácia das políticas públicas quanto ao segundo ponto. Já o primeiro ponto restaria mitigado vez que a própria sociedade elencaria o foco do estado e demandaria políticas públicas específicas.

Considerando tal cenário, a sociedade pode ser mais eficiente em analisar as demandas sociais e apontar soluções capazes. Com a produção de políticas públicas por atores não governamentais acessa-se a criatividade e a inteligência de toda a sociedade com o fito de promover o desenvolvimento coletivo.

Os mecanismos de participação social estão se pluralizando no Brasil e seu acesso se alargando. A deliberação pública se apresenta como uma demanda social inclusive na esfera federal. Avritzer (2009) aponta para a evolução da participação social deliberativa no Brasil nos seguintes termos

Vale a pena também apontar a pluralização dos formatos participativos no Brasil hoje. Esses formatos não se restringem aos conselhos e aos orçamentos participativos. Existem audiências públicas de diversos tipos ligadas a políticas desenvolvidas nos âmbitos estadual e federal. Nessas políticas há uma participação mais acentuada de ONGs do que de atores da sociedade civil. Este parece ser o padrão de relação entre Estado e sociedade civil que está se consolidando no âmbito do governo federal. (Avritzer, 2009, p. 40-41).

Segundo Secchi (2010), a governança pública é uma tendência da gestão governamental recente. O autor explica que esta governança seria “entendida como um modelo de interação horizontal entre atores estatais e não estatais no processo de construção de políticas públicas (Kooiman, 1993; Richards e Smith, 2002)” (2010, p. 93). Nesse modelo plural de gestão pública, os diferentes atores tem o direito de influenciar no processo de elaboração de políticas públicas por meio de parcerias público-privadas e com mecanismos participativos de deliberação e avaliação de políticas públicas (Secchi, 2010). Secchi argumenta ainda que “o ideal democrático da governança pública é o aumento da legitimidade das ações governamentais,

maior *accountability* e substituição da confrontação de preferências pela construção conjunta delas” (2010, p. 94).

Importante citar que, no Brasil, já existe pelo menos um mecanismo para a proposição de políticas públicas por cidadãos de fora da estrutura governamental. No sítio da internet Cidade Democrática<sup>5</sup> é possível propor, apoiar e discutir ações e políticas públicas. No endereço eletrônico, o projeto descreve suas funções nos seguintes termos:

Nosso sítio eletrônico é um instrumento de ação para que CIDADÃS e CIDADÃOS, GESTORES PÚBLICOS e entidades como ONGS, MOVIMENTOS, EMPRESAS, FACULDADES/ UNIVERSIDADES e o PODER PÚBLICO possam:

Criar e divulgar propostas e problemas e iniciar uma conversa com outros atores sociais;

Receber apoios para suas propostas e problemas;

Apontar e compartilhar questões públicas;

Conhecer o cenário e ter acesso a relatórios sobre os temas e localidades de interesse;

Reconhecer comunidades de colaboração e formar redes de pessoas e entidades que atuam em certos temas e locais;

Apoiar propostas e problemas apontados por outros usuários e entidades;

Fazer comentários e perguntas de interesse público;

Dar idéias e fornecer informações sobre propostas e problemas;

Criar o seu “observatório” para seguir e participar de discussões sobre os assuntos e as localidades que lhe interessam.

O site, que existe desde 2009, é uma iniciativa do Instituto Seva, entidade sem fins lucrativos que é composta e dirigida por especialistas em questões como juventude, novos modelos de negócios sustentáveis, saúde, cultura, empreendedorismo social e meio ambiente. Em 2012, já possuía 1,5 mil usuários cadastrados e uma média de 700 visitantes por dia. Por meio das ferramentas de participação do site é possível a integração do poder público com ONGs, movimentos sociais e cidadãos comuns<sup>6</sup>.

Verifica-se, pois, que a demanda da sociedade por maior participação social na gestão dos negócios estatais está mais evidente. E enquanto o próprio Estado não fornece mecanismos úteis para a promoção de fóruns públicos, a sociedade cria e implementa canais com o fito de opinar e decidir o que o Estado deve e não deve fazer.

<sup>5</sup> Disponível em <http://www.cidadedemocratica.org.br/>. Acesso em 19/09/2012, às 17:09.

<sup>6</sup> Disponível em <http://tecnologia.terra.com.br/noticias/0,,OI4377584-EI12884,00-Cidade+Democratica+e+ferramenta+virtual+para+o+cidadao.html>. Acesso em 26/09/2012, às 11:06.

Em suma, as Políticas Públicas Estatais, em qualquer de suas formas, possuem a potencialidade de gerar o sentimento de pertença na população e o cuidado com a coisa pública, vez que foi ela mesma quem decidiu pela realização de determinada ação, e ainda possibilita escapar dos mecanismos perniciosos de barganha político-partidária.

### **3.2.2. Metapartidário**

As políticas públicas tradicionais são partidárias e, na maioria das vezes, limitadas ao mandato governamental. São normalmente dependentes da permanência no poder daquele partido que as criou e ainda, enfrenta a oposição estratégica, algumas vezes velada, dos partidos opositores ainda que a sociedade concorde e apoie o curso de ação governamental.

Outrossim, as políticas públicas brasileiras tradicionais são também personalistas. Muitas vezes os interesses pessoais ultrapassam inclusive os partidários. Nessa esteira, Frey (2000) aponta que

Em contraposição aos países institucional e politicamente consolidados, os governos brasileiros devem ser considerados bem menos resultado da orientação ideológico-programática da população ou dos partidos do que uma consequência de constelações pessoais peculiares. O carisma do candidato como político singular pesa bem mais do que a orientação programática de seu partido. (Frey, 2000, p. 245).

As mudanças de rumo, foco, meta e objetivo das políticas públicas são consideradas comuns no complexo governamental brasileiro. Frey (2010) afirma que as discontinuidades abruptas e extensivas das políticas de governo podem ocorrer não somente entre governos, mas, inclusive, dentro de uma mesma gestão.

Nessa esteira, o orçamento participativo, que é uma política pública, também tem sua implantação e eficácia vinculadas ao interesse partidário, como já foi asseverado. Avritzer chega a afirmar que “a decisão de iniciar o OP é sempre do prefeito” (2009, p. 37).

As Políticas Públicas Estatais são propostas de representação direta dos interesses da sociedade. Pretendem ir além das ideologias e interesses particulares de partidos e coligações partidárias. Constitui-se em um compromisso político estatal que, conseqüentemente, retira do gestor público o grau de arbitrariedade que esse ostenta. A Pauta Comum, que será analisada

adiante, seria elaborada pela sociedade – sem participação partidária direta ou significativa - e posta para o ajuste dos candidatos. Assim, independente do partido vencedor, as políticas públicas a serem implementadas deveriam seguir aquelas diretrizes.

Essa desvinculação dos partidos políticos como canal exclusivo para exercício do poder de decisão política é tratada por diversos autores que veem nas novas práticas democráticas uma alternativa ao esquema comum de utilização do poder público.

As formas existentes de organização política, tais como os partidos políticos de massa, não extinguem todas as formas possíveis de organização política. Ao invés disso, as associações voluntárias inventam novas práticas democráticas e formatos institucionais que confrontam a exclusão social e política. (Wampler; Avritzer, 2004, p. 218).

Acredita-se, pois, que, removendo a criação e implementação das políticas públicas do monopólio dos partidos políticos e gestores públicos, a eficácia delas pode ser ampliada pela vinculação ao critério da necessidade e eficiência. Prosperariam as políticas eficientes e legitimadas popularmente, e não somente aquelas defendidas pelos partidos vencedores do jogo político – independente da eficácia das políticas executadas ou da necessidade real da sociedade.

No estudo de mecanismos de transcendência de políticas entre governos e partidos políticos, é útil a citação da evolução das políticas públicas de educação pública na Finlândia e o compromisso pluripartidário que subsidiou esse desenvolvimento.

Desde o início da década de 70, o Estado finlandês tornou a educação uma prioridade. Todas as crianças passaram a estudar em colégios públicos e a profissão de professor passou a ser valorizada, competitiva e com altas remunerações. Hoje todos os professores têm mestrado. No ranking do Pisa (Programa Internacional de Avaliação de Alunos) 2009, aplicado em 65 países pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a Finlândia alcançou o 3º Lugar.

Entretanto, é a permanência da política pública por vários governos, 40 anos de gestão, que é mais relevante para o nosso trabalho. Um compromisso fundamental foi estabelecido e os diversos governos de diferentes ideologias passaram pela direção do Estado e respeitaram a vontade maior do povo finlandês. Nesse sentido, o professor finlandês Pasi Sahlberg (2012), autor de um livro sobre o caso da Finlândia, afirma que:

A Finlândia manteve uma política pública estável desde a década de 70. Diferentes governos nunca tocaram nos princípios que nortearam a reforma, apenas fizeram um ajuste fino em alguns pontos. Essa ideia de uma escola pública de qualidade para todos os finlandeses foi um consenso nacional construído desde a Segunda Guerra Mundial. É o que no livro eu chamo de “sonho finlandês”<sup>7</sup>.

Ainda que a política pública educacional finlandesa não tenha sido determinada por uma espécie de Pauta Comum, o exemplo nos serve para demonstrar como políticas metapartidárias, de longo prazo e com legitimidade popular tem o condão de gerarem resultados satisfatórios.

Por fim, é importante rubricar que um compromisso metapartidário só pode ser possível e, posteriormente, executado se houver um consenso social relevante. Assim, as propostas da Pauta Comum, por exemplo, seriam eleitas diretamente pela população por meio do voto e a maioria, regra clássica da democracia, determinaria quais as prioridades daquela organização estatal para determinado período.

Resgarde-se, no entanto, que o que se busca com a Pauta Comum é, antes, o consenso social do que o partidário. Uma vez havendo consenso ou maioria expressiva sobre a execução ou não execução de determinada política, não caberia aos partidos concorrentes, na condição precária de meros representantes populares, oporem-se à futura execução de uma política escolhida diretamente pela população.

### **3.2.3. Cogência**

As Políticas Públicas Estatais possuem o poder de coagir os gestores públicos à sua execução. Para a Pauta Comum, por exemplo, após a aprovação da política pública pelos eleitores, e após a eleição dos representantes para o governo, os eleitos teriam a obrigação de executar a vontade popular determinada.

Tal imposição não se restringe ao Poder Executivo; o Poder Legislativo deve agir de forma a favorecer a execução dessas políticas apartidárias vez que decididas legitimamente e

---

<sup>7</sup> Disponível em: <http://oglobo.globo.com/educacao/as-licoes-da-revolucao-educacional-finlandesa-para-mundo-4077243>. Acesso em 24/09/2012, às 17:24.

democraticamente pela população flexionando ou adaptando os interesses e conflitos partidários entre governo e oposição no sentido de garantir a execução dessas políticas. Caberia à população fiscalizar a execução e a conformidade legislativa com a execução da política pública.

Em verdade, essa característica é a que melhor distingue essa proposta das outras formas de participação popular em políticas públicas. As determinações populares extraídas dos orçamentos participativos não gozam de obrigatoriedade ficando ao alvitre do governo aplicar ou não os recursos da forma estabelecida pelas plenárias. Os conselhos sociais, como exposto anteriormente, padecem de ausência *enforcement* – suas decisões tem pouca ou nenhuma eficácia prática.

A princípio, a punição pela não execução não carece de estipulação normativa. A reprovação social da população engajada na democracia deliberativa seria resposta eficiente para a não execução das políticas públicas provenientes da vontade popular determinada.

#### **3.2.4. Prazo autônomo**

Talvez o elemento de maior destaque da via de produção de políticas públicas que ora se analisa é o fato de que sua duração não se limita ao mandato de um governo específico. Perpassa os governos sendo, pois, estatal e não governamental. Essa característica é mais um efeito decorrente dos outros elementos do que um elemento próprio.

O termo para a execução da política pública seria determinada conforme o modelo de produção utilizado. Para a Pauta Comum, as prioridades aprovadas popularmente poderiam ser consideradas para o período de governo subsequente – 4 (quatro) anos, ou para um período maior como no exemplo do caso finlandês. Já as políticas vencedoras dos Concursos de Políticas Públicas, tomariam o tempo predeterminado em seu projeto executivo.

Em qualquer caso, no modelo das Políticas Públicas Estatais o mandato de uma pessoa pública não é capaz de limitar a execução de ação estatal. Sendo o Estado uma estrutura impessoal, nada mais próprio do que suas ações não se vincularem ao poder público de qualquer sujeito.

Levantadas as características gerais das Políticas Públicas Estatais, será verificada agora de que forma se poderia viabilizar essa nova metodologia e ainda de que maneira ela se sincroniza ao ciclo de políticas públicas para fomentar a participação social e a deliberação pública.

### 3.3. Formas

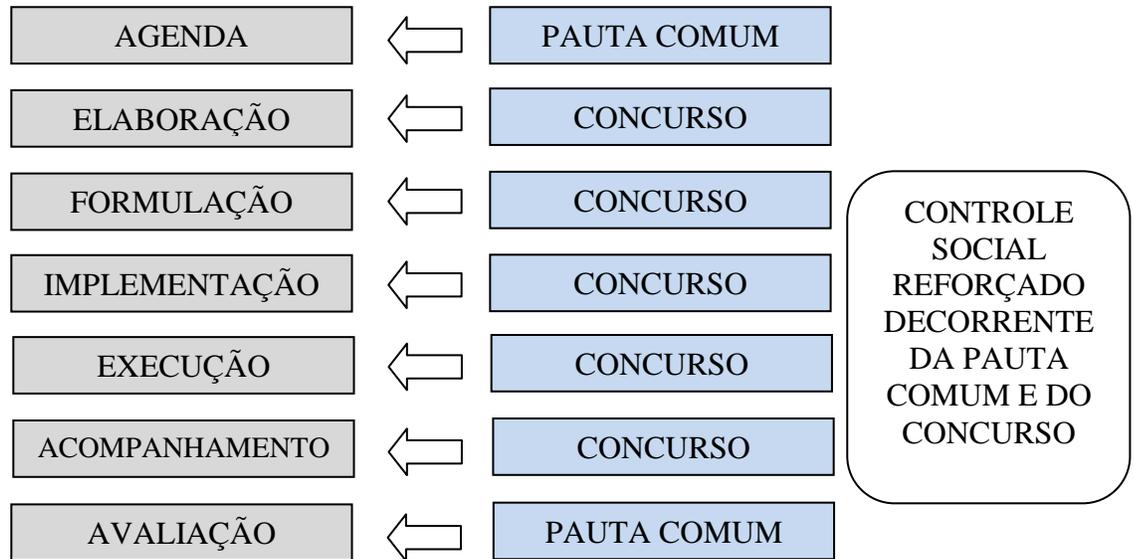
Para empreender a vontade popular determinada, o Estado pode atuar de diversas formas. Serão trabalhados dois meios práticos, e independentes entre si, de instauração de canais de recepção das políticas estatais, sem o prejuízo de outros: são a Pauta Comum e o Concurso de Políticas Públicas.

Em linhas gerais, as propostas que se seguem podem ser visualizadas quanto momento do processo eleitoral correspondente e ao grau de discricionariedade do governo para a sua aplicação conforme o quadro abaixo.

FORMA	MOMENTO	DISCRICIONARIEDADE DO GOVERNO
Pauta Comum	Pré-eleições para cargos de governo	Baixa
Concurso de Políticas	Durante o mandato eletivo	Média

**Figura 1.** Momento e Deliberação.

Quanto ao ciclo das políticas públicas, a figura abaixo demonstra os pontos de convergência entre a vontade popular determinada e o processo de produção de ações públicas:



**Figura 2.** Correspondência com o ciclo.

Em relação à complexidade do voto popular, as propostas de políticas públicas funcionam da seguinte forma:

Sistema Tradicional	Com as Políticas Públicas Estatais										
Em um único voto quadrienal geral escolhe-se:	O voto quadrienal geral escolhe:										
<table border="1"> <tr> <td>Partido/Coligação</td> <td>Gestor</td> </tr> <tr> <td>Prioridades</td> <td>Cursos de Ação</td> </tr> </table>	Partido/Coligação	Gestor	Prioridades	Cursos de Ação	<table border="1"> <tr> <td>Partido/Coligação</td> <td>Gestor</td> </tr> <tr> <td>Prioridades</td> <td>Pauta Comum</td> </tr> <tr> <td>Cursos de Ação</td> <td>Concurso de Política Púb.</td> </tr> </table>	Partido/Coligação	Gestor	Prioridades	Pauta Comum	Cursos de Ação	Concurso de Política Púb.
Partido/Coligação	Gestor										
Prioridades	Cursos de Ação										
Partido/Coligação	Gestor										
Prioridades	Pauta Comum										
Cursos de Ação	Concurso de Política Púb.										
	O voto quadrienal especial escolhe:										
	O voto recorrente especial escolhe:										

**Figura 3.** Relação com o voto.

Agora, cada proposta será analisada individualmente assim como suas relações com as figuras acima.

### 3.3.1 Pauta Comum

A Pauta Comum seria uma das formas de promover participação popular direta nas fases de **elaboração da agenda pública e de avaliação das políticas públicas** (conforme figura 2). Antes das eleições gerais para os cargos de governo, seria realizada uma eleição de prioridades para a população escolher onde a atuação do governo deve ser mais urgente na concorrência de grandes temas como educação, saúde, transporte, trabalho, moradia. Uma porcentagem relevante dos recursos públicos para investimentos seria destinada para essa área - 20% por exemplo – montante este também decidido popularmente. O restante do orçamento de capital poderia ainda ser usado discricionariamente pelo governo, como já o faz.

No modelo atual, conforme já demonstrado, a Agenda Pública muitas vezes é formada sem a devida correspondência com as reais necessidades dos destinatários das políticas públicas. Para exemplificar, Secchi (2010) cita a importância do elemento político na definição da agenda pública.

Para evitar prejuízos e gerar ganhos de imagem, os políticos apresentam soluções quando existem problemas em voga na mídia e na opinião pública, retardam algumas ações públicas para épocas eleitoralmente mais férteis, tentam encontrar um equilíbrio entre indicações de caráter técnico e político para altos cargos executivos, congelam ações públicas politicamente incertas, esquivam-se da responsabilidade pelo baixo desempenho do setor público (*blame shifting*) etc. (Secchi, 2010, p. 81).

A pauta ou agenda é dita comum, pois informa as prioridades definidas pela maioria da população. Diferentemente do modelo atual onde cada candidato apresenta suas prioridades e a população deve, com um só voto e num “pacote fechado”, escolher um partido, um gestor, a prioridade da gestão e as propostas que entende serem as melhores para a área (figura 3), no modelo de Pauta Comum as prioridades são escolhidas apartadamente.

Uma vez eleitas as prioridades do próximo governo, independente do partido que se consagre vencedor das eleições, caberia aos gestores a execução de políticas públicas com maior eficiência. Assim, o foco de análise do “bom gestor” é transportado da comparação entre as ideias

e propostas dos diversos candidatos (que poucas vezes são levadas a cabo) e passa para a comparação das ferramentas e opções propostas pelos candidatos para garantir a eficiência da execução das políticas predeterminadas. Nessa esteira, Heidemann (2010) aponta que

A fragmentação da formulação de políticas e a consequente interação política entre os muitos participantes não são apenas métodos para dobrar o poder (como têm sido vistos numa longa tradição de pensamento, que inclui tanto Montesquieu como os fundadores da república norte-americana), mas são métodos, em muitas circunstâncias, para elevar o nível de informação e racionalidade a influir nas decisões. (Heidemann, 2010, p. 199).

Assim, além de maximizar o elemento democrático no processo de produção de políticas públicas, a Pauta Comum possui a potencialidade de aprimorar o processo de escolha dos gestores públicos. Uma vez predeterminada as prioridades e os programas que o governo deve implementar, torna-se mais racional a análise das opções para gestores (prefeito ou governador, em um primeiro momento) mediante a comparação das propostas de efetivação dessas políticas. Um candidato pode se comprometer, por exemplo, a executar as demandas predeterminadas em um prazo menor e com menos gastos que outro.

Outrossim, ao término do mandato, a análise da eficiência do gestor pode ser objetivamente analisada por meio do confronto entre as demandas exigidas pela vontade popular determinada, sua implementação e os recursos gastos em sua execução. Resta assim, fomentada a participação social na fase da avaliação das políticas públicas (figura 2).

Para aprimorar a formalização dessa pauta consensual, as linhas gerais de ação poderiam ser inseridas no Plano Plurianual – PPA (art. 165, I, da Constituição Federal) - do local onde foram aprovadas (município ou estado). O PPA seria mais um argumento para efetivar o elemento da cogência das políticas públicas estatais. Ainda, uma política determinada para um prazo maior que o do PPA poderia ser replicada no PPA seguinte sendo a Pauta Comum o elo de coordenação e vinculação dessa diretriz de ação perene.

Esse modelo enfrenta a discricionariedade clássica do modelo de produção das políticas. Celina Souza (2003) consagra as vantagens de um método de produção onde as prioridades das políticas já estariam predeterminadas.

O elemento credibilidade das políticas públicas também ganhou importância, ou seja, a prevalência de regras pré-anunciadas seria mais eficiente do que o poder

discricionário de políticos e burocratas, contido nas políticas públicas. (Souza, 2003, p. 35).

No que concerne à Agenda Pública, conforme disposto da figura 2, a Pauta Comum imputaria vontade popular determinada na etapa da Formação de Agenda, cobrindo essa lacuna em termos de democracia participativa no desenvolvimento de políticas públicas.

Independente se a política fosse executada por meio de seleção pública (método que será analisado a seguir) ou não, a sociedade poderia avaliar se as políticas executadas estariam de acordo com a vontade popular determinada que desenhou a Agenda Pública. Uma vez que a própria sociedade determinou o foco de ação estatal e os resultados esperados, a fase de avaliação das políticas públicas se torna mais objetiva e efetiva sendo operada por meio da comparação entre o que estava delineado na Pauta Comum e o que foi efetivamente realizado.

De toda forma, o controle social, direto da população sobre o comportamento governamental, restaria reforçado. Isso porque, a partir da existência de uma Pauta Comum, a possibilidade da sociedade avaliar diretamente a execução e a implementação de uma política pública é maximizada em todas as suas fases.

Suponhamos, por exemplo, que a comunidade do município Beta determine, por meio de uma votação, que o foco da ação do governo nos próximos 4 anos deve ser a atenção à saúde e direcione uma porcentagem X dos recursos públicos para serem destinados a essa área, além do valor constitucionalmente vinculado. Caso o vereador decida empenhar uma parcela de recursos significativa, que consome a parcela fixada para saúde, na construção de um monumento, a população possuiria meios objetivo e simples de concluir que o gestor está se desviando da Pauta Comum. O controle social fica mais acessível e direto.

Faz-se necessário apontar algumas considerações com relação à efetivação desse modelo. São limitações razoavelmente previsíveis no que concerne a execução prática das Políticas Públicas Estatais:

- a) Aplicação local: aplicação das diretrizes básicas das propostas de Políticas Públicas Estatais em regiões menores, como municípios, para analisar sua eficiência e os problemas não previstos que podem surgir;

- b) Políticas abrangentes: considerando o efeito da assimetria de informações (verificado mais a frente), algumas áreas de ação estatal não seriam incluídas pelas Políticas Públicas Estatais. Áreas como as relações internacionais, a defesa nacional, a economia, dentre outras são muito sensíveis e carecem de um conhecimento específico muito maior para a participação social efetiva nesse momento. O mesmo não acontece com campos como educação, saúde, transporte, trabalho, moradia e assistência social que podem naturalmente serem posto como prioridade pela Pauta Comum.
- c) Propostas incrementais: Conforme a divisão entre políticas incrementais e fundamentais exposta anteriormente nesse trabalho, as PPE devem, a princípio, se restringir a propostas incrementais até que o nível de educação política e o amadurecimento da democracia deliberativa autorizem mudanças fundamentais por meio da vontade popular determinada.

### **3.3.2. Concurso de Políticas Públicas**

Tendo sido formada a agenda de ação estatal, independente do uso da Pauta Comum, ocorrem as fases de elaboração, formulação, implementação e execução, onde as políticas públicas devem ser escolhidas para cada área, viabilizadas e implementadas. É nesses momentos que o instrumento do Concurso de Políticas Públicas pode ser utilizado de forma diferente e potencialmente mais eficaz que o modelo tradicional.

Uma vez determinada a área de atuação e o resultado desejado, o Concurso de Políticas Públicas propõe um certame para selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública mediante uma competição aberta à sociedade. Empresas, universidades, igrejas, ONGs, grupos de cidadãos, enfim, uma variedade de organizações da sociedade civil podem apresentar suas propostas de políticas públicas obedecendo aos requisitos insertos no edital do certame.

Verifica-se ainda que a proposta analisada encontra-se um passo antes do processo licitatório tradicional. Isso porque as licitações ocorrem após os gestores públicos definirem quais

os cursos de ação que vão utilizar para solucionar determinada demanda pública. Já o Concurso de Políticas Públicas é dedicado justamente a escolher esse curso de ação.

Monteiro informa que o processo tradicional de escolha da política pública segue critérios bem flexíveis. Segundo ele, por vezes, “um desses critérios amplos utilizados no peneiramento costuma ser do tipo ‘alternativas que não comprometam as possibilidades eleitorais do governo’” (2006, p. 277). Em comparação com critérios como esse, o processo de seleção por meio da participação popular se apresenta como potencialmente mais efetivo, justo e democrático.

Essa competição livre de ideias aberta a toda a população possui o grande potencial de ultrapassar a limitação intelectual dos gestores públicos pelo usufruto da criatividade coletiva. Um problema social enfrentado coletivamente pela análise e a proposição de soluções por todos os membros da sociedade tem, evidentemente, um potencial maior de alcançar uma solução efetiva ou, no pior dos casos, oferecer uma gama muito maior de opções de ação. Christiano (2009) defende a deliberação pública como forma de “filtrar” as falácias dos processos fechados de escolhas públicas:

Outro diferencial encontrado nesse fórum público competitivo é o potencial em minimizar ou mesmo afastar definitivamente as possibilidades de favorecimentos pessoais na implantação de determinada política pública pelo governo – um dos problemas encontrados no modelo tradicional de produção de políticas. A possibilidade de o gestor escolher determinados cursos de ação somente para favorecer interesses políticos fica obstaculizada pela existência de um processo público de escolha de políticas. Assim, a política escolhida deve ser devidamente justificada. As ideias de justiça e bem comum, que fornecem a justificativa última para várias políticas, em geral podem evitar formas clamorosas de tratamento arbitrário que surgem quando um grupo que toma as decisões não está consciente da existência de outros grupos na sociedade. As formas mais falaciosas e supersticiosas de argumentação sobre essas questões serão geralmente enfraquecidas. Em resumo, o processo de deliberação pública serve como uma espécie de dispositivo de filtragem, eliminando as formas notórias de ignorância em face dos interesses e da justiça. (Christiano, 2009, p.86).

E aqui, assim como na Pauta Comum, desmonta-se o “pacote fechado” do voto (figura 3). Com os concursos para seleção de políticas públicas é possível retirar as propostas de ação do Estado daquele conjunto complexo que o voto quadrienal comporta. As políticas passam a serem escolhidas pela sociedade, independente do gestor selecionado pelo voto.

Essa mesma competição teria uma efetiva vertente de educação política e empoderamento do cidadão. Nesse sentido, Heidemann (2010) aponta:

Finalmente, eu gostaria de evocar as possibilidades ainda pouco exploradas da formulação inteligente e democraticamente responsável de políticas que existem nas combinações mais refinadas na análise incremental (em todas as suas três formas), na política incremental e no ajustamento mútuo interpartes, incluindo a análise parcial. Essas possibilidades são percebidas, mas não inteiramente elaboradas, na obra *Representative government*, de John Stuart, e em outros tratados liberais que versem a respeito de uma competição de ideias associada à educação política via participação política. (Heidemann, 2010, p. 198).

Os critérios de decisão devem ser estipulados pela Administração Pública, desde que seguidos os princípios das licitações públicas como o da ampla competitividade, o julgamento técnico e a vinculação ao edital – art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Uma vez decidida a proposta vencedora do certame, a política pública poderia ser executada de uma das seguintes formas: pela administração ou pelo vencedor, nos casos em que esta última fosse possível. No último caso, o concurso de política pública já poderia trazer em seus requisitos essa previsão e constituir-se em uma espécie de processo licitatório antecipado.

A iniciativa privada já reconhece a criatividade coletiva como uma nova força na atualidade. O chamado *crowdsourcing* é um modelo que busca utilizar a inteligência e as múltiplas faculdades da coletividade como ferramenta para solução de problemas<sup>8</sup>. Empresas consolidadas como o *Google* estão se utilizando dessa nova estratégia para criar produtos ou aprimorar os já existentes. Por meio do sistema *Sandbox*<sup>9</sup>, por exemplo, qualquer pessoa pode sugerir ao Google um novo produto. Todas as sugestões serão analisadas por um júri compostos de especialistas em tecnologia e inovação e as vencedoras serão produzidas.

Não se identificou algum caso de utilização prática de sistemática semelhante à proposta neste trabalho. Portanto, iremos citar um exemplo da possível utilização do concurso de políticas públicas.

Imagine-se a demanda de um município em estabelecer uma política para o lixo urbano comum (não hospitalar ou congêneres). Com a agenda formada e esse problema incluso, caberia agora ao Estado a formulação de uma política pública que o resolveria satisfatoriamente.

<sup>8</sup> Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Crowdsourcing>. Acessado em 02/10/2012, às 10:24.

<sup>9</sup> Disponível em <http://www.creativesandbox.com.br/>. Acessado em 02/10/2012, às 10:24.

Pelo método tradicional, um gestor ou um grupo de gestores pensam, pesquisam e definem qual a política a ser adotada. Entretanto, segundo a proposta aqui delineada, toda a população da cidade (ou estado) seria convidada a pensar e propor soluções para o problema apresentado. A prefeitura do município publicaria edital com os requisitos mínimos de viabilidade para as propostas, como o orçamento para a política e os prazos. Dentro do prazo estipulado, os cidadãos ou organizações interessados apresentariam, formalmente, suas propostas à administração. Essa seria a fase da elaboração da política pública.

Com o fim do prazo para apresentação, um colegiado de servidores técnicos do município julgaria as propostas apresentadas pelos critérios objetivos inseridos no edital – o que seria a fase de formulação da política pública. Dependendo da complexidade da política, e cumpridos os requisitos técnicos do edital, a decisão poderia ainda caber a um júri popular ou a votação direta da população (voto recorrente especial da figura 3). Imagine-se que a solução vencedora seja a proposta por uma universidade estadual de construção de um centro de reciclagem estatal.

Em seguida, ocorreria a fase da implementação onde se daria o levantamento e a alocação dos recursos necessários para a execução da proposta vencedora. No caso, o local para construção do centro, os materiais necessários, etc. Já na fase da execução, a proposta vencedora seria levada a cabo conforme definido no projeto executivo e nos requisitos do edital. Ainda, se fosse possível, o proponente da solução vencedora, grupo ou pessoa, poderia executar a proposta com a utilização dos recursos e meios estatais. No caso, a universidade poderia coordenar todo o projeto de construção do centro de reciclagem estatal.

Por fim, durante e após a execução da política pública aprovada por meio concurso de política pública, a fase do acompanhamento seria incrementada pela participação social. A população, uma vez inserida no processo decisório, disporia de maior incentivo para o acompanhamento da ação estatal. Ainda mais interessado no acompanhamento seria o proponente da política vencedora, no exemplo, a universidade estadual.

Assim, por meio da utilização do Concurso de Políticas Públicas, as diversas fases do ciclo de políticas públicas restam atendidas e aperfeiçoadas com participação social efetiva (figura 2).

Um ponto que não pode ser negligenciado neste trabalho é o que se refere à assimetria de informações. Ocorre assimetria de informação quando uma das partes (agentes, na teoria da agência) numa determinada negociação possui uma informação relevante, que a outra parte não possui (Secchi, 2010). Analisando a proposta do Concurso de Políticas Públicas sobre este aspecto, é inevitável concluir que determinadas áreas de ação estatal possuem uma assimetria informacional elevadíssima. A defesa nacional, as relações exteriores, as políticas monetárias, dentre outras, não são, no momento atual, passíveis de análise e proposição de solução pelo cidadão médio. Por esse motivo, entende-se que, a priori, o certame para seleção de cursos de ação estatal seria realizada em nível local e em políticas onde os níveis de assimetria são bem menores como nas áreas de educação, saúde, transporte, moradia e outros, conforme já exposto nas considerações para a execução da Pauta Comum. No que tange a políticas com informações menos acessíveis à população, pode-se inserir alguns exemplos apontados por Monteiro (2006):

podemos perceber que há certo tipo de política que se situa no outro extremo: o do reduzido grau de transparência. As políticas de armamentos, de segurança nacional, nuclear, e mesmo a política externa, costumam apresentar pouca transparência. Na área econômica, o exemplo mais notório é o da política cambial: governo algum, em parte alguma, pode deixar que se antecipe, em toda a extensão, uma desvalorização cambial, por exemplo. Como costumava dizer um ministro da Fazenda, em assuntos cambiais não me perguntem nada, pois serei forçado a mentir. (Monteiro, 2006, p. 284).

Para a execução do Concurso de Políticas Públicas, as mesmas considerações feitas a respeito da Pauta Comum devem ser observadas. Acredita-se que a aplicação do concurso para políticas públicas locais (municípios e pequenos estados) seja mais efetiva do que um certame de abrangência nacional e um sem número de competidores. Entretanto, as propostas, neste caso, podem ser de caráter fundamental e não somente incremental, diferente do proposto para a Pauta Comum.

Outra potencial limitação que deve ser considerada é o fator tempo. Um certame aberto e democrático de seleção de políticas públicas consome, previsivelmente, um prazo considerável para ser efetivado. Dessa forma, políticas emergências, como o enfrentamento de um desmoronamento eminente, não seriam passíveis de decisão pelo Concurso de Políticas Públicas.

O objetivo desse tópico não é buscar as minúcias da proposta de Concursos de Políticas Públicas, mas antes iluminar a ideia para fomentar a discussão nesse sentido.

## CONCLUSÃO

A política pública é o produto final do Estado. Em suma, essa gigantesca instituição existe com o fim de oferecer soluções para os problemas sociais e, assim, elevar a segurança e a qualidade de vida da sociedade garantindo seu desenvolvimento. Sendo o Estado brasileiro classificado formalmente como democrático pela Constituição da República de 1988 (art. 1º), nada mais consequente do que a necessidade de participação popular na decisão e implementação do curso de ação do Estado.

Entretanto, com base na análise detida do referencial teórico do presente trabalho, foi possível constatar que o modelo tradicional de políticas públicas apresenta, de fato, pouca participação social. Foi verificado que os mecanismos atuais de ingerência popular, o orçamento participativo e os conselhos sociais, ainda apresentam diversas limitações.

No modelo atual de produção, o poder de ingerência do cidadão se limita ao momento do voto. Em seguida, o gestor público tem liberdade suficiente para determinar as prioridades do Estado, as políticas públicas e os resultados que quer atingir. Tamanha arbitrariedade não demonstra possuir a eficácia que a justificaria.

O orçamento participativo, uma forma de a população opinar quanto ao direcionamento do gasto público, é um programa de governo. Logo, é dependente das políticas partidárias. Ainda, seu alcance é restrito à parcela do orçamento que o gestor lhe destina. É um avanço, porém tímido.

Os conselhos sociais não apresentam resultados mais otimistas. Sua própria constituição muitas vezes os prejudica por dependerem em demasia da boa vontade pública. Na maioria dos casos, o funcionamento é enfraquecido pelas poucas reuniões. Suas determinações sofrem de pouca aplicabilidade.

Assim, as Políticas Públicas Estatais se apresentam como uma forma de se enfrentar algumas dessas limitações. Tais políticas poderiam ser propostas por pessoas ou grupos de fora da estrutura formal do Estado. Como visto, essa abertura possibilita, entre outros benefícios, a abertura do “jogo” da escassez dos recursos públicos racionalizando todo o processo de escolha.

Ainda em sede de Políticas Públicas Estatais, um compromisso metapartidário e pré-eleitoral garante a executabilidade das decisões. As políticas não são vinculadas aos gestores ou aos partidos/coligações; são sim compromissos de Estado. A implementação das políticas não está limitada aos mandatos eletivos - nada mais apropriado visto que o Estado é impessoal e *per si* não prevê termo.

Assim, por meio da instauração das Políticas Públicas Estatais, o processo de produção de políticas públicas seria incrementado com a participação social efetiva. A vontade popular se torna determinada e influencia, de fato, os rumos do Estado e pode modificar positivamente os índices sociais. A educação política é favorecida como consequência do desenvolvimento da participação social. O controle social passa a alcançar as diversas fases das políticas públicas.

A organização da sociedade civil em torno da discussão e proposição de meios de ações estatais efetivas ainda pode se contrapor ao poder de influência que hoje as elites e as corporações organizadas possuem no processo de decisão pública. São os cidadãos agrupados, e não em atuação individual, que podem mais efetivamente impactar a produção de políticas de boa qualidade. Uma sociedade civil organizada e atuante pode otimizar a eficácia das decisões públicas e assegurar a representação de diversos interesses de grupos menores e tradicionalmente desfavorecidos.

Na proposta da Pauta Comum, espécie de política pública estatal, o povo decide por meio do voto em período pré-eleitoral quais serão as prioridades do Estado para os próximos anos construindo, assim, coletivamente, a agenda pública. Essa atitude vincula as propostas dos candidatos e possibilita a população uma análise mais racional das opções para gestores. Ainda, reduz a arbitrariedade dos administradores públicos podendo, assim, reduzir o desperdício de recursos públicos.

Por meio do Concurso de Políticas Públicas, os processos de elaboração, implementação, execução e acompanhamento de políticas públicas seriam abertos à população. Assim, a inteligência e a criatividade coletiva viriam em socorro ao gestor público que, por meio de um processo seletivo imparcial, selecionaria a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Além de enfrentar a limitação intelectual do reduzido corpo burocrático administrativo,

o empreendimento de políticas públicas propostas pela própria população socializa os problemas sociais, pode potencializar o sentimento de pertencimento da sociedade e fomenta o zelo pela coisa pública.

Logo, as Políticas Públicas Estatais funcionariam como um mecanismo para atualizar e aperfeiçoar o processo de elaboração de políticas públicas ao mesmo tempo em que confeririam maior participação ao cidadão na gestão da res pública. Essa inserção da população nas decisões administrativas pode trazer diversos benefícios transversais e cumulativos como os decorrentes de um maior grau de pertencimento e empoderamento para o cidadão e do aumento da eficácia das políticas públicas que, doravante, seriam decididas socialmente e, por isso mesmo, mais respeitadas e melhor seguidas.

Assim, o objetivo do trabalho foi alcançado ao ponto em que, uma vez verificada a ausência de participação social efetiva no processo de produção de políticas pública, foram analisados os contornos, os elementos e as formas de produção de políticas públicas com elevado grau de participação popular – as Políticas Públicas Estatais. Concluiu-se, portanto, pela plena possibilidade e potencial eficácia desse mecanismo de produção de soluções públicas efetivas propostas por atores não governamentais, com a participação popular e o compromisso pluripartidário.

Além do alcance do objetivo proposto, com o trabalho espera-se ter lançado luz sobre formas de produção de políticas públicas não governamentais e ter possibilitado um debate maior sobre novos canais de decisão sobre a coisa pública de forma a elevar a participação social a patamares mais condizentes com uma democracia deliberativa.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo (Org). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. 159 p.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 27-54.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 2003. 173 p.

BRANDÃO, Guilherme. **Da iniciativa popular para a reforma da Constituição**. Brasília: Senado Federal, 2011. 103 p.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição de República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 9 de maio de 2012.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 6, de 1963**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-6-23-janeiro-1963-363624-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 5 de maio de 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.709, de 1998**. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acesso em: 9 de maio de 2012.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 1993**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 10 de maio de 2012.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: Enrique Saraiva e Elisabete Fernandes (Orgs). **Políticas Públicas**, vol. I. Brasília: ENAP, 2006. p. 149-166.

CASTOR, Belmiro Valverde Jardim. Progressos na capacidade cognitiva e o poder de arbítrio do deliberador. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2 ed.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 250-257.

CHRISTIANO, Thomas. A importância da deliberação pública. In: WERLE, Denílson Luis. MELO, Rúrion Soares (Orgs). **Democracia Deliberativa.** São Paulo: Singular: Esfera Pública, 2007. p. 81-113.

COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (Orgs). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: ed. 34, 2001. 368 p.

DUARTE, Vanda Catarina; LEITE, Maria Ruth Siffert Diniz Teixeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Desafios para o Controle Público: os Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF.** XXIX Encontro Anual da ANPAD. Brasília: 2005. 16 p.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2ª Edição.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 99-128.

ETZIONI, Amitai. Mixed scanning: uma “terceira” abordagem de tomada de decisão. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2ª Edição.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 219-232.

ETZIONI, Amitai. Reexame da estratégia mista de decisão. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2ª Edição.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 233-257.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, 2000. p. 211-259.

GONÇALVES, Hermes Laranja. **Uma Visão Crítica do Orçamento Participativo**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005. 150 p.

HARWICK, Burton Terence. Em busca de uma “terceira” forma de fortalecer o processo de políticas públicas: apreciação crítica da “sondagem mista” e das principais teorias sobre formulação de políticas. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 259-281.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 26-41.

LINDBLOM, Charles E. *Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental*. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 161-180.

LINDBLOM, Charles E. *Muddling Through 2: a ubiqüidade da decisão incremental*. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 181- 202.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 1544 p.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O processo decisório de política. In: Enrique Saraiva e Elisabete Fernandes (Orgs). **Políticas Públicas**, vol. I. Brasília: ENAP, 2006. p. 269-287.

RAWLS, John. A ideia da razão pública. In: WERLE, Denílson Luis. MELO, Rúrion Soares (Orgs). **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Singular: Esfera Pública, 2007. p. 145-188.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: Enrique Saraiva e Elisabete Fernandes (Orgs). **Políticas Públicas**, vol. I. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 136 p.

SIMON, Herbert A. Modelo comportamental de decisão racional. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 133-153.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2012.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: ed. 34, 2001. p. 93-106.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: ed. 34, 2004. p. 210 – 238.

WERLE, Denílson Luis. MELO, Rúrion Soares (Orgs). **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Singular: Esfera Pública, 2007. 314 p.