

Análise das Diretrizes da Política Pública: Para além dos 3ES

Fernando Scheeffler¹

Recebido em 15 de agosto de 2017
Aprovado em 22 de junho de 2018

DOI: 10.18829/rp3.v1i11.26768

RESUMO

No escopo da Administração pública destaca-se o esforço para a construção de indicadores e métodos de análise e avaliação de políticas públicas, com ênfase nos 3Es: eficiência, eficácia e efetividade. Trata-se de uma agenda relevante, sobretudo por contribuir para a potencialização do esforço do Estado brasileiro a fim de dar conta das inúmeras demandas que se depara cotidianamente. Diante desse contexto, o presente artigo pretende tratar da importância de se analisar as diretrizes das políticas públicas, isto é, da concepção político-ideológica que as alicerça. Escolhas como focalização *versus* universalização, defesa dos mínimos sociais ou das necessidades básicas, oferecimento de políticas públicas enquanto direito social ou na ótica do favor, são exemplos de questões relacionadas à divergências em relação ao papel do Estado e com implicações significativas no formato das políticas públicas. Buscar desvendar o pano de fundo das políticas públicas se demonstra tarefa relevante e complementar ao estudo de indicadores de desempenho. Se é imprescindível avaliar se as políticas que estão sendo adotadas estão, de fato, atingindo os “alvos certos” (consequências), esforço de tamanha relevância é constatar o porquê do delineamento posto em execução (causas). Longe de ser uma diferente perspectiva, exalta a possibilidade de complementariedade entre duas grandes áreas: administração pública e ciência política.

Palavras-chave: Diretrizes; Política Pública; Ideologia.

ABSTRACT

In the scope of Public Administration the effort to construct indicators and methods of analysis and evaluation of public policies, with emphasis on 3Es: efficiency, effectiveness and effectiveness, stands out. This is a relevant agenda, above all because it contributes to the strengthening of the Brazilian state's effort to meet the many demands it faces on a daily basis. Given this context, the present article intends to deal with the importance of analyzing the guidelines of public policies, that is, of the political-ideological conception that underlies them. Choices such as focalization versus universalization, defense of social minimums or basic needs, public policy offerings as a social right or from the perspective of favor, are examples of issues related to divergences regarding the role of the State and with significant implications in the format of public policies. Seeking to unveil the public policy context is a relevant and complementary task to the study of performance indicators. If it is imperative to assess whether the policies being adopted are in fact reaching the "right targets" (consequences), an effort of such relevance is to see why the design is underway (causes). Far from being a different perspective, it exalts the possibility of complementarity between two great areas: public administration and political science.

Keywords: Guidelines; Public policy; Ideology.

¹ Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). E-mail: fernando.scheeffler@udesc.br

1. Introdução

As políticas públicas vem sendo objeto de estudo de diferentes áreas como administração pública, economia, sociologia, direito e ciência política. Com abordagens diferenciadas, cada uma delas apresenta uma perspectiva diferenciada de leitura do mesmo fenômeno. Trata-se de um tema em ascensão, visto que as políticas públicas levadas à cabo afetam inúmeros aspectos da nossa vida. Em se tratando de políticas estatais, extraem recursos da sociedade por meio de tributos pagos pelos cidadãos, regulam comportamentos, organizam relações, distribuem benefícios e uma ampla variedade de serviços à população.

A administração pública vem nos últimos tempos contribuindo sobremaneira para a construção de indicadores e métodos de análise e avaliação de políticas públicas, tratativa de fundamental importância a fim de monitorar o setor público e as ações governamentais. Trata-se de uma agenda relevante, sobretudo por contribuir para a potencialização do esforço do Estado brasileiro a fim de dar conta das inúmeras demandas que se depara cotidianamente. Em última instância esse aspecto gerencial impacta diretamente na vida dos cidadãos e está relacionado ao conceito de desenvolvimento na sua acepção mais ampla.

No campo da gestão pública destacam-se os três principais critérios de desempenho, os conhecidos 3Es: eficiência, eficácia e efetividade. Inúmeros autores destacam a relevância dos 3Es, sobretudo por permitirem lidar com os programas públicos de forma objetiva e permitir que se dimensione o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência), o grau de cumprimento dos objetivos (eficácia), e a efetividade (impacto social). Sano e Montenegro Filho (2013), ressaltam que a avaliação sistemática, contínua e eficaz é uma ferramenta fundamental e que fornece aos formuladores e gestores de políticas públicas condições para que estas sejam aperfeiçoadas e como desdobramento reflitam positivamente na qualidade de vida da população.

Para além dos 3Es, falar em análise ou avaliação de políticas públicas é falar de algo complexo e, sobretudo, abrangente. Na Ciência Política em particular, para além desta preocupação gerencial, investe-se esforço em compreender o quanto que a ideologia dos partidos políticos é uma variável que impacta nas decisões políticas e no comportamento político. Parte da literatura sugere que as questões ideológicas pouco explicam o comportamento dos atores político hoje. Dentre as variáveis concorrentes à ideologia destaca-se o pertencimento ao governo e à oposição. Zucco Jr. (2009; 2011) acredita que a clivagem estratégica (governo/oposição) se sobrepõe à ideológica, ocupando papel predominante e

pautando a disputa política em tempos atuais. Por outro lado, outra gama de autores, com nuances e metodologias distintas, defende que os gestores públicos ainda pautam suas ações nos conteúdos programáticos e nas ideologias de seus respectivos partidos. Scheeffler (2016), por exemplo, aponta que na Câmara dos Deputados, em temas com teor ideológico, a ideologia prevalece e os partidos em sua maioria se posicionam de forma coerente com o que é esperado do ponto de vista político-ideológico. A exceção são os casos em que estão em jogo recursos financeiros, seja onerando significativamente ou então gerando receita vultosa ao executivo federal. Nesse sentido, como aponta Basile (2015), um papel importante dos partidos seria o de agrupar ideias convergentes sobre um projeto de Estado e propostas de governo e enunciá-las enquanto programas que devem orientar a ação política.

Diante desse contexto, sendo a ideologia política uma variável de destaque, faz sentido analisar as diretrizes das políticas públicas, isto é, a concepção político-ideológica que as alicerça. Dependendo da visão de quais as atribuições ideais do Estado, teríamos políticas públicas com formatos diferenciados. Detectar essas nuances, embora seja algo pouco palpável, permite compreender as *policies*, o formato das políticas públicas e o porquê de determinadas decisões governamentais.

A partir do que foi dito até então, o presente artigo pretende trazer esse tipo de análise à baila ao discutir o conceito de diretrizes da política pública, método de análise pouco usual mas de suma importância para a compreensão das políticas públicas implementadas pelo Estado, e também com reflexo direto no serviço que é ofertado para os cidadãos.

2. As Diretrizes da Política Pública

Uma primeira questão fundamental antes de ser abordado o significado das diretrizes de uma política pública é a própria definição de política pública, muito menos óbvia do que aparenta. Usado em inúmeras áreas do conhecimento, o termo “políticas públicas” tem destaque em áreas como Administração, mais especificamente administração pública, e ciência política. Na literatura muitas são as disparidades de interpretação. Secchi (2010) expõe as principais divergências conceituais. Segundo ele o principal nó conceitual se dá na compreensão das mesmas enquanto exclusividade de atores estatais ou não. De um lado temos a abordagem estatista que parte da premissa de que é política pública somente quando provinda de ator estatal. Por outro lado tem-se a abordagem multicêntrica que prevê a não-exclusividade do Estado em relação ao estabelecimento e implementação de políticas

públicas. Nesse caso o adjetivo “pública” se refere ao destino, ou seja, política voltada à um problema público, e não à sua origem. Mesmo levando em conta o papel-chave do Estado na elaboração e implementação de políticas públicas, e que é uma das principais razões de sua existência, este enfoque parece bastante pertinente visto que o enfrentamento de um problema público pode se dar por outros agentes. Secchi (2010, p. 03) expõe um dilema que ilustra a validade desta abordagem:

A Petrobrás tem 60% das ações em mãos privadas, então não elabora políticas públicas? Quem nomeia o presidente da Petrobrás é o presidente da República, então suas políticas são públicas? Uma organização que tenha 50% de suas ações controladas pelo Estado passaria a elaborar políticas públicas se o Estado comprasse mais uma ação?

Perguntas dessa natureza ilustram o quão infrutíferas são verificações dessa natureza. Desta forma, o que caracteriza uma política pública é o problema público e a sua caracterização enquanto tal se dá na intencionalidade de responder a um problema público e não a se o tomador de decisão ou implementador seja estatal ou não-estatal, ou seja, a sua natureza jurídica. Conforme aponta Rodrigues (2010), falar em política pública é falar de um processo no qual os diversos grupos que compõem uma sociedade, com interesses, valores e objetivos distintos, tomam decisões coletivas. O foco desta trabalho está nas políticas públicas estatais, e pela vertente defendida aqui, não seria redundância o uso desta terminologia.

Partindo do princípio de que a gestão de políticas públicas não é de exclusividade do Estado, mas que ele acaba sendo o principal agente alocador de serviços, Pereira (2006) apresenta as peculiaridades da experiência brasileira através dos tempos. Para efeitos analíticos, dividiu-a em cinco períodos históricos e denominada em cada um deles, de acordo com o perfil de regulação política, econômica e social prevalecente.

Quadro 1 – Breve histórico das diretrizes das políticas sociais brasileiras

Laissezfariano (- 1930)	Populista-desenvolvimentista (1930-1964)	Tecnocrático-militar (1964-1985)	Transição democrática (1985-1990)	Neoliberal (1990-)
Políticas públicas fragmentadas e emergencialistas.	Primeiro sistema de proteção social	Tecnocracia e “política de controle”	Reforma institucional (Constituição de 1988)	Diminuição do tamanho do Estado

Fonte: adaptado de Pereira (2006).

Conforme apresentado no quadro 1, há a prevalência de diferentes concepções de Estado analisado o histórico brasileiro no que diz respeito à prestação de serviços públicos. Destaca-se, graças à mobilização da sociedade, as reformas institucionais que culminaram

com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e que tornaram as políticas sociais centrais. Para Pereira (2006, p. 152):

Nesta Constituição a reformulação formal do sistema de proteção social incorporou valores e critérios que, não obstante antigos no estrangeiro, soaram, no Brasil como inovação semântica, conceitual e política. Os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, dentre outros, passaram, de fato, a constituir categorias-chave norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país.

A Constituição Federal de 1988 se diferenciou em larga medida das Constituições passadas, ao encampar um projeto de transformar em direito o que sempre fora tratado como favor e de reconhecer os “desamparados” como titulares ou sujeitos de direitos. Para tanto, rompeu com a prática assistencialista largamente utilizada como instrumento de barganha populista ou de patronagem política, herdada da era Vargas, bem como com o padrão eminentemente contributivo de proteção social. Na década de 90, curiosamente, percebe-se no Brasil e no mundo inteiro um movimento buscando a redução da participação do Estado. No Brasil em particular tais posturas chocavam-se diretamente com os preceitos constitucionais que evidenciavam o papel regulador e provedor do Estado.

Os diferentes momentos e, inclusive, a tentativa de vários projetos de reforma da Constituição, deixam claro as divergências em relação ao papel estratégico do Estado. Ao se referir as formas e sistemas de proteção social, podemos aferir que implica sempre numa transferência de recursos sociais, dos mais simples aos mais complexos, dos mais informais aos mais institucionalizados. Os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades em cada momento histórico. Muito mais do que isso, eles revelam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder pelo menos três questões: quem está protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? Essas questões estão no cerne da organização das políticas públicas de proteção social que o mundo atual conhece. São respostas sociais e politicamente engendradas que determinam a natureza dos sistemas de proteção social. Para Levin (2014), as respostas a questões dessa natureza dependerão da maneira como se pensa determinadas questões políticas. De modo bem objetivo, cada pessoa olha para o seu país e vê uma mistura de coisas boas e ruins. O que funciona mal e deve ser transformado? O que funciona bem e deve ser mantido?

Neste sentido as políticas públicas revelam-se essencialmente diferentes ao priorizarem alguns aspectos em detrimento de outros, e onde as dicotomias não são raras. Dilemas como universalismo *versus* particularismo; alto grau de generosidade *versus* baixo grau de generosidade; alto grau de efetivação de direitos sociais *versus* afrouxamento da noção de direito social; mercantilização *versus* desmercantilização da proteção social; participação social democrática *versus* centralismo e autoritarismo na definição das políticas sociais; caráter público *versus* privado, etc, se fazem presentes a todo momento. Referem-se ao formato da política em questão e antes disso à concepções distintas levadas em consideração, principalmente em relação ao papel do Estado no sentido de dar respostas ou não as demandas sociais.

A escolha por uma política ou outra, a forma que vai ser gerida, as metas, o público-alvo, o orçamento disponível, ou seja, o formato da política pública, depende fundamentalmente de que visão temos de mundo, de homem e, sobretudo que concepção se tem de Estado. A este alicerce conceitual, muitas vezes invisível, que embasa as escolhas dos gestores públicos de forma significativa, podemos chamar de diretrizes de uma política pública.

Hofling (2001), afirma que uma das relações consideradas fundamentais é a que se estabelece entre Estado e políticas públicas, ou melhor, entre a concepção de Estado e a(s) política(s) que este implementa.

[...] políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HOFLING, 2001, p. 31).

Para Hofling (2001) as políticas sociais se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem feições diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo. Não é uma simples questão de abordagem: concepções metodológicas implicam pressupostos, conceitos, posturas teóricas, sistematizações intelectuais, proposições políticas, enfim, concepções de mundo e sociedade diferentes que nos remetem ao conceito de ideologia.

Para Löwi (2008), poucos são os termos na ciência social que carregam tamanha complexidade como o de ideologia. Há, no conceito, uma acumulação extraordinária de

diferentes significados, paradoxos e, talvez, o mais preocupante, arbitrariedade e equívocos. Tamanha complexidade o faz analogamente comparar este conceito à imagem de um labirinto, no qual a saída é difícil e tortuosa.

Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2010), existe um “significado fraco” e um “significado forte”. O significado forte tem origem no conceito de ideologia de Marx, na qual ele é entendido como um falseamento da realidade que induz à construção de uma falsa consciência, que impede que uma grande maioria se dê conta da dominação a qual são submetidos. No seu significado fraco, e de nosso interesse, a ideologia representa os sistemas de crenças políticas: um conjunto de ideias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos. Easton, citado por Bobbio, Matteucci e Pasquino (2010), vê na ideologia toda e qualquer interpretação e princípios éticos que norteiam a vida política e que, em última instância, oferecem uma interpretação do passado, uma explicação do presente e uma visão do futuro.

Fica evidente que não existe ação política desconexa de alguma ideologia: não é algo opcional, em que se possa renunciar em nome do pragmatismo ou da tecnocracia, por exemplo. Os seres humanos vivem no mundo, ao mesmo tempo em que são produtores de sentido para ele. Esta é uma visão bastante abrangente de ideologia, podendo englobar uma dimensão política, mas também religiosa, moral etc (ROSAS, 2013).

Para Heywood (2010), as ideologias são descritivas pois, em última instância, fornecem a indivíduos e grupos um mapa conceitual de como a sociedade funciona e, de forma mais abrangente, uma visão geral de mundo. As ideologias políticas têm a capacidade de inspirar e guiar a ação política, ou seja, contribuem para moldar a vida social. Fazem parte delas valores, sonhos e aspirações. O que fica evidente que o termo ideologia carrega consigo, para além de uma atividade contemplativa, um sistema de crenças políticas e de valores em relação à ordem pública que têm por objetivo último orientar o comportamento político. A ideologia no sentido positivo designa o “genus, ou espécie” diversamente definida dos sistemas de crenças políticas: um conjunto de ideias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos (1995, p. 52).

Assim, o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo. Com base nesta afirmação vários autores passam a examinar as implicações de três termos que melhor traduzem essas ações de governo: *polity*, *politics* e *policy*. A utilização da terminologia em inglês parece decorrer pelo fato de que a utilização de termos em português perderia em clareza e precisão.

Para Couto (2001) *polity*, *politics* e *policies* correspondem a diferentes níveis da vida estatal. O primeiro, à sua estrutura; o segundo ao seu funcionamento; e o terceiro, aos seus produtos. As decisões constitucionais dão forma à organização política propriamente dita (*polity*). É a estrutura constitucional do Estado: a *polity*, que define as condições do jogo político propriamente dito (a *politics*). A constituição compreende o conjunto de regras do jogo, mas não define em princípio os resultados do jogo, as decisões políticas tomadas (as *policies*).

As *policies*, decisões de caráter governamental, o formato das políticas públicas em si, embora estejam atreladas a fatores condicionantes (*polity* e *politics*), referem-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas, como bem coloca Frey (2000). Essa é a análise que nos interessa. Sem sombra de dúvida os “*policy makers*” ou “formuladores de políticas” podem fazer escolhas e essas, sem sombra de dúvida, são feitas a partir de um referencial que os norteiam. Esse pano de fundo “invisível” pode ser denominado diretrizes da política. Embora pouco discutida e analisada no campo das políticas públicas, parece ser uma análise de extrema importância por ir à raiz das escolhas, aos elementos que influenciam a escolha da política X ou Y como mais apropriada. Segundo Rodrigues (2010, p. 29):

[...] a busca por explicações sobre por que motivo determinadas políticas públicas são adotadas (e não outras), por que o governo está agindo de uma forma (e não de outra), ou mesmo por que o governo não está agindo de nenhuma forma com respeito a um determinado problema pode nos ajudar a compreender melhor não só a sociedade em que vivemos, mas também as causas e consequências das decisões públicas.

Como exemplo, Scheffer (2007), busca analisar as diretrizes do Programa Bolsa Família, isto é, qual a concepção político-ideológica do programa, ou melhor, o que faz com que o governo da época enxergue o Programa Bolsa Família enquanto instrumento-chave para o combate à pobreza. Qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos. Em se tratando de políticas públicas parece existir uma dimensão essencial: qual o papel do Estado? Que tipo de serviço deve prestar? No estudo em questão o autor buscou compreender o fenômeno pobreza nas diferentes teorias do Estado, isto é, as diferentes visões e a respectiva responsabilidade/comprometimento que o Estado tem diante dessa problemática. Garcia (2005) tem exatamente esse propósito ao examinar a pobreza sob o ponto de vista liberal/neoliberal, socialdemocrata e marxista. Embora não hajam grandes divergências em relação ao conceito de pobreza, sem grandes pormenores para o

liberalismo/neoliberalismo a solução para os problemas sociais, dentre eles a pobreza, encontra-se prioritariamente no âmbito do mercado. Para os socialdemocratas encontra-se centralmente no Estado. No caso da perspectiva marxista não encontra-se em nenhum dos dois. A pobreza é estrutural e resultado da dinâmica do próprio sistema, impedindo que sejam encontradas soluções satisfatórias que não a partir de uma transformação radical do modo de produção capitalista.

À título de ilustração são claras as diferenças entre políticas públicas de recorte socialdemocrata e neoliberal. Na prática, os modelos social-democráticos variaram substancialmente, no entanto, pode-se afirmar que trata-se de uma filosofia política que busca implementar o Estado de bem-estar social, o *Welfare State*, Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político (SETEMBRINI, 1997). Já o neoliberalismo, uma adaptação e atualização do liberalismo clássico, defende a maximização da liberdade individual só alcançada pela minimização do Estado: as políticas neoliberais, por isso, são eminentemente minimalistas. Scheeffter (2016), sintetiza essa discussão ao afirmar em se tratando de ideologias clássicas, haveria uma esquerda reformada, que busca humanizar o capitalismo, por meio de um estado interventor. A direita, como consequência da crença de um mercado autorregulado, defende um Estado mínimo. As políticas públicas para a "nova esquerda" refletem uma real possibilidade de dar conta da desigualdade de oportunidades a que parcela significativa da população está submetida. A direita, por sua vez, acredita e defende políticas focalistas. Vale destacar que há também uma terceira possibilidade. A partir de uma perspectiva crítica, para Faleiros (2007) as políticas sociais conduzidas pelo Estado capitalista são o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais. Essa contradição, segundo o autor, é dissimulada pelas ideologias humanistas, progressistas ou liberais, que apresentam essas medidas como instrumentos de igualdade social, de melhoramento do bem-estar e de igualdade de oportunidades. Segundo o referido autor, as políticas sociais se demonstram intrinsecamente perversas, feitas pela máquina de repressão que é o Estado. Essa postura deixa clara uma visão maquiavélica das políticas sociais do Estado capitalista. Ao contrário do esquema keynesiano, a estratégia econômica atual do neoliberalismo baseia-se no mercado, e não mais na intervenção do Estado, para estimular e consolidar a acumulação de capital.

Uma primeira distinção fundamental e que denota diferentes diretrizes é a diferença entre a defesa dos mínimos sociais e a satisfação das necessidades básicas apresentadas por Pereira (2006). Para o autor “mínimo” e “básico” são, na verdade, conceitos totalmente

distintos. Enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial. Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Neste sentido analisar as diretrizes é buscar compreender além as orientações político-ideológicas que alicerçam a política pública e a vinculação que se faz entre provisão mínima e necessidades básicas.

Essas diferentes concepções influem decisivamente no formato das políticas públicas em questão. Isso é notório no dilema focalização X universalização. O universalismo proposto pelo Estado de bem-estar social se contrapõe frontalmente à orientação de concentrar os gastos públicos em quem mais precisa. O “dar tudo a todos” cede espaço a “dar mais a quem tem menos”. Para Montañó (2007), o projeto neoliberal elabora uma nova modalidade de resposta à “questão social”. As políticas sociais são retiradas paulatinamente da órbita do Estado, sendo privatizadas: transferidas para o mercado e/ou alocadas na sociedade civil; são focalizadas, isto é, dirigidas exclusivamente aos setores portadores de carecimentos pontuais; elas são também descentralizadas administrativamente, o que implica apenas uma desconcentração financeira e executiva, mantendo uma centralização normativa e política.

Como destaca Souza (2006), o debate sobre políticas públicas implica em responder à questão de qual o papel do Estado na definição e implementação de políticas públicas. Apesar das teses do que se convencionou chamar de “novo gerencialismo público”, os governos continuam sendo o agente principal para o enfrentamento de situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las. Segundo o autor a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz e, sobretudo, é uma ação intencional, pautada em objetivos a serem alcançados. “A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo” (SOUZA, 2006, p. 36). Rodrigues (2010) exalta a importância da política como objeto das políticas públicas. Segundo ela as sociedades contemporâneas caracterizam-se pela diferenciação de identidades e visões de mundo que refletem em diferentes expectativas (fins) e dos modos de atingir esses fins (meios). Desta forma as políticas públicas revelam-se enquanto resultantes da atividade política e resultado de ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados.

3. Considerações Finais

Tudo leva a crer a validade e a importância de, além de avaliarmos eficiência, eficácia ou efetividade das políticas públicas, nos atermos às diretrizes das mesmas. Que leituras a respeito da realidade interferem na escolha do formato da política? Quais pressupostos acabam sendo centrais na construção da política pública em questão? Desta forma, tão importante quanto os resultados é compreender a concepção político-ideológica (diretrizes) das políticas públicas. Compreendendo os alicerces fica mais fácil compreender o porquê de determinada política ter sido pensada e executada de tal maneira. Analisar estes alicerces além de possibilitar uma melhor compreensão do que não está aparente mas embasa a ação, pode nos levar a questionar estes fundamentos e conseqüentemente rever o formato da política.

Para Panebianco (2005), um partido político é uma organização que busca, por meio de ações, manter o *status quo* ou mudanças sociais, sejam elas políticas ou econômicas. Entretanto, acaba sendo perigoso considerarem-se, *a priori*, objetivos aos partidos ou a grupos de partidos sem que haja respaldo empírico. O autor chama esse equívoco de preconceito teleológico e a solução seria não considerar tais premissas como dados prontos e sim como problemas que devem ser investigados como tais. Por esta perspectiva, talvez análises de eficiência, eficácia e efetividade (3Es), muito mais do que alternativas distintas à análise das diretrizes da política pública, possam ser complementares, visto que podem contribuir para a verificação da concepção político-ideológica envolvida, mormente eficácia e efetividade. A análise do quanto se caminhou em direção as metas elencadas (eficácia) e o impacto na vida das pessoas (efetividade), permitiriam sistematizar informações do quanto que o Estado está dando conta do que se propõe, e de forma mais específica, se as escolhas dos agentes políticos acabam, no fim das contas, dando os resultados esperados.

Diante do que foi discutido até então, a Ciência Política tem muito a contribuir para o debate, sobretudo para o arcabouço teórico da Administração Pública. O debate normativo que implica em uma reflexão a respeito do “dever ser”, forma ideal de organizar o Estado, bem como seu papel no que diz respeito ao oferecimento de políticas públicas, se apresenta como uma reflexão pertinente e acessória as abordagens eminentemente descritivas, isto é, focadas na compreensão de como se dá, de fato, sua implementação. Cabe ainda salientar que resumir a análise e avaliação de políticas públicas à indicadores numéricos, é descartar uma distinção fundamental entre administração pública e de empresas. Embora ambas procurem contribuir para que se tenha o maior grau possível de eficiência, a primeira tem uma

preocupação mais geral no bem-estar humano. Não desprezível os aspectos financeiros, na órbita governamental fica implícita uma concepção de mundo que se apresenta de forma mais ou menos visível no formato das políticas postas em execução. Como proposto por Rodrigues (2010), se faz necessário tanto entender as consequências como as causas das decisões públicas. Se avaliar se as políticas que estão sendo adotadas estão, de fato, atingindo os “alvos certos” (consequências), esforço de tamanha relevância é constatar o porquê do delineamento posto em execução.

Embora pouco usual, o trabalho em questão busca chamar a atenção para a análise das diretrizes das políticas públicas, concepção político-ideológica das mesmas, visão sobre o melhor Estado – tamanho e atribuições, e que se torna algo materializável no formato das políticas públicas. Embora aparentemente invisível, tem caráter objetivo e com impacto significativo na vida das pessoas. A análise das diretrizes das políticas públicas, assim como do impacto da ideologia dos partidos no comportamento político se demonstra algo a ser melhor explorado no campo do estudo das políticas públicas.

Referências

BASILE, F. **Partidos, representação e reforma política**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/partidos-representacao-e-reforma-politica>> Acesso em: 19 nov. 2015.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: Editora UNB, 2010.

COUTO, C. G. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 09 jul. 2007.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado Capitalista**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise das políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, vol. 21, 2000. p. 211-259. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>> Acesso em: 09 jul. 2007.

GARCIA, A. V. **A pobreza do homem**. Florianópolis, 2005. 364 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.

HEYWOOD, A. **Ideologias políticas: do liberalismo ao fascismo**. São Paulo: Ática, 2010.

HOFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES.**, Campinas, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 08 jan. 2007.

LEVIN, Y. **The great debate: Edmund Burke, Thomas Paine, and the birth of right and left**. New York: Basic Books, 2014.

LÖWI, M. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PANEBIANCO, A. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROSAS, J. C. Mudanças e permanências na linguagem ideológica contemporânea. In: ROSAS, J. C.; FERREIRA, A. R. (orgs.) **Ideologias política contemporâneas**. Coimbra: Almedina, 2013.

SANO, H.; MONTENEGRO-FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em questão**. Editora Unijuí, ano 11, n. 22, jan/abr. 2013.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SCHEEFFER, F. **Bolsa Família: uma análise das diretrizes do programa de transferência de renda do governo brasileiro**. Itajaí, 2007. 119f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Centro de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais, Universidade do Vale do Itajaí.

_____. **Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados: faz sentido ainda falar em esquerda e direita?** Florianópolis, 2016. 291p. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.

SETEMBRINI, D. Social-Democracia. In: In: BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 9. ed., 1997.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em: 06 jul. 2017.

ZUCCO JR., C. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**, v. 71, p. 1.076-1.092, 2009.

_____. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T. J.; ZUCCO JR. (orgs). **O congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.