

### **ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E GOVERNANÇA, NA PERSPECTIVA TEÓRICA EM REDE, CAPTURA DO ESTADO E DE JANELA DE OPORTUNIDADE**

**Jessé Beserra da Silva**, Universidade Federal do Paraná | UFPR

**Rodrigo Rossi Horochovski**, Universidade Federal do Paraná | UFPR

#### RESUMO

Este artigo resgata aspectos problemáticos da participação, controle social e governança na interatividade de atores sociais, públicos e privados, protagonistas da formulação da agenda governamental. Esse trabalho também foi desenvolvido com o intuito de desrelativar conceitos atinentes a este problema social, no afã buscar o entendimento para a seguinte questão: de que modo atores, em diferentes posições institucionais, se organizam para impactarem o processo político de formulação da agenda governamental? Para tanto se fez uma análise conceitual a respeito desse fatos na hipótese de que tais atores atuem em rede com o objetivo de se apropriarem do fluxo de informações e, por conseguinte, do fluxo de recursos públicos, em uma estrutura relacional, tanto na formulação quanto no controle social e na governança das referidas políticas públicas, por meio de: políticas em rede; captura do Estado; e janelas de oportunidade.

**Palavras-chave:** controle social; governança; políticas públicas; participação; redes.

## **ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E GOVERNANÇA, NA PERSPECTIVA TEÓRICA DE POLÍTICA EM REDE, CAPTURA DO ESTADO E DE JANELA DE OPORTUNIDADE**

SILVA, Jessé Beserra  
HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho diz respeito ao sensível processo, político-administrativo, de formulação da agenda governamental, do qual se visou resgatar aspectos problemáticos da participação popular, controle social, governabilidade e governança, quando da interatividade entre atores públicos e privados, protagonistas na formulação da agenda governamental para a formulação e implantação de políticas públicas. Considerando-se que, em virtude dos interesses envolvidos, esse é um atritivo processo político-administrativo que, por vezes, podem redundar em desgoverno, descaminho e até mesmo em corrupção.

Em que pese tratar-se de um processo muito sensível, a referida interatividade entre atores públicos e privados é condição *sine qua non* para que ocorra a inclusão, na agenda governamental, de propostas contendo soluções plausíveis para superar um estado de coisas, para atender uma demanda social, ou ainda, para enfrentar problemas que o governo precisa resolver. Daí a necessidade de uma análise sociológica, em virtude da corrupção se tratar de um dos problemas mais danosos, na atualidade, sobretudo para os cidadãos da camada mais pobre da sociedade brasileira.

O referido processo se torna ainda mais sensível porquanto, a pretexto de participarem do processo político, alguns desses protagonistas influenciam, negativamente, o processo da agenda governamental, reforçando a crença da existência de um caráter corrupto em alguns desses atores que se ocultam entre os demais, por atuarem em rede, os quais visam a apropriação de direitos sociais coletivos em benefício próprio, em detrimento dos cidadãos que demandam serviços públicos tais como: transporte, saúde, segurança e educação.

Considerando-se ainda a forma generalizante e a capilaridade com que a corrupção se insere na trama social, este se tornou o mais agudo dos problemas advindos dos impactos negativos da referida interatividade, dentre tantos outros problemas que ameaçam o estado democrático de direito, no Brasil, neste começo do século XXI. Por essa discrepância este estudo foi desenvolvido pelo viés sociológico, não apenas por fazer revisões de conceitos, mas sobretudo pela análise que efetua acerca da intencionalidade dos referidos atores que de algum modo se esmeram em relativizá-los ou naturalizá-los em relação à referida problemática social.

E com fulcro nessa forma de refletir acerca dos problemas sociais, a principal questão a ser respondida no presente trabalho foi: de que modo atores sociais, públicos e privados, operando em diferentes

posições institucionais, interagem com o intuito de se apropriarem do fluxo de informações e, por conseguinte, de recursos públicos para atender a seus interesses particulares? As hipóteses aqui aventadas são as de que tais interações se dão por meio de: captura do Estado; política em rede; e participação popular.

A agenda governamental, em síntese, e para os fins deste estudo, trata-se de um conjunto de planos e planejamentos, formulados com fulcro na lei, para que as ações governamentais que deles se originam, surjam em um processo de conciliação com a política nacional, por meio da interatividade entre atores públicos e privados que venham a apresentar soluções plausíveis para os problemas em questão e que o governo os reconheça não como um estado de coisas, mas como problema a ser resolvido. Ressalte-se que, quando há essa categoria de problemas, as referidas soluções para estes somente serão bem encaminhadas, por parte do governo, caso seja observado o caráter da previsibilidade financeira, para que ocorra, em tempo hábil, o aporte dos recursos necessários e suficientes para solucioná-los.

Para fazer face a esta demanda, além desta breve introdução, este trabalho está dividido em mais quatro seções, na segunda apresenta políticas públicas e o seu ciclo de formulação; na terceira faz uma revisão dos conceitos de: políticas em rede; captura do Estado; e janela de oportunidade; na quarta revisa os termos: redes sociais; participação; controle social; e governança; e na quinta seção, à guisa de conclusão, faz-se uma recapitulação dos assuntos abordando a importância das políticas públicas afirmativas e inclusivas, voltadas para a geração de emprego e renda, na busca por eliminação da pobreza extrema e por extensão de alcance, o crescimento econômico e o desenvolvimento territorial sustentável.

## 1. Políticas Públicas

As políticas públicas são compreendidas neste trabalho como sendo todas as ações (e omissões) de um governo, contadas com o que o referido governo planeja, elabora, executa e avalia, sobretudo aquelas ações voltadas para o bem-estar social, tendo em vista o bem comum da sociedade. De acordo com Souza (2006) “representam tudo aquilo que um governo faz, ou deixa de fazer, e que sejam passíveis de serem formulados cientificamente e analisados por pesquisadores independentes”. Por essa razão considera Souza (2006) “que o desenho institucional de um governo forma a moldura das políticas públicas”. Entretanto, por mais que este seja um ato discricionário do governo, suas ações deveriam corresponder, minimamente, aos direitos coletivos assegurados aos cidadãos pela constituição do país.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 22).

A expressão em epígrafe, é muito complexa exatamente por englobar todas as ações (e omissões) de um governo, fato que suscitaria uma revisão bibliográfica completa, todavia, em virtude do caráter do problema a ser explorado neste estudo, esta seção será muito breve, porém suficiente para dar conta do suporte teórico que requer, de acordo com Souza (2006) “pressupostos analíticos que regeu a constituição e a consolidação de estudos sobre políticas públicas”, compreendidas como ações governamentais advindas de uma agenda negociada, politicamente, por meio de um atritivo processo decisório que define tanto o que será quanto o que não será executado.

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, política pública é tudo aquilo que o governo faz, ou deixa de fazer, que é passível de ser: (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. (SOUZA, 2006, p. 22).

As ciências sociais tratam as políticas públicas como sendo um instrumento de planejamento, essencialmente político, que coloca o governo em ação. Para fins cognitivos, este trabalho as tem como um conjunto de planos cujos efeitos são voltados, prioritariamente, para atender demandas de natureza política, econômica, social e ambiental; e, secundariamente, para servirem como mola propulsora da economia nacional, quando vistas como investimentos públicos destinados ao crescimento econômico de um país e por via de consequência para o desenvolvimento social. Desse modo, para fins de estudo as políticas públicas são subdivididas por tipologias teóricas, das quais Souza (2006) desenvolveu suas teses com base em quatro formas distintas descritas pelo teórico Theodor Lowi como sendo políticas públicas: distributivas; regulatórias; redistributivas; e constitutivas.

Theodor Lowi (1964; 1972) desenvolveu a talvez as mais conhecidas tipologias sobre política pública, elaboradas através de uma máxima: a política pública faz a política. Com essa máxima Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente. (SOUZA, 2006, p. 26).

O estudo mais aprofundado para uma análise de políticas públicas também passa pelas principais fases de sua formulação, entretanto para atender os fins deste estudo, serão consideradas apenas uma das sete principais fases, quais sejam: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implantação; avaliação e extinção. Com destaque para a segunda fase,

formulação da agenda, que é o momento no qual, efetivamente, há a possibilidade de resolução de uma demanda social a ser efetivada pelos empreendedores contratados por gestores de políticas públicas.

A formulação da agenda é constituída dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. O estudo detalhado dessas fases se convencionou denominar de ciclo das políticas públicas, pois de acordo com Souza (2006) esta foi a forma como o estudo das políticas públicas surgiu nos Estados Unidos da América, no pós-guerra, no segundo quartel do século XX, rompendo com a tradição europeia de estudos e pesquisas dessa área, os quais, erroneamente, se concentravam na análise do Estado e suas instituições em detrimento da produção política das ações de governo como se procede na atualidade.

Entender a origem e a ontologia de uma área do conhecimento é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas. A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. (SOUZA, 2006, p. 22-23).

A produção acadêmica norte-americana, em meados do século XX, dinamizou, mundialmente, o estudo das políticas públicas, com suas teses mais coerentes com governos republicanos, cujos expoentes foram: H. Laswell; H. Simon; C. Lindblom; e D. Easton, os quais, de acordo com Souza (2006) “romperam com a formulação teórica europeia decorrente dos diversos regimes monárquicos absolutistas”, porque passaram, apresentavam uma forte expressão estatal. A visão acadêmica norte-americana virou essa página, deixando o papel do Estado e suas instituições em segundo plano, passando o foco diretamente para as ações governamentais que, no entender desses autores, seriam que efetivamente a sua materialização.

[...] Laswell introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios. Lindblom questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as

diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Easton contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. (SOUZA, 2006, p. 04).

A consciência de que os processos políticos acontecem em ambientes nada plácidos reforça a ideia de olhar com lente de aumento a fase mais sensível da agenda governamental, a qual tem como ápice a formulação das políticas públicas, pois de acordo com Souza (2006) “comporta uma gama de medidas governamentais para fazer face às demandas sociais” de caráter econômico, social, ambiental e até mesmo políticas e com base nessa nova concepção teórica-histórica, norte-americana, está calcada em três palavras: *policy*; *politics*; e *plans*, as quais, na língua portuguesa, apresentam três distintas acepções: a de princípios (*policy*); a de poderes (*politics*); e a de planos (*plans*).

Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Easton contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. (SOUZA, 2006, p. 04).

Tais acepções possibilitam, de acordo com Souza (2006) “averiguar que há nas políticas públicas possuem um denominador comum - os princípios jurídicos (*policies*)” - materializado por: diretrizes, doutrinas, orientações, prioridades, metas, objetivos, limites e coerções; que tais ações, via de regra, representam o exercício do poder-dever-de-agir (*politics*); e que, eventualmente, se apresentam sob a forma de projetos ou plano de trabalhos (*plans*) com o estabelecimento de alcance, limites de recursos e prazos de execução, tacitamente determinados.

No que diz respeito as fases de formação das políticas públicas destaca Oliveira (2013) “que esses momentos passam necessariamente pela valorização de todos os níveis governamentais: federal, estadual e municipal”, mas principalmente o municipal, pois de acordo com Oliveira (2013) “quanto mais próximo da demanda popular mais apto esse governo estará para incrementar e para acompanhar o desempenho das referidas ações”, cujo fórum adequado, as audiências públicas, abram o diálogo e o espaço para a participação popular na busca por consenso entre os vários grupos de interesse, com vistas a uma conciliação local, regional ou nacional.

As referidas audiências públicas, conforme consta em Brasil (2009) “foram criadas com o intuito de possibilitar a participação popular”, todavia estas se tornaram uma arena de lutas na qual atores privados, organizados em rede, buscam amenizar perdas maiores ou eliminar risco de perdas menores em conflitos de interesses. Desse modo atores protagonistas se articulam, de acordo com seus interesses, trazendo para a formulação da agenda, por intermédio de sua influência (captura do Estado),

uma abordagem governamental impositiva (*top-down*) de cima para baixo em detrimento da vontade popular; e quando certas políticas públicas muito lhes interessam, mas nem tanto ao governo, estes atores se articulam passando a impressão de uma abordagem mais democrática (*bottom-up*), de baixo para cima.

As intervenções governamentais, de acordo com Souza (2006) “são estritamente *top-down*, visando a reprodução de modelos autoritários específicos”, dos quais aqueles que são fundamentais no início não são suficientes importantes no processo como um todo, porquanto carecem de decisões de governo que ouçam os atores privados de maneira que os problemas tendam a ser tratados, especificamente, nos níveis locais e regionais, para uma região ou setor, os quais requerem respostas feitas sob medida para cada pleito, como se fossem estritamente *bottom-up* (decisões populares participativas, de baixo para cima) ou *top-down* no caso demanda judicial.

Isto significa que medidas conjunturais específicas, de acordo com Souza (2006) “estão contidas na agenda de governo, e deveriam ser formuladas *bottom-up* e implementadas *top-down*”, envolvendo tanto quanto possível o setor privado, diferentemente do modo como esses atores vêm operando conjuntamente, em consórcio, condomínio por associações, alianças, redes ou em formas aglomerações geográficas, formando um sistema composto por organizações afins, com identidade e estratégias próprias na dinâmica da competição e na busca incessante por vantagens competitivas.

Em relação ao modo de formulação da agenda governamental (*bottom-up – top-down*), houve na história da formação dos Estados nacionais várias tentativas de emancipação da sociedade, de modo a libertá-la dos interesses particulares de atores sociais que buscavam cercear direitos coletivos dos cidadãos, sobretudo daqueles menos favorecidos do ponto de vista econômico. As tais tentativas visavam não apenas as mudanças estruturais na conjuntura econômica e social dos Estados, mas também uma transformação conjuntural, ideológica, a partir de uma revolução na superestrutura, tendo em vista a conquista e o controle governamental.

A conjuntura de um Estado, em termos de governança de políticas públicas, pode ser traduzida pelas condições psicossociais de sua sociedade, condições que, em tese, também deveria orientar as ações governamentais em uma progressiva mudança rumo à desconcentração, a descentralização e a flexibilização da prática centralizadora (*top-down*), para práticas participativas na formulação da agenda política, por meio de um processo decisório participativo, com intervenções de baixo para cima (*bottom-up*).

Este seria um modelo de participação popular no processo de formulação das políticas públicas para que os diversos governos pudessem adotá-lo. Entretanto é refutado pela concepção weberiana posicionada entre o capitalismo e o socialismo, sobretudo quando Weber (1991) assevera que “o governo é o representante político legal do Estado, sendo, pois, o maior responsável pela condução da formação de sua agenda” que, em tese, redundaria em uma formulação, implementação e controle das

políticas públicas (*top-down*). A elaboração de ações de governo dentro desse pressuposto weberiano colide cabalmente com projetos políticos privatizantes mesmo não tendo aderido à concepção estatizante e de monopólio do poder socialista.

Sociologicamente, o Estado não pode ser definido em termos de seus fins. [...] Dificilmente haverá qualquer tarefa que uma associação política não tenha tomado em suas mãos, e não há tarefa que se possa dizer que tenha sido sempre, exclusivamente e peculiarmente, das associações designadas como políticas: hoje o Estado moderno, ou historicamente as associações que foram predecessoras do Estado moderno.[...] Em última análise, só podemos definir o Estado moderno, sociologicamente em termos de meios específicos peculiares a ele, como peculiares a toda associação política, ou seja, o uso da força física. (WEBER, 1991, p. 98).

Assim foi que Weber definiu o Estado, como sendo uma liderança de um grupamento humano de um determinado território, legitimando-o sendo por este legitimado, expropriando os poderes privados pelo monopólio da violência em prol da segurança coletiva. A referida é que a liderança conquistada aos detém e os utiliza soberanamente na manutenção do monopólio da violência, dentro de um determinado território ocupado por esse referido grupamento humano. Dessa dicotomia, expropriação dos poderes privados e monopólio da violência, o Estado faz surgir a soberania, entendida como sendo uma autodeterminação do grupamento que ocupa o território. “O Estado só pode existir sob a condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores”. (WEBER, 1982, p. 98).

Entende-se território não apenas como sendo uma região mas sim como sendo uma área reivindicada ou controlada por um Estado, ou por Atores Políticos organizados em rede sociais (ou não), oriundos dos mais diversos grupamentos humanos, onde exercem algum poder, cuja base jurídica é normalmente fundamentada por conflitos, em grande parte, aderidos por uns e contestados por outros, que por tais situações são identificados como oposição ou resistentes, os quais são, via de regra, alijados do processo social de posse do território e que ao Estado deu origem.

Quanto ao território a que as políticas públicas devem abranger, não se refere àquela porção contínua da superfície terrestre, apropriada por indivíduos ou grupos humanos, mas sim ao espaço simbólico nos quais uma sociedade, estabelecendo suas fronteiras reais ou simbólicas estabelecem limites de convivência e exercem, naquele espaço, alguma relação ou prática de poder sobre aqueles que o aderem bem como sobre aqueles que em nome de uma resistência o rejeitam e por isso mesmo são boicotados, sublimados e marginalizados.

Daquilo que se diz respeito do poder e da estrutura que o conquista e o mantém, há que se refletir que em quase todos os agrupamentos, sejam de humanos, de animais e até de insetos, há sempre uma estruturação hierárquica que os coordena. Poder, do Latim *Potere* é literalmente o direito de deliberar, de agir, de mandar; e dependendo do contexto, corresponde à faculdade do monopólio da violência para exercer a autoridade, a soberania, e ainda, em dada circunstância a posse do domínio territorial, da influência e da força no império da autodeterminação.



Há na atualidade um questionamento muito sério a respeito do direito de deliberar e exercer atos de soberania em um território, sobretudo acerca do direito de quem detém o poder exercer o monopólio da violência. Muito embora o conceito de poder ainda não tenha encontrado um consenso, considera-se neste trabalho o conceito eurocêntrico porquanto ele contempla a capacitação ou a captura de recursos estruturados que dão origem a estrutura de poder e a sua correspondente resistência, quase sempre negada, escondida, subvertida, excluída, marginalizada quando não sublimada na trama social.

E em havendo tais relações de poder, sobretudo aquelas que resultam em fluxos assimétricos de recursos, haverá sempre uma resistência correspondente a este como uma recíproca totalmente verdadeira que encontra óbices de toda ordem para que ocorra a inclusão, na agenda governamental, de propostas contendo soluções plausíveis para superar um estado de coisas, para atender uma demanda social, ou ainda, para enfrentar problemas que o governo precisa resolver.

Neste ponto há que se destacar os atributos que distinguem um estado de coisas de um problema, bem como de uma demanda social, considerando-se que as referidas situações precisam ser enfrentadas, cada uma de um modo diferente para que se obtenha resultados efetivos. Dessa forma, compreende-se como sendo um estado de coisas: a discriminação racial, a exclusão das pessoas com necessidades especiais, o desemprego, a falta de moradia, a falta de reforma agrária, a pobreza extrema, a degradação ambiental, todas consideradas como situações incômodas, injustas e socialmente indesejáveis, todavia não chegam a ser consideradas como problemas que o governo precise resolver urgentemente pois, ao longo do tempo tais situações foram sendo naturalizadas pela sociedade.

Há que se ressaltar que estados de coisas estão contidos em diversas sociedades, entretanto no decorrer da formação da sociedade brasileira estes se agravaram em decorrências espoliação material (das riquezas nacionais) e humana (por conta da escravidão) nos 337 anos em o Brasil permaneceu como colônia de exploração portuguesa e que os governos republicanos nos últimos 187 anos ainda não foram capazes de corrigir. Ademais, na maioria dos casos, um estado de coisas não é, de imediato, reconhecido como um problema a ser resolvido por governantes, porquanto a sua desnaturalização poderia gerar demandas de toda ordem e assim poderiam ameaçar interesses particulares ou de grupos de atores privados considerados poderosos por sua participação social, mormente na composição da agenda política.

A participação social é fator preponderante na composição da agenda em virtude da necessária interatividade entre atores protagonistas na formulação de políticas públicas. Todavia, apesar do rigor das normas vigentes para o acompanhamento do referido processo, tanto por controladores internos quanto por controladores externos, vez por outra há a ocorrência fatos ou situações problemáticas que o impactam negativamente o processo político da agenda governamental. Desse modo, na perspectiva da sustentabilidade, considerar-se-á que problema é uma discrepância entre o *status quo* e uma situação esperada, tida como uma condição: ideal, possível e almejada. Ressaltando-se que a

disparidade entre um ponto e outro, via de regra, gera pleitos populares ou demandas de caráter jurídico político, econômico, social e ambiental.

No que diz respeito ao controle social das políticas públicas, termo originado da palavra inglesa *accountability*, empregado para se referir à avaliação de resultados de uma política pública, bem como para averiguar a responsabilidade de governantes em relação aos seus atos de ofício (competência, finalidade, forma, motivo, objeto). Desse modo o controle social, atribuição dos Tribunais de Contas de estados e municípios e do Tribunal de Contas da União, deveria se ater à análise do resultado das políticas públicas, com base nos princípios constitucionais para a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e nos conceitos administrativos de eficiência e eficácia, no acompanhamento daquilo que a sociedade deve manter sobre controle acerca dos atos formais dos governantes.

As ações de governo, em um Estado nacional moderno, somente se concretizam por meio de duas condicionantes, a governabilidade e a governança. A governabilidade compreendida neste trabalho como sendo o modo com que um governante obtém e mantém o apoio tanto das forças políticas quanto dos movimentos sociais, para a aquiescência de seus planos de governo. Enquanto que governança é a efetividade obtida por meio da capacidade técnica administrativa dos burocratas do Estado selecionados para assessorar um governante, para que este, por seu turno, alcance efetividade nas suas ações do governo.

A governabilidade depende mais da capacidade de articulação política do governante, enquanto que a governança depende mais da competência gerencial do governante sobre seus assessores e técnicos que compõem a burocracia estatal. Entretanto um governante não é onisciente, muito menos onipresente, o que favorece a ocorrência de fatos e ou situações na atividade política que, quando não são bem conduzidas e controladas, podem possibilitar a ocorrência de desgoverno, descaminho e até mesmo a corrupção. Esses fatos ou situações da vida política, definitivamente, não se revelam às claras, mas os atores que os praticam operam de forma velada ou até mesmo de forma simbólica.

Por seu turno a governança, é um conceito bastante amplo que surgiu no pós-regime militar como resposta à complexidade das novas formas de governo, onde as tradicionais têm sido insuficientes para atender a diversidade das preferências dos grupos sociais. A governança dessas informações, com fulcro nas relações que emergem dessa interação, são deveras relevantes para um seguro planejamento e implementação de estratégias destinadas ao fortalecimento da participação popular e da ação coletiva dos demais atores envolvidos nesse processo político.

## 2. Conceitos e Teoria

A discussão acerca da formulação da Agenda Governamental se dá em vários fóruns das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e o trato aos temas ocorre de modo multidisciplinar. Desse

modo, para fazer face a transversalidade observada, nos temas evocados, faz-se necessário consultar um escopo teórico-conceitual embasado em diversos campos do saber, para que se possa corroborar ou refutar as teses, as representações, as formulações e as enunciações que naturalizam problemas e relativizam os referidos conceitos. Há que se ressaltar neste estudo que os temas que são articulados pelos atores protagonistas neste processo político, mas os *inputs* advêm de várias instâncias que de acordo com Souza (2006) influenciam seus resultados e efeitos. “[...] políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos”. (SOUZA, 2006, p. 24).

O marco teórico separado para este estudo foi particularmente buscado nas teses da pesquisa social com o intuito de lançar luz sobre os aspectos problemáticos da referida interatividade entre protagonistas, quando da formulação da agenda governamental, o qual se baseia precipuamente nos fundamentos das ciências sociais, pois enquanto campo de estudo multidisciplinar que cuida, de acordo com Horochovski (2007) “de avaliar o funcionamento de conceitos em realidades” nas quais estejam relativizados. Desse modo abrangem aspectos políticos, econômicos, sociais e ambientais, sem desprezar as contradições e complexidades observadas na trama social de um determinado território.

Função essencial da pesquisa social [...] é avaliar o funcionamento de conceitos em realidades espaço-temporais particulares, onde provavelmente eles encontram-se relativizados, apresentam-se de modo específico (quando não ambíguo), num movimento que permite sua atualização. (HOROCHOVSKI, 2007, p. 78).

A análise do tema e de assuntos transversais constantes do presente trabalho, requer um suporte teórico conceitual que os tornem mais cognitivos. Desse modo os principais conceitos a serem considerados neste estudo são: políticas em rede (*policy network*); captura do Estado (*rent-seeking*); e janela de oportunidade (*window of opportunity*). Para tanto há que revisar as teorias relativas a redes sociais, participação, controle social e governança, ao tempo em que analisa e discute o Estado, governo, território, poder e resistência na trama social.

A teoria de redes sociais não é muito nova, todavia há um crescente interesse por esse campo de estudo acerca do qual, os principais teóricos são unânimes em asseverar que atores sociais, sejam eles públicos ou privados, independentemente da impressão que almejam transmitir publicamente, não atuam de forma isolada, mas sim em grupos, guiados por uma natureza relacional que os agregam em seu principal objetivo - a captura do Estado. Esses mesmos teóricos nos ensinam que tais atores quando menos ambiciosos interagem incessantemente para a obtenção de centralidade em seus nichos de atuação para a captura dos fluxos de informações que lhes favoreçam e, por conseguinte, dos fluxos de recursos.

A teoria de políticas em rede (*policy network*) surge no contexto do estudo de redes sociais e políticas públicas, donde se verifica que o impacto de ações veladas de atores sociais, quando da formulação das políticas públicas, que pode indicar a origem de um dos mais graves problemas sociais no Brasil, a

nefasta corrupção cuja origem está interação de atores, públicos e privados, na formulação da agenda governamental, contraditoriamente, se valendo de procedimentos legais tais como: a participação popular, o controle social e a governança das políticas públicas, para benefício privado em detrimento do interesse público.

O conhecimento prévio das relações dos referidos atores, de suas ações coletivas, e dos resultados obtidos nessa nefasta interação, permitem compreender não apenas as representações que delas surgem, bem a forma como se desenvolvem essas estruturas sociais, os padrões de comportamento desses atores sociais e os seus movimentos coletivos que podem que contaminam o sensível processo político de formulação da agenda governamental, quando estes buscam direcionar os resultados esperados das políticas públicas dela resultantes.

A teoria da captura do Estado (*rent-seeking*) advém de uma antiga pesquisa acerca de grupos de interesse que articulavam a política em rede atualmente conhecida como a teoria de redes, com uma aplicação mais específica voltada para a análise da política regulatória. Todavia, desde que STIGLER (1971) fez sua formulação tido como pioneira da teoria econômica da regulação, tornou-se conhecida como teoria da captura, ao adotar o pressuposto utilitarista de que o Estado é uma potencial fonte de recursos, cujo uso pode beneficiar ou prejudicar, seletivamente, atores sociais indústrias e profissões.

Desse modo STIGLER (1971) assevera em sua teoria da captura no intuito de explicar que em relação à regulação econômica, atores privados receberão benefícios e o Estado é quem arcará com os ônus, que forma ela terá e quais serão os seus efeitos sobre a alocação de recursos. Tal como a teoria macroeconômica neoclássica, a teoria da captura pressupõe que os homens perseguem seus interesses e fazem-no de modo racional, o que permite prever e analisar os comportamentos dos agentes econômicos.

Uma decorrência comportamental do pressuposto da racionalidade é a busca da maximização dos lucros no mercado. Essa racionalidade é também verificada no sistema político, visto como instrumento para a realização de interesses de grupos de atores sociais. A teoria da captura analisa o comportamento político com parâmetros da análise econômica. Dois tipos de atores *insiders* do sistema político são relevantes nessa análise: os políticos, tanto os representantes eleitos como os nomeados por eles, e os reguladores, membros da burocracia pública de carreira ou políticos (nomeados ou eleitos).

Disso decorre a possibilidade de se analisar a RE como inserida em uma *estrutura racional de oferta e demanda*. Pelo lado da demanda estão os grupos de interesse ligados às diversas indústrias, *outsiders* que desejam RE em seu próprio benefício, conhecem os interesses dos políticos – dinheiro para financiar campanhas eleitorais, votos e cargos para seu séquito (nos setores privado ou público) – e lhes oferecem vantagens em troca de políticas regulatórias. No lado da oferta estão os políticos que, cientes de que os grupos de interesse querem RE a seu favor, dispõem-se a barganhá-la. Assim, estruturam-se

as condições para a troca. o Estado brasileiro está *capturado* por uma coalizão política que se beneficia, por um lado, de um dos mais altos juros, reais do mundo e, por outro, de um câmbio sobrevalorizado.

Desta forma, este trabalho valeu-se da expertise contida nos conceitos de: trajetória dependente, conforme descrito por Bernardi (2012); e de janela de oportunidade conforme descrito por Kingdon (1984), consagrados pelo viés sociológico porquanto possibilitarão verificar a gênese dos problemas sociais e a forma de construção da agenda governamental. E de igual modo se valeu da expertise de análise descrita por Souza (2006) *pontes entre as diferentes vertentes das teorias neo-institucionalistas e a análise de políticas públicas*, para fazer face às políticas públicas.

[...] trata dos principais conceitos e modelos de análise de políticas públicas, buscando sintetizar o estado-da-arte da área, ou seja, mapear como a literatura clássica e a mais recente tratam o tema. [...] busca também construir algumas pontes entre as diferentes vertentes das teorias neo-institucionalistas e a análise de políticas públicas. (SOUZA, 2006, p. 21).

O conceito de trajetória dependente descrito por Bernardi (2012) é oferecido como uma ferramenta analítica empregada para possibilitar o entendimento da importância de eventos anteriores e processos sociais ocorridos em sequências de eventos, não reprodutivos, que podem desencadear processos de dependência da trajetória até que ocorra o completo desenvolvimento de um fenômeno, como é o caso do objeto deste trabalho.

[...] ao se tentar desvendar algo como, de fato, a história importa, divergências consideráveis surgem entre os autores na definição de mecanismos explicativos, na importância concedida ao tema da contingência e na própria especificação dos tipos de sequências de eventos que poderiam ser considerados como dependentes da trajetória. (BERNARDI, 2012, p. 137-164).

Enquanto que o conceito de janela de oportunidade descrito por Kingdon (1984) permite compreender o modo de inserção, na agenda governamental, de um ou mais problemas, para os quais existam linhas de ação ou uma solução plausível de ser executada que, via de regra, dão origem às políticas públicas. Para Kingdon (1984) este é um momento propício para a formulação ou alteração de uma agenda política que geralmente resulta na implementação de uma ou mais políticas públicas. Desse modo empregar-se-á o conceito de janela de oportunidade: “[...] momento em que os três fluxos – problemas, soluções e política - que são independentes convergem para um denominador comum [...] a mudança da agenda política ocorreria quando houvesse uma convergência entre os três criando uma janela de oportunidades” (KINGDON, 1984, p. 165).

Para permitir o entendimento daquilo que diz respeito às interações de atores protagonistas na formação da agenda, de acordo com Lavalle (2007) a pluralidade dos atores sociais privados, operando socialmente por meio de suas interações, e de suas respectivas intenções particulares, impactaram cabalmente não apenas o sensível processo político de formulação da agenda governamental, mas também a forma de agir dos atores públicos enquanto formuladores, implementadores e avaliadores

das referidas políticas públicas, o que fez despertar uma crítica muito forte no seio da sociedade civil redundando em uma reação político-jurídica que causou espécie no mundo acadêmico.

A extraordinária atenção suscitada pela sociedade civil, no mundo acadêmico e nos circuitos nacionais e internacionais de formuladores de políticas públicas contribuiu, paradoxalmente, para eclipsar as organizações civis reais, sua diversidade, lógicas de atuação e dinâmicas de interação com outros atores. (LAVALLE, 2007, p. 465).

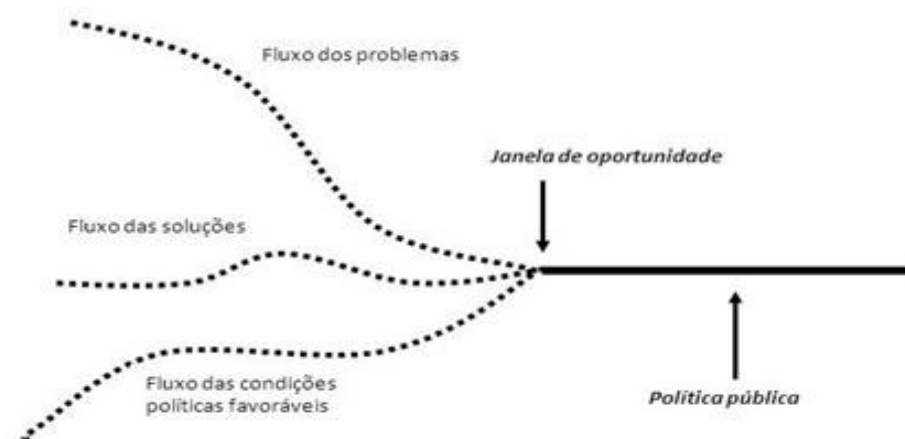
No que diz respeito às janelas de oportunidade (*windows of opportunity*) de acordo com KINGDON (1984) há na trama social um momento conjuntural em que os pleitos ou demandas populares, as soluções, e as condições políticas favoráveis a estas convergem em um encontro, estrategicamente planejado, no qual havendo recursos públicos disponíveis e o interesse político em solucioná-las, essa convergência a qual denominou de janela de oportunidade, se materializa naquilo que se posteriormente se convencionou denominar de agenda governamental, cujo somatório de vetores, caso resultassem positivamente, redundariam na formulação de políticas públicas.

A convergência desses fluxos (*coupling*), de acordo com KINGDOM (1984), efetivada pelos empreendedores ou gestores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*), quando encaminhados a um ponto comum, faz surgir uma janela de oportunidade (*window opportunity*) que possibilita uma agenda política (*agenda setting*), na qual tais pleitos são inseridos para oportunizarem o planejamento e a implementação das políticas públicas.

Desse modo, termo janelas de oportunidades (*windows opportunity*), diz respeito ao momento auspicioso no qual atores sociais, públicos e privados, se articulam em uma conjuntura propícia para darem causa às ações de governo, diante de uma demanda social, para a qual existam recursos públicos disponíveis e uma solução empresarial ou governamental, plausível e exequível do ponto de vista político, jurídico, econômico, social e ambiental.

No referido modelo proposto por KINGDOM (1984) representado na Figura 01, o fluxo dos problemas é fundamentado por indicadores de crises, eventos focais e "*feedback*" de ações; o fluxo das soluções é justificado por viabilidade técnica, aceitação social e custos toleráveis; e o fluxo das condições políticas favoráveis diz respeito ao psicossocial (moral ou humor social) e a capacidade de reivindicação da sociedade, juntamente com as forças políticas organizadas, capazes de levar a bom termo os pleitos sociais.

FIGURA 01 – Modelo dos fluxos múltiplos



Fonte: Adaptado de KINGDOM (1984)

O controle social de acordo com Queiroz (2007) é uma atribuição constitucional dos Tribunais de Contas de estados e municípios, bem como do Tribunal de Contas da União, podendo ainda ser compreendido como um controle exercido pela participação do cidadão na gestão pública, sendo desta forma um mecanismo de pressão popular e de fortalecimento da cidadania na prevenção de desvios de finalidade e contramedida para fazer face à avançada onda de corrupção. No que diz respeito à participação social, ela efetivamente ocorre quando parte da sociedade é incluída na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas em alguns casos é assegurada na própria lei que as institui.

Para um controle social mais efetivo, além daquele que é exercido pelos órgãos constitucionais que possuem essa atribuição, é fundamental que sejam incentivados os mecanismos que induzam a participação da sociedade no processo de formação e gestão das políticas públicas particularmente nas etapas da formulação e avaliação das mesmas (QUEIROZ, 2007, p. 76).

Assim é que o controle social se revela como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pela participação de cidadãos e dos órgãos fiscalizadores, conforme pode-se constatar no exemplo contido na Figura 2, meios muito simples pelos quais cidadãos comuns possam desempenhar, de *per si*, de maneira eficaz, sem que seja necessário um dispêndio enorme de recursos para mobilizá-los, de modo a que recebam as informações e reajam em tempo hábil, com as orientações necessárias para fazer face a atos governamentais lesivos a direitos adquiridos e ao interesse público.

FIGURA 02 – Exemplo de Controle Social

**NENHUM DIREITO A MENOS**  
COLETIVO DE ARTICULAÇÃO EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

**NA LUTA E MOBILIZAÇÃO:**

1. Contra todas as ações que visem a retirada de direitos sociais da classe trabalhadora.
2. Contra a PEC 241/2016 que estabelece o corte de programas sociais e a melhoria dos serviços públicos
3. Contra a PLP 257/2016 que renegocia as dívidas dos estados com a União à custa de cortes dos direitos dos servidores e congelamento de salários
4. Contra PL 193/2016 que implanta a "Escola Sem Partido", isto é, a Escola com Mordça.
5. Contra MP 746/16 que propõe uma reforma no Ensino Médio – Não obrigatoriedade da oferta de disciplinas como artes, sociologia, ed. física e filosofia, podendo se estender para outras disciplinas.
6. Contra toda forma de sucateamento dos serviços públicos via precarização: das condições de trabalho e sucateamento das escolas, universidades e do sistema público de saúde (SUS), previdência social (aumento do tempo de contribuição), acesso a cultura e lazer, etc.

**REUNIÃO AMPLIADA**  
DATA: 11/10/16 – terça-feira  
HORÁRIO: 18 horas  
LOCAL: UFPR Setor Litoral- Interblocos

Fonte: Adaptado de um panfleto distribuído pela Associação dos Professores do Paraná (2017).

Assim, no caso de segurança pública, saúde e educação, a sociedade participa ativamente mediante os Conselhos em nível municipal, estadual e nacional. Audiências públicas, encontros e conferências setoriais são também instrumentos que vem se afirmando nos últimos anos como forma de envolver os diversos seguimentos da sociedade em processo de participação e controle social, com fulcro na natureza relacional dos atores sociais na busca de seus interesses, as quais, em suma, fundamentam teoricamente o escopo deste trabalho.

No que diz respeito à participação popular fiscalizadora das ações de governo, de acordo com a Legislação brasileira, todos os poderes públicos, em todas as esferas e níveis da administração pública, estão obrigados a assegurá-la, portanto, não é mais um ato discricionário ou uma questão de preferência política do gestor público, mas sim uma obrigação do Estado e um direito do cidadão. O parágrafo único, do Artigo 48, da Lei Complementar nº 131 (Lei da Transparência), de 27 de maio de 2009, ratifica que participação social assegurada por meio do acesso da sociedade às informações, pois a lei assim determina:

A transparência será assegurada, também, mediante: “I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; [...] “II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. (BRASIL, 2009).

A participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas em alguns casos é assegurada na própria lei que as institui. Assim, no caso da Educação e da Saúde, a sociedade participa ativamente mediante os Conselhos em nível municipal, estadual e nacional. Audiências públicas, encontros e conferências setoriais são também instrumentos que vem se afirmando nos últimos anos como forma de envolver os diversos seguimentos da sociedade em



processo de participação, controle social e Governança.

A participação é algo recente no Brasil, mas vem crescendo exponencialmente, sobretudo após a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, por meio da reocupação de espaços de cidadania se tornou mais efetiva e visa estabelecer um controle social forte e a necessidade de uma sociedade atuante torna-se ainda maior, em razão da extensão territorial brasileira e do grande número de municípios que possui este país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise qualitativa do problema, com base nas perspectivas conceituais de política em rede, captura do estado e de janela de oportunidade, foi efetiva porquanto revelou um dos maiores problemas na interação entre atores públicos e privados, protagonistas nas ações de governo, o qual se revela em uma forma lesiva da legítima participação popular, tanto na formulação da agenda governamental quanto no controle social e governança das políticas públicas, porquanto protagonista da agenda governamental atuaram na formulação das respectivas políticas públicas para delas se locupletarem, bem como das demais benesses da proximidade com o poder, em detrimento dos aliados desse processo político e dos resistentes. Esses atores protagonistas, no afã de obterem sucesso em seus intentos atuam em rede, valendo-se de procedimentos legais tais como: a participação popular, o controle social e a governança das políticas públicas, para benefício privado, em detrimento do interesse público. Esse problema se torna ainda mais grave ao se constatar que os atores que geralmente dão causa a esse problema estão, de forma complexa, presentes em todas as esferas de poder e, de forma contraditória, em todas as camadas da sociedade brasileira, os quais contaminam o processo político nacional, sobretudo no momento da formulação da agenda governamental.

Auferiu-se neste estudo que uma das mais eficazes formas de se relativizar um problema, ou algo inaceitável, é pelo poder da enunciação. Desse modo, a relativização do problema deste estudo se dá pela enunciação daquilo que se houve, se lê e se fala a respeito deste, por meio de informações pontuais disseminadas em matérias seletivamente veiculadas cujo teor e enredo faz o dileitante crer que este problema em nada difere dos demais oriundos da conjuntura moderna, e que a interação entre atores públicos e privados faz parte do jogo político e não há nada do que se estranhar no fato de serem protagonistas na formulação da agenda governamental.

Desse modo tal problema passaria a ser percebido como socialmente aceitável ou normal. E assim é que o processo de formação da agenda passa, propositalmente, a ser confundido com negociação, ou gestão de crise, na qual o processo político administrativo da arte de governar vai se resumindo a meros fechamentos de acordos entre grupos de atores hegemônicos, os quais agindo em prol de seus interesses pariculares, exercem o poder, na forma de política em rede, em detrimento do interesse público, dos aliados do referido processo e dos resistentes.

Importou buscar, neste trabalho, o entendimento de como esses atores, em diferentes posições institucionais, se organizam em uma estrutura relacional com o objetivo de se apropriarem do fluxo de recursos e informações, articulando-se em rede, por meio da participação popular, valendo-se de janelas de oportunidade, para impactar o processo político de composição da agenda governamental, atuando tanto na formulação quanto no controle social e governança das referidas políticas públicas.

Desse modo, procurou-se abrir uma discussão que envolve aspectos de interatividade entre atores díspares, públicos e privados, com interesses por vezes diversos, mas eventualmente coincidentes, tanto na arena pública quanto na privada, evocando a ocorrência eventual do emprego de práticas nada republicanas que de maneira alguma fornecem sustentabilidade a esse processo político, antes propiciam a má gestão de recursos públicos, o contrabando, o descaminho e a corrupção.

Tais práticas, nada salutar para as políticas públicas enquanto instrumento político de redução da pobreza extrema, inclusão social, crescimento econômico e desenvolvimento social, para as quais a sociedade confia a partir do instante em que lhe entrega o voto, esperando que as promessas de campanha não fossem apenas representações, ou uma máscara para uma ação de governo voltada para atender a interesses de atores privados que se articularam em tempo hábil.

A composição da agenda governamental é desde sempre permeada por contradições e complexidades, para a qual surgem óbices de toda ordem e ações contrárias reveladas, sobretudo, pelo descontentamento dos resistentes e dos alijados do processo político que lhes deram causa. Para tanto propõem uma análise dessa prática, tendo a iniciativa governamental como sendo a variável independente; e o curso ou rumo social dessas ações como sendo a variável dependente, a se refletir nos demais processos políticos de formulação das agendas subsequentes.

Na questão da governança ou gestão de políticas públicas bem como nos incentivos governamentais de caráter coletivo, cumpre-se utilizar critérios de análise com responsabilidade e coerência, acerca das medidas e dos planejamentos adotados, para que sejam contempladas as diferentes esferas sociais e analisando os diversos modelos de implementação social existentes, para que não se prolongue a histórica situação do mau planejamento e a má distribuição de verbas e projetos de desenvolvimento inacabados ou fadados ao insucesso.

Considerando-se que ainda há muito que se avançar nos aspectos de controle social e governança, sobretudo pela necessidade de desconcentração e descentralização, como forma de democratização do planejamento e do processo decisório sugere-se dar uma real importância para esse campo de conhecimento denominado políticas públicas, donde provem recursos de monta, em um volume capaz de fomentar o crescimento econômico, e quando bem gerido, certamente trará um desenvolvimento territorial sustentável.

## Referências

BRASIL, **Lei Complementar nº 131** (Lei da Transparência), de 27 de maio de 2009.

DURKHEIM, E. **Lições de Sociologia**. Traduzido por Mônica Stahel. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. **Desatando nós: Associativismo Civil, Democracia e Empoderamento na Colônia de Pescadores de Matinhos, Paraná**. Tese – Doutorado Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2007.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata Mirandola. **Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo**. Dados, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007.

OLIVEIRA, V. E. As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, V. (Org). **Políticas Públicas em debate**. São Bernardo do Campo: ABCD Maior, UFABC, 2013.

QUEIROZ, R. B. **Formação e Gestão de Políticas Públicas**. Curitiba, Ed. IBPEX, 2007.

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

\_\_\_\_\_. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 30-69.

STIGLER, G. J., The theory of economic regulation, **Science 2 Spring**, pp. 3-21, The University of Chicago, 1971.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. 1<sup>o</sup> ed. Brasília DF: UNB, 1991. [Cap. 3: Os tipos de dominação, p. 139-198.