

UM NOVO OLHAR SOBRE A FORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A SUA INFLUÊNCIA ORGANIZACIONAL

A NEW LOOK AT PUBLIC POLICY FORMATION AND ITS ORGANIZATIONAL INFLUENCE

TÂNIA SOFIA VIEIRA MAIA

Universidade do Minho / Instituto
Politécnico de Bragança,
Portugal
taniavimaia@gmail.com

**PEDRO MIGUEL ALVES
RIBEIRO CORREIA**

Faculdade de Direito da Universidade
de Coimbra,
Portugal
pcorreia@fd.uc.pt

**SÉRGIO ANDRÉ LOPES
RESENDE**

Faculdade de Direito da Universidade
de Coimbra
sergio.resende@fd.uc.pt

Received: 04 Jan 2023

Accepted: 10 Feb 2023

Published: 01 Mar 2023

Corresponding author:

pcorreia@fd.uc.pt



Resumo: A temática das políticas públicas é cada vez mais abordada numa sociedade onde o escrutínio da atuação governamental é cada vez maior. Com a inclusão de uma grande variedade de autores, este artigo procura mostrar um novo lado das mesmas. O objetivo é, então, analisar e explicar como surgem as políticas públicas, bem como qual o papel das diversas instituições na mesma. Para alcançar o objetivo foi utilizado o método de revisão das diversas literaturas existentes. No final deste artigo poderá perceber-se melhor que o surgimento de uma política não é de todo casual. Em termos teóricos o artigo é capaz de apresentar vários pontos fulcrais na temática, associando correntes alternativas, também eles importantes. Os resultados obtidos do artigo são uma explicação bastante completa de como surgem as políticas públicas, de forma clara e perceptível a todo o leitor.

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Administração. Governo.

Abstract: The topic of public policy is increasingly being addressed in a society where scrutiny of government action is increasing. With the inclusion of a wide variety of authors, this article seeks to show a new side of them. The objective, then, is to analyze and explain how public policies emerge, as well as what is the role of the various institutions in them. To achieve the objective, the method of reviewing the various existing literatures was used. At the end of this article it can be better understood that the emergence of a policy is not at all random. In theoretical terms the article is able to present several central points in the theme, associating alternative currents, which are also important. The results obtained from the article are a very complete explanation of how public policies emerge, in a clear and perceptible way to all readers.

Keywords: Public Policies. Administration. Government.

Introdução

As políticas públicas são muito mais para além de proporcionar benefícios, regular aspetos negativos ou proporcionar serviços públicos à sociedade (Pereira & Correia, 2022). As particularidades históricas, políticas, administrativas e culturais de cada país deram origem a uma multiplicidade de agências (Maia & Correia, 2022), ou seja, o contexto em que se insere a política é fundamental para o sucesso da mesma, podendo ocorrer casos em que a mesma política tem resultados díspares. Estudar as teorias e modelos de formação das políticas públicas é analisar o processo de cativação de atenção das autoridades governamentais para alguns problemas públicos até à sua conversão em política pública. Esta última resulta da tomada de decisão, que reside na opção entre duas ou mais alternativas e preocupa-se com os critérios e os processos utilizados no ato da escolha. Assim entendida, a formação de políticas públicas (*policymaking*) incorpora ações que incluem a decisão e até mais do que uma decisão. Dito isto, como surgem as políticas públicas?

Diversas teorias ao longo da história são consideradas como fulcrais para o correto entendimento da temática. Arrow ou Hardin são alguns dos muitos autores que são referenciados ao longo destas páginas.

Por outro lado, ao longo das páginas é possível encontrar teorias que se posicionam em ideologias daquelas que são dadas como as “centrais”, ou as chamadas correntes principais. Autores como Ostrom são um exemplo disso, e a sua teoria não é deixada ao acaso, sendo corretamente trabalhada para que possa existir esse contraponto de ideias, cabendo a cada um dos leitores posicionar-se na ideologia que considera a mais adequada.

Este artigo é um grande acrescento à teoria da temática, na medida em que é capaz de colocar de parte o foco tendencial para as teorias centrais, sendo capaz de incluir uma grande variedade de conteúdo e ideologias, por vezes contraditórias, mas que serão capazes de acrescentar bastante à teoria já existente.

Assim sendo, o objetivo principal deste estudo é o de estudar o papel que é atribuído às instituições na formação das políticas públicas, bem como estudar o objeto e justificação associados a essa mesma formação.

No final do artigo, o mesmo será capaz de contribuir a nível teórico, tanto através da inovação já evidenciada, em que o mesmo é capaz de olhar para um panorama mais completo da temática, mas também pelo facto de ser mais um importante estudo na área das políticas públicas, tema bastante relevante numa altura de grande inconstância, num pós-pandemia e durante uma guerra. A nível prático, o mesmo pode considerar-se como um artigo

informativo para qualquer leitor que queira melhor entender o processo e a temática. Para isso foi utilizada uma linguagem simples e cuidada, visto que chegar a todo e qualquer leitor é uma preocupação dos autores.

Assim, o artigo obedece à forma mais típica de apresentação. Após toda esta introdução surge a revisão de literatura, que acaba por estar associada à metodologia. Por fim serão apresentadas algumas conclusões, onde se inclui não só um apanhado de tudo o que foi estudado, mas também algumas perspectivas a estudos futuros a realizar.

Revisão de Literatura/ Metodologia

Recentemente a literatura tem questionado a concepção de Estado enquanto “corretor” das falhas de mercado. Não se pode em qualquer momento esquecer que o Estado deve ser capaz de acompanhar as novas exigências dos cidadãos (Correia et. al, 2019), pelo que o seu papel tem vindo a alterar-se (Correia et. al, 2022). Os mais recentes anos são um exemplo comprovativo desta afirmação, com conjunto de alterações ao nível de processos e formas de atuação (Resende et. al, 2022). De facto, o fornecimento de serviços públicos é uma tarefa complexa, e que se organiza de acordo com as decisões políticas para a comunidade (Correia et. al, 2020). A análise das razões que justificam a intervenção estatal nos desígnios da economia e o estudo da forma como essa intervenção tem vindo a desenvolver-se fez questionar os mais céticos sobre as “milagrosas” solução estatais. Estes estudos nada mais são do que uma análise pragmática e teoricamente consistente do processo político, da ação coletiva e das ações governamentais que, da fusão entre a Economia e a Ciência Política, deram origem à Teoria da Escolha Pública ou, na terminologia anglo-saxónica, *Public Choice* (Alves & Moreira, 2004). Pelo desenvolvimento dos alicerces contratuais e constitucionais para a tomada de decisões económicas e políticas, James Buchanan, viu o seu trabalho distinguido, em 1986, com o Prémio Nobel da Economia, gerando uma onda de atenção para as explicações da *Public Choice*. Buchanan, em coautoria com Gordon Tullock, escreveu *The Calculus of Consent* – uma obra seminal no desenvolvimento da Economia e da Ciência Política - cuja crítica da crescente politização da economia redundou num conjunto de julgamentos à visão romântica da intervenção do Estado. Assim, o argumento central que lhe está subjacente é a aplicação de conceitos económicos elementares (como a racionalidade e comportamento baseado no autointeresse) à realidade política. Os autores chamam ainda a atenção para a necessária adoção de

processos de decisão coletiva que assegurem a prossecução de objetivos aparentemente irreconciliáveis de eficiência e justiça, evitando a tirania das maiorias (Alves & Moreira, 2004).

Refira-se, no entanto, que as origens da *Public Choice* vão buscar-se a Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes. O primeiro expõe a ação política isenta de qualquer noção idealista, explicitando nos seus textos os comportamentos necessários à manutenção e à expansão do poder por parte do governante, numa perspectiva essencialmente amoral. O segundo explicou a gênese do Estado como um “monstro” artificial necessário à ordem social. Dito de outra forma, para Hobbes, o Estado, num contexto onde os indivíduos têm como motivação principal agir em ordem a maximizar os seus interesses, garante a segurança de bens e pessoas e o cumprimento dos contratos. A Teoria da Escolha Pública sustenta ainda que a assimetria de informação presente nos mercados políticos inviabiliza a prossecução da eficiência económica. Assim, o Estado, enquanto entidade coletiva defensora da vontade geral, na terminologia de Rosseau, é uma ficção, já que é constituído por indivíduos auto-interessados, que tomam decisões favorecendo uns grupos em detrimento de outros.

Saliente-se, mais recentemente, o contributo de Vicent Ostrom (2008) que, refletindo sobre as raízes e a evolução intelectual da Administração Pública, argumenta que os estudos teóricos da Administração Pública Americana estiveram sempre centrados, de Wilson a Simon, na eficiência do processo administrativo através de mecanismos de centralização e controlo, resultando numa falta de identidade e de confiança para enfrentar problemas cada vez mais complexos, que apelida de “Crise Intelectual da Administração Pública”. Procura, pois, resolvê-los com base na Teoria da Escolha Pública e na assunção de três elementos-chave. O primeiro é o individualismo metodológico, isto é, o pressuposto de que o indivíduo responsável por tomar decisões é a unidade de análise, assemelhando-o ao conceito de “homem económico”. O indivíduo é auto-interessado (preferências distintas, que diferem das preferências de outros), racional (consegue ordenar as suas escolhas de forma transitiva), e procura maximizar os seus interesses e utilidade (pelo que, quando tem de tomar decisões, o indivíduo escolhe sempre a estratégia que lhe permita obter o benefício líquido mais elevado). Características estas que não pertencem a um indivíduo específico, mas são as exibidas por indivíduos que apresentem um comportamento racional ou tendencialmente racional, dadas certas circunstâncias. O segundo elemento é a conceptualização dos bens públicos como o tipo de bens resultantes da atividade das agências públicas, ou seja, os bens públicos são distintos dos privados. Os primeiros caracterizam-se pela não rivalidade e não

exclusão do bem. Não obstante, entre bens privados e bens públicos há toda uma série de situações intermédias envolvendo externalidades, sejam elas positivas ou negativas, que o mercado normalmente não absorve. O terceiro e último, a existência de estruturas de decisão diferentes (métodos ou regras de decisão) que, por sua vez, terão efeitos diferentes no comportamento dos indivíduos utilizando estratégias para maximizar os seus interesses. A influência da Teoria da Escolha Pública tem expressão no argumento em favor do desenvolvimento de arranjos multiorganizacionais no sector público que se aproximam de organizações públicas, mas operando com considerável independência e baseadas, em grande medida, na mobilização do apoio do cliente.

O pluralismo, cuja explicação reside na compreensão dinâmica dos grupos de interesse e dos cidadãos, introduziu a racionalidade económica no processo de seleção e escolha das alternativas para a resolução de problemas públicos. Quer a Teoria dos Grupos, quer a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) podem ser integradas nesta escola de formação das políticas públicas. Ambas assumem a existência de um mercado para as políticas, com os interesses em competição por poder e influência dentro de cada arena política (Peters, 1993). O mesmo é dizer que a definição dos problemas e a construção da agenda política são feitas através da competição entre grupos, que ficariam responsáveis pela articulação e agregação de interesses (Truman 1951). Assim, a corrente Pluralista assume como premissas fundamentais que o poder é popular, a democracia direta não é viável, havendo que recorrer à representação política para concretizar a democracia.

A ideia central subjacente à Teoria dos Grupos é a de que cada grupo tende a agir de modo a promover as preferências dos seus membros, reservando-se às instituições políticas o papel de tradução desses interesses em políticas públicas. As raízes desta teoria podem ser encontradas no trabalho de James Madison (1788), que defendia a multiplicação dos grupos em atividade no sistema político, com o objetivo de assegurar a representação de todos os cidadãos e respetivos interesses. Porém, foi David Truman, na obra *The Governmental Process* (1951), que definiu o conceito de grupo de interesses como um conjunto de indivíduos que partilham preferências, valores e atitudes e os defendem perante os demais grupos da sociedade. Assim, um conjunto de indivíduos assume o carácter de “grupo de interesse” em sentido político quando difunde as suas preferências através das instituições governamentais legitimadas para tal. Mas onde atuam esses grupos? E, como o fazem? Os grupos dedicam os seus esforços a todo o sistema político, integrando partidos políticos, atuando no

parlamento e apresentando-se como elementos ativos nos diferentes espectros da burocracia pública.

Existe, pois, um profundo debate na literatura sobre o papel dos atores e instituições no processo de formação das políticas públicas, assumindo-se que existe uma relação de causalidade entre os interesses dos atores e as políticas formuladas e proporcionando, assim, uma síntese entre os aspetos do institucionalismo clássico e os contributos da perspectiva comportamental. Estas análises refletem o contraste entre o “funcionamento ideal” das instituições – aspetos formais – com o seu “funcionamento concreto ou real”. As políticas públicas, assim entendidas, são o resultado da relação sinérgica entre os aspetos formais (estruturas, regras e procedimentos) e os informais (normas) que afetam consideravelmente o output da atividade institucional (North, 1990; Ostrom, 1990; Knight, 1992; Putnam, 1993). Daqui decorre que os atores desenvolvem a sua atividade em consonância com estas instituições, ou, dito de outra forma, estas últimas introduzem estabilidade no sistema político por meio da definição das normas de conduta e operação. Normas essas que sustentam a atuação e decisão dos indivíduos durante um longo período, tendendo a interiorizá-las sob o formato de normas de conduta e valores do próprio sistema (John, 1998).

Olson expõe o desafio ao grande otimismo expresso na teoria dos grupos: que os indivíduos com interesses comuns atuam voluntariamente de modo a tentar promover os interesses, mostrando como pessoas tão diferentes entre si conseguem ultrapassar a ausência de incentivos à colaboração, o chamado problema de ação coletiva (Olson, 1965). A este nível será de trazer à discussão os contributos de Kenneth J. Arrow (1974), em *The Limits of Organization: Rationality: Individual and Social*, e de Robert Axelrod (1984), em *The Evolution of Cooperation: The Problem of Cooperation*. O primeiro, perguntando-se sobre o porquê da ação coletiva, é perentório a dizer que, do ponto de vista economicista, a ação coletiva pode estender o domínio da racionalidade individual. Nas suas palavras, “a ação coletiva é uma forma de poder, um meio no qual os indivíduos podem envolver integralmente os seus valores individuais” (p.16). Arrow discute a relação entre a sociedade e o indivíduo do ponto de vista racional – “[o indivíduo] pensa em si mesmo como o guardião da racionalidade, o conessor da racionalidade para os outros e o prescritor da racionalidade para o mundo social” (p. 16). Axelrod, por sua vez, partindo da visão negativa de Thomas Hobbes de que o homem é o lobo do homem, e questiona-se em que situações é que cada indivíduo (com incentivos para ser egoísta) desenvolverá a cooperação. Para o autor, a resposta que cada um de nós dá a essa pergunta tem um efeito fundamental sobre como pensamos e agimos com

os outros nas nossas relações sociais, políticas e económicas e as respostas que os outros dão têm um grande efeito sobre a sua disponibilidade para cooperar connosco.

Também Douglass North (1990) dedica uma parte da sua atenção a discutir o tema da cooperação, afirmando existir uma persistente tensão nas ciências sociais entre as teorias que construímos e as evidências que compilamos sobre a interação humana no mundo que nos rodeia. Avança que a teoria tem se debruçado sobre a supressão fundamental da escassez e, portanto, a competição, quando o que está em falta é a compreensão da natureza da coordenação e cooperação humanas.

Arrow (1974) procura, assim, entender qual o papel das relações interpessoais na organização da sociedade, na medida em que: i) os recursos de uma sociedade (humanos, naturais e tecnológicos) são limitados, o que induz a uma competição por esses recursos e cria a necessidade de um sistema social de alguma complexidade e algum grau de organização para regular essa competição; ii) as relações interpessoais são necessárias para assegurar os ganhos que podem advir da cooperação; e, iii) a eficiência dos indivíduos no desempenho de tarefas/funções sociais tende a melhorar com a especialização. O autor defende, assim, a noção de eficiência ou de ótimo de Pareto, entendida como “uma situação, um sistema ou uma determinada alocação de recursos melhor que outra se cada indivíduo sentir que é melhor de acordo com seus próprios valores individuais” (p. 19). Arrow olha, no entanto, para o tema também sob a ótica da “justiça distributiva”, defendendo que “do ponto de vista da eficiência, assim como do ponto de vista da justiça distributiva, é necessário algo mais do que o mercado. O mais notável é o governo em todos os seus níveis” (p. 23). O argumento do autor é o de que um sistema eficiente e socialmente justo do ponto de vista distributivo tem que ver com “a incomensurabilidade e a comunicabilidade incompleta dos desejos e valores humanos” (p.24).

Também Robert Axelrod (1984) sugere que a cooperação não se pode desenvolver sem uma autoridade central e, conseqüentemente, “um governo forte”. A título de exemplo, o autor apresenta o Senado dos Estados Unidos como um caso típico do surgimento de cooperação. Em boa verdade, cada senador tem um incentivo para parecer eficaz aos olhos dos seus eleitores, mesmo à custa de conflitos com os demais senadores que perseguem o mesmo objetivo. Assim, Axelrod, apresentando a formulação abstrata do dilema do prisioneiro, afirma que a racionalidade individual leva a um pior resultado para ambos do que o obtido por via da cooperação (daí o dilema), ou seja, a racionalidade individual impele à defeção ao invés da cooperação mútuas. Apresentado o dilema, o autor afirma que a

estratégia que funciona melhor depende diretamente da análoga seguida pelo outro jogador e, em particular, de saber se essa estratégia deixa espaço ao desenvolvimento da cooperação mútua. De entre todas as possíveis, a estratégia vencedora foi a “*tit-for-tat*”, demonstrando que a “cooperação pode realmente surgir no mundo dos egoístas sem uma autoridade central” (p. 20). Assim, as regras de uma decisão bem-sucedida parecem ser evitar conflitos desnecessários, cooperando enquanto o outro jogador o fizer; retribuição, diante de uma desnecessária deserção pelo outro; perdão e retorno à cooperação após a resposta a uma deserção; e, clareza de comportamento para que o outro jogador possa adaptar-se ao seu padrão de ação (Axelrod, 1984).

Kenneth Arrow, um dos fundadores da moderna economia neoclássica, apresenta ainda outra forma de organização da ação coletiva – as instituições invisíveis: os princípios da ética e da moralidade. Rejeita, no entanto, a ideia de uma completa unidade/identidade do sentimento entre o contexto social e individual. Recordando o cerco de Troia e a resiliência dos gregos, o autor acredita que o indivíduo quando está comprometido, não só consigo, mas com os outros membros da organização, a dificuldade de mudança torna-se considerável (Arrow, 1974).

Para Douglass C. North (1990), o processo de mudança é esmagadoramente incremental. Consiste tipicamente em ajustes marginais ao complexo de regras e normas, de cuja aplicação constitui o marco institucional. Para o autor, o processo de mudança institucional pode, assim, ser descrito como: uma mudança nos preços relativos, capaz de induzir uma ou ambas as partes a uma troca, seja política ou económica, ao perceberem que uma delas (ou ambas) pode(m) melhorar com um acordo ou alteração contratual. Todavia, e dado que os contratos são assentes numa hierarquia de regras, a renegociação pode não ser possível sem a reestruturação de um conjunto maior de regras. Em termos práticos, e no caso de uma norma de comportamento, uma mudança nos preços relativos ou uma mudança nas preferências levará à erosão gradual e à substituição por uma norma diferente. North acrescenta, ainda, “esta história muito simplificada pode ser complicada de muitas maneiras – pelo poder da agenda, pelo problema de *free-rider* ou pela tenacidade das normas de comportamento” (p. 86).

O fenómeno de *free-riding*, que podemos traduzir por beneficiar sem pagar, na medida em que o cidadão retira um benefício da política estabelecida pelo governo sem qualquer tipo de contributo ou pagamento, foi identificado e discutido por Mancur Olson, no seu livro de 1965, *The Logic of Collective Action*, reconhecido hoje como um dos marcos essenciais no

lançamento da Escolha Pública enquanto corrente teórica. Nesta obra, Olson realça o comportamento dos indivíduos em grupo quando está envolvida a provisão de um bem público. Apesar da sua ênfase no indivíduo, a Teoria da Escolha Pública fornece igualmente uma explicação para o comportamento dos grupos, ainda que assente nos interesses individuais dos respetivos membros. Os grupos de interesses de menor dimensão tendem a ser mais homogêneos e organizados e menos afetados pelo fenómeno de *free-riding* (Olson, 1965 & Lohmann, 1998). Este facto garante-lhes uma clara vantagem na sua relação com o poder político e, por conseguinte, uma maior satisfação dos seus interesses, sobretudo quando comparados com grupos de grande dimensão e mais heterogêneos, como é o caso dos cidadãos contribuintes. Assim, é de esperar que os governos sejam mais permeáveis à ação destes grupos de interesse organizados de menor dimensão, que garantem subsídios, benefícios, regulação, proteção e tratamento preferencial (Dye, 1995).

Olson (1965) identificou, assim, três fatores que impedem os grupos com grande número de membros de atingir plenamente os seus objetivos coletivos. O primeiro define que quanto mais numeroso for o grupo, menor a fração dos benefícios coletivos que cabe a cada indivíduo, pelo que menos eficazes são os incentivos ao comportamento individual em benefício do grupo e mais distante fica o grupo de atingir os seus objetivos. Em segundo, quanto maior o grupo, menor o benefício que cabe a cada um dos seus membros, logo, menor a probabilidade que um indivíduo ou pequeno grupo de indivíduos beneficie substancialmente em suportar maior quantidade de custos da atividade. Por fim, quanto maior for o número de membros, mais dispendiosa é a organização dos interesses do grupo em termos de custos de comunicação, negociação e coordenação dos seus membros e, por essa razão, mais cara se torna a provisão das primeiras unidades do bem. Por outras palavras, para grandes grupos, o resultado agregado é inferior à quantidade eficiente de participação, pelo que será mais difícil a grupos de grande dimensão atingir os seus objetivos sem ser pela via coerciva. Para além disso, pode olhar-se ainda para o facto de poder existir uma imputação de responsabilidades, por parte dos colaboradores ao dirigente máximo, por todos os problemas que surgem na organização, no decurso da sua atividade (Correia, 2012; Correia et. al, 2015). Correia olhar para este aspeto de forma bastante crítica, abordando a existência de um método de avaliação, que leva a que se escolham múltiplos mecanismos com o intuito de medir eficácia, eficiência e qualidade de gestão, de forma a obter uma melhoria de desempenho, prestação de contas e transparência de atuação face aos diversos *stakeholders* da organização em si (Correia, 2011). No setor público em particular a avaliação pode também

ser feita por via de entidades reguladoras independentes, que têm vindo a sofrer um grande crescimento em número nos anos mais recentes (Davitkovski et. al,2018). Em alguns países, como é o caso da Roménia, as reformas administrativas que têm ocorrido apontam no sentido de aumentar a transparência e a integridade da atividade administrativa (Apostolache, M. 2015).

Posição discordante parece ter Elinor Ostrom (1990), em *Governing the Commons*, ao expor os três modelos mais frequentemente usados para justificar a intervenção do Estado ou as soluções de mercado: a tragédia dos comuns, o jogo do dilema do prisioneiro e a lógica da ação coletiva. A tragédia dos comuns surgiu com o economista William Forster Lloyd, em 1833, num panfleto, numa discussão sobre o excesso de pastoreio de gado nas áreas comuns da aldeia. Segue-se o ecologista Garret Hardin, no artigo *The Tragedy of the Commons*, em 1968, cujo significado da expressão se apresenta como “a degradação do ambiente é de se esperar sempre que muitos indivíduos usam recursos escassos em comum” (Ostrom 1990, p. 2). Ostrom relembra, pois, que a parábola de Hobbes sobre os homens em estado de natureza “é um protótipo da tragédia dos comuns: os homens buscam seu próprio bem e acabam por lutar uns contra os outros” (p. 2-3).

Para Ostrom, a presunção de que o “Leviatã é o único caminho” para evitar a tragédia dos comuns leva a recomendações de que os governos centrais controlem a maioria dos sistemas de recursos naturais (Heilbroner, 1974, Carruthers & Stoner, 1981) e de cujo equilíbrio ótimo assenta na precisão das informações, capacidade de monitorização, confiabilidade e custo zero de administração. Pese embora tenham sido vários aqueles que, tendo por base o trabalho de Hardin, argumentaram que “a privatização é o único caminho: a única maneira de evitar a tragédia dos comuns em recursos naturais e vida selvagem é acabar com o sistema de propriedade comum criando um sistema de direitos de propriedade privada” (Smith, 1981: p.467), advogando que “o estabelecimento de todos os direitos de propriedade é necessário para evitar a ineficiência do pastoreio intensivo (...) a privatização dos bens comuns era a solução ideal para todos os problemas dos *common pool resources* (CPR)” (Welch, 1193). Ostrom argumenta que a capacidade dos indivíduos se libertarem de vários dilemas varia de situação para situação. “As instituições são raramente privadas ou públicas – “o mercado” ou “o estado” (p. 14). Tanto os defensores da centralização como os defensores da privatização aceitam como princípio central de que a mudança institucional deve vir de fora e ser imposta ao indivíduo afetado. Ostrom defende, no entanto, que nem

o Estado nem o mercado são uniformemente bem-sucedidos em permitir que os indivíduos sustentem o uso produtivo de longo prazo dos sistemas de recursos naturais.

Ostrom chama, no entanto, à atenção de que a tragédia dos comuns, o dilema do prisioneiro e a lógica da ação coletiva são conceitos intimamente relacionados, assentes nos modelos que definiram a visão comum sobre muitos problemas que os indivíduos enfrentam quando tentam alcançar benefícios coletivos. Também para Ostrom, no centro de cada um deles está o problema de *free-rider*. Apresenta, pois, o que denomina de “alternative solution” (game 5) enquanto alternativa teórica à centralização ou privatização como formas de resolver os problemas inerentes aos *common pool resources* (CPRs). O argumento da autora é o de que “alguns indivíduos saíram da armadilha inerente ao dilema comum, enquanto outros continuaram arrependidos a destruir os seus próprios recursos”. Aponta como diferenças entre eles fatores de natureza endógena (em grupos que podem precisar de alguma forma de assistência externa para sair da lógica perversa dessa situação) e exógena, como falta de autonomia e de tempo, pretenderem ganhar com isso e/ou são eles próprios serem resultado de políticas das autoridades centrais. Identifica o caso da pesca de Alanya como um exemplo empírico dos “muitos arranjos institucionais que foram divididos, modificados, monitorados e sustentados pelos utilizadores de CPR’s renováveis para restringir o comportamento de indivíduos” (p. 20). O argumento central em Ostrom, e que contradiz parcialmente Olson, é de que é possível grupos de maior dimensão atingirem os seus objetivos sem ser pela via coerciva. Ostrom propõe e mostra empiricamente que há soluções voluntárias para dilemas de ação coletiva.

Para a autora, até que uma explicação teórica, assente na escolha humana, sobre *self-organized and self-governed enterprises* esteja plenamente desenvolvida e aceite, continuarão a ser tomadas decisões políticas assentes na premissa de que os indivíduos não se podem governar autonomamente, mas antes precisam de autoridades externas. Fica ainda mais claro, quando Ostrom afirma que “existe uma diferença considerável entre a presunção de que uma agência reguladora deve ser estabelecida e a presunção de que é um sistema judicial confiável é necessário para monitorizar e fazer cumprir contratos autonegociados” (p. 25).

Numa sùmula, e apesar das diferentes abordagens e metodologias, os trabalhos de Arrow, Axelrod, North, Ostrom e Olson parecem repousar no surgimento e evolução das “instituições” (aqui definidas enquanto regras), capazes de mudar em interação com os comportamentos individuais, sendo que estes, umas vezes são movidos por interesses próprios ou por incentivos (como em Olson), outras vezes por preferências ‘endógenas’

(como no caso da Ostrom). O processo é bastante longo e até na implementação podem ocorrer interferências de origens várias como por exemplo, entre outras coisas, pela compreensão do agente implementador no que tange aos seus objetivos e atribuições, à coordenação, comunicação e obediência (Mendes et. al, 2021).

Conclusões

O objetivo do estudo centra-se em estudar o papel que é atribuído às instituições na formação das políticas públicas, bem como estudar o objeto e justificação associados a essa mesma formação.

Ao longo das diversas páginas deste artigo o objetivo foi concluído na sua plenitude. De forma bastante completa, foram apresentadas várias teorias que ajudam a melhor entender todo o processo, complexo, de formação de uma política pública, sem nunca esquecer teorias alternativas que muitas vezes se opõem à corrente “principal”. A ciência é feita de debate, e não existindo uma única versão dos factos, é importante que seja sempre apresentada a informação o mais completa quanto possível, algo que se comprova ao longo do artigo.

Como já referido anteriormente, este artigo permite, com recurso a vários autores, melhor entender esta temática das políticas públicas e instituições. Arrow, Axelrod, North, Ostrom e Olson são alguns dos autores que olham para as “instituições” enquanto capazes de mudar em interação com os comportamentos individuais, sendo que estes, umas vezes são movidos por interesses próprios ou por incentivos (como em Olson), outras vezes por preferências ‘endógenas’ (como no caso da Ostrom). Para mais informações sobre as teorias de Ostrom, Correia e Garcia (2019) desenvolvem um trabalho bastante completo sobre o mesmo.

Este artigo é bastante relevante a nível teórico, na medida em que o mesmo é capaz de olhar para um panorama mais completo da temática, relacionando teorias principais e alternativas, e fazendo várias pontes entre diversas temáticas que surgem ao longo do artigo. A nível prático, o artigo é capaz de ser uma fonte de informação para os interessados na temática, que não tendo grande conhecimento possuem aqui uma fonte simples e rápida de entenderem um pouco melhor como todo o processo decorre.

Investigações futuras poderão ser bastante relevantes na medida em que adicionem uma componente mais prática ao artigo. Por exemplo, olhar para o presente que se vive, em

período subsequente a uma pandemia global, e onde se vive um conflito entre países, e entender como estes fenómenos podem influenciar a formação de novas políticas públicas, e o cancelamento de políticas previamente programadas.

Referências

- Almond, G. & Powell, G. (1966). *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Little Brown.
- Alves, A. & Moreira, J. (2004). *O Que é a Escolha Pública? Para uma Análise Económica da Política*. Principia.
- Apostolache, M. C. (2015). The relevance of the European regulations regarding the improvement of transparency and integrity in local public administration. *Juridical Tribune*, 5(1), 90-98.
- Arrow, K. (1974). Rationality: Individual and Social. In *The Limits of Organization*. W.W. Norton.
- Axelrod, R. (1984). The Problem of Cooperation. In *The Evolution of Cooperation*. XX: Basic Books.
- Carruthers, I. & Stoner, R. (1981). *Economic aspects and policy issues in groundwater development* (494). Staff working paper No. 496. Washington, DC: World Bank.
- Correia, P. (2011) Sobre o SIADAP, a Teoria Institucional e o Ministério da Justiça em Portugal. *Scientia Iuridica*, 60(325), 101–130.
- Correia, P. (2012). *O impacto do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) na satisfação dos colaboradores – o caso dos serviços do Ministério da Justiça em Portugal*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa (Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na Especialidade de Administração Pública).
- Correia, P. & Garcia, B. (2019). Elinor Ostrom - A Teoria das Instituições Duradouras. *Em Grandes Pensadores da Gestão*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa.
- Correia, P., Pinto, R., Garcia, B., & Dias, M. (2015). Teoria institucional e o poder dos dirigentes dos hospitais em Portugal, parte III: comparação com outros setores de atividade. *Jornal Brasileiro de Economia da Saúde*, 7(3), 135-141.
- Correia, P. M. A. R., Mendes, I., & Bilhim, J. A. (2019). As redes de colaboração como fator inovador na implementação de políticas públicas. um enquadramento teórico com base na nova governação pública. *Lex Humana*, 11(2), 143-162.
- Correia, P. M. A. R., Mendes, I., Dias, I., & Pereira, S. (2020). A evolução do conceito de serviço público no contexto das mudanças de estado e concessões político-administrativas: uma visão aglutinadora. *Revista da FAE*, 23(1), 45-64.
- Correia, P. M. A. R., Pereira, S., Mendes, I., & Subtil, I. (2022). COVID-19 Crisis management and the Portuguese regional governance: Citizens perceptions as evidence. *European Journal of Applied Business Management*, 8(1), 1-12.

- Davitkovski, B., Pavlovska-Daneva, A., Shumanovska-Spasovska, I., & Davitkovska, E. (2018). Independent bodies as a model of organization of the public administration. *Juridical Tribune*, 8(2), 453-476.
- Dye, T. (1995). *Understanding Public Policy* (9). Prentice-Hall.
- Fernandes, A. (2008). *Economia Pública: Eficiência Económica e Teoria das Escolhas Colectivas*. Edições Sílabo.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. *science*, 162(3859), 1243-1248.
- Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press.
- Lohmann, S. (1998). An information rationale for the power of special interests. *American Political Science Review*, 92(4), 809-827.
- Madison, J., Hamilton, A & Jay, J. (1788). *The Federalist Papers*. Penguin.
- Maia, T. & Correia, P. M. A. R. (2022). Desafios da Implementação da Nova Gestão Pública. *Lex Humana*, 14(2), 121-138.
- Mendes, I., Correia, P. M. A. R., & Ribeiro, P. (2021). A importância do apoio da gestão organizacional para um desempenho eficiente na Administração Pública- O estudo de caso do governo do Distrito Federal. *Lex Humana*, 13(2), 55-74.
- Peters, B. (1993). *American Public Policy: Promise and Performance* (3). Chatham House Publishers.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- North, D. (1990). An Introduction to Institutions and institutional Change; Stability and Institutional Change. In *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Olson, M. (1965). Introduction; A Theory of Groups and Organizations. In *The Collective Action Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990). Reflections on the Commons. In *Governing the Commons The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, V. (2008). *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (3). Alabama University Press.

Pereira, S., & Correia, P. (2022). Breviary on Regime Theory and the Perspective of Urban Regimes. *Academia Letters*, 2.

Resende, S., Correia, P.M.A.R & Lunardi, F. (2022). A Modernização da Administração pela Lente do Google Scholar. *European Journal of Applied Business Management*, 8(4), 126-140.

Rocha, J. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Escolar Editora.

Smith, R. (1981). Resolving the tragedy of the commons by creating private property rights in wildlife. *Cato J.*, 1, 439-468.

Truman, D. (1951). *The Governmental Process*. Alfred A. Knopf.

Welch, W. (1983). The political feasibility of full ownership property rights: The cases of pollution and fisheries. *Policy sciences*, 16(2), 165-180.