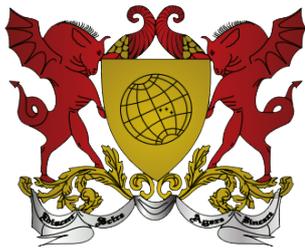


Políticas Públicas

Suely De Fátima Ramos Silveira
Vinícius De Souza Moreira



Administração
Pública Municipal



Universidade Federal de Viçosa

Reitor

Demetrius David da Silva

Vice-Reitora

Rejane Nascentes



Coordenadoria de
Educação Aberta e a Distância

Diretor

Francisco de Assis de Carvalho Pinto

*Campus Universitário, 36570-900, Viçosa/MG
Telefone: (31) 3612 1251*

Layout: Hugo Virgínio e Juliana Dias de Almeida

Editoração Eletrônica: Antônio dos Santos

Edição de conteúdo e CopyDesk: João Batista Mota

Viçosa, novembro de 2022

Significado dos ícone da apostila

Para facilitar o seu estudo e a compreensão imediata do conteúdo apresentado, ao longo de todas as apostilas, você vai encontrar essas pequenas figuras ao lado do texto. Elas têm o objetivo de chamar a sua atenção para determinados trechos do conteúdo, com uma função específica, como apresentamos a seguir.



DESTAQUE: são definições, conceitos ou afirmações importantes às quais você deve estar atento.



Informe-se: são informações importantes e atuais às quais você deve estar atento, pois complementam o conteúdo apresentado.



Conecte-se: links que trazem informações relacionadas ao conteúdo apresentado, disponíveis em plataformas online para consulta.



GLOSSÁRIO: Informações pertinente ao texto, para situá-lo melhor sobre determinado termo, autor, entidade, fato ou época, que você pode desconhecer.



PARA REFLETIR: vai fazer você relacionar um tópico a uma situação externa, em outro contexto.



Exercícios Propostos: são momentos pra você colocar em prática o que foi aprendido.



O conhecimento é transformador. O saber modifica as pessoas, o domínio dos conteúdos, leva à reflexão e à compreensão dos fatos, dos eventos que permeiam o ambiente e contribuem para o crescimento pessoal e das suas habilidades. Quando compreende o papel do ser humano no mundo, o indivíduo está preparado para atuar em prol de uma sociedade mais justa, mais fraterna e acolhedora.

Suely Ramos

Apresentação

A Administração Pública no Brasil vem enfrentando grandes desafios no tratamento das demandas da sociedade, na recuperação da credibilidade e da confiança do eleitorado e na qualificação do quadro funcional que atua nas diversas esferas administrativas do Estado.

A sociedade espera que os gestores públicos busquem soluções para os problemas comuns e que estas resultem em produtos e serviços com elevado nível qualitativo, contribuindo para o desenvolvimento e a consequente melhoria das condições de vida dos cidadãos.

O objetivo desta disciplina é apresentar conceitos associados à análise de políticas públicas, considerando o processo político-administrativo, especialmente tratando do processo político. Buscamos trazer o conteúdo de forma simples e aplicada, visando a melhor compreensão e o aproveitamento do profissional que lida com esses temas no seu ambiente de trabalho, que atua na identificação de problemas, na construção de agenda, na elaboração, na formulação, na implementação e na avaliação de políticas e programas públicos.

A proposta desta disciplina é oferecer aos estudantes do curso Administração Pública Municipal elementos para identificação de fatores que possam contribuir com a melhor entrega à sociedade de políticas ou programas públicos tendo em vista à solução dos problemas sociais, econômicos e ambientais, com o fim de promover o desenvolvimento social e econômico e de estudos a eles afetos. Os especialistas em administração pública poderão identificar e reconhecer, dada a complexidade da temática aqui apresentada, que sem prejuízo do contexto, adotamos algumas simplificações para facilitar o acesso do leitor aos conceitos.

Estamos à disposição de todos(as) para esclarecimentos e para o compartilhamento de informações sobre os conteúdos da disciplina e seus temas relacionados.

Boa leitura!

Os autores.

Sumário

Unidade 1: Conceitos de Políticas Públicas	7
1. Políticas Públicas	7
2. Política Pública e Instrumentos de Política	10
3. Análise de Políticas Públicas e Modelos Analíticos	15
2. O Modelo de Processo: O Ciclo de política pública	32
5. Os Atores Políticos	60
6. Política Pública: Um Quadro Geral	65
Unidade 2: Operacionalização Estruturação do Problema Em Políticas Públicas	66
1. Operacionalização e estruturação do problema em políticas públicas	66
2. Caso Prático	66
Unidade 3: Análise de Políticas Públicas: Contribuição para A Avaliação e para a Gestão Pública	69
1. Avaliação: questões essenciais	69
Referências	73
Sobre os autores:	77
Anexo I: Livros e artigos	78

Unidade 1: Conceitos de Políticas Públicas

Neste capítulo apresentaremos alguns conceitos que, possivelmente, já foram mencionados em disciplinas anteriores. Entretanto, eles são importantes para o conteúdo que aqui iremos abordar – a análise de políticas públicas. Por isso, aproveite para revisar e reforçar a assimilação dos conceitos sobre políticas públicas e, com isso, relacioná-los à sua análise, tendo em vista a abordagem particular do processo político-administrativo.



OBJETIVOS DO CAPÍTULO

- Apresentar os conceitos sobre Políticas Públicas;
- Conhecer os Modelos Analíticos para a Análise de Políticas Públicas, com enfoque especial no Ciclo de Políticas Públicas;
 - Apresentar os principais Atores Políticos que se relacionam com os processos das políticas públicas.
 - Apresentar o quadro geral de uma Política Pública (planos, programas e projetos).

1. Políticas Públicas

A política pública (*public policy*) é conceituada por diversos autores (RUA, 2009; SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006; DYE, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2009; SMITH; LARIMER, 2009; SECHI; COELHO; PIRES, 2019). Em geral, os conceitos apresentados envolvem: um conjunto de procedimentos, tanto formais quanto informais que visam, de forma articulada e estratégica, resolver pacificamente determinada situação considerada como um problema público.

De forma sintetizada, destaca-se os principais percussores do campo de conhecimento sobre as políticas pública. Souza (2006), os considera como os “pais” fundadores da área de Políticas Públicas (**FIGURA 1**).

Harold D. Lasswell foi quem introduziu as expressões *policy sciences* (ciência das políticas públicas) e *policy analysis* (análise de políticas públicas) e foi o primeiro a apresentar a ideia de esquematizar o processo político em termos de estágios, o *policy cycle* (ou Ciclo de Políticas Públicas), na década de 1950. **Herbert A. Simon** introduziu o conceito de *policy maker* ou *policy maker* (elaborador ou formulador de política), e considera a racionalidade limitada dos decisores públicos, que não operam com informação completa, nem realizam análises custo-benefício. **Charles E. Lindblom**, em publicações de 1959 e 1979, criticou o modelo racional e defendeu o método incremental. Já **David Easton**, em 1965, sugeriu a aplicação da teoria de sistemas para o estudo da ciência política. Apresentou um esquema de cinco etapas para ser usado para estudar o processo de decisão política: *input, conversion, output, feedback e environment*, conhecido como Modelo Sistemico.

FIGURA 1 – Os “pais” fundadores da área de Políticas Públicas

				
Harold D. Lasswell (1902-1978) Sociólogo	Herbert A. Simon (1916-2001) Cientista Político	Charles E. Lindblom (1917-2018) Cientista Político	David Easton (1917-2014) Cientista Político	Theodore J. Lowi (1931-2017) Cientista Político

Fonte: elaboração própria. Imagens extraídas do Google Imagens.

E, por fim, **Theodore Lowi**, em artigos de 1970 e 1972, com as proposições sobre “qual é o produto do processo político e o que ele nos diz sobre a política?” argumentou que “*políticas determine politics*” (SMITH; LARIMER, 2009, p. 37; HEINELT, 2007, p. 109), afirmando que o governo tem poder de coerção. Observou que cada tipo de coerção pode ser associado a um processo político. Nesse sentido, as políticas podem ser classificadas em quatro categorias: política distributiva, política regulatória, política redistributiva e políticas constitutivas ou estruturadoras (*constituent policy*), conforme apresentado no **QUADRO 1**.

QUADRO 1 – CLASSIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (Tipologia de Lowi)	
<p>As políticas distributivas são as políticas que têm como impacto o beneficiamento de uma parcela da população sem que nenhuma outra seja prejudicada. Por exemplo, quando um bairro ganha iluminação pública, os seus moradores são favorecidos, mas nenhum outro grupo é prejudicado (LOWI, 1966; SOUZA, 2012). Um exemplo de política distributiva é a concessão de incentivos fiscais para segmentos industriais.</p>	<p>As políticas regulatórias contêm forte potencial de conflito, porque implicam definir as regras para a realização de empreendimentos, para acesso a determinados recursos, impor critérios, estabelecer interdições e definir sanções etc. As políticas regulatórias têm grande chance de provocar conflitos entre os atores/interesses beneficiados e prejudicados. Exemplos de políticas regulatórias: o Código Florestal, a Política Nacional de Trânsito, a Política Nacional de Mobilidade Urbana.</p>
<p>As políticas redistributivas são mais difíceis de serem implementadas, porque há, por definição, um grupo sendo beneficiado e outro, prejudicado. Por exemplo, uma parte da população pagará mais em impostos e a outra receberá mais em serviços. Um exemplo de política pública redistributiva são os programas habitacionais para população de baixa renda, os chamados programas de interesse social. Também são exemplos a isenção de impostos para famílias de baixa renda.</p>	<p>A política constitutiva (ou constitucional) é estruturadora, diz respeito à própria esfera da política e às suas instituições, faz referência à criação e modelagem de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos. Um exemplo de política constitutiva é a reforma política, em discussão na Câmara dos Deputados, outro exemplo é a política eleitoral.</p> <p>(Fonte: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica)</p>

Fonte: Elaborado a partir de Smith e Larimer (2009, p. 37); Heinelt (2007, p. 109); Simon (2007); Macário (2010, p. 18-20).

1 Políticas determinam a política.

As Políticas Públicas são definidas sob diversas perspectivas e não existe uma única definição, sendo possível destacar alguns elementos comuns entre as concepções presentes na literatura (CUNHA; CUNHA, 2002; SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006; DYE, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2009; SMITH; LARIMER, 2009), tais como:

- São elaboradas a partir da existência de um problema público;
- Buscam a resolução dos conflitos de forma pacífica;
- Em seu contexto há a presença de atores políticos diversos;
- Para a sua execução, traça-se procedimentos formais e informais;
- E ocorre o estabelecimento de objetivos e estratégias de ação.

Nesta perspectiva, declaradas de forma explícita ou não, as Políticas Públicas implicam em uma cadeia de causalidade, considerando as condições atuais bem como consequências futuras (RIST, 1994). A presença de um problema público e a sua consequente **resolução pacífica**, representam a gênese para formação das Políticas Públicas. Sob essa perspectiva, pode-se dizer que por meio de um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator político, ou agrupamento de políticos, são estipulados objetivos bem como os meios para alcançá-los, sendo que esse conjunto de decisões deve estar compreendido nos limites da alçada destes atores políticos (BURGUER, 1993; JENKINS, 1978).

Esse conjunto de decisões é entendido por Rist (1994) como orientações reunidas para serem transmitidas aos implementadores. O que conduz à necessidade da interlocução entre os diversos atores e os agentes envolvidos, de forma a demandar canais que permitam a correta e coerente transmissão de informações e/ou orientações. Subirats *et al.* (2008) reforçam que política pública consiste no estudo das ações que o poder público imprime na sociedade.

No **QUADRO 2**, apresenta-se um compilado de diversas conceituações para o termo Política Pública.

QUADRO 2 – DEFINIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
POLÍTICA PÚBLICA É...	PROPONENTES
Um programa projetado de valores, metas e práticas	Lasswell; Kaplan (1950)
Um curso de ação avançado sob a autoridade dos governos	Heclo (1972)
Uma ação governamental voltada para a consecução de objetivos fora de si mesma.	Heclo; Wildavisky (1974)
Um conjunto específico de ações governamentais que produzirão, intencionalmente ou por outras razões, uma determinada [particular] classe de efeitos.	Lynn (1980)
A política pública é uma longa série de escolhas mais ou menos relacionadas (incluindo decisões de não agir) feitas por órgãos e funcionários do governo.	Dunn (1981)
O que os governos escolhem fazer ou não fazer.	Dye (1984) ²
Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.	Mead (1995)

(Continua...)

² Convém destacar que a não ação, isto é, o fato de “não fazer nada” ou deixar de fazer, também é considerada uma ação. Dye (2008, p. 38) explica que a “não-decisão” ocorre quando grupos ou indivíduos que influenciam as decisões ou o próprio sistema político age para manter algumas questões fora da arena política (tradução livre).

QUADRO 2 – DEFINIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
POLÍTICA PÚBLICA É...	PROPONENTES
A soma das atividades do governo, seja por ação direta ou por meio de agentes, na medida em que influencie a vida dos cidadãos.	Peters (1986, 2010)
O Estado em ação.	Gobert e Muller (1987)
Curso de ação ou inação do governo em resposta a problemas Públicos.	Kraft e Furlong (2007)
O trabalho das autoridades investido de legitimidade pública governamental e que abrange múltiplas vertentes, que vão desde a definição e seleção das prioridades de intervenção até à tomada de decisão, administração e avaliação.	Thoenig (1997)
Processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, ou seja, dispositivos político-administrativos coordenados, em princípio, em torno de objetivos explícitos.	Muller e Surel (1998)
Política pública sempre se refere às ações do governo e às intenções que determinam estas ações.	Cochran et al. (2010)
É uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. A razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.	Secchi, Coelho e Pires (2019)
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).	Souza (2006)

Fonte: elaboração própria, com base em autores citados no corpo do quadro; Birkland (2020); Pastor Albaladejo (2014).

Pode-se observar as múltiplas e diversas interpretações dos autores, apresentadas no **QUADRO 2**, sobre o que é política pública, revelando que não há um único conceito. No entanto, muitos desses autores associam política pública a uma ação governamental.

2. Política Pública e Instrumentos de Política

Definir política pública não é simples pois existem várias possibilidades para diferentes escolas e autores, dependendo de quem elabora ou produz a política pública (*policy making*) e, até mesmo, das organizações nas quais trabalham (BIRKLAND, 2020). O termo *policy* é “utilizado como um conceito na análise do processo de governo” conforme adotado por Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Ao buscar por uma definição de política pública, considerando Birkland (2020) e com o intuito de compreender o que é e o que não é política pública, vários autores apresentam proposições, como: “política pública é tudo quanto os governos escolhem fazer ou não fazer” (DYE, 2008, p. 1). Já segundo Cochran et al. (2010)³ “o termo política pública sempre se refere às ações do governo e às intenções que determinam estas ações”; e consideram que “a política pública é o resultado da luta no governo sobre quem fica com o quê”. Por sua vez, Peters (2010) afirma que “de forma mais simples, política pública é a soma das atividades governamentais, seja atuando diretamente ou por meio de agentes, pois tem uma influência na vida dos cidadãos”. Ainda, como citado por Peters (2021, p. 1, tradução nossa), Harold Lasswell (1936) define política como “quem ganha o quê” (“*Who Gets What*”), acrescentando que esta definição de política enfatiza que o processo políti-

³ Citados por Birkland (2010, p. 4).

co, fundamentalmente, refere-se à produção de benefícios e custos para a sociedade. E acrescenta que política pública, em última análise, é sobre o público.

Portando, Birkland (2020, p. 5, tradução nossa) informa que não há uma simples definição, mas podemos ver “**atributos chave**” das políticas públicas:

- Política pública é feita em resposta a algum tipo de problema e que é considerado merecedor de algum tipo de resposta do governo;
- Política pública é feita “em interesse público”, termo apresentado entre aspas, pois, segundo o autor, nem todos irão concordar sobre o interesse público;
- A política pública é interpretada e implementada por atores públicos e privados que têm diferentes motivações e, então, irão trazer diferentes interpretações de problemas e soluções;
- A política pública é orientada para um objetivo ou estado desejado, como reduzir a incidência ou gravidade de algum tipo de problema;

A política é, em última análise, feita pelos governos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009, p. 5), mesmo que as ideias venham de fora do governo ou por meio da interação de atores governamentais e não governamentais”.

As políticas públicas podem ser confirmadas, ou homologadas pelo governo, por diferentes formas, como por uma lei, ou regulamento, ou ainda um conjunto de leis e regulamentos que irão regimentar uma área ou problema específico. Birkland destaca que as políticas públicas não estão apenas contidas em leis e regulamentos. Declarações de política podem ser encontradas na Constituição, estatutos, jurisprudência (ou seja, decisões judiciais), decisões de agências ou lideranças, ou mesmo em mudanças no comportamento de funcionários do governo em todos os níveis.

Para melhor compreensão da política pública, estudar o processo político (*policy process*) auxilia estabelecer uma visão sobre o que o governo está fazendo. Harold Lasswell, em 1956, foi quem primeiro propôs modelar o processo político em estágios, apresentando um modelo de sete etapas: inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, terminação e avaliação. Embora os estágios pudessem ser contestados, particularmente a avaliação após a terminação, o próprio modelo tem sido amplamente aceito como uma estrutura (*framework*) básica para os estudos políticos e se tornou um ponto de partida para uma série de tipologias do *policy process* (JANN; WEGRISH, 2007, p.43).

O processo político é utilizado na pesquisa sobre agendas políticas, definição de problemas, formulação de políticas públicas, tomada de decisão, implementação e avaliação de políticas.

Sob a perspectiva de quem formula a política pública destaca-se que ela é relacionada ao interesse público, uma vez que a soma total de todas as políticas afeta todas as pessoas de alguma forma. Mas nem todas as pessoas são afetadas da mesma forma, nem têm a mesma percepção com a mesma intensidade, sobre uma questão ou situação problema. Segundo Birkland (2020, p. 17, tradução nossa) nem todas as pessoas se ocupam das atividades do governo. No entanto, os governos (federal, estadual, municipal) desempenham um papel importante na vida de toda a população.

Kraft e Furlong (2007) destacam a importância da distinção entre *policy outputs* - as ações formais que os governos realizam para alcançar seus objetivos, e os *policy outcomes* - que correspondem aos efeitos dessas ações sobre a sociedade. E acrescentam “as políticas públicas refletem não apenas os valores mais importantes da sociedade, mas

também o conflito entre valores”, e ao referirem-se à observação de David Easton de que política é “a atribuição autoritária de valores para uma sociedade”, ou seja, “que as ações dos formuladores de políticas podem determinar definitivamente e com força de lei quais valores diferentes e, às vezes conflitantes, da sociedade prevalecerão” (KRAFT; FURLONG, 2007, p. 5-6, tradução nossa).

Assim, uma vez que os *policy makers* decidem que a intervenção do governo é necessária para solução de um problema, eles podem fazer escolhas considerando diversas possibilidades, quando decidem quais instrumentos de política usar para solucioná-lo. Deve-se considerar se o instrumento irá ser efetivo para solucionar o problema, bem como ponderar sobre sua aceitação política, viabilidade técnica, impacto econômico e efeitos de longo prazo. Embora Ollaik e Medeiros (2011, p. 1946) destaquem que “instrumentos governamentais não são selecionados com base em sua implementabilidade ou efetividade”, as autoras, citando Bressers e O’Toole (1988), acrescentam que “diferentes campos de políticas públicas tendem a apresentar preferências por tipos “favoritos” de instrumentos e os utilizam repetidamente, independentemente da sua contribuição para resolução de problemas”.

Ainda segundo Ollaik e Medeiros (2011, p. 1949), fundamentadas em Powell e Di Maggio (1991), apresentam que os instrumentos governamentais “poderiam ser vistos como instituições (...) onde “instituição” é usado para significar um grupo de regras e procedimentos mais ou menos coordenados que governam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações.

Um dos principais instrumentos de política é a regulação, que abrange vários tipos diferentes de ações governamentais, incluindo as leis e as regras que as burocracias adotam. Os regulamentos são decretos governamentais cujos requisitos particulares garantem o cumprimento por indivíduos, corporações e outras unidades do governo. Normalmente, as regulamentações impõem sanções, como multas ou prisão, por descumprimento. Em sua maioria, cidadãos e empresas cumprem voluntariamente os requisitos legais, mas os meios estão disponíveis para forçar o cumprimento quando necessário (KRAFT; FURLONG, 2007, p. 85, tradução nossa).

• CONCEITOS BÁSICOS – Síntese

No âmbito de estudo das ações estatais, três conceitos se complementam: *polity*, *politics* e *policies* (ou *policy*). Esses termos, de origem inglesa, são traduzidos para o português como “**política**”. Mas, cada um têm um significado diferente. Vamos entender essas diferenças?

Polity (inglês; em grego politeia)	Politics (inglês)	Policies (ou Policy, inglês)
Refere-se ao ordenamento institucional ou político, ao quadro normativo e organizacional, e às regras do jogo da ação política, que constitui as estruturas políticas, as instituições estatais, ou sistema político-institucional (PASTOR ALBADEJO, 2014; FRUTOS, s.d.).	A política pode ser interpretada como os fenômenos de luta pelo poder, como o conjunto de táticas, processos e atividades realizadas por diferentes atores (partidos políticos, políticos, grupos de interesse, etc.) para alcançar e manter o poder do Estado (PASTOR ALBADEJO, 2014; FRUTOS, s.d.).	Referem-se à dimensão da ação pública; às políticas públicas, correspondem a diferentes níveis da vida estatal, ou seja, à política, que pode ser definida como um programa ou curso de ação governamental (PASTOR ALBADEJO, 2014; FRUTOS, s.d.).

Em síntese, o primeiro termo refere-se à sua **estrutura**; o segundo, ao seu **funcionamento**; o terceiro, aos seus **produtos** (COUTO, 2019).

A **estrutura** diz respeito às regras de relacionamento entre os atores e às organizações em que estes atuam – ou às instituições propriamente ditas.

O **funcionamento** tem a ver com a atividade política, que se desenvolveria de uma forma ou de outra, fossem quais fossem as instituições vigentes - as condições desse desenvolver podem variar consideravelmente, dependendo do arranjo constitucional em vigor.

Os **produtos** são aquilo que o Estado gera, seja para se autogerir e manter-se, como leis, regulamentos, decretos, orçamentos, programas, convênios, etc., seja para responder às demandas sociais existentes – filtradas e interpretadas de acordo com as condições em que se desenvolve a *politics* (COUTO, 2019).

A *polity* corresponde ao sistema político, a *politics* ao processo de conversão e as *policies* aos outputs do sistema

(Easton, 1968, 1970, citado por Couto, 2019).

A Política Pública é um “conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados” (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 15). Estudá-las implica em conhecer um universo de elementos que se relacionam ao contexto da política, o que denominamos universo da política pública (**FIGURA 2**).

FIGURA 2 – O universo da Política Pública



Fonte: elaboração própria.

É importante compreender a **distinção entre política pública e decisão política**. Uma **política pública** geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, estabelecendo certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. A seguir, questões fundamentais sobre as políticas públicas são debatidas (**FIGURA 3**).

FIGURA 3 – Questões fundamentais em políticas públicas

Mas o que torna uma política (policy) uma public policy?

Segundo Secchi (2013, 2017) existem diferentes abordagens: Estatocêntrica, Policêntrica ou Multicêntrica. Sendo:

a) Abordagem Estatocêntrica:

A dimensão pública de uma política (policy) deve se resultar do Estado, reveste-se do “poder extroverso e da autoridade soberana do Estado”. É fundamentada no poder público.

b) Abordagem Policêntrica ou Multicêntrica:

A política pública não condicionada, nem subordinada ao poder do Estado. Enfatiza a capacidade de atuação pluralista dos atores sociais como policy networks, organizações não-governamentais e organismos internacionais, etc.

Quem faz a política pública?

“Os governos produzem política pública”

As Instituições, no contexto da área de políticas públicas, “são as regras constitucionais, os estatutos, os códigos legais, as políticas passadas e os regimentos internos das arenas” onde são construídas (SECCHI, 2013, p. 82).

O que é o Problema de Política Pública?

O Problema de Política Pública é concebido como “valores não realizados, necessidades ou oportunidades, que, entretanto, identificadas, podem ser atingidas através da ação pública. E os autores complementam, o problema resulta de um “sistema de condições que produz insatisfação entre diferentes segmentos de uma comunidade” (DUN, 1981; citado por (GUESS; FARNHAM, 2000, p. 27).

Um Problema de Política Pública pode ser considerado como a “diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública”. Ainda, segundo o mesmo autor, um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a comunidade)” (SECCHI, 2013, 2017).

A política pública, portanto, tem como foco a identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir.

A chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*) e o processo percorrido nessas duas arenas é objeto de análise para a busca de solução e são as instituições/regras que modelam a decisão e a implementação da política.

Fonte: elaboração própria.

Dessa forma, os elementos essenciais de uma política pública são: problema público; atores, instituições e fases. Veja a breve descrição na **FIGURA 4**.

FIGURA 4 – Elementos essenciais de uma política pública



Fonte: elaboração própria.

Em termos científicos, quando estudamos **as causas** das políticas públicas, essas (as *policies*) se tornam a **variável dependente**, e as outras (variáveis determinantes), políticas, sociais, econômicas, e culturais, tornam-se as **variáveis independentes** (DYE,2008). Logo, a política pública é, também, o “Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, conhecer os problemas que a política pública quer enfrentar (variável independente), propondo alternativas/mudanças (formuladores de políticas) ou analisando essas alternativas/mudanças (variável dependente) (DYE, 2008)”.

• QUESTÕES PARA REFLEXÃO

Por que estudar políticas públicas?	O que podemos aprender?
<p>A Ciência política é o estudo de políticas (<i>politics</i>): “quem faz o que, quando e como”.</p> <p>A Ciência política é também o estudo de política pública - a descrição e explicação das causas e consequências da atividade governamental.</p> <p>Análise de políticas públicas: identifica o que os governos fazem, por que eles fazem e que diferença faz.</p>	<p>(1) Descrever política pública: nós podemos aprender o que o governo está fazendo (ou não está). Para o bem-estar, a educação, a saúde, os direitos civis, a defesa, o meio ambiente, sobre os impostos, etc.</p> <p>(2) Causas: o que determina uma política pública? Por que a política é o que ela é? Por que os governos fazem o que fazem?</p> <p>(3) Consequências: Quais as consequências ou impactos das políticas públicas?</p>

3. Análise de Políticas Públicas e Modelos Analíticos

A análise de políticas públicas advém do inglês *policy analysis*. O termo “**analysis**” “significa desconstruir um objeto de estudo”, isto é, “reduzi-lo em seus elementos bási-

cos para entendê-lo melhor". A *policy analysis*, em decorrência disso, pode ser entendida como o exame dos componentes de uma política pública, do seu processo ou de ambos, com a finalidade de estudar as causas e consequências das decisões políticas (KRAFT; FURLONG, 2007, p. 9 – tradução nossa). A análise de políticas públicas, portanto, utiliza vários e diferentes métodos de investigação, desenhados a partir de diferentes disciplinas, para obter as informações necessárias para avaliar um problema e para refletir com clareza sobre os meios alternativos de resolvê-lo.

Segundo Dye (1972, p. 1) fazer "análise de política é descobrir o que os governos fazem, por que fazem e que diferença isto faz". Ham e Hill (1993, p. 5) sinalizam que "recentemente a **política pública** tornou-se um objeto importante para os cientistas políticos. O que **distingue a Análise de Política** do que se produz em **ciência política** é a **preocupação com o que o governo faz**".

Segundo Matias-Pereira (2009, p. 187) a análise de política

envolve uma grande teia de atividades, todas elas relacionadas direta ou indiretamente com a *análise de causas e consequências da ação governamental*. [...] a análise de política preocupa-se com os **problemas encontrados** pelos **fazedores de política** (*policy makers*), buscando, assim, ajudar na sua solução por meio da utilização da inteligência, criatividade e habilidade.

Para analisar as políticas públicas temos que nos atentar para os **contextos das políticas públicas**: social, econômico e político.

(1) **Contexto Social**: condições sociais afetam as políticas públicas

- Aumento da taxa de criminalidade; questões urbanas: transporte, habitação; acesso a tratamento de saúde; acesso à educação de qualidade; etc.

(2) **Contexto Econômico**: o estado da economia tem maior impacto sobre as políticas adotadas e implementadas pelos governos

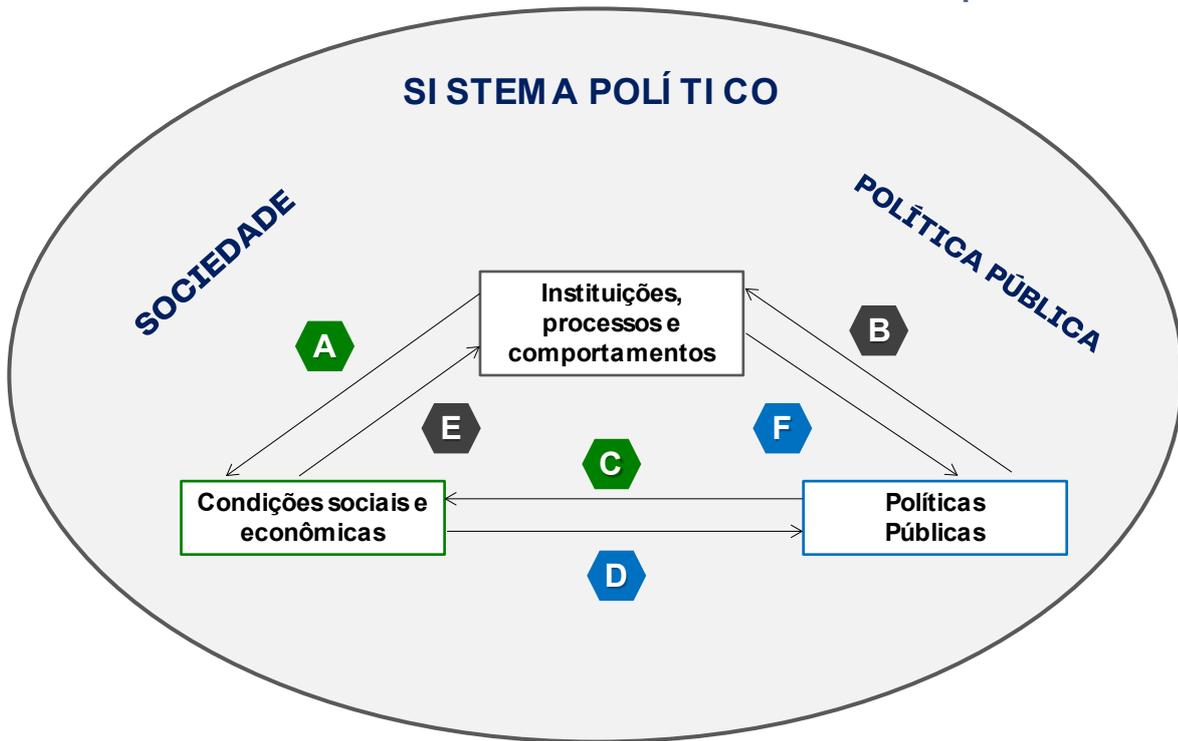
- Redução do desemprego; controle do déficit fiscal; controle da inflação; condições favoráveis ao investimento; etc.

(3) **Contexto Político**: fundamental para compreender políticas públicas (as escolhas que afetam as políticas públicas)

- Preferências dos eleitores nas eleições; influência dos partidos, diferenças ideológicas; habilidade dos grupos organizados em exercer poder; confiança da população no governo; assistência social; meio ambiente; etc.

Na **FIGURA 5**, estamos estudando as políticas públicas, suas causas e consequências. Este diagrama (às vezes chamado de "modelo de sistemas") classifica as condições sociais, as características do sistema político e as políticas públicas e sugere possíveis vínculos entre eles.

FIGURA 5 – Estudo das Políticas Públicas: suas causas e consequências



Fonte: Dye (2008, p. 5), adaptada.

Portanto temos:

Condições Sociais e Econômicas	Instituições, Processos e Comportamentos	Políticas Públicas
Incluem: Riqueza e renda; Inflação, recessão, desemprego; desempenho educacional; qualidade ambiental; pobreza; composição racial; composição religiosa e étnica; saúde e longevidade; desigualdade, discriminação	Incluem: Federalismo; separação de poderes; pesos e contrapesos; partidos políticos; grupos de interesse; forma (ou comportamento) de votação; burocracia; estruturas de poder; Congresso, presidente, tribunais.	Incluem: Direitos civis; políticas educacionais; políticas de bem-estar; políticas de saúde; justiça criminal; tributação; gastos e déficits; políticas de defesa; e segurança interna.

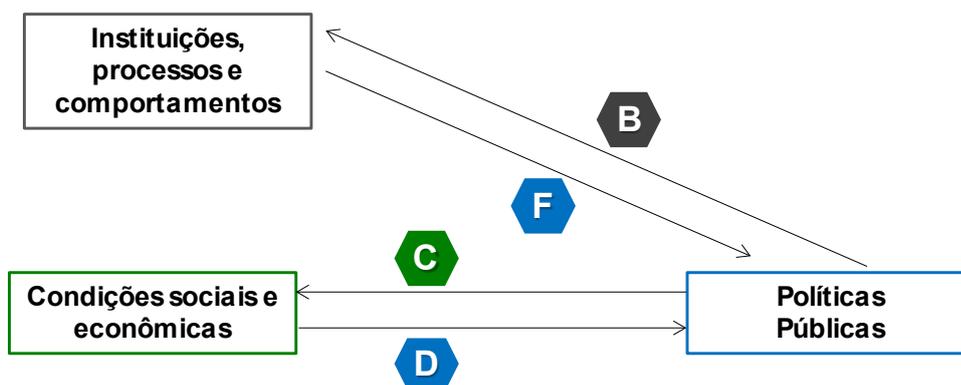
Além disso, cada ligação possui uma interpretação. Veja a seguir:

• **Examinando as causas**

Na análise de políticas públicas vamos examinar os efeitos ou influências das instituições, processos e comportamentos sobre as políticas públicas (Ligação B) e como as condições econômicas e sociais influenciam as políticas públicas (Ligação C), na **FIGURA 6**.

<p>Ligação A</p> <p>Quais são os efeitos das condições sociais e econômicas sobre as instituições governamentais, processos e comportamento?</p>	<p>Ligação D</p> <p>Quais são os efeitos das políticas públicas (feedback) sobre as condições econômicas e sociais?</p>
<p>Ligação B</p> <p>Quais são os efeitos das instituições políticas e governamentais, processos e comportamentos sobre políticas públicas?</p>	<p>Ligação E</p> <p>Quais são os efeitos das instituições políticas e governamentais, processos e comportamentos (feedback) sobre as condições sociais e econômicas?</p>
<p>Ligação C</p> <p>Quais são os efeitos das condições econômicas e sociais sobre as políticas públicas?</p>	<p>Ligação F</p> <p>Quais são os efeitos das políticas públicas (feedback) sobre as instituições governamentais, processos e comportamento?</p>

FIGURA 6 – As Causas das Políticas Públicas



Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de DYE (2008).

• **Causas:**

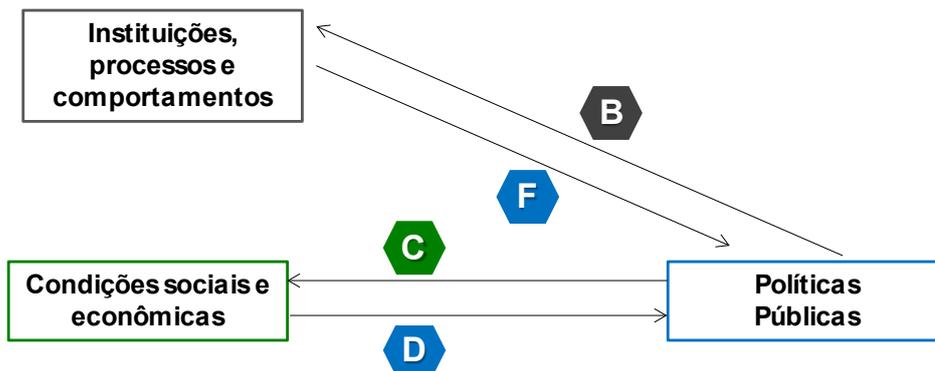
- Considerando a Ligação B, na FIGURA 6, poderíamos questionar: Existe alguma diferença nos impostos e nível de gastos se um partido (Democratas ou Republicanos, nos EUA) controla a presidência ou o Congresso?
- Já observando a Ligação C, poderíamos pensar em: Quais os efeitos de uma mudança nas atitudes públicas a respeito de raça sobre a política de direitos civis?

“Em termos científicos, quando estudamos **as causas das políticas públicas**, as **políticas** tornam-se **variáveis dependentes**, e **seus vários [fatores] determinantes**, político, social, econômico, e cultural, tornam-se **as variáveis independentes**”.

- **Examinando as consequências**

As consequências são chamadas de avaliação. Que diferença, se existe, a política pública faz sobre a vida das pessoas? Vamos observar na **FIGURA 7** as consequências das políticas públicas.

FIGURA 7 – As Consequências das Políticas Públicas



Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de DYE (2008).

- **Consequências:**

- Considerando a Ligação F, na FIGURA 7, podemos analisar qual o impacto da política de imigração no EUA, ou a flexibilização do acesso às armas no Brasil, sobre a popularidade do Presidente?
- Também podemos estar interessados em examinar o impacto das políticas públicas sobre as condições sociais, como, por exemplo, analisar se cortes de recursos nas políticas de benefício social (transferência de renda) encorajam as pessoas a trabalhar? Ligação D, na FIGURA 7.

“Em termos científicos, quando estudamos as **consequências** das políticas públicas, as políticas tornam-se **variáveis independentes**, e seus impactos político, social, econômico, e cultural sobre a sociedade tornam-se as **variáveis dependentes**”.

Na esfera de análise de políticas públicas, segundo Dye, **o agente primário** da *public-policy-making* (formulação de políticas públicas) é um **governo**. A *policy-making* (formulação de políticas) envolve uma decisão fundamental do governo: fazer ou não fazer algo em relação a um problema. Como afirma o autor, **a política é uma decisão consciente do governo**, mesmo que ocorram efeitos não intencionais em consequência de uma política pública.

Ao considerar a definição de William Jenkins, a *policy-making* é um **processo dinâmico** e resultado de um “conjunto de decisões inter-relacionadas” tomadas por diferentes indivíduos e órgãos de governo. O **conteúdo de uma política** envolve não só a “seleção de objetivos, como também de meios”. A **capacidade do governo** para implementar suas decisões também se constitui em uma variável-chave no processo de *policy-making*.

Análise de Políticas Públicas: Categorias

Analysis of policy	Analysis for policy
<ul style="list-style-type: none"> • Processo de elaboração da política em si; • Assume uma orientação descritiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Auxiliar os formuladores de política; • Agregar conhecimento ao processo de elaboração de políticas; • Tem um caráter prescritivo.



QUESTÕES PARA REFLEXÃO

A *administração pública* deve ser ensinada com uma inclinação para a prática: o que a administração pública faz?

Reflexão: adicionar contexto ao conteúdo.

Papel do Analista (burocrata/pesquisador/estudante/cidadã/ cidadão): Adquirir conhecimentos teóricos e desenvolver habilidades práticas. Os analistas de políticas, dentro e fora do governo, têm uma preocupação profissional com as políticas públicas. Eles trabalham no desenvolvimento de soluções de políticas públicas por meio do estudo dos problemas públicos e das várias alternativas ou escolhas de políticas que podem ser feitas. Acadêmicos em universidades e instituições de pesquisa compartilham alguns dos mesmos interesses como analistas de políticas, mas também podem estar preocupados com a construção de conhecimento geral e teoria avançada, por exemplo, do processo político ou do desempenho de instituições governamentais (KRAFT; FURLONG, 2007, p. 19, tradução nossa). E, ainda, aquelas ou aqueles cidadãos que por razões profissionais carecem de aprofundar seus conhecimentos, ou que têm fortes interesses pessoais no governo e na política pública, o sistema político dos países democráticos oferece inúmeras oportunidades para tais interesses sejam, por si só, um bom motivo para estudar a política pública.

Resultados esperados: adquirir um conjunto de conhecimentos e habilidades tornando-se cidadãos engajados, contribuir para o bem comum e o interesse público.

1.1. Modelos Analíticos⁴

De acordo com Dye (2008, p. 11), um modelo é uma representação simplificada de algum aspecto do mundo real. Os modelos que vamos estudar em Políticas Públicas são modelos conceituais, que tentam:

- Simplificar e clarear nosso pensamento sobre política e políticas públicas;
- Identificar aspectos importantes de problemas políticos (a ser solucionados por políticas públicas);
 - Auxiliar a comunicação com foco sobre características essenciais da vida política;
 - Direcionar nossos esforços para melhor compreender políticas públicas, entendendo o que é importante e o que não é;
 - Considerar as explicações para políticas públicas e prever suas consequências.
- Os modelos constituem importantes ferramentas analíticas para investigar e compreender como as políticas públicas são produzidas.

⁴ Os modelos apresentados neste tópico foram publicados por Thomas R. Dye, no 2º capítulo do livro *Understanding Public Policy – Models of Politics: some help in thinking about public Policy*, cuja primeira edição é de 1992, estando em sua 12ª edição, em 2008, pela Person Prentice Hall. O texto no qual nos apoiamos, foi traduzido por Francisco G. Heidemann e apresentado no capítulo 3 do livro *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm, organizadores; Tomás de Aquino Guimarães, apresentação. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 3ª edição, 2014.



VOCÊ SABIA?

- ⇒ Os modelos não foram desenvolvidos com a finalidade de estudar as Políticas Públicas;
- ⇒ Cada um oferece uma maneira diferente de pensar as Políticas Públicas;
- ⇒ Sugerem causas e consequências gerais de Políticas Públicas.

Para conhecer um pouco mais sobre cada modelo, consulte o texto:

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas Públicas. In: HEIDEMANN F. G.; SALM, J. F. (Orgs). **Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 3ª Edição, 2014.

A tipologia de modelos mais simples, que será apresentada neste tópico de forma resumida, é derivada de modelos da literatura de ciências sociais aplicadas, revistos por Thomas R. Dye, conforme esclarecem Heidemann e Salm (2014, p.103).

Vários modelos foram desenvolvidos visando compreender a vida política. As principais abordagens são:

- Modelo Institucional;
- Modelo de Processo;
- Modelo de Grupos;
- Modelo de Elites;
- Modelo Racional;
- Modelo Incremental;
- Teoria dos Jogos;
- Teoria da Opção Pública;
- Modelo Sistêmico.

Segundo Dye (2008, tradução nossa) estes modelos não em nenhum sentido competitivos entre si no sentido que nenhum deles pode ser considerado “o melhor”.

• Modelo Institucional

Tradicionalmente a ciência política tem sido definida como o estudo das instituições governamentais. As atividades políticas geralmente giram em torno de instituições governamentais específicas, como o Congresso, a Presidência, os Tribunais, os Estados, os Municípios, e outras. São essas instituições que têm autoridade para estabelecer, implementar e fazer cumprir as políticas públicas.

A relação entre políticas públicas e instituições governamentais é muito próxima. Uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental. Essas instituições dão às políticas públicas três características distintas: (a) **legitimidade**, as políticas públicas são consideradas em geral obrigações legais e exigem lealdade dos cidadãos; (b) as políticas governamentais envolvem **universalidade**, pois dizem respeito a todas as pessoas na sociedade; e (c) o governo monopoliza o **poder de fazer** a sociedade **cumprir**, ou seja, **de coerção**, pois somente o governo pode legitimamente prender aqueles que violam as suas políticas.

Em síntese, podemos dizer que o modelo enfatiza o papel do Estado na produção de políticas públicas.

• Modelo de Processo

Segundo Dye (2014, p. 14, tradução nossa) “atualmente os processos e comportamentos políticos são um foco central da Ciência Política. Desde a II Guerra Mundial, a moderna Ciência Política “comportamental” vem estudando as atividades dos eleitores, grupos de interesse, legisladores, presidentes, burocratas, juizes e outro atores políticos. Tendo como um dos seus objetivos principais descobrir padrões identificáveis de atividades ou “processos”.

Numa tentativa de agrupar várias atividades com base em sua relação com as políticas públicas, alguns cientistas políticos obtiveram como resultado um conjunto de *policy-process* ou processos político-administrativos, como apresentado no **QUADRO 3**.

O modelo de processo é útil para nos auxiliar a compreender as várias atividades envolvidas na elaboração de políticas públicas (no policymaking) . Devemos manter em mente que a elaboração de políticas públicas (policymaking) envolve a montagem da agenda (capturando a atenção dos policymakers); formulação de propostas (planejando e selecionando as opções de política), legitimando a política (desenvolvendo suporte político, obter a aprovação do Congresso, do presidente ou do tribunal); implementando a política (Criando burocracias, gastando dinheiro, fazendo cumprir as leis); e avaliando a política (descobrir se as políticas funcionam, se são populares).

QUADRO 3 – PROCESSO POLÍTICO	
ESTÁGIO	DESCRIÇÃO
Identificação do Problema	A identificação de problemas de política através da demanda de indivíduos ou grupos por ação do governo.
Montagem da Agenda	Concentrar a atenção dos meios de comunicação de massa e dos funcionários públicos em problemas públicos específicos para decidir quais os problemas serão tratados.
Formulação da Política	Desenvolver propostas de políticas (pelos grupos de interesse) para resolver as questões e os problemas.
Legitimação da Política	Selecionar uma proposta. Articular um apoio político para ela (Congresso, presidente, tribunais). Transformá-la em lei.
Implementação da Política	Implementar as políticas por meio das burocracias governamentais, gastos públicos, regulamentos, e outras atividades do Executivo (de agências executivas).
Avaliação da Política	Avaliação das políticas pelos próprios órgãos governamentais, consultores externos, mídia e público em geral.

Fonte: Dye (2014, p. 14, tradução nossa) e Heidemann; Salm (2014, p. 114).

• Modelo de Grupos

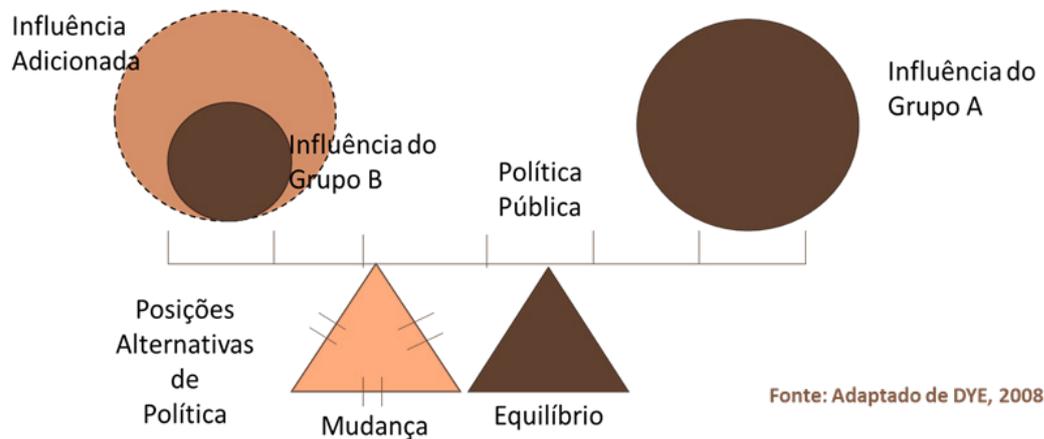
A teoria dos grupos começa com a proposição que a **interação entre os grupos** é o **fato central da política**⁵. Indivíduos com interesses comuns se unem formalmente ou informalmente para apresentar suas demandas ao governo. Segundo o cientista político David Truman, um **grupo de interesse** é “um grupo de atitude compartilhada que faz certas reivindicações sobre outros grupos na sociedade”; esse grupo torna-se político “se e quando apresenta reivindicações por intermédio de ou a quaisquer instituições

⁵ A afirmação clássica sobre a teoria dos grupos é de David B. Truman. *The Governmental Process* (New York: Knopf, 1951).

governamentais”. Os indivíduos são importantes na política quando agem como parte integrante ou em nome de **grupos de interesse**. O grupo torna-se a ponte essencial entre o indivíduo e o governo. A **política** é, na verdade, a *luta entre os grupos para influenciar as políticas públicas*. A tarefa do sistema político é administrar o conflito entre os grupos, mediante: (1) estabelecimento das regras do jogo para luta entre grupos; (2) a negociação de acordos e o equilíbrio de interesses; (3) a oficialização dos acordos na forma de políticas públicas; (4) cumprimento efetivo desses acordos.

Segundo os teóricos de grupo, a política pública é, em qualquer momento no tempo, **o equilíbrio** alcançado na luta entre grupos (**FIGURA 8**). Esse equilíbrio é determinado pela **influência relativa** de **cada grupo de interesse**. Pode-se esperar que mudanças na influência relativa de quaisquer grupos de interesse resultem em mudanças nas políticas públicas; a política poderá se orientar na direção desejada pelos grupos que ganham influência e se afastar das aspirações dos grupos que perderam a influência.

FIGURA 8 – Modelo de Grupo



Fonte: Dye, 2014.

A influência dos grupos é determinada por seu tamanho, riqueza, poder organizacional, liderança, acesso aos tomadores de decisão (*decision makers*) e coesão interna. Em suma, é tarefa do sistema político administrar o conflito entre os grupos:

- Estabelecer regras do jogo para luta entre os grupos;
- Negociação de acordos e o equilíbrio dos interesses;
- Oficializar acordos na forma de políticas públicas;
- Assegurar o cumprimento efetivo desses acordos.

• Modelo de Elites

A política pública pode também ser vista como das **preferências e valores** de uma **elite governante**⁶. Embora muitas vezes se afirme que a política pública reflete as demandas do povo, isso pode expressar mais o mito do que a realidade da democracia de um país. A teoria das elites sugere que:

- A política pública é resultado das preferências da elite governante;
- Segundo a teoria das elites o povo é apático e mal informado;

⁶ Ver Thomas R. Dye e Harmon Zeigler. *The Irony of Democracy*, 12th ed. (Belmont, CA: Wadsworth, 2003).

- Que as elites realmente moldam a opinião das massas sobre questões políticas mais do que as massas moldam a opinião da elite;
- As políticas públicas traduzem as preferências das elites;
- Os funcionários públicos apenas executam as políticas estabelecidas pela elite.
- As políticas vêm de cima para baixo, das elites para as massas, elas não se originam das demandas das massas (**FIGURA 9**).

FIGURA 9 – Modelo de Elite



Fonte: Dye, 2014.

Por meio da **FIGURA 9**, pode-se perceber que o modelo de elite implica que a **política pública não flui para cima**, ou seja, das demandas do povo, mas sim **para baixo**, fluindo dos interesses, valores e preferências **das elites para as massas**.

Então, resumidamente, podemos considerar que segundo a teoria das elites:

- A sociedade está dividida entre os poucos que têm poder e os muitos que não têm. Apenas um pequeno número de pessoas aloca valores para a sociedade; as massas não decidem a política pública;
- Os poucos que governam não são típicos das massas governadas. As elites são extraídas desproporcionalmente dos estratos socioeconômicos superiores da sociedade;
- O movimento de não elites para posições de elite deve ser lento e contínuo para manter a estabilidade e evitar a revolução. Somente os não-elites que aceitaram o consenso básico da elite podem ser admitidos nos círculos governantes;
- As elites compartilham consenso em nome dos valores básicos do sistema social e da preservação do sistema. Nos EUA, as bases do consenso da elite são o respeito à propriedade privada, à delimitação do governo; e à liberdade individual;
- A política pública não reflete as demandas das massas, mas sim os valores predominantes da elite. As mudanças nas políticas públicas serão incrementais e não revolucionárias;
- As elites ativas estão sujeitas a relativamente pouca influência direta das massas apáticas. As elites influenciam as massas mais do que as massas influenciam as elites.

Quais são **as implicações da teoria da elite para a análise política**? Primeiro, o elitismo implica que a política pública não reflete tanto as demandas do povo quanto os interesses, valores e preferências das elites. Portanto, as **mudanças e inovações** nas políticas públicas ocorrem como resultado de redefinições de seus próprios valores pelas elites. Por causa do **conservadorismo** geral das elites – isto é, seu **interesse em preservar o sistema** – a **mudança** na política pública será **incremental** ao invés de revolucionária. As políticas públicas são frequentemente modificadas, mas raramente substituídas. Mudanças na natureza do sistema político ocorrem quando os eventos ameaçam o sistema, e as elites, agindo com base no interesse próprio esclarecido, instituem reformas para preservar o sistema e seu lugar nele. Os valores das elites podem ser muito “públicos”. Um senso de nobreza obrigatória pode permear os valores da elite, e o bem-estar das massas pode ser um elemento importante na tomada de decisões da elite. Elitismo não significa necessariamente que a política pública será hostil ao bem-estar das massas, mas apenas que a responsabilidade pelo bem-estar das massas recai sobre os ombros das elites, não no das massas.

Em segundo lugar, **o elitismo** vê as **massas** como amplamente **passivas, apáticas e mal informadas**; os sentimentos das massas são mais frequentemente manipulados pelas elites, ao invés de os valores das elites serem influenciados pelos sentimentos das massas; e, na maioria das vezes, a comunicação entre elites e massas flui [de cima] para baixo. Portanto, as eleições populares e a competição partidária não permitem que as massas governem. **Questões políticas** raramente são decididas pelo povo por meio de eleições ou pela apresentação de alternativas políticas pelos partidos políticos. Em sua maioria, essas instituições “democráticas” – **eleições e partidos** – são importantes apenas por seu valor simbólico. Eles ajudam a vincular as massas ao sistema político, dando-lhes um papel a desempenhar no dia da eleição e um partido político com o qual possam se identificar. O elitismo afirma que **as massas** têm, na melhor das hipóteses, apenas uma **influência indireta** sobre o comportamento de **tomada de decisão** das **elites**.

O **elitismo** também afirma que as elites compartilham um consenso sobre as normas fundamentais subjacentes ao sistema social, que as **elites** concordam com as **regras básicas do jogo**, bem como com a continuação do próprio sistema social. A **estabilidade do sistema**, e mesmo **sua sobrevivência**, depende do **consenso da elite** em nome dos valores fundamentais do sistema, e somente as alternativas políticas que se enquadram no consenso compartilhado serão consideradas seriamente. É claro que o elitismo não significa que os membros da elite nunca discordem ou nunca compitam uns com os outros pela preeminência. É improvável que alguma vez tenha existido uma sociedade em que não houvesse competição entre as elites. Mas o elitismo implica que a competição se concentra em uma gama muito estreita de questões e que as elites concordam com mais frequência do que discordam.

- **Modelo Racional**

O **modelo de política racional** sustenta que a política é o cumprimento eficiente de metas. Envolve o cálculo de todos os valores sociais, políticos e econômicos sacrificados ou alcançados pela política pública. A política racional leva ao “**máximo ganho social**”, isto é, políticas cujos ganhos sociais superem os custos.

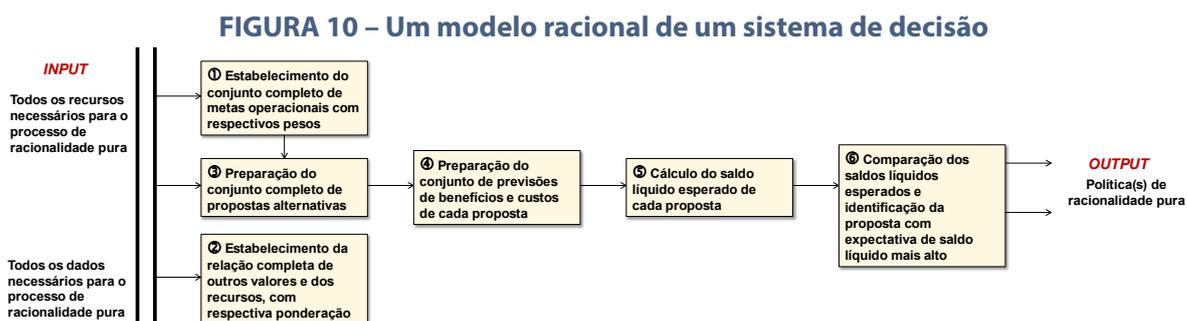
Existem duas importantes orientações nesta definição de máximo ganho social. Primeiro, nenhuma política deve ser adotada se seus custos excedem seus benefícios. Em

segundo lugar, os tomadores de decisão devem selecionar, dentre as opções políticas, aquela que produza o maior benefício em relação a seus custos. Ou seja, uma política é racional quando a diferença entre os valores que alcança e os valores que sacrifica é positiva e maior do que qualquer outra alternativa de política. Não se deve ver o racionalismo em uma “estrutura monetária estreita”, na qual os valores sociais básicos são sacrificados pela economia de dinheiro. O racionalismo envolve o cálculo de todos os valores sociais, políticos e econômicos sacrificados ou alcançados por uma política pública, não apenas aqueles que podem ser medidos monetariamente.

Para selecionar uma política racional, os formuladores de políticas devem: (1) conhecer todas as preferências de valor da sociedade e seus pesos relativos; (2) conhecer todas as alternativas de política disponíveis; (3) conhecer todas as consequências de cada alternativa de política; (4) calcular a razão dos benefícios e custos para cada alternativa de política; e (5) selecionar a alternativa de política mais eficiente. Essa **racionalidade** assume que as **preferências de valor da sociedade como um todo** podem ser conhecidas e ponderadas. Não basta conhecer e pesar os valores de alguns grupos e não de outros. *Deve haver uma compreensão completa dos valores sociais.* A formulação racional de políticas também requer informações sobre políticas alternativas, a **capacidade preditiva** de prever com precisão as consequências de políticas alternativas e o **conhecimento específico** para calcular corretamente a relação entre custos e benefícios. Finalmente, a formulação racional de políticas requer um sistema de tomada de decisão que facilite a racionalidade na formulação de políticas. Um diagrama desse sistema é mostrado na **FIGURA 10**.

O modelo racional assume um acordo completo sobre os objetivos, conhecimento de alternativas política, e a capacidade de calcular e selecionar as políticas com os maiores benefícios e os menores custos.

- Aplica-se o modelo de máximo ganho social à formulação de políticas públicas na análise de benefício/custo.



Fonte: Dye, 2014; Heidemann e Salm (2014, p.1 24).

Em síntese, no modelo racional um **sistema de tomada de decisão**: necessário para formulação racional de políticas e os formuladores de políticas públicas devem conhecer todas:

- As preferências valorativas e pesos relativos da sociedade;
- Propostas disponíveis de políticas;
- Consequências de cada proposta alternativa;
- Coeficientes Benefício/Custo de cada proposta;
- Selecionar a proposta mais eficiente, com base em todas as informações relevantes.

O Modelo de *máximo ganho social* é usado para pensar sobre o melhor tamanho para o governo. O orçamento governamental deve crescer até atingir o máximo ganho líquido que, uma vez alcançado, não se deve aumentar os gastos.

No entanto, existem muitas barreiras para a tomada de decisões racionais, tantas, na verdade, que raramente ocorrem no governo. No entanto, o modelo continua sendo importante para fins analíticos porque ajuda a identificar barreiras à racionalidade. E Dye (2008, p.15) acrescenta, Ele [o modelo] ajuda a colocar a questão: Por que a formulação de políticas não é um processo mais racional? No início, podemos supor vários obstáculos importantes para a formulação racional de políticas.

As barreiras podem ser compreendidas como as dificuldades para:

- Identificar claramente benefícios sociais x benefícios de grupos x benefícios individuais;
- Os benefícios e custos conflitantes não podem ser comparados (dignidade individual e aumento de imposto);
- Formuladores de políticas públicas não são motivados a maximizar o ganho social;
- Custos elevados e tempo disponível para coleta de dados;
- Uso de técnicas analíticas x conhecimento dos formuladores de políticas públicas.

Tome Nota: Racionalidade Limitada e Incrementalismo

Antes de prosseguirmos estudando os modelos analíticos, vamos explorar um pouco mais o tema da “decisão racional”.

Smith e Larimer (2009), no capítulo 3 do livro *The public theory primer*, publicado pela editora Westview Press, discutem aspectos do modelo racional apresentando o trabalho seminal de Herbert Simon, *Administrative Behavior* (1947) que, segundo os autores, forneceu por mais de meio século uma base para a compreensão de como as escolhas políticas são feitas. No ponto central da teoria de Simon está a noção de que as pessoas não são atores completamente racionais, mas sim limitadas por restrições cognitivas e ambientais. Os atores políticos não operam com informações completas nem se envolvem em análises exaustivas de custo-benefício ao tomar decisões políticas. Em vez disso, os formuladores de políticas fazem concessões, adaptando-se à situação em questão.

A teoria da decisão racional implica que as pessoas operam com informações completas e se envolvem em análises exaustivas de custo-benefício ao tomar decisões políticas. Simon desafiou essa suposição de frente ao sugerir que atores políticos e organizações empregam processos racionais de tomada de decisão é irreal.

Para Simon, a tomada de decisão é mais bem caracterizada pelo que é conhecido como “racionalidade limitada”. O princípio básico da racionalidade limitada é que os humanos são intencionalmente racionais, mas são impedidos de se comportar de maneira totalmente racional devido a limitações cognitivas. Os seres humanos são simplesmente limitados em sua capacidade de se envolver em uma busca exaustiva de todas as alternativas possíveis ao tomar decisões. Memória, capacidade de atenção, capacidade de processamento de informações e assim por diante, limitam a capacidade de uma pessoa de alcançar a racionalidade completa. Em vez disso, a busca de informações é incompleta e as pessoas escolhem entre opções que não são completamente ótimas, mas são boas o suficiente para a situação (Simon 1947). Tal comportamento, rotulado por Simon, é melhor caracterizado como satisfatório [“satisficing”, aceitar uma opção disponível como satisfatória (tradução e adição de texto nossa)] que permite que os formuladores de po-

líticas (policymakers) tomem decisões, que embora não sejam completamente racionais, são capazes de resolver o problema em questão. Em outras palavras, os policymakers tomam a melhor decisão dada a situação (Smith; Larimer, 2009, p.50-51, tradução nossa).

- **Modelo Incremental**

No modelo incremental os atuais programas, políticas e despesas são considerados como ponto de partida, e assim a política pública é uma continuação das existentes nos governos anteriores. A legitimidade dos programas atuais é aceita pelos formuladores que concordam em dar continuidade às políticas anteriores. As políticas dos governos anteriores são mantidas apenas modificações incrementais. O cientista político **Charles Lindblom** (1959) foi o primeiro a apresentar o modelo incremental sendo uma crítica ao modelo racional de tomada de decisão (DAY, 2008; SMITH E LARIMER, 2009).

Conforme Lindblom, os **tomadores de decisão** (decision makers) não revisam anualmente toda gama de políticas existentes e de propostas de políticas, identificando os objetivos sociais, pesquisando os benefícios e custos de políticas alternativas para atingir os objetivos, fazendo um ranqueamento das preferências de cada política alternativa em termos dos máximos benefícios líquidos, para tomar a decisão com base em toda a informação relevante. Ao contrário, restrições de tempo, informação, e custos impedem que os formuladores de políticas identifiquem toda a gama de alternativas políticas e suas consequências. As restrições da política impedem o estabelecimento de metas sociais claras e o cálculo preciso de custos e benefícios.

O incrementalismo é conservador porque os programas, políticas e gastos existentes são considerados como base, e a atenção é concentrada em novos programas e em aumentos, reduções ou modificações dos programas atuais. Os policymakers (formuladores de políticas) geralmente aceitam a legitimidade de programas já estabelecidos e tacitamente concordam em continuar as políticas anteriores.

Pode-se considerar que isto ocorre porque os formuladores (a) não dispõem de tempo, recursos financeiros, informações para pesquisar todas as alternativas às políticas em vigor; (b) há incerteza quanto às consequências de formular/implementar políticas totalmente novas; (c) os recursos investidos podem ser volumosos, desencorajando qualquer mudança radical; (d) o incrementalismo é politicamente conveniente (mudanças incrementais são mais facilmente recebidas, facilitam acordos); (e) as características dos formuladores de políticas conduzem ao modelo incremental: terminam a busca assim que encontram **uma solução que funcione**.

As próprias características dos policymakers também recomendam o modelo incremental. Raramente os seres humanos agem para maximizar todos os seus valores; mais frequentemente eles agem para satisfazer demandas particulares.

E Thomas R. Dye acrescenta que na ausência de quaisquer objetivos ou valores sociais acordados, é mais fácil para o governo de uma sociedade pluralista continuar os programas existentes, em vez de se engajar no planejamento de políticas gerais para objetivos sociais específicos.

- **Teoria dos Jogos**

A Teoria dos Jogos é o estudo das decisões em situações em que dois ou mais participantes racionais tem que fazer escolhas. Sob a ótica da teoria dos jogos a política é vista como escolha racional de atores em uma situação competitiva.

A teoria dos jogos é o estudo de decisões racionais em situações em que dois ou mais participantes têm opções de fazer e o resultado depende das escolhas feitas por cada um deles. Aplicada à formulação de políticas públicas em que não existe uma escolha a fazer que seja independentemente melhor que outras – os melhores resultados dependem daquilo que os outros façam. Os participantes adotam estratégias. A estratégia pode tanto minimizar a perda máxima quanto maximizar o ganho mínimo.

Um componente importante da teoria dos jogos é a noção de dissuasão. A dissuasão é o esforço para impedir que um oponente empreenda uma ação, inspirando as consequências da ação. Os jogadores se envolvem em dissuasão quando ameaçam seus oponentes com ações de retaliação que prometem impor custos a seus oponentes que excedem, em muito, quaisquer benefícios que seus oponentes possam imaginar ao realizar essas ações. O sucesso da dissuasão depende da credibilidade da ameaça retaliatória e da racionalidade do oponente. Os oponentes devem realmente acreditar que suas ações realmente resultarão em respostas retaliatórias que infligirão custos inaceitáveis a si mesmos, a seu povo ou a sua nação. Os oponentes que realmente não acreditam que um ataque de retaliação ocorrerá não são dissuadidos. Além disso, os oponentes devem ser racionais - os oponentes devem pesar os custos e benefícios potenciais de suas ações e escolher um curso de ação que não resulte em custos que excedam os ganhos. Os oponentes que são irracionais - que não consideram os custos de suas ações para si mesmos, ou para seu povo ou para sua nação - não são dissuadidos.

E nas aplicações, como em conflitos (situação de guerra) esta pode ser adotada pela diplomacia internacional para negociação e articulação de coalizões nas Nações Unidas e outras situações políticas.

Em síntese:

- Modelo abstrato e dedutivo;
- É uma forma de racionalismo;
- Estratégia: tanto minimiza a perda máxima quanto maximiza o ganho mínimo;
- É frequentemente aplicada em conflitos internacionais.

• Teoria da Opção Pública ou Teoria da Escolha Pública (Public Choice)

A teoria da opção pública é o estudo econômico da tomada de decisão fora do âmbito do mercado, especialmente à aplicação de análises econômicas à formulação de políticas públicas.

A teoria da opção pública refuta a noção de que os indivíduos agem de uma maneira no foro político e de outra no contexto de mercado. Parte da premissa que todos os atores políticos procuram maximizar seus benefícios pessoais tanto no meio político quanto ambiente do mercado. As pessoas perseguem o interesse próprio tanto na política quanto no mercado, e mesmo agindo pelo auto interesse conseguem se beneficiar reciprocamente por meio da tomada de decisão coletiva. O próprio governo sugere um contrato social entre os indivíduos. A teoria reconhece que o Governo deve exercer funções que o mercado não consegue desempenhar – ex.: prover bens públicos.

Considera-se a política como deliberação coletiva de indivíduos movidos pelo auto interesse. Sendo que o *Homo economicus* visa maximizar benefícios pessoais e o *Homo politicus* representa o espírito público.

“Políticos e burocratas estão interessados em reelegerem-se, amealhar generosas contribuições de campanha, engordar os orçamentos das repartições, conquistar maior autoridade e prestígio e aumentar o poder do governo”.

“Todos os atores políticos procuram tornar máximos seus benefícios pessoais tanto na política quanto no mercado”.

James Buchanan – Prêmio Nobel de Economia, economista – autor da moderna teoria da opção pública

• Modelo Sistêmico

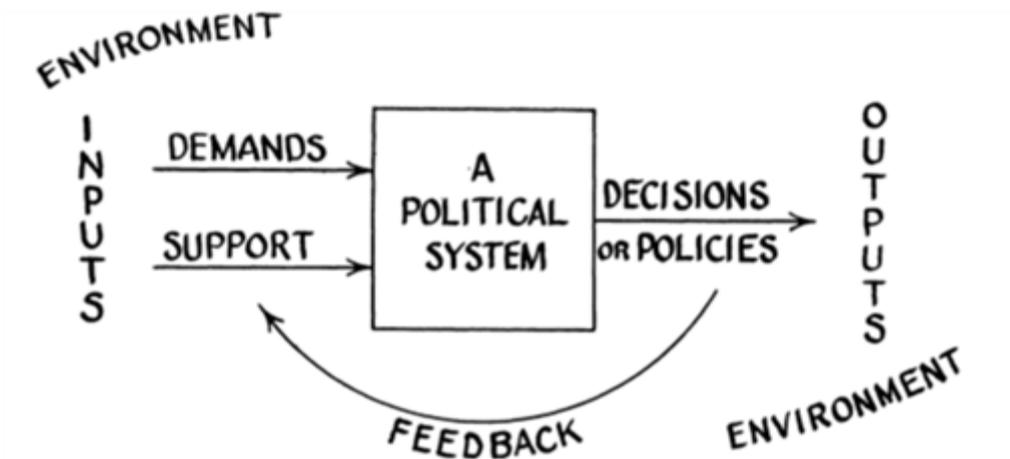
Para Hill e Hupe (2002, p. 9, tradução nossa) um dos modelos mais influentes de da relação entre política e administração é o “sistema político” de David Easton (1953). Os ‘inputs’ (entradas ou insumos) entram nesse sistema e as coisas que saem são chamadas de ‘outputs’ (produtos) e ‘outcomes’ (resultados). Na **FIGURA 11** apresenta-se o **Esquema do Modelo Sistêmico** originalmente proposto por David Easton, apresentado no artigo “An Approach to the Analysis of Political Systems”, publicado em 1957.

Parsons (2007, p.57-58, tradução nossa) afirma que o trabalho de David Easton (1953 e 1965), embora não seja considerado principalmente como “política pública”, representa uma contribuição vital para o estabelecimento de uma abordagem de política pública, como outros autores haviam afirmado, já que seu modelo de “sistema” exerceu enorme influência sobre a forma que outros estudos iniciais sobre políticas públicas (resultados ou outputs), na década de 1960 começou a conceituar a relação entre a formulação de políticas públicas, os resultados delas mesmas e seu ambiente mais amplo.

As principais características do modelo de Easton são a abordagem do processo de políticas públicas a partir dos inputs (insumos) recebidos na forma de fluxos do ambiente, mediado por canais de insumo (partidos, mídia, grupos de interesse); as demandas dentro do sistema político (inputs [insumos] internos) e sua conversão em resultados (outputs) e impactos das políticas públicas. Os “modelos” que dominaram este campo, a partir da década de 1960, derivam da combinação da abordagem de “estágios” proposta por Laswell, Simon e o modelo de “sistema político” de Easton (PARSONS, 2007, p.58, tradução nossa).

Sintetizando, pode-se dizer que a política é definida como resposta de um sistema político a forças geradas no ambiente. O sistema político é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados que funcionam para produzir alocações de valores para a sociedade. O Sistema refere-se ao conjunto de estruturas e processos inter-relacionados. As forças do ambiente que afetam o sistema político são os inputs. O ambiente configura-se no limite externo ao sistema político.

FIGURA 11 – Esquema do Modelo Sistemico



Fonte: www.jstor.org. Nota: Esquema do Modelo Básico de Easton - "a very primitive 'model' - for approaching the study of political life" (EASTON, 1957, p. 384).

Os **inputs** do modelo sistemico são recebidos pelo sistema na forma de demandas e apoios e as **demandas** vem de indivíduos ou grupos que agem para afetar o conteúdo da política pública. O ambiente constitui o limite externo ao sistema político, ou seja, o ambiente é qualquer condição ou circunstância definida como limite externo ao sistema político. Segundo Parsons (2007, p.57) as políticas públicas (outputs) resultam do ambiente, que se divide em:

- Entorno intra-social: Sistema ecológico; Sistema biológico; e Sistema social.
- Entorno extra-social: Sistemas políticos internacionais; Sistemas ecológicos internacionais; Sistemas sociais internacionais.

De acordo com Rua (2009) existem os **apoios passivos**, não exigem nenhum esforço especial por parte dos atores envolvidos. No entanto, **os apoios** podem ser também **ativos**, quando se trata de ações conscientes e deliberadas, como o envolvimento na implementação de determinados programas governamentais, a participação em manifestações públicas, etc. Os apoios podem ser **afirmativos**, quando expressam legitimação, credibilidade; ou **negativos**, quando representam a negação da legitimidade.

Uma forma de lidar com a complexidade do ambiente político e das políticas públicas, sem descartar a dinâmica sistêmica, é associar o modelo sistemico com o modelo do ciclo de política (*policy cycle*), que aborda as políticas públicas mediante a sua divisão em etapas sequenciais (RUA, 2009). Iremos apresentar o modelo do ciclo político no próximo tópico.

2. O Modelo de Processo: O Ciclo de política pública

Modelo de Processo, também conhecido como **Ciclo de Políticas Públicas** (*Police Cycle*), que foi proposto por Harold D. Lasswell (1951). O Ciclo de Políticas Públicas aborda as Políticas Públicas mediante sua divisão em etapas sequenciais. A primeira ideia de modelar o processo político-administrativo em termos de estágios foi apresentada por Lasswell e, desde então, diversos autores fizeram ajustes e apresentaram novos desenhos para o modelo de processo. Veja alguns exemplos no **QUADRO 4**.

QUADRO 4 – DIFERENTES TIPOLOGIAS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
Autor	Estágios
Laswell (1951)	<ul style="list-style-type: none"> • Sete estágios: → Inteligência; → Promoção; → Prescrição; → Invocação; → Conclusão; → Aplicação; e → Exame.
Frey (2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Cinco estágios: → Percepção e definição de problemas; → Agenda-setting; → Elaboração de programas e decisão; → Implementação; → Avaliação.
Howlett, Ramesh e Perl (2013)	<ul style="list-style-type: none"> • Cinco estágios: → Montagem de agenda; → Formulação; → Tomada de decisão; → Implementação; e → Avaliação.
Secchi, Coelho e Pires (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Sete estágios: → Identificação do problema; → Formação da agenda; → Formulação de alternativas; → Tomada de decisão; → Implementação; → Avaliação; e → Extinção.

Fonte: elaboração própria, com base nos autores citados no corpo do quadro.

Atualmente, as etapas comumente consideradas no Ciclo de Políticas Públicas são: percepção e definição de problemas; formação de agenda (*agenda-setting*); formulação de alternativas (*policy formulation*); tomada de decisão (*decision making*); implementação (*implementation*); avaliação (*evaluation*) e, por fim, a conclusão (eventualmente considerada como extinção). A esquematização dessas fases está ilustrada na **FIGURA 12**.

FIGURA 12 – CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fonte: Elaborada pelos autores.

Deve-se ressaltar que **as etapas são compreendidas não como um processo linear**, mas como uma unidade contraditória, em que o ponto de partida não está claramente definido e atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente ou as próprias etapas podem apresentar-se parcialmente superpostas. A correta compreensão do ciclo das políticas pode ser de grande valia para o gestor público (RUA, 2009).

Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. As fases do Ciclo de Políticas Públicas podem ser descritas conforme apresentado no **QUADRO 5**.

QUADRO 5 – FASES DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (POLICY CYCLE)	
Fase/Estágio	Descrição
Percepção e Definição de Problemas	Nesta fase o que interessa ao analista de políticas públicas é identificar, dentre um “número infinito” de problemas, os mais apropriados para tratamento político, os quais, inicialmente podem ser percebidos por grupos sociais, por políticos ou pela administração pública (FREY, 2000).
Definição de Agenda	A definição de agenda representa a lista de temas ou problemas que o governo ou atores não governamentais percebem como uma questão prioritária e envolve a definição dos temas que os agentes governamentais devem focar e direcionar suas ações (THEODOULOU, 1995).

(Continua)

QUADRO 5 – FASES DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (POLICY CYCLE) (CONTINUAÇÃO)	
Fase/Estágio	Descrição
Formulação	Esta fase tem como propósito estabelecer programas e/ou projetos para atender as demandas apresentadas pela sociedade, deve-se ter a convicção de que um problema/demanda social precisa ser dominado e administrado. Durante a formulação de políticas públicas, problemas, propostas e demandas são transformados em programas de governo (JANN; WEGRICH, 2007).
Implementação	Esta etapa compreende o conjunto de ações a serem realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a atender os objetivos estabelecidos, ou seja, trata das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente (RUA, 1997).
Monitoramento e Avaliação	Após a implementação de uma política e/ou programa é importante verificar seus impactos, efeitos e resultados. Dependendo dos resultados obtidos, pode-se suspender, ou, até mesmo, encerrar o ciclo de uma política e iniciar um novo ciclo, ou apenas modificar ou adaptar o programa anterior.
Terminação ou Conclusão	A fase da Terminação ou Extinção de política, é apresentada como o último estágio. A opção pela extinção constitui-se na interrupção do ciclo. Também conhecida como descontinuidade, morte ou terminação (policy termination). As políticas públicas também chegam ao fim (SOUZA; SECCHI, 2015).

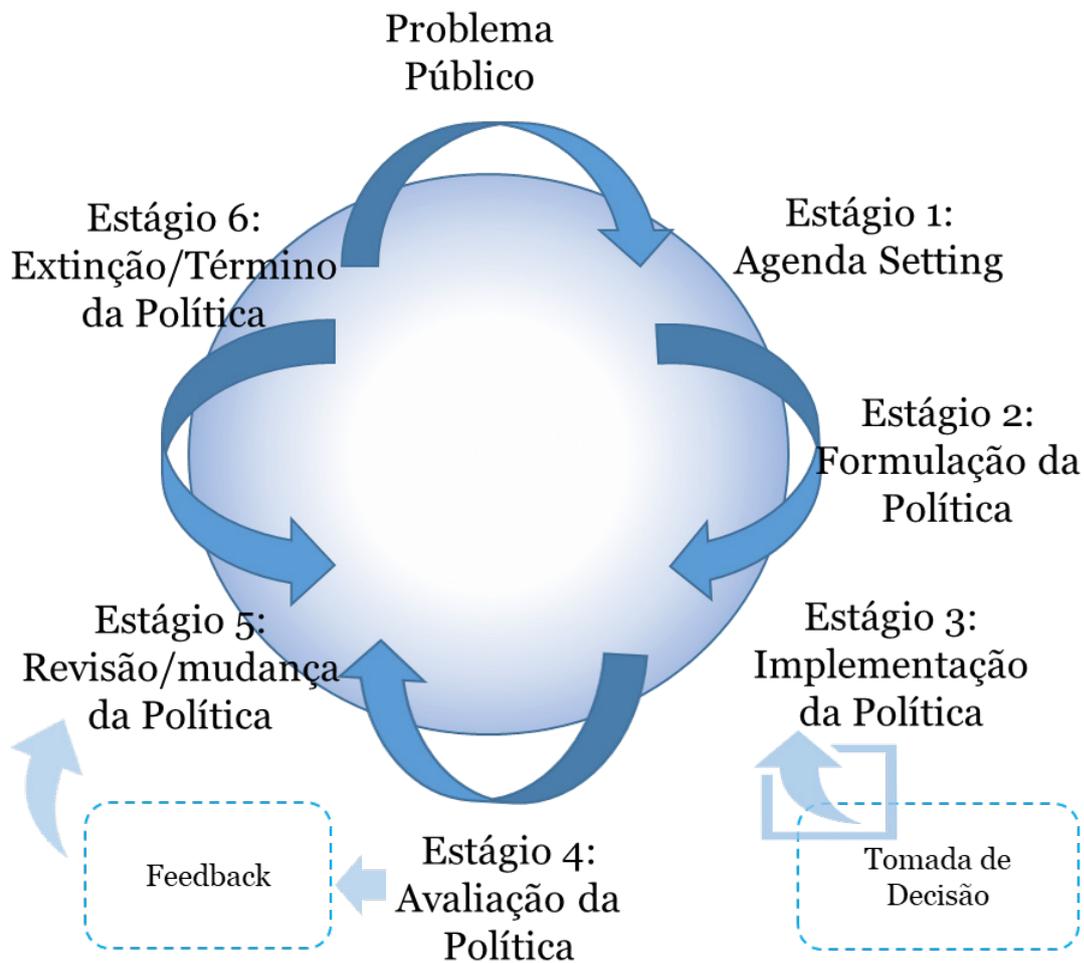
Fonte: elaboração própria com base nos autores citados no corpo do quadro.

O Ciclo de Políticas Públicas recebeu diversas críticas, tais como: é considerado um modelo simplificado e ideal; sendo que os processos políticos raramente apresentam começo e fim bem definidos e, portanto, as fases se misturam e as sequências se alteram (JANN; WEGRICH, 2007). Entretanto, é um modelo bem sucedido como a estrutura básica para estudos políticos e tornou-se ponto de partida para uma série de tipologias do processo político-administrativo das políticas públicas. Suas principais vantagens são: a flexibilidade; o caráter heurístico; é amplamente utilizado para organizar e sistematizar as pesquisas; e possui fácil visualização.

Com isso, a nossa proposta consiste em utilizar o Ciclo de Políticas Públicas como um marco de referência e não como um esquema rígido, valendo-se da sua vantagem de demarcar as fases do desenvolvimento das Políticas Públicas, o que possibilita seleção de questões e de variáveis particulares.

A seguir vamos nos debruçar um pouco mais para analisar as fases do ciclo político conforme apresentadas na **FIGURA 13**.

FIGURA 13 – CICLO POLÍTICO: ANÁLISE DAS SUAS FASES



Fonte: Elaborada pelos autores.

3.3. O Problema de Política

Parsons (2007, p. 117) argumenta que o foco das políticas se concentra em como os problemas são formados e enquadrados, e como eles se tornam, ou não, questões ou problemas dentro da agenda de políticas públicas. Para Jann e Wegrich (2007, p. 45) A formulação de políticas (*policy making*) pressupõe o reconhecimento de um problema político. O próprio reconhecimento do problema requer que um problema social tenha sido definido como tal e que a necessidade de intervenção do Estado tenha sido expressa. O segundo passo seria que o problema reconhecido fosse realmente colocado na agenda para consideração prévia da ação pública (agenda-setting). Questões a serem respondidas:

1. O que é um problema de política?
2. De que tipo eles são?
3. Por que uma definição precisa é importante?

Um problema de política representa um conjunto de “valores não realizados, necessidades ou oportunidades, que, entretanto identificadas, podem ser atingidas através da ação pública” (DUN, 1981, citado por GUESS; FARNHAM, 2000, p. 27). Os mesmos autores,

novamente citando Dun (1981), apresentam que “um problema de política pode ser visto como um “sistema de condições que produz insatisfação entre diferentes segmentos de uma comunidade (GUESS; FARNHAM, 2000, p. 27, tradução nossa). O problema de política é um evento que gera insatisfação além de um ou dois indivíduos. Os problemas de política devem ter uma base empírica, como, por exemplo, mortes nas estradas por acidentes.

“Os acidentes registrados em 2021 resultaram em 5.381 mortes, ante as 5.291 registradas no ano anterior”

“O tráfico de entorpecentes resultou na prisão de 4.079 pessoas em rodovias federais. A PRF ressalta que, desde 2001, vem apresentando números crescentes de apreensões de drogas por todo o país”.

“No ano passado, o recorde histórico foi em relação à quantidade de cocaína tirada de circulação das rodovias federais: 40 toneladas. Esse número é 25% maior do que o último recorde, que foi apreendido no ano de 2020”, informou a entidade”.

Publicado em 17/05/2022 - 11:24 Por Pedro Peduzzi – Repórter da Agência Brasil - Brasília

Em alguns casos os problemas de política podem ser desdobrados em categorias como complicados, complexos e simples. Dessa forma, a questão (*issue*) como definir e distinguir os problemas para a tomada de decisão (*decision making*) com o fim de evitar futuras crises políticas (GUESS; FARNHAM, 2000, p. 29, tradução nossa).

A definição precisa de um problema é confundida com a realidade que a mesma informação pode ser diferentemente interpretada. Diferentes definições de problema derivam do fato que diferentes grupos de eleitores ou stakeholders o estão definindo. Isto pode levar a políticas públicas que resultam em custos e benefícios distribuídos desproporcionalmente entre os grupos de interesse afetados. O(s) stakeholder(es) com o maior número de recursos políticos (técnicos, sofisticação, recompensas/punições, carisma e apoiadores “com mais força”) terá maior influência na definição do problema e na seleção final das alternativas (GUESS; FARNHAM, 2000, p. 29-30, tradução nossa). Ex.: diferentes interpretações sobre o problema da pobreza.

Em geral, a seleção de um problema depende de uma técnica apropriada, dependendo primeiro de uma avaliação preliminar de dados, tendências de dados, causalidade entre variáveis e posições relevantes de stakeholders.

Segundo Guess e Farnham (2000), fundamentados em Dunn (1981, p. 104; 2007, p.79-81), os problemas podem ser divididos em três classes:

- **Bem estruturados:** aqueles que envolvem um ou poucos tomadores de decisão e um pequeno conjunto de políticas alternativas. Baixo nível de problemas operacionais: Ex.: planejamento dos “serviços municipais”.
- **Moderadamente estruturados:** Envolve um ou alguns tomadores de decisão e um relativamente limitado número de alternativas. Ex.: “seguro social”.
- **Mal estruturados:** Envolve muitos diferentes tomadores de decisão cujas utilidades (valores) são desconhecidos ou impossíveis de serem ordenados (ranking). Ex.: Problema do tabaco.

**ENTENDENDO OS TERMOS:****PROBLEMS versus ISSUES**

podemos traduzir como:

PROBLEMAS versus QUESTÕES

Se os **PROBLEMAS** são sistemas, segue-se que as **QUESTÕES** políticas também o são. Questões políticas não envolvem apenas desacordos sobre cursos de ação reais ou potenciais, mas também refletem visões conflitantes sobre a natureza dos próprios problemas.

DUNN (2007).

Fundamentados em Dunn (1994, p. 165), os referidos autores apresentam técnicas que podem auxiliar na estruturação do problema, que são apresentados no **QUADRO 6**.

QUADRO 6 – MÉTODOS PARA DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Método	Descrição
Análise de Fronteira	<ul style="list-style-type: none"> • Amostragem por saturação • Eleger representantes para stakeholders que competem entre si • Construir distribuição de frequência das novas representações
Análise de Classificação	<ul style="list-style-type: none"> • Categorias relevantes para tomada de decisão • Categorias exaustivas e mutuamente exclusivas
Análise Causal	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar variáveis de controle • Distinguir possíveis (remotas) mas plausíveis causas (aproximadas) • Distinguir efeitos de curto, médio e longo prazo • Foco em causas acionáveis • Distinguir efeitos de curto, médio e longo prazo • Considere as consequências não intencionais de várias causas
Uso de Analogias	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto pessoal (por exemplo, corte (de linhas) no transporte público) • Comparação direta de como os programas relacionados tratam as causas (por exemplo, doenças contagiosas) • Simbólico (uso de sistemas, circuitos para processo político; triângulos para estruturas organizacionais)
Brainstorming	<ul style="list-style-type: none"> • Recrute especialistas com conhecimento sobre a questão (<i>issue</i>) • processo de grupo, separar a fase de geração de ideias da fase de avaliação de ideias
Análise de suposições (Pre-sumida)	<ul style="list-style-type: none"> • Comece com as políticas recomendadas • Trabalhe de trás para frente a partir de soluções para stakeholders, dados e suposições de suporte

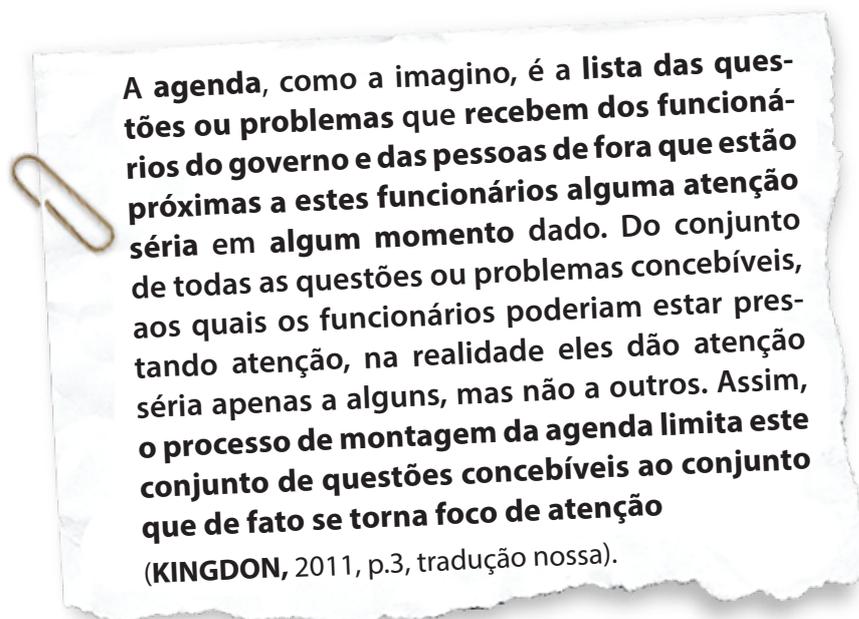
Fonte: Guess e Farnham (2000, p. 48, tradução nossa).

1.1. Agenda-Setting

Observando a **FIGURA 13** vemos que a identificação do Problema de política não está relacionada a uma “fase” do ciclo de políticas públicas. Entretanto o reconhecimento do

problema requer que o mesmo tenha sido definido e que seja expressa a necessidade de intervenção do Estado. O próximo passo então é que uma vez o problema tendo sido reconhecido, ele deverá ser analisado e, se considerado um problema que requer a ação pública, entrar para agenda (agenda-setting). Portanto, o primeiro estágio da criação ou produção da política pública é a montagem da agenda.

No livro *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Jonh W. Kingdon (1995) procura responder à seguinte questão: por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas transformando-se em uma política pública?



A agenda, como a imagino, é a lista das questões ou problemas que recebem dos funcionários do governo e das pessoas de fora que estão próximas a estes funcionários alguma atenção séria em algum momento dado. Do conjunto de todas as questões ou problemas concebíveis, aos quais os funcionários poderiam estar prestando atenção, na realidade eles dão atenção séria apenas a alguns, mas não a outros. Assim, o processo de montagem da agenda limita este conjunto de questões concebíveis ao conjunto que de fato se torna foco de atenção
(KINGDON, 2011, p.3, tradução nossa).

A etapa de definição de agenda é um processo pelo qual os diversos problemas percebidos como de interesse público são selecionados para compor a lista de problemas sobre os quais determinado governo efetivamente irá agir. Portanto, torna-se importante identificar como os diversos problemas são selecionados e passam a incorporar a agenda de decisão dos governos (SILVEIRA e DRUMOND, 2017).

A agenda governamental representa a lista de temas ou problemas que o governo ou atores não governamentais percebem como uma questão torna-se prioritária e envolve a definição dos temas que os agentes governamentais devem focar e direcionar suas ações, podendo ser de dois tipos: geral, tal como a lista de itens que ocupam a atenção do presidente; ou altamente especializada, como as agendas dos subcomitês do congresso (THEODOULOU, 1995).

De forma semelhante, Cobb e Elder (1983), Theodoulou (1995), e Birkland (2007), classificam a agenda em dois tipos: agenda sistêmica, que geralmente abrange questões reconhecidas, que merecem atenção pública e estão dentro de uma jurisdição legítima de governo, como a educação, por exemplo; e agenda institucional, que segundo os autores envolve todos os assuntos considerados ativos e prioritários pelos tomadores de decisão. Segundo esses autores, a sequência normal de uma agenda é primeiro passar pela sistêmica e somente depois para a institucional.

Na visão de Kingdon (2011) uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, em vista da complexidade e do volume de questões que se apresentam a esses formuladores, apenas algumas delas são realmente consideradas num determinado momento. Tais questões irão compor a agenda decisional (ou agenda de decisão): um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (policies). Ainda segundo o referido autor, essa diferenciação torna-se necessária porque ambas as agendas são afetadas por processos diferentes. Existem ainda agendas especializadas – como aquelas específicas da área de educação, saúde, habitação – que refletem a natureza setorial da formulação de políticas públicas (KINGDON, 2011; CAPELLA, 2005).

Para que a matéria seja aceita nesse patamar sistêmico-institucional é preciso que ela seja apresentada, soluções sejam especificadas e forme-se uma coalizão política que a sustente e a patrocine. E Kingdon (2011) afirma que importa também que haja uma janela política aberta. De acordo com o autor, a **Janela da matéria** “se abre porque um novo problema capta a atenção dos funcionários do governo e daqueles que estão próximos a eles”, enquanto a **Janela política** “se abre por conta de mudança no fluxo político” ou seja, pela alteração da ideologia predominante no mandato político, pela reorganização das forças dentro do governo e no Poder Legislativo, enfim, algo que importe a alteração substancial do cenário do governo (cenário estatal).

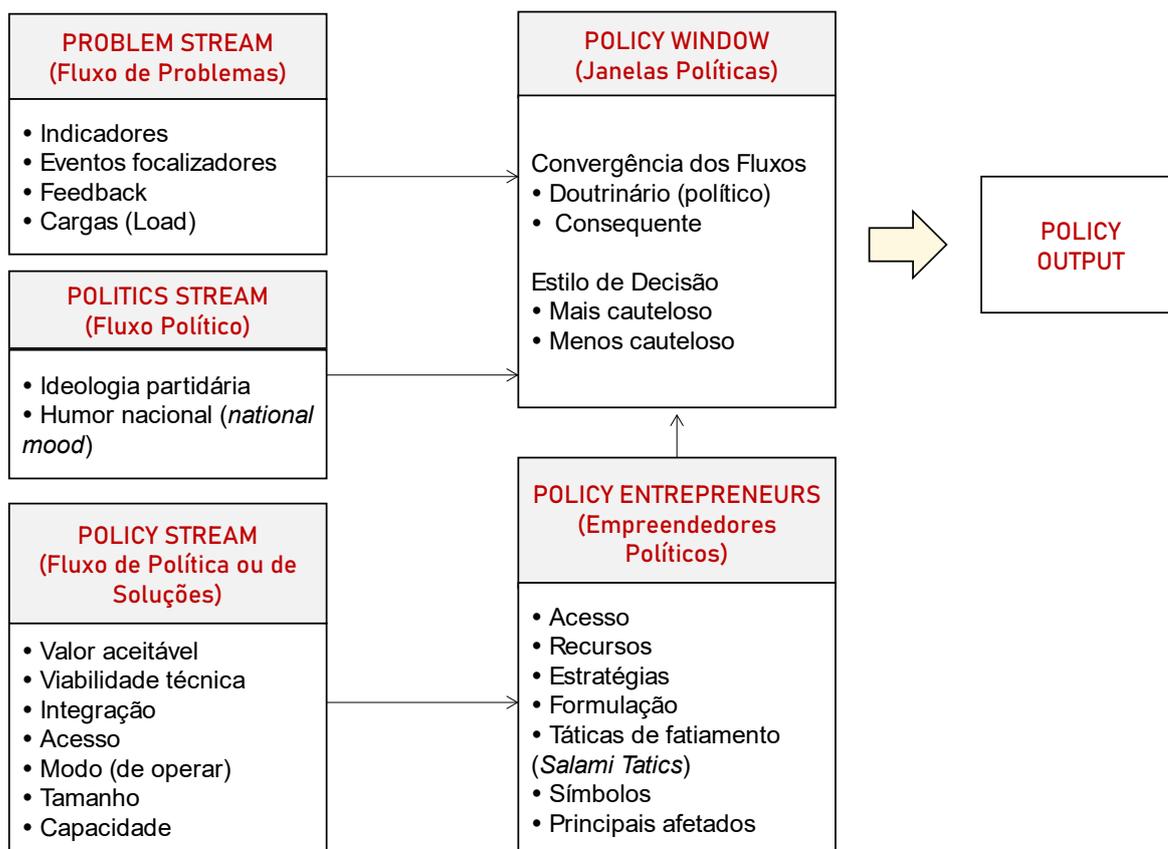
De acordo com Cobb e Elder (1983) e Secchi (2010, p. 36), existem três condições para que um problema faça parte de uma agenda política: os diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia, etc.) devem entender a situação como merecedora de intervenção; as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis; e o problema deve dizer respeito às responsabilidades públicas.

- **O modelo de Múltiplos Fluxos**

O modelo de Múltiplos Fluxos, segundo Zahariadis (2007), é uma estrutura que considera cinco elementos estruturais: fluxo de problemas (*problem stream*), fluxo de política (*politics stream*), fluxo de políticas públicas (*policy stream*), “janelas políticas” (*policy windows*) e empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*), conforme representado na

FIGURA 14.

FIGURA 14 – MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDOM



Fonte: Elaborada a partir de Zahariadis (2007) por Silveira e Drumond (2017).

Conforme Kingdon (2011, citado por SILVEIRA; DRUMOND, 2017, p. 281) a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação de alternativas a partir das quais são feitas as escolhas; a escolha dentre as alternativas; e a implementação desta decisão. A partir disso, o referido autor passa a focalizar os dois primeiros processos, os quais denomina de estágios pré-decisórios, problematizando e discutindo a respeito das motivações para que os *decision-makers* se atentem para determinadas questões e não para outras; sobre como as agendas mudam e como são feitas escolhas dentre várias alternativas (SILVEIRA; DRUMOND, 2017).

A partir dessas análises, Kingdon (1984; 2011), propõe o Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Framework), de acordo com o qual as agendas governamentais são estabelecidas basicamente segundo **três critérios** ou **fluxos**: a forma como os **problemas** são identificados (problem stream); a **dinâmica política** (politics stream); e o fluxo e as mudanças na atmosfera **política**, de acordo com as negociações realizadas (policy stream).

Ao tratar sobre o **primeiro fluxo**, Kingdon (2011) considera a identificação de problemas, os meios pelos quais os participantes da formação da agenda tomam conhecimento de determinada situação, bem como as formas em que situações são consideradas problemas (PEREIRA e TEIXEIRA, 2010). Para tanto, ressalta que, para ser considerado um problema (e não somente uma questão), alcançando posteriormente a agenda governamental, a situação social deve ser percebida pelos formuladores de políticas como uma necessidade sobre a qual se deve atuar. Essa percepção pode se dar, segundo Kingdon

(2011), por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações governamentais (SILVEIRA; DRUMOND, 2017).

Kingdon (2011) se refere ao **terceiro fluxo** como um “conjunto de alternativas e soluções [...] disponíveis para os problemas”, muito embora esta relação entre problemas e soluções não seja direta. As ideias relacionadas a soluções são geradas e podem tanto permanecer intactas quanto se confrontarem e combinar-se com outras, formando novas propostas, ou podem ainda ser descartadas.

A sobrevivência das ideias, contando com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas, e conseqüentemente podendo emergir para a efetiva consideração em uma agenda política, depende de sua viabilidade do ponto de vista técnico, de seu custo, e de sua representação de valores compartilhados. Depende, ainda, da difusão destas ideias, em especial por meio de persuasão, em nível técnico. Em nível político, as ideias circulam basicamente por meio de negociações em âmbito governamental, dependendo de fatores como mudança de governos, tendências do ambiente e grupos de interesse, envolvendo também elementos ideológicos e partidários (KINGDON, 1995; 2011).

Capella (2006) explica sucintamente a formação de agendas: em determinadas circunstâncias, estes **três fluxos** – *problemas, dinâmica política e soluções* – considerados inicialmente independentes, são reunidos, por um **empreendedor político**, individualmente ou em grupo (*policy entrepreneurs*), em um momento crítico no tempo, quando surge uma **janela de oportunidade política** (*policy window*) gerando uma oportunidade de mudança na agenda, levando, então, a uma alta probabilidade de um problema entrar para a agenda política (KINGDON, 2011). Em síntese, neste momento, um **problema é reconhecido**, uma **solução está disponível** e **as condições políticas tornam o momento propício para a mudança**, permitindo a **convergência entre os três fluxos** e possibilitando que **questões ascendam à agenda** (SILVEIRA; DRUMOND, 2017, p. 205).

• O processo de Agenda-Setting⁷

Birkland (2007, p. 63-65) desenvolve uma estrutura teórica na qual apresenta e descreve os diferentes níveis de agenda a serem percorridos pelos problemas e soluções alternativas percorrem até que, se bem sucedidos, chegam à agenda de decisão.

Antes de visitarmos os diferentes níveis de agenda, vamos buscar a compreender a construção da agenda (agenda setting), que é o processo pelo qual problemas e soluções alternativas ganham ou perdem a atenção do público e da elite. Para entender a definição da agenda, Birkland (2007) chama a atenção para o significado do termo *agenda*. Uma **agenda** é uma **coleção de problemas, entendimentos de causas, símbolos, soluções** e outros **elementos de problemas públicos** que **chamam a atenção do público** e de seus **funcionários governamentais**. A **agenda** pode ser tão **concreta** quanto **uma lista de projetos de lei** que tramitam em uma legislatura, mas **também inclui** uma série de **crenças** sobre a **existência e magnitude** dos **problemas** e como eles devem ser enfrentados pelo governo, setor privado, organizações sem fins lucrativos ou por meio de ações conjuntas por algumas ou todas essas instituições.

Existem agendas **em todos os níveis de governo**. Cada **comunidade** e cada **órgão do governo** - *Congresso, legislatura estadual, comissão municipal* - tem uma **coleção** de

⁷ Este tópico é uma tradução livre do Capítulo 5 – Agenda Setting in Public Policy, de Thomas A. Birkland, publicado no Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods/ edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney. 2007.

questões que estão disponíveis para discussão e resolução, ou que estão sendo ativamente consideradas. Todas essas questões podem ser categorizadas com base na medida em que uma instituição está preparada para tomar uma **decisão final** de **promulgar e implementar** ou **rejeitar** determinadas **políticas**. Mais distante da promulgação estão as questões e ideias contidas na **agenda sistêmica**, na qual está contida qualquer ideia que possa ser considerada pelos participantes do processo político. Algumas ideias não chegam a essa agenda porque são politicamente inaceitáveis em uma determinada sociedade; a propriedade estatal em larga escala dos meios de produção, por exemplo, geralmente está fora da agenda sistêmica nos Estados Unidos porque é contrária à existência de compromissos ideológicos.

Vale a pena pensar em vários níveis da agenda, como é mostrado a **FIGURA 15**. O **nível maior da agenda** é a **agenda universal**, que contém todas as ideias que podem ser levantadas e discutidas em uma sociedade ou sistema político. Em uma democracia, podemos pensar em todas as ideias possíveis como sendo irrestritas, embora, mesmo nas democracias, a expressão de algumas ideias seja oficial ou não oficialmente restrita.

Cobb e Elder dizem que “a **agenda sistêmica** consiste em todas as questões que são comumente percebidas pelos membros da comunidade política como merecedoras de atenção pública e como envolvendo assuntos dentro da jurisdição legítima da autoridade governamental existente”. A fronteira entre a agenda sistêmica e o da agenda universal representa o limite da “jurisdição legítima da autoridade governamental existente” (COBB; ELDER, 1983, p. 85). Esse limite pode entrar ou sair para acomodar mais ou menos ideias ao longo do tempo.

Se um **problema ou ideia** é **elevado** com sucesso da **agenda sistêmica**, ele passa para a **agenda institucional**, um subconjunto da agenda sistêmica mais ampla. A **agenda institucional** é “aquela lista de itens explicitamente para consideração ativa e séria de tomadores de decisão autorizados” (COBB; ELDER 1983, p. 85-86). O limitado período de tempo ou recursos disponíveis para quaisquer instituições ou sociedade significa que somente um limitado número de questões provavelmente alcançará a **agenda institucional** (HILGARTNER; BOSK 1988; O'TOOLE, 1989). No entanto, as instituições podem aumentar sua capacidade de carga e abordar mais questões simultaneamente (BAUMGARTNER; JONES 2004; TALBERT; POTOSKI, 2002), seja quando há muitas questões prementes ou quando recursos ou tecnologia estão disponíveis para gerenciar essa carga aumentada.

FIGURA 15 – NÍVEIS DE AGENDA



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Birkland (2007).

- A **agenda universal** contém todas as questões (issues) e demandas que podem ser discutidas na sociedade ou em todo o sistema político.
- A **agenda sistêmica** contempla todos os temas que são vistos comumente como passíveis de intervenção, e estão presentes na arena da autoridade Governamental.
- A **agenda institucional** refere-se a lista de itens que são explicitamente considerados como merecedores e dirigidos às autoridades e administradores.
- A **agenda de decisão** congrega os problemas específicos sobre os quais todos os níveis governamentais irão definitivamente atuar.

Mesmo com essa maior capacidade de carga, no entanto, relativamente poucos assuntos chegarão à agenda de decisão, que contém itens que estão prestes a serem acionados por um órgão governamental. Os projetos de lei, uma vez que são apresentados e ouvidos [em comissão no legislativo], são relativamente baixos na **agenda de decisão** até que sejam apresentados a todo o corpo para votação. Notificações de propostas de regulamentação [registro em órgão competente] são evidências de uma questão ou elevação de um problema à **pauta de decisões** no **poder executivo**. O conflito pode ser maior nesta fase, porque quando uma decisão é tomada em um determinado nível de governo, pode desencadear um **conflito** que se expande para outro nível de governo ou superior. O **conflito** continua e pode se expandir; essa expansão do conflito costuma ser um objetivo fundamental de muitos **grupos de interesse**. O objetivo da maioria das partes em conflito no processo político é mover as políticas da agenda sistêmica para a agenda institucional, ou impedir que as questões cheguem à agenda institucional. A **FIGURA 15** implica que, exceto para a agenda universal, a agenda em cada nível dentro dela são finitos, e nenhuma sociedade ou sistema político pode abordar todas as alternativas possíveis para todos os problemas possíveis que surgem a qualquer momento. Embora a

capacidade de carga da agenda possa mudar, a capacidade de carga da agenda de qualquer instituição tem um limite máximo, o que significa que os interesses devem competir uns com os outros para colocar seus assuntos e suas interpretações preferidas desses assuntos na agenda.

2.2. Modelos de Formulação e Implementação de Políticas Públicas

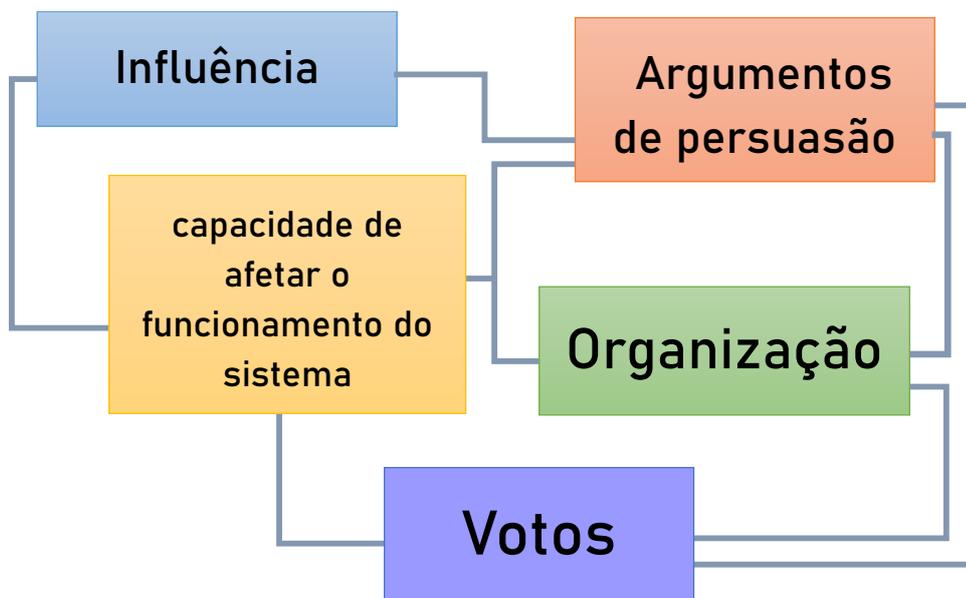
Anteriormente vimos Ciclo de Políticas Públicas, discutimos sobre o Problema de política pública e sobre a formação da Agenda (*agenda setting*), considerando os tipos de agenda: Universal, Sistêmica, Institucional, e de Decisão. Neste tópico vamos dar prosseguimento às nossas reflexões, discutiremos a Formulação da Política, Tomada de Decisão e Implementação das Políticas Públicas.

A **formulação** de propostas para uma política é a proposição de reações aceitáveis e possíveis à matéria de interesse que conseguiu espaço na agenda institucional. No processo de formulação da política, tem-se a **percepção de um problema pelo Governo** e o **início de uma reação**, com a **formulação** de alternativas de ações e a **tomada de decisão**.

A formulação é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se evidenciam os vários *issues* e é quando se colocam claramente as **preferências dos atores, manifestam-se** os seus **interesses**. É nesse momento que os **diversos atores** entram em **confronto** e, ou **constroem suas alianças** visando decisões favoráveis às suas preferências. Cada um deles procurará **mobilizar** seus **recursos de poder** e pressionar os tomadores de decisão (RUA, 2009). Na **FIGURA 16** são representados os recursos de poder dos atores e suas conexões.

"este processo de definição, consideração e aceitação ou rejeição de opções é a substância do segundo estágio no ciclo da política pública"

FIGURA 16 – ATORES: RECURSOS DE PODER



Fonte: elaborada pelos autores.

A análise de política é o trabalho feito na fase de ‘formulação’ do modelo do processo de política. A ‘Formulação’ foi dividida em estimativa e seleção. **Estimativa** quer dizer análise: Verificação, definição e detalhamento do problema, que requer **estabelecer critérios de avaliação, identificar alternativas e avaliá-las**, apresentar as **alternativas e destacar** as suas **diferenças**, o que requer coleta de dados, estimar os parâmetros do problema, identificar o impacto provável das possíveis soluções, etc.

Durante a formulação de política pública com a Estimativa dá-se continuidade ao trabalho iniciado durante identificação e investigação sistemática de um problema e avaliação de opções e alternativas são características das suas tarefas. Especificamente, a estimativa, que também podemos chamar de avaliação *ex ante*, diz respeito a:

- determinação precisa de todos os prováveis custos e benefícios que se espera que o fluxo de decisões tomadas durante a fase subsequente, ou seleção, de todo o processo, possa gerar;
 - considerar as prováveis consequências positivas de ações e aqueles efeitos esperados como resultado de inação, sejam eles intencionais ou não;
 - os esforços de estimativa visam reduzir as incertezas sobre possíveis escolhas na maior medida possível, dado o tempo, a pesquisa e obtenção de dados e outras restrições.

Já a seleção é a escolha entre alternativas de políticas que foram geradas e seus prováveis efeitos sobre o problema estimado, considerando-se esta como:

- a fase de **decisão** do processo de política;
 - o estágio mais politicamente aberto, na medida em que as muitas soluções potenciais para um determinado problema, de alguma forma, devem ser selecionadas para aprovação;
 - sendo que muitas escolhas possíveis não serão realizadas e pode-se decidir a não aceitar cursos de ação particulares, isso também faz parte da seleção, assim como, **ajustar-se o melhor curso de ação**;
 - muitos indivíduos e grupos determinados não irão conseguir o que querem, ou então, obter versões substancialmente modificadas de suas preferências, como resultado do consenso e resolução de conflitos inerente à política.

Wu et al. (2014, p. 52) chamam atenção para a formulação de políticas públicas considerando que ela se estende por todo o processo de política pública, portanto, a análise de novas opções de políticas “pode preceder o início de um problema de política pública, na definição da agenda” podendo estender-se para além da tomada de decisão e implementação, chegando até a avaliação dos meios para solução dos problemas públicos atuais e futuros.

Existem diferentes tipos de opções para formulação de políticas públicas, podendo ser classificadas como alternativas modelo incremental modelo racional completo, e modelo *mixed-scanning*. Os modelos são sumarizados no **QUADRO 7**.

QUADRO 7 – MODELOS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
Modelo	Características
Modelo Incremental	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento da realidade é limitado • Mudanças marginais • Processo de tomada de decisão: aquilo que é possível
Modelo Racional-Completo	<ul style="list-style-type: none"> • Formuladores identificam alternativas que maximizam valores e objetivo • Decisão lenta, levantamento de todas as informações • Realizar grandes mudanças.
Modelo Mixed-Scanning (exploração combinada)	<ul style="list-style-type: none"> • As decisões estruturantes são aquelas que estabelecem os rumos básicos ou diretrizes fundamentais das políticas públicas em geral e proporcionam o contexto para as decisões ordinárias. • As decisões ordinárias decorrem das decisões estruturantes e envolvem análise detalhada das alternativas específicas, porém sem o rigor técnico do modelo racional-compreensivo.

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de Rua (2009).

O Modelo *Mixed-scanning* apresenta uma concepção de Amitai Etzioni (1967, 1968) o qual se diferencia, inicialmente, pelo reconhecimento de que as decisões não são todas da mesma natureza. São feitas distinções entre decisões estruturantes e decisões ordinárias. Por exemplo, são consideradas decisões estruturantes os princípios do SUS – universalidade, descentralização, subsidiariedade etc.; o Plano Real representou uma decisão estruturante, enquanto que outras medidas de política econômica representaram decisões ordinárias.

A concepção de decisões ordinárias de Etzioni se aproxima do que foi proposto como “modelo ótimo-normativo”. Uma **decisão em política pública** representa apenas um **amontado de intenções** sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções.

Nada garante que a decisão se transforme em ação, e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua **implementação**.

Uma boa política pública deve ser **validada**. No contexto das políticas públicas, validar significa ter **consistência interna** e *desenho lógico*, portanto, os objetivos da política devem ser claros, devem ser listados os objetivos das propostas principais e somente os relevantes para os *policymakers* (*formuladores de políticas*). A **consistência externa** com a realidade ao descrever as alternativas políticas e seus objetivos, apresentar alternativas factíveis, custos e benefícios para a sociedade.

A **Formulação de política** é na verdade uma área crítica na qual as diferenças são evidentes nas respectivas perspectivas na sociedade civil e políticas.

Chegamos à **Tomada de Decisão**. O que é a tomada de decisão? Função da política em que se discute um curso de ação (ou não ação) para tratar de um problema de política. Em geral envolve um grupo pequeno de Gestores públicos, que podem tomar decisões, fornece recomendações aos formuladores de políticas públicas e fornecer conselhos e informações sobre as diferentes opções de política aos tomadores de decisão seniores (WU et al., 2014).

A tomada de decisão constitui uma etapa da criação de políticas públicas que envolve a seleção de um curso de ação a partir de inúmeras opções inclusive a de manter o *status quo*. **A tomada de decisão difere da definição de Agenda e da Formulação da política pública.** Constitui uma etapa do processo que varia entre tomadores de decisão e os contextos em que operam diferentes arranjos constitucionais e organizacionais. Decisores em cenários diferentes respondem de formas distintas quando lidam com problemas iguais ou similares.

De acordo com Secchi (2013, p. 52), a considerar que os problemas vêm primeiro e depois toma-se a decisão, estamos considerando os denominados modelos de racionalidade, sendo: Modelo de racionalidade absoluta, proposto por Jan Tinbergen; modelo de racionalidade limitada, proposto por Herbert Simon; o modelo incremental, de Charles E. Lindblom, o modelo Garbage Can (da lata de lixo, de Cohen, March e Olsen; e o modelo múltiplos fluxos, de Kingdon. Uma síntese desses modelos é apresentada a seguir:

① **Modelo da Política Racional:** Todos os atores agem de maneira absolutamente racional e focalizada na busca da solução mais perfeita para o problema que está em jogo. Neste modelo o governo é visto como um ator unitário, monolítico, que trata o problema estrategicamente. Dessa forma, o **governo** define claramente os seus objetivos, identifica as soluções alternativas disponíveis e avalia as consequências de cada uma. E conclui pela escolha da alternativa que lhe traz consequências mais vantajosas e age. Uma das **falhas desse modelo** é que **admite uma racionalidade absoluta e abstrata.**

Criticando o modelo racional, Herbert Simon (*Administrative Behavior, 1947*) afirmou que as pessoas não são atores completamente racionais, elas são limitadas pelas restrições cognitivas e ambientais. Segundo o referido autor, a racionalidade completa é inatingível por três razões:

- Racionalidade requer completo conhecimento e antecipação das consequências de cada escolha;
- Como essas consequências estão no futuro, a imaginação deve suprir a falta de experiência para atribuir valor a elas. Os valores apenas podem ser imperfeitamente estimados;
- Racionalidade requer uma escolha entre todos os comportamentos alternativos possíveis. Na realidade (relacionadas ao comportamento real), apenas algumas poucas alternativas possíveis vêm à mente.

Logo, após o trabalho inovador de Simon sobre racionalidade limitada (1947, 1955), Charles Lindblom (1959) aplicou tais conceitos diretamente ao estudo da formulação de políticas públicas. De acordo com Lindblom, em vez de se envolver em uma atualização racional e abrangente de políticas específicas, os formuladores de políticas “confundem” as decisões políticas com base em pequenas mudanças nas políticas existentes (SMITH; LARIMER, 2009, p. 52-53).

② **Modelo Incremental:** O modelo incremental apresenta três características principais (SECCHI, 2013, p.53): (1) problemas e soluções são definidos, revistos e novamente definidos, simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão; (2) as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas anteriormente, existindo também limitações impostas por instituições formais e informais, constituindo barreiras para os decisores (*policymakers*) tomarem decisões livremente.; (3) as decisões são consideradas dependentes de interesses de atores envolvidos no processo de formulação

da política pública, sendo muitas vezes escolhida a política que foi elaborada em um processo que demandou consensos e ajustes de interesses mútuos, não sendo, portanto, a melhor opção.

③ **Modelo da Lata de Lixo (Garbage Can):** Cohen, March e Olsen (1972) desenvolveram o modelo Garbage can (“lata de lixo”). Segundo autores, no modelo considera-se que: as **preferências** são **problemáticas**, uma vez que as preferências são inconsistentes, os participantes definem suas preferências de forma imprecisa, e existe conflito. As preferências são identificadas mais pela ação prática do que por seus atos baseados nelas (as preferências); a **tecnologia** é **desconhecida**, pois o processo é pouco ou mal compreendido, dessa forma, os membros de uma organização anárquica não compreendem muito bem os processos da organização; a **participação** é **fluida**: os participantes avançam e recuam na tomada de decisão; o tempo e o esforço que os membros da organização dedicam para diferentes temas varia, assim como o grau de envolvimento. Os autores do modelo consideram que as organizações são chamadas “anarquias organizadas”. Há prevalência das soluções sobre os problemas, ou seja, as soluções já estão prontas à busca de um problema. Para Cohen, March e Olsen (1972) as organizações possuem uma coleção de escolhas (“olhando”) prontas para os problemas, issues e feelings, e “prontas” para as decisões.

No **QUADRO 8** é apresentada uma síntese dos modelos de tomada de decisão.

QUADRO 8 – SÍNTESE DOS MODELOS DE TOMADA DE DECISÃO					
Modelos		Condições cognitivas	Análise das alternativas	Modalidade de escolha	Critério de decisão
RACIONALIDADE	Racionalidade absoluta	Certeza	Análise completa e cálculo de consequências	Cálculo	Otimização
	Racionalidade limitada	Incerteza	Pesquisa sequencial	Comparação das alternativas com as expectativas	Satisfação
INCREMENTALISMO	Modelo Incremental	Parcialidade (interesses)	Comparações sucessivas limitadas	Ajuste mútuo de interesses	Acordo
BUROCRACIA	Modelo Burocrático	Jogo Político	Interesses e Recursos de Poder	Negociação e barganha	Conveniência de interesses
GARBAGE CAN/FLUXOS MÚLTIPLOS	Modelo da Lata do Lixo/Fluxos Múltiplos	Ambiguidade	Nenhuma	Encontro de soluções e problemas	Casual

Fonte: SECCHI, 2013, p. 55.

Os **principais atores** na **tomada de decisão**, segundo informam Wu et al. (2014, p. 79), pertencem à Alta Administração e/ou Agentes eleitos, sendo que decisão dominada por considerações políticas, em vez de administrativas ou técnicas, constitui tomada de decisão altamente política e resulta em “vencedores” e “perdedores”. Muitos gestores têm a **visão errônea** de que as **decisões políticas** movidas unicamente por **considerações políticas**.

Membros da elite dos governos são os principais tomadores de decisão formais, no entanto, devido às políticas públicas poderem ser “materializadas” por meio de atos, leis, orientações regulamentares e, ou medidas processuais, sendo que muitas delas podem vir de órgãos governamentais de diferentes níveis para que a decisão final da elite seja apenas aprovar as escolhas de gestores públicos de outros órgãos, sendo o caso de problemas e soluções políticas altamente técnicas. Já as políticas públicas que contaram com participações de altos executivos e órgãos legislativos, as decisões refletem, geralmente, as preferências e alternativas desenvolvidas por gestores públicos de vários níveis do governo. Uma outra possibilidade refere-se à situação de políticas apresentadas pelos gestores aos formuladores de política pública de alto nível, que solicitam mais estudos – informações técnicas e aconselhamento profissional – sobre vários aspectos dessas alternativas, como eficácia e viabilidade financeira. Um outro destaque são atores envolvidos na tomada de decisão, como analistas profissionais, especialistas, consultores, lobistas, mesmo com participação indireta, e, em alguns casos, raros, o público pode ser envolvido na tomada de decisão (WU et al., 2014, p. 80). Os autores ainda destacam que os aspectos organizacionais da política pública e da administração são fundamentais para a tomada de decisão, de vez que as políticas públicas são executadas ou supervisionadas por órgãos governamentais específicos. E destacam que “esse tripé de considerações políticas, técnicas e organizacionais é uma característica distinta das políticas públicas, em comparação com a tomada de decisão no setor privado, que geralmente foca em critérios como a obtenção do lucro” (WU et al., 2014, p.80).

3.3. Implementação de Políticas Públicas

A etapa da **implementação** compreende o conjunto de ações que devem ser realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões tomadas anteriores quanto à Política Pública. Ou seja, trata das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente (RUA, 2009). Veja a síntese sobre a implementação no **QUADRO 9**.

QUADRO 9 – SÍNTESE DO ESTÁGIO DE IMPLEMENTAÇÃO		
O QUE É?	ELEMENTOS BÁSICOS	POSSIBILIDADES DE ANÁLISE
Trata das ações para fazer uma política pública sair do papel e funcionar efetivamente. Colocar a decisão política em prática. Traduzir as decisões políticas em ações. Execução das decisões tomadas.	<ul style="list-style-type: none"> • Atividades. • Interesses, recursos, relações e capacidades. • Colaboração, cooperação, coordenação, conflitos 	Análise do processo em si. Perspectivas: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Top down</i> (de cima para baixo); • <i>Bottom up</i> (de baixo para cima); Contexto de ação (atores implementadores): burocracia de alto ou médio escalão, e burocracia de nível de rua.

Fonte: Secchi, Coelho e Pires (2019); Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Segundo Rua (2009, p. 101), a implementação nem sempre se distingue do processo de formulação, podendo-se dizer que a primeira acaba sendo algo como “a formulação

em processo". A implementação constitui-se, então, na fase de aplicação ou a execução de uma Política Pública por parte das instituições e organizações responsáveis (SOUZA, 2006).

Os primeiros estudos sobre a implementação de políticas públicas surgiram na década de 1970 sendo a principal obra o livro de Pressman e Wildavsky, publicado em 1973. A fase de aplicação ou a execução de uma política por parte das instituições e organizações responsáveis é chamada de **implementação** e constitui atividade-chave no processo de políticas públicas. A implementação corresponde às ações para fazer uma política sair do papel e funcionar, a política ganha forma. Nessa fase as coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto se materializa (HILL; HUPE, 2022).

A implementação de políticas é amplamente definida como "o que acontece entre o estabelecimento de uma intenção aparente por parte do governo de fazer algo, ou parar algo, e o impacto final na ação global" (O'TOOLE, 2000, p. 266). Este estágio é crítico, pois as ações políticas e administrativas na linha de frente dificilmente são perfeitamente controláveis por objetivos, programas, leis e afins (HOGWOOD; GUNN, 1984). Portanto, as políticas e suas intenções muitas vezes serão alteradas ou mesmo distorcidas; sua execução atrasada ou até totalmente bloqueada (JANN; WEGRISCH, 2007, p. 51).

Um processo ideal de **implementação de políticas** [se existir], de acordo com Jann e Wegrish (2007, p. 52) inclui os seguintes elementos básicos:

- Especificação de detalhes do programa, abordando como e por que as agências ou organizações devem executar o programa e como o mesmo deve ser interpretado.
- Alocação de recursos, ou seja, como são distribuídos os orçamentos? Que pessoal irá executar o programa? Quais as unidades de uma organização serão responsáveis pela sua execução.
- As decisões, ou seja, como as decisões serão tomadas.

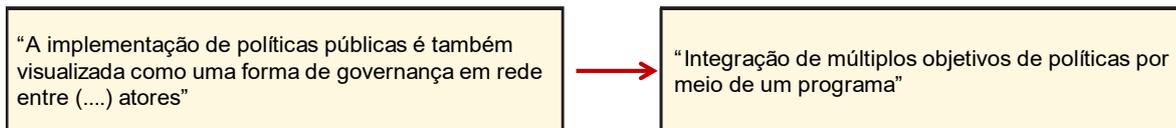
O processo de implementação de uma política pública apresenta desafios, como criar uma preocupação com a implementação em todas as fases do processo de políticas públicas para evitar armadilhas de fragmentação. Busca considerar sistematicamente os contextos políticos e administrativos. Os formuladores trabalham em estratégias que possam evitar ou superar obstáculos à efetivação da implementação.

A implementação é um processo dinâmico e não linear, que envolve elementos de todas as fases do processo de produção de políticas públicas. É também política pois cria vencedores e perdedores. Pode haver concorrência por recursos e controles sobre atividades de implementação que geram tensões entre órgãos públicos, organizações privadas, organizações sem fins lucrativos (influências e recursos).

Em termos teóricos, a década de 1970, os chamados estudos de primeira geração, sendo os de Derthick (1972), Pressman e Wildavsky (1973), e Bardach (1977), os mais populares. Os autores da segunda geração de estudos sobre implementação se preocuparam em desenvolver estruturas teóricas, tornando-se o período em que os pesquisadores se preocuparam em estudar o que realmente estava acontecendo no nível do destinatário e analisar as causas reais que influenciam a ação na base de atuação. Este período foi marcado pelos debates entre as **abordagens top down** e **bottom-up** para a pesquisa de implementação, tendo como representantes da primeira, os pesquisadores Van Meter e Van Horn (1975), Mazmanian e Sabatier (1983), entre outros. Já considerando os pesqui-

sadores do ‘campo’ bottom-up, destacando-se Lipsky (1971, 1980), Ingram (1977), Elmore (1980), Hjern e Hull (1982), enfatizaram que a implementação consiste de estratégias cotidianas de solução de problemas por “burocratas de nível de rua” (Lipsky, 1980). Também surgiu uma corrente de pesquisadores que propuseram uma **teoria híbrida**, a terceira geração, buscando fazer uma ligação entre as abordagens *top down* e *bottom-up*, incorporando as ideias de ambas em seus modelos teóricos, como os pesquisadores de Leon (1999) e O’Toole (2000), citados por (PÜLZL; TREIB, 2007, p. 89-90, tradução nossa).

A implementação de políticas públicas envolve infinidade de atores, a burocracia, com diferentes padrões de comportamento ou desempenho e seus conflitos intra e inter organizacionais, diferentes órgãos públicos em diferentes níveis de governo, além de leis, normas, regras, regulamentos.



• O Modelo Top-Down

Na visão **top down** a implementação é entendida como um jogo de uma só rodada, em que as ações governamentais são implementadas **de cima para baixo** (SILVA; MELO, 2000, p. 5).

Sintetizando, podemos considerar a implementação a partir de dez pré-condições necessárias para que uma política, considerando a abordagem *top down*, seja bem implementada:

1. As circunstâncias externas à agência implementadora **não devem impor restrições** que a desvirtuem;
2. O programa deve dispor de **tempo e recursos** suficientes;
3. **Não** deve haver **restrições** em termos de **recursos globais**, assim como também, em **cada estágio da implementação**, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;
4. A **política** a ser **implementada** deve ser **baseada numa teoria** adequada sobre a relação entre **a causa** (de um problema) e **o efeito** (de uma solução que está sendo proposta);
5. Esta **relação** entre **causa** e **efeito deve ser direta** e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;
6. Deve haver **uma só agência implementadora**, que não depende de outras agências para ter sucesso: se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância;
7. Deve haver **completa compreensão** e **consenso quanto aos objetivos** a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;
8. Ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível **especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita**, as **tarefas a serem realizadas por cada participante**;
9. É necessário que haja **perfeita comunicação** e **coordenação entre** os vários **elementos envolvidos** no programa;
10. Os atores que exercem posições de **comando** devem ser capazes de obter **efetiva obediência** aos **seus comandos**.

• Modelo Bottom Up

O formato que a política adquiriu após a tomada de decisão não é algo definitivo, sendo possível que a política pública seja modificada por aqueles que a implementam no dia a dia. As seguintes premissas devem ser consideradas:

- a) **analisar** a política pública a partir da **ação dos seus implementadores**, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera “central”;
- b) **concentrar a análise** na **natureza do problema** que a política pública busca responder;
- c) descrever e analisar as **redes de implementação**

A implementação no **modelo bottom up** trata-se de uma continuação da formulação, existindo um “*continuum*” política/ação.

A principal crítica de Lipsky ao modelo top down estava no fato de que este propõe uma clara separação entre a formulação e a implementação de políticas, desconsiderando aspectos comportamentais gerados na tomada de decisão pelos implementadores (LIPSKY, 2010).

As abordagens contêm ideias muito diferentes sobre o caráter do processo de implementação.

Abordagem top down - o poder, em última instância, recai sobre os **tomadores de decisão**, que definem os objetivos claros e quem são os capazes de orientar hierarquicamente o processo de colocar estes objetivos em prática.

Os adeptos da abordagem **bottom-up** rejeitam esta ideia de orientação hierárquica. As políticas não são somente determinadas pelo estatuto que emana de governos e parlamentos, mas pelas **decisões políticas autônomas dos atores** diretamente envolvidos na execução de políticas. O **foco encontra-se na descentralização e resolução de problemas de atores locais**, em vez de orientação hierárquica.

Nos **QUADROS 10**, “Implementação: abordagem Top Down” e **11** “Implantação: abordagem Bottom-Up”, é apresentada uma síntese com os autores de referência e os principais pontos abordados por eles nas respectivas abordagens.

QUADRO 10 – IMPLEMENTAÇÃO: ABORDAGEM TOP DOWN	
Principais Autores	Pontos Principais
Pressman e Wildavsky (1984)	<ul style="list-style-type: none"> • Conceito de “Déficit de implementação”, baseado no grau de cooperação entre organizações que são interligadas no processo • Representação matemática da implementação (Probabilidades/ Teoria dos jogos) • Abordagem do “modelo racional” (edição original) Abordagem de aprendizagem, adaptação e exploração” (segunda edição).

(Continua)

QUADRO 10 – IMPLEMENTAÇÃO: ABORDAGEM TOP DOWN (CONTINUAÇÃO)

Van Meter e Van Horn (1975)	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade de mudança requerida e nível de consenso • Seis Clusters de variáveis (fig.) são dinamicamente ligadas assim como produzir um produto (“performance”) • Significância da participação em um estágio anterior da formulação da política.
Bardach (1977, 1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação necessita ser percebida como algo que envolve “jogos”, em um processo político, onde um total/ completo acompanhamento deve ser realizado • Deve ser dada atenção para o “cenário escrito” do processo e a “fixação” do jogo.
Sabatier e Mazmanian (1979, 1980)	<ul style="list-style-type: none"> • Consistência entre as ações de implementação e decisão política, impactos e objetivos • Principais fatores que afetam os produtos e impactos das políticas (“tratabilidade do problema”, “variáveis não-estabelecidas”, “estabelecimento de estrutura de implementação”) • Reformulação retrospectiva da política baseada em experiência.
Hogwood e Gunn (1984)	<ul style="list-style-type: none"> • “Implementação perfeita” inatingível • Limites inerentes para o controle (<i>top down</i>) em sistemas complexos • Modelo analítico normativo que permita medir a realidade.

Fonte: Spandou (2012).

QUADRO 11 – IMPLEMENTAÇÃO: ABORDAGEM BOTTOM-UP

Principais Autores	Pontos Principais
Lipsky (1971, 1980)	<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia de nível de rua (“staff da linha de frente” nas agências/repartições públicas) • Controle do topo (top) para combater falhas alegadas do staff de nível de rua (accountability) envolve a intensificação da pressão sobre eles (incerteza, inadequação de tempo, etc.) e aumento da tendência de estereotipar e ignorar/desrespeitar necessidades dos clientes.
Barret e Fudge (1981)	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade (com) perspectivas hierárquicas • “Ordem negociada” • Relação de ação política • Dificuldade para separar a implementação de uma política “formulada” devido à continuidade do processo político.
Hjern (1982)	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturas de implementação “formadas “dentro de organizações” e formadas através de “auto seleção” consensual (HERJN; PORTER, 1981) • Abordagem de análise de rede

Fonte: Spandou (2012).

Os autores clássicos da abordagem **top-down** Jeffrey Pressman – Aaron Wildavsky (1973; 1984) – considerados pais fundadores dos estudos de implementação, definem

implementação em termos de uma relação com a política, conforme estabelecido em documentos oficiais, sendo “políticas normalmente contêm ambos: um objetivo como “policy”, e as políticas normalmente contêm objetivos e meios para alcançá-los”. Eles introduziram o conceito de déficit de implementação e sugeriram que a implementação pode ser analisada matematicamente. Seu trabalho original tem muito da abordagem do modelo racional.

Sobre o modelo Top-Down: Os autores Van Meter e Van Horn – (1975) são considerados os construtores do sistema, avançam para um modelo mais geral que a abordagem anterior e apresentaram um modelo de análise do processo de implementação. Os autores reconhecem a importância dos estudos anteriores, mas os criticam pela ausência de uma perspectiva teórica. De acordo com o modelo desenvolvido por eles, as seguintes variáveis devem ser consideradas em estudos **top down de implementação**:

- 1) padrões da política (para avaliação de desempenho) e objetivos da política;
- 2) Recursos e incentivos disponíveis;
- 3) Qualidade das relações intraorganizacionais;
- 4) Características das agências de implementação (incluindo questões como controle organizacional; mas também intraorganizational);
- 5) Ambientes econômico, social e político
- 6) Disposição ou resposta dos implementadores, envolve três elementos: sua cognição (compreensão, entendimento) da política, a direção de resposta (deles) (aceitação, neutralidade, rejeição) e intensidade de resposta.

Van Meter e Van Horn propõem um modelo de implementação top-down e claramente vêem a implementação como um processo que se inicia a partir de uma decisão política inicial. O modelo chama a atenção para a sua complexidade, sendo estruturado em seis variáveis, sendo: política (padrões e objetivos); recursos e incentivos (devem estar disponíveis); qualidade das relações interorganizacionais; Características das agências de implementação; ambientes econômico, social e político; ‘disposição’ o ‘resposta’ dos implementadores (incluindo elementos como cognição – compreensão da política, direção da resposta (concordância, neutralidade, rejeição), e intensidade de resposta. O modelo não considera relações de feedback. Segundo seus autores, em estudos de implementação as relações são identificadas em um ponto do tempo, mas não há causalidade prolongada para outros períodos de tempo. Trata-se de uma visão top-down.

Sobre o modelo Bottom-Up: O modelo de Michael Lipsky (1980), *Street-level bureaucracy*, ganhou proeminência e tem sido bastante explorado pelos pesquisadores. Os ‘Burocratas de nível de rua’ são os agentes que implementam as políticas públicas e que podem agir com discricionariedade, atuar beneficiando ou impondo restrições e sanções na alocação dos recursos ou na implementação de políticas públicas. Lipsky apresenta uma crítica ao modelo *top down* por considerar que o mesmo propõe uma clara separação entre a formulação e a implementação de políticas, desconsiderando aspectos comportamentais gerados na tomada de decisão pelos implementadores. O “modelo” de Lipsky busca compreender as políticas públicas sob o contexto daqueles que realmente as implementam, lidando de forma direta com as pessoas ou grupos a serem beneficiados.

Ainda, na implementação pode-se considerar a proposição de teorias para explicar o sucesso existindo duas correntes na literatura:

- 1) Foco na melhoria *ex-ante* da implementação de políticas públicas;
- 2) Foco na avaliação *ex-post* e feedback para melhorar a implementação em um estágio futuro.

A implementação da política torna-se uma nova rodada com novas oportunidades. Nem tudo está consertado (ou ajustado) na implementação. Existe uma incerteza considerável que pode ser explorada politicamente e requer uma nova interpretação, que pode até levar à reformulação do programa original. Os objetivos e metas podem ser ajustados, também se pode escolher um instrumento de política diferente ou uma combinação deles (BEKKERS; FENGER; SCHOLTEN, 2017).

As causas do insucesso das políticas públicas estão relacionadas a:

- Longos atrasos na execução;
- Orçamento muito alto ou custos excessivos;
- Captura dos benefícios por um “eleitorado/público” inesperado;
- Escândalo por fraude, perdas ou desperdícios, minam o suporte político;
- Complexidade administrativa que deixam a população ou os gestores dos programas incertos quanto aos benefícios dos programas, quais as regras a serem cumpridas.

1.1. Avaliação e Terminação de Políticas Públicas

É atribuída à formulação de políticas a função de contribuir para a solução de problemas ou, pelo menos, para a redução da carga de problemas. Na fase de avaliação do ciclo político, os resultados pretendidos das políticas públicas assumirão o protagonismo na análise. A lógica normativa plausível de que, finalmente, a formulação de políticas deve ser avaliada em relação aos objetivos e impactos pretendidos constitui o ponto de partida da avaliação de políticas.

Mas a avaliação não está associada apenas ao estágio final do ciclo político que é concluído com o término da política ou seu redesenho com base na percepção modificada do problema e na definição da agenda. Os estudos de avaliação não se restringem a um estágio específico do ciclo político, em vez disso, a perspectiva é aplicada a todo o processo de formulação de políticas e de diferentes perspectivas em termos de tempo (avaliação *ex-ante* e *ex-post*) (JANN; WEGRICH, 2007, p. 53). Pode-se perceber que, no campo de públicas, a avaliação irá constituir uma nova disciplina na qual iremos analisar os resultados das políticas públicas, o que foi alcançado? Quais os produtos (outputs) gerados pela política pública? Quais os efeitos (*outcomes*) gerados? Os resultados foram os planejados ou houveram resultados não planejados?

• Então, o que é Avaliação?

Segundo a OCDE a AVALIAÇÃO refere-se ao processo de determinação do valor ou importância de uma atividade, uma política, ou programa. “A avaliação é o processo sistemático para determinar o mérito, benefício, valor ou importância” (SCRIVEN, 1991). Stufflebeam (1973) definiu avaliação como tendo o propósito de “fornecer informações úteis para julgar alternativas de decisão”. Scriven acreditava que argumentar que o objetivo principal da avaliação é para a tomada de decisão era uma lógica falha e, em vez disso, escreveu em seu livro “Logic of Evaluation” que “Avaliação é o que é, a determinação do mérito ou valor e para que é usada é outro assunto” (p. 7).

Não há consenso no campo!

Avaliadores, tanto emergentes quanto experientes, lamentam sobre como é difícil comunicar o que é avaliação para não avaliadores (LAVELLE, 2011; MASON; HUNT, 2018). Esta dificuldade em comunicar o que é avaliação decorre em parte do campo da avaliação com problemas de identidade (CASTRO et al., 2016), o que dificulta chegar a um consenso sobre a definição de avaliação (LEVINROZALIS, 2003).

Segundo a OCDE a **AVALIAÇÃO** refere-se ao processo de **determinação do valor** ou **importância** de uma atividade, uma política, ou programa. Ela é uma análise quão sistemática e objetiva possível de uma intervenção planejada, em andamento, ou completada (ou concluída).

Em uma avaliação formal esta irá: realizar julgamento, será sistemática; analisar e identificar problemas, soluções, estratégias, desenho; identificar processos, produtos, efeitos, impactos; analisar a política, o programa, ou projeto (ou ambos); buscará gerar aprendizado institucional e aumento da accountability.

- **E o monitoramento, o que é?**

Segundo a OCDE, o monitoramento tem a função contínua de coleta dados sobre indicadores especificados para fornecer, aos gestores e os principais stakeholders de uma intervenção em andamento, informações por meio de indicadores que permitam identificar o progresso para que os objetivos sejam alcançados e o progresso do uso dos recursos alocados (OCDE, 2002, pp.27-28, citado por MORRA-IMAS e RIST, 2009, p.16).

A avaliação e o monitoramento têm finalidades diferentes e se complementam, no **QUADRO 12** são descritas as suas especificidades.

QUADRO 12 – MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	
MONITORAMENTO	AVALIAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • É baseado em um processo contínuo de coleta e análise de informações sobre indicadores chave. • Suas informações são uteis para comparar o resultado atual com os resultados do programa ou projeto ou política implementado. • É um processo contínuo de medir resultados de curto, médio e longo prazo – para identificar se os objetivos estão sendo alcançados. • Fornecer feedback. • Usa indicadores. 	<p>A principal questão respondida pela avaliação é sobre resultados de políticas (programas, projetos, componentes).</p> <p>Devido a sua importância o foco da avaliação não é somente nos resultados; volta-se também ao processo da política ou programa.</p> <p>Entre as aplicações da avaliação, podemos relacionar os seguintes usos:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) auxiliar a alocação de recursos; (ii) auxiliar a repensar as causas do problema; (iii) identificar novos problemas; (iv) apoiar tomada de decisão sobre alternativas competitivas (ou melhores alternativas); (v) oferecer suporte ao setor público para reforma e inovação; (vi) construir consensos sobre as causas de um problema e como encontrar respostas

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Mora-Imas e Rist (2009).

O monitoramento e a avaliação (M&A) tem importância para os gestores devido à necessidade de melhorar o desempenho do setor público, visando a performance dos sistemas administrativos: Orçamento; Recursos humanos; Cultura organizacional. Os resultados baseados no M&A são fundamentais para a performance organizacional do setor público. Eles auxiliam os *policy makers*, *decision makers*, e outros *stakeholders*, permitindo verificar se os resultados planejados ou prometidos foram entregues; e se os resultados foram atingidos, por exemplo.

A avaliação pode se referir a um período de tempo, sendo classificadas como:

- 1 – **Avaliação *ex ante* (planejada);**
- 2 - **Avaliação de processo (em andamento),**
- 3 - **Avaliação *ex post* (concluída).**

A avaliação *ex ante* é realizada na fase de formulação das propostas de política pública; a avaliação de processo ou *in itinere*, ou seja, durante a execução da política; a avaliação *ex post* é realizada no final da política, programa ou projeto.

Na avaliação *ex ante*, em geral, são realizadas análises de eficiência, e cálculo dos custos de cada alternativa; é construída uma matriz de custos; são realizadas estimativas de impacto para cada alternativa de política em análise. A matriz de custos é usada para tomada de decisão, monitoramento, avaliação.

A avaliação de processo ou intermediária é bastante comum na prática. A avaliação de processo tem como foco a lógica da sua implementação e a consistência desta com os resultados pretendidos, medida pela distância entre os resultados pretendidos, os procedimentos adotados e os resultados obtidos até o momento da avaliação.

As avaliações *ex-post* podem ser subdivididas em:

- Avaliações intermediárias: intervenções do tipo “atividade”;
- Avaliações finais: efeitos e impactos.

Tem foco no custo efetivo de cada alternativa e nos resultados alcançados. Quanto a equipe que irá realizar a avaliação ela pode ser interna; externa; ou mista.

O monitoramento e avaliação (M&A) das atividades de desenvolvimento proporciona às entidades governamentais, gestores do desenvolvimento e sociedade civil meios aperfeiçoados para aprenderem à custa das experiências passadas, melhorarem a prestação de serviços, planejarem e alocar recursos e demonstrarem resultados às partes interessadas, como parte do processo de responsabilização.

De forma geral no M&A são usados:

- Indicadores de desempenho
- A abordagem do marco lógico
- Avaliação baseada na teoria
- Levantamentos formais
- Métodos de avaliação rápidos
- Métodos participativos
- Levantamentos para detectar as despesas públicas
- Análise de custo-benefício e de eficácia em função do custo
- Avaliação do impacto

Os indicadores de desempenho são medidas de fatores de produção, processos, produtos, resultados e impactos relacionados com projetos, programas ou estratégias de desenvolvimento. Os indicadores permitem que os gestores detectem o progresso registado, demonstrem os resultados e tomem medidas corretivas para melhorar a prestação do serviço. A participação dos principais interessados na definição dos indicadores é importante porque é mais provável que compreendam e utilizem os indicadores para tomarem decisões de gestão.

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALES, 2009).

Segundo Rua (2004) os indicadores são medidas que expressam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, serviço, produto ou organização.

Nas avaliações a abordagem da **Estrutura Lógica (LogFrame)** ajuda a clarificar os objetivos de qualquer projeto, programa ou políticas. Contribui para a identificação dos **elos causais** esperados – a **“lógica do programa”** – nesta cadeia de resultados: fatores de produção, processos, produtos (incluindo cobertura ou alcançar os vários grupos beneficiários), resultados e impacto. Conduz à identificação de indicadores de desempenho em cada fase desta cadeia, bem como dos riscos que possam impedir a consecução dos objetivos.

A abordagem da Estrutura Lógica pode ser usada para melhorar a qualidade dos modelos de projetos e programas, ao exigir a especificação de **objetivos claros**, o uso de indicadores de desempenho e uma avaliação dos riscos. Resumir a concepção de atividades complexas. Auxiliar na preparação de planos operacionais pormenorizados e fornecer uma **base objetiva** para análise, monitoramento e avaliação da atividade.

A **avaliação baseada na teoria** tem muitas semelhanças com a **abordagem LogFrame** mas permite uma compreensão muito mais profunda do mecanismo de um programa ou atividade – a **“teoria do programa”** ou **“lógica do programa”**. Em particular, não tem que assumir uma simples relação linear de causa a efeito. Exemplo: o sucesso de um programa governamental para melhorar os níveis de alfabetização através do aumento do número de professores pode depender de um grande número de fatores. Um processo de avaliação será facilitado e mais útil se baseado em um planejamento consistente, capaz de estabelecer relações causais (cadeia de causalidade). Pode ser usada para projetar a concepção de atividades complexas, melhorar o planejamento e a gestão. Suas vantagens são:

- Oferece informação precoce sobre o que está ou não funcionando e por quê;
- Permite uma correção imediata dos problemas, mal eles surjam;
- Contribui para a identificação dos efeitos colaterais do programa que não estavam contemplados.

Ajuda a atribuir o grau de prioridade às questões que devem ser investigadas com mais profundidade, utilizando levantamento de dados mais focalizado ou técnicas de M&A mais sofisticadas. Proporciona base para avaliar os impactos prováveis dos programas. Entretanto, apresenta a desvantagem de poder facilmente tornar-se excessivamente complexa se se tratar de uma grande escala de atividades ou então de uma lista exaustiva de fatores e pressupostos.

A análise da **relação custo-benefício** e de **eficácia em função do custo** são instrumentos que permitem avaliar se os custos de uma atividade podem ou não ser justificados pelos resultados e impactos produzidos. Visa medir os fatores de produção e a produção em termos monetários.

A **análise de eficácia em função do custo** estima os fatores de produção em termos monetários e os resultados em termos quantitativos não monetários (tais como melhorias registadas nas notas de matemática dos estudantes).

A **avaliação do impacto** é a identificação sistemática dos efeitos – positivos ou negativos, intencionais ou não – nos lares, instituições e ambiente causados por uma determinada atividade de desenvolvimento tal como um programa ou projeto.

A **avaliação do impacto** ajuda a compreender em que medida as atividades atingem os beneficiários e a magnitude dos seus efeitos no bem estar das pessoas.

As avaliações de impacto podem ir de levantamentos de amostragens de grande escala, em que se comparam populações do projeto e grupos de controle antes e depois; e, eventualmente, em várias ocasiões durante a intervenção do programa, a uma avaliação rápida de pequena escala e a apreciações participativas, onde as estimativas do impacto são obtidas pela combinação das entrevistas aos grupos, informadores essenciais, estudos de casos e dados secundários existentes.

Temos também as avaliações formativa e somativa. A primeira permite realizar mudanças durante o ciclo político buscando melhorar os resultados. Devendo principalmente orientar à melhoria do projeto, programa ou política. De outra forma, a avaliação somativa ocorre não só no final da execução, pode ser realizada em qualquer momento da vida da política, inclusive depois de sua implementação ou conclusão.

Como já dissemos, é difícil delimitar o término de uma fase e o início de outra, muitas vezes elas se sobrepõem. Considerando que a uma política pública e/ou pro-

grama foi implementada, é importante verificar seus impactos efetivos, efeitos e déficits de impacto. Dependendo dos resultados obtidos, pode-se suspender, ou, até mesmo, encerrar o ciclo de uma política e iniciar um novo ciclo, ou apenas modificar ou adaptar o programa anterior.

Uma política pública pode ser extinta, existindo diversos motivos para que um governo decida que uma política pública seja extinta, na visão de De Leon (1977) existem duas possibilidades para esse encerramento. O primeiro motivo refere-se à situação na qual o problema público que levou à criação da política foi percebido como resolvido. O segundo acontece quando a percepção do problema aumentou, mesmo com a implementação da política, fazendo com que sua continuidade seja insustentável. De acordo com o referido o autor “a etapa da extinção pode ser tratada como um fim e um início – um fim para um programa que serviu ao seu propósito, e um começo para corrigir uma política errante ou um conjunto de programas” (DELEON, 1977, p. 5).

2. Os Atores Políticos

Thomas R. Dye (2008) chama atenção para o fato de que as questões políticas são decididas não pelos técnicos e analistas, mas sim pelos **atores políticos**⁸, que podem ser aqueles que foram eleitos – empossados, que oficialmente fazem parte do governo –, ou grupos de interesse e, ocasionalmente (ou excepcionalmente), os eleitores.

Mas, quem são os atores políticos ou stakeholders (partes interessadas)?

Os atores políticos ou os *stakeholders* são indivíduos ou organizações específicos e que possuem características diferenciadas. Poderão ter seus interesses afetados de alguma forma pelo processo ou pelo resultado de determinada política pública. Os atores políticos podem ser segmentados em governamentais ou não governamentais (**FIGURA 17**).

FIGURA 17 – OS ATORES POLÍTICOS



Fonte: elaboração própria com base em Secchi, Coelho e Pires (2019) e Howlett, Ramesh e Perl (2013).

⁸ Também são conhecidos na literatura pelo termo stakeholders. Stake' significa participação; 'Stakeholder' significa a parte interessada, interessados (atores interessados).

Vamos abordar os **atores governamentais**, também conhecidos como estatais, domésticos e atores públicos.

Os **políticos** são aqueles cuja posição resulta de mandatos eletivos. São os parlamentares, governadores, prefeitos, membros eleitos do Executivo federal. Podem ser, também, aqueles designados politicamente para ocuparem função de chefia ou cargos comissionados.



“As legislaturas são instituições imprescindíveis para o funcionamento de um sistema democrático e do processo de formulação de políticas. Espera-se que as legislaturas representem as necessidades e aspirações dos cidadãos na preparação de políticas, que identifiquem problemas e formulem e aprovem leis para a sua solução, e que fiscalizem a execução das políticas mediante o monitoramento, exame e investigação das atividades governamentais, de modo a assegurar a transparência, eficiência e concordância com as leis e regulamentos existentes” (STEIN *et al.*, 2006, p. 41).

Os **burocratas** são aqueles que estão no quadro funcional dos servidores públicos, ou seja, estão em um sistema de cargos públicos. Eles ocupam postos de trabalho que requerem conhecimento especializado e, por isso, representam todos os servidores públicos federais, estaduais e municipais. No exercício de suas funções, possuem e controlam elementos associados à autoridade e à informação. Por serem agentes públicos, ou representantes do Estado frente à sociedade, são os responsáveis por materializar as diretrizes, os objetivos, as políticas, os programas e os projetos que buscam estabelecer o bem-estar da sociedade em geral. Por suas atribuições, mesmo não possuindo mandato, os burocratas, em geral, estão próximos e interagem com os cidadãos, portanto possuem discricionariedade e podem ter “clientelas” setoriais; inclusive ter seus próprios projetos políticos (RUA, 1997; SECCHI, 2013).

Os **juízes e promotores públicos** são servidores públicos. Os primeiros “têm a prerrogativa de interpretar a justa ou injusta aplicação de uma lei por parte dos cidadãos e da própria administração pública (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 149). Os segundos, auxiliam no controle da implementação das políticas públicas, atuam na defesa dos interesses difusos e coletivos, sendo considerados os guardiões do correto funcionamento da Administração Pública e da Justiça (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). Veja na **FIGURA 18**, exemplos de atuação dos juízes e promotores públicos no âmbito das políticas públicas.

FIGURA 18 – ATUAÇÃO DOS JUÍZES E PROMOTORES PÚBLICOS NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

STF decide, por unanimidade, pela constitucionalidade das cotas raciais

Supremo julgou ação do DEM que questionou sistema de cotas da UnB. Ministros entenderam que cotas são necessárias para reduzir desigualdade.

<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/04/stf-decide-por-unanimidade-pela-constitucionalidade-das-cotas-raciais.html>

MPF firma TAC para a execução de Políticas Públicas em favor dos ciganos em Paratinga

Ascom MPF Fornecimento de água potável; realização de seminário municipal sobre a cultura cigana para os profissionais da educação; garantia de educação básica para crianças e adolescentes e a inclusão de jovens e adultos ciganos no sistema de educação do município estão entre as medidas previstas no TAC A fim de garantir políticas públicas para [...]

<https://www.falabarreiras.com/sem-categoria/mpf-firma-tac-para-a-execucao-de-politicas-publicas-em-favor-dos-ciganos-em-paratinga/>

Município de Barretos firma TAC para implementar políticas públicas de combate ao trabalho infantil

<https://daniellixavierfreitas.jusbrasil.com.br/noticias/148180991/municipio-de-barretos-firma-tac-para-implementar-politicas-publicas-de-combate-ao-trabalho-infantil>

Fonte: elaboração própria. Links das notícias no corpo da imagem.

Vamos, agora, abordar os **atores não governamentais**, também conhecidos como não estatais, domésticos e atores privados. Esses são aqueles que atuam nos diversos segmentos da sociedade sem vínculos diretos ou papéis e funções formalmente definidas nas esferas da Administração Pública.

Os **grupos de interesse** representam grupos “de pessoas organizadas voluntariamente que utilizam recursos para influenciar decisões e políticas públicas” (COTTA; DELLA PORTA; MORLINO, 2001, p. 105 citados por SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 151). Esses atores, geralmente, fazem protestos e pressão sobre os atores governamentais. Os grupos podem ser formalmente constituídos (sindicatos, colegiados profissionais, associações comerciais) ou informais (movimentos feministas, movimentos de sem-teto, grupos de ambientalistas) (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 151), veja na **FIGURA 19**. Seus principais meios de atuação são: campanhas publicitárias; lobby; greves e passeatas.

Segundo Rua (1997) e Stein et al. (2006, p. 105) os trabalhadores conquistam poder a partir de sua capacidade de ação organizada por meio de seus sindicatos. Estes, os sindicatos, organizam-se para defender os interesses de seus membros. Promovem ações coletivas como negociações, adotam estratégias políticas, também oferecem serviços sociais (cooperativas, planos de saúde, por exemplo).

FIGURA 18 – EXEMPLOS DE GRUPOS DE INTERESSE



Fonte: elaboração própria. Imagens extraídas do Google Imagens.

Os **partidos políticos**, são atores que também podem atuar no processo de elaboração das políticas públicas, bem como são peças importantes do sistema democrático em geral. Representam o elo entre a sociedade e o governo (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). Alguns autores questionam a efetividade do seu papel nos processos relacionados às políticas públicas (policy making).

Para Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 154), os partidos, em geral, são “pragmáticos, frágeis, com baixa valência ideológica, pouca coesa interna”. E Howlett, Ramesh e Perl (2013) argumentam que esses atores “perderam a importância no policy making”. No Brasil, atualmente, existem 32 partidos políticos registrados no Superior Tribunal Eleitoral (TSE, 2023) (**FIGURA 19**).

FIGURA 19 – PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL - 2023



Fonte: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse>

Os **meios de comunicação** são importantes por terem a capacidade de influenciar a definição da agenda política, acelerar o ritmo do processo de tomada de decisão, de “alterar incentivos de apoio às políticas públicas e de [provocar a elevação dos custos relacionados ao] comportamento oportunista ou de autofavorecimento” (STEIN *et al.*, 2006, p. 99). Além disso, promovem a difusão de informação e dão visibilidade às ações governamentais.

Os **think tanks** são organizações de pesquisa e aconselhamento em políticas públicas. Isto é, produzem ideias, informações que irão auxiliar o *policy maker*, no processo de elaboração das políticas. É, portanto, “uma organização independente, engajada em pesquisa multidisciplinar, que tom por propósito influenciar a política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 82).

As **organizações do terceiro setor** são organizações privadas sem fins lucrativos que lutam por algum interesse coletivo. Essa categoria engloba as Organizações não Governamentais (ONGs), fundações privadas e entidades filantrópicas.

Na **FIGURA 20**, sintetiza-se exemplos e forma da atuação dos meios de comunicação, think tanks e organizações do terceiro setor no âmbito das políticas públicas.

FIGURA 20 – EXEMPLOS DE GRUPOS DE INTERESSE

ATUAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO	THINK TANKS	TERCEIRO SETOR
<p>Minha Casa, Minha Vida deu certo? Veja pontos positivos e negativos</p>  <p>Conjunto do Minha Casa, Minha Vida em Querulhos, na Grande SP Imagem: Fernando Bandeira/Divulgação Caixa Econômica Federal</p>	<p>ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</p>  <p>Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais</p>	 <p>CONTAS ABERTAS</p> <p>Fundação Itaú Social</p> <p>SOS MATA ATLÂNTICA</p>

Fonte: Imagens extraídas do Google Imagens. Fonte da notícia: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/06/19/minha-casa-minha-vida-deu-certo-veja-pontos-positivos-e-negativos.htm>

A última categoria de atores não governamentais é representada pelos **destinatários das políticas públicas**, isto é, os beneficiários (público-alvo) que a política pública visa atender.

Para além dos atores políticos internos (domésticos) é possível haver, também, o envolvimento de atores internacionais. Nesse sentido, os principais exemplos são os representantes de governos de outros países (como atores governamentais) e os organismos internacionais – Organização das Nações Unidas, OMS, FMI, Greenpeace – (como atores não governamentais).

É importante considerar que esses atores podem atuar e exercer influência em todas as fases de uma política pública: desde a chegada da demanda pública – o problema que chama atenção dos políticos e burocratas – à agenda de decisão governamental, quanto na formulação, implementação e avaliação da política ou dos programas públicos.

Sobre a **avaliação de políticas públicas**, em especial Wu *et al.* (2010) argumentam que, a respeito dos atores governamentais, os gestores públicos são as figuras mais influentes nas avaliações. Em relação aos não-governamentais, assinalam a atuação de

pesquisadores em universidades, empresas de consultoria e da mídia. Porém, “os atores não-governamentais mais importantes são, obviamente, os usuários do serviço, que têm a experiência em primeira mão de como o programa em questão está funcionando na prática” (WU *et al.*, 2010, p. 120).

3. Política Pública: Um Quadro Geral

Retomando o que já foi apresentado, a **Política Pública** (*public policy*) tem relação com orientações para a decisão e ação. Em outras palavras, elas são associadas às decisões políticas e ao processo de construção e atuação dessas decisões. Assim sendo, as Políticas Públicas têm como elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resolução de um problema público e, portanto, têm o objetivo de dar respostas a demandas específicas da sociedade (SILVA, 2002, p. 18).

O estágio da **formulação** é o momento no qual as propostas ganham forma e estatuto, quando são definidas as metas, os objetivos e os recursos (GRANJA, 2010). Nesta perspectiva, de acordo com o comentado por Souza (2006, p. 26) “[...] políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projeto [...]”. Vejamos uma síntese das definições de **plano, programa e projeto**.

PLANO – é o conjunto de programas que buscam objetivos comuns. O plano ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que serão os objetivos gerais dos programas. O plano organiza as ações programáticas em uma sequência temporal, de acordo com a racionalidade técnica e as prioridades de atendimento (COHEN; FRANCO, 2007, p. 86; FRIZZONE; SILVEIRA, 2000, p. 452).

PROGRAMA – é um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de um cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas, ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 8).

PROJETO – é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, ou seja, o projeto tem uma data de início e uma data para sua conclusão e das suas operações resulta um produto final que contribui para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Quando essas operações se realizam de modo contínuo ou permanente, são chamadas de **Atividades** (GARCIA, 1977, p. 6; FRIZZONE; SILVEIRA, 2000, p. 452). Os projetos são destinados a solucionar ou melhorar uma situação indesejável, isto é, um problema que demanda uma solução a partir de uma política pública. Desta forma, os projetos são elaborados com características específicas, pois visam solucionar um determinado problema que tem suas causas e que gera consequências (GRANJA, 2010).

É importante destacar que os métodos aplicados em análise de política, frequentemente, são os mesmos usados para análise de programas.

Unidade 2: Operacionalização Estruturação do Problema Em Políticas Públicas

OBJETIVOS DO CAPÍTULO

Apresentar as características da operacionalização e estruturação do problema em Políticas Públicas.
Desenvolver um caso prático.



Neste capítulo, iremos discutir como as diversas demandas ou questões que são apresentadas ao governo são identificadas como problemas públicos. Aproveite para refletir sobre as questões que chegam a você no seu dia a dia e procure identificar quais delas seriam merecedoras de uma intervenção da administração pública.

1. Operacionalização e estruturação do problema em políticas públicas

Os problemas devem ser definidos não somente para o nível da macropolítica (questões de âmbito nacional), como também no nível da micropolítica, ou seja, no âmbito municipal. A única diferença é o tamanho da população afetada pela política pública, considerando-se a população-alvo. Em qualquer nível, macro ou micro, as Políticas Públicas irão requerer formulação, implementação e avaliação. A análise de programas⁹ ou problemas de políticas irão envolver os mesmos tipos de técnicas.

Três questões básicas devem ser respondidas, segundo Guess e Farnham (2000, p. 27), quais sejam: (1) O que é um problema de política pública? (2) De que tipo eles são? (3) Por que uma definição precisa é importante?

2. Caso Prático

Vamos refletir sobre o que dissemos até aqui com um caso prático. Vejamos o caso da Prefeita Chloé buscando identificar e propor solução para uma situação-problema em seu município.

⁹ Neste texto os termos “política”, “programa”, “serviços”, são utilizados sem distinção analítica, considerando que sejam objeto de planejamento público, os gastos são autorizados com base na legislação e se destinam a uma população-alvo.

O CASO DA PREFEITA CHLOÉ

Chloé é a prefeita de um município de médio porte no estado de Minas Gerais. A prefeita tem um problema: desde que se iniciou a crise econômica no país, sua cidade tem sofrido com uma taxa de desemprego significativamente maior que a média nacional. As pessoas estão deixando a cidade buscando locais que ofereçam novas oportunidades. O mesmo quadro se repete nos municípios vizinhos. Tal fato tem causado um aumento da violência e da criminalidade, além disso, muitos negócios estão falindo na vizinhança.

Chloé acredita que necessita implementar uma política pública para minimizar o problema. Política pública é um dos objetivos do governo relacionados em geral à saúde, à educação, à segurança e bem-estar do público, e as ações que acompanham esses objetivos.



O **processo de política pública** é a forma pela qual a política pública é **formulada, implementada e avaliada**. Então temos que verificar cada etapa do trabalho da prefeita Chloé nesse processo.

➤ Identificação do Problema

O primeiro passo para resolver qualquer problema é identificá-lo e defini-lo corretamente, sem qualquer engano. Identificar um problema pode parecer simples. Por exemplo, *Chloé* identificou uma taxa de desemprego muito ruim de sua cidade como um problema. Entretanto, a identificação do problema não termina com uma simples definição.

➤ Identificação de Opções

O próximo passo do processo é identificar alternativas. A lista de opções deve ser exaustiva. Em nosso estudo vamos considerar que *Chloé* e sua equipe tinham algumas soluções. É importante destacar que a formulação da política é uma das etapas do ciclo de políticas públicas, constituindo um importante passo para análise do problema e das alternativas para solucioná-lo.

➤ Seleção e Implementação

Neste passo deve-se fazer a seleção entre as alternativas possíveis e tomar a decisão para a implementação da política escolhida. Este passo requer que os policymakers, como *Chloé*, realizem a análise dos custos e benefícios de cada opção. A melhor escolha é aquela que proporcionará mais benefícios (enquanto minimiza os custos).

➤ Monitoramento & Avaliação

Depois de implementadas, a(s) política(s) escolhida(s) devem ser monitoradas e avaliadas para determinar se ela(s) atingiu (ou atingiram) os objetivos. O primeiro passo na avaliação é responder à pergunta: a solução selecionada resolveu o problema? É importante considerar a realização de uma avaliação *ex-ante*, ou seja, avaliar a política escolhida antes de sua implementação.

AS SOLUÇÕES APRESENTADAS PELA EQUIPE DA PREFEITA

Solucionando problemas

Uma das soluções possíveis seria reduzir (ou cortar) os impostos sobre produtos vendidos na cidade para estimular o consumo local. Outra opção seria trabalhar pela redução

da taxa dos impostos, sobre os imóveis residenciais e sobre os imóveis comerciais na esperança de incentivar os gastos e investimentos. Chloé também trabalharia junto a outras esferas governamentais para oferecer um abatimento de impostos, como a suspensão dos impostos sobre os novos negócios para encorajar que novos empreendimentos fossem realocados para sua cidade.

Para Chloé e sua equipe é importante avaliar se a redução dos impostos trouxe novos empregos, resultando na redução da taxa de desemprego na cidade. Importante considerar também se a queda na arrecadação foi superada pelos benefícios e oportunidades geradas no município.

Deve-se ter em mente que mesmo se uma solução funciona, ainda podem existir formas de ajustar uma política para gerar mais benefícios e torná-la menos onerosa.

Fica evidente que se a solução não funcionar, o próximo passo é tentar descobrir o porquê. Às vezes uma política pode precisar apenas de ajustes, de correções. Mas se ela for fundamentalmente falha, deve ser encerrada.

AGORA É A SUA VEZ!

Após a leitura dos capítulos 1 e 2 e da discussão sobre o caso da Prefeita Chloé, será a sua vez de colocar a mão na massa!

ATIVIDADE



Pense na sua cidade, região ou estado e identifique uma questão merecedora da atenção do governo (municipal, estadual ou federal). Vamos iniciar a análise, para isso, como vimos, é importante identificar corretamente o problema.

A sua tarefa é apresentar e descrever claramente a situação-problema. Esta é uma das etapas do ciclo político e é importante refletir sobre ela que irá desencadear todo o processo político.

Você pode optar por identificar o problema de uma política pública que já exista.

Unidade 3: Análise de Políticas Públicas: Contribuição para a Avaliação e para a Gestão Pública

OBJETIVO DO CAPÍTULO



- Conhecer, brevemente, a etapa de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas.

Neste capítulo nós vamos discutir as fases de Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação, destacando sua importância para a gestão pública. Uma vez definido corretamente o problema e selecionada uma das alternativas, a Formulação da Política Pública irá requerer dos atores políticos capacidades de fazer acordos, de atuar em cooperação, prestar auxílio, permutas. Ou seja, será fundamental que os atores atuem conjuntamente para que as Políticas Públicas possam atender aos anseios da população, ou do seu público-alvo. A Implementação constitui fase crucial para o sucesso ou fracasso de uma política ou programa. O Monitoramento é essencial para gerar as informações necessárias para as avaliações de processo e de impacto. E a Avaliação, uma vez executada, nos fornecerá respostas sobre os resultados alcançados.

1. Avaliação: questões essenciais

Para compreender a avaliação de políticas públicas, precisamos buscar respostas a cinco perguntas são fundamentais. São elas:

- ① O que é a avaliação de políticas públicas?
 - ② Por que avaliar as políticas públicas?
 - ③ Quem avalia as políticas públicas?
 - ④ Quando se avalia as políticas públicas?
 - ⑤ Como se avalia as políticas públicas?
- ① **O que é a avaliação de políticas públicas?**

A avaliação é uma análise sistemática de uma operação e/ou resultados de um programa ou política, comparado a um conjunto implícito ou explícito de padrões como um meio de contribuir para melhoria do programa ou política (WEISS, 1972; 1998 – tradução livre).

Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a avaliação refere-se ao processo de determinação do valor ou importância de uma atividade, uma política, ou programa. Ela é uma análise sistemática e objetiva de uma intervenção planejada, em andamento, ou concluída (MORRA-IMAS; RIST, 2009 – tradução livre).

A avaliação visa fornecer *feedback* sobre as atividades e resultados (*outcomes*) para aqueles que podem fazer mudanças no programa ou decidir quais serviços irão ser oferecidos. A avaliação, portanto, é fonte importante de aprendizado “sobre a natureza dos problemas políticos e o potencial das várias opções elaboradas para resolvê-los [...]” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Aprender com a avaliação é descobrir o que deu certo ou errado; causas e consequências; no que podemos melhorar; extrair lições e experiências.

A avaliação tem duas dimensões: a técnica e a valorativa. A dimensão técnica caracteriza-se por produzir ou coletar, segundo procedimentos reconhecidos, informações que poderão ser utilizadas nas decisões relativas a qualquer política, programa ou projeto. Diz respeito à pesquisa avaliativa, que representa um instrumento da avaliação. A dimensão valorativa, por sua vez, é realizada com a finalidade de se chegar a conclusões sobre o valor da política, do programa ou projeto (JANNUZZI, 2016).

② Por que avaliar as políticas públicas?

A avaliação é um instrumento importante para auxiliar na atuação do Estado (**qualidade da gestão**), na melhoria da **eficiência do gasto público** (a alocação apropriada de recursos e na transparência das ações), do **controle social** sobre a efetividade da ação do Estado e contribui para promover a responsabilização pelas decisões e ações tomadas (**accountability**).

③ Quem avalia as políticas públicas?

As avaliações podem ser realizadas tanto por atores **governamentais** (Gestores públicos, Políticos, Burocratas), como por **não governamentais** (Pesquisadores em universidades, Institutos de pesquisa, Empresas de consultoria, Organizações do terceiro setor, Mídia e Beneficiários da intervenção).

④ Quando se avalia as políticas públicas?

A avaliação pode acontecer antes, durante e depois da implementação da política pública. A avaliação **ANTES** (*ex-ante*) da implementação ocorre antes de iniciar a elaboração do programa e visa subsidiar o processo decisório, apontando a conveniência ou não de realizar o projeto. A avaliação **DURANTE** (*de processo* ou *in itinere*) a implementação é realizada durante a execução das atividades. Tem o propósito de realizar a gestão contínua e levantar informações sobre o andamento das intervenções (monitoramento). E avaliação **DEPOIS** (*ex-post*) da implementação requer que o programa ou uma etapa tenha sido concluída para se poder avaliar.

⑤ Como se avalia as políticas públicas?

Uma proposta em quatro etapas: (i) evidenciar o desenho da política pública; (ii) definir o(s) critério(s) de avaliação; (iii) definir as medidas de avaliação; e (iv) coletar e analisar dados e divulgar os resultados.

(i) Evidenciar o desenho da política pública

Identificar os objetivos, as metas, orientações, os insumos, as atividades e os produtos gerados pelas políticas públicas. Recomenda-se o emprego da Teoria do Programa, isto é, o “Arcabouço de conhecimento que fundamenta, organiza, categoriza, descreve e explica como compreender o funcionamento dos programas, isto é, a maneira pela qual estão desenhados e pretendem atingir os objetivos” (WEISS, 1998). E que a Teoria do Programa seja representada por meio dos Modelos Lógicos, que é uma forma sistemática e visual para partilhar a compreensão das relações entre os recursos, as atividades planejadas, as mudanças ou resultados esperados, bem como os agentes envolvidos em cada uma das etapas (BAMBERGER; RUGH; MABRY, 2006; W. K. KELLOGG FOUNDATION, 2004).

(ii) Definir o(s) critério(s) de avaliação

Dentre a variedade de critérios existentes, destaca-se a eficiência, eficácia e a efetividade (COSTA; CASTANHAR, 2003); COHEN; FRANCO, 2008; MORRA-IMAS; RIST, 2009; WU et al., 2010).

Eficiência: Competência para produzir resultados com gasto mínimo de recursos e esforços, conduzindo à menor relação custo/benefício no alcance dos objetivos ao relacionar insumos e produtos.

Eficácia: Medida da extensão pela qual se atinge os objetivos e metas propostos.

Efetividade (ou impacto): capacidade de promover efeitos de longo prazo (econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais), e relaciona-se ao aprimoramento dos objetivos.

(iii) definir as medidas de avaliação

A medida para avaliação é o **indicador**, que “...são, como as fotografias ou filmes, representações modelizadas – ou mesmo simplificadas – da realidade social, da sua mudança ou dos processos de trabalho de um programa” (JANNUZZI, 2016, pp. 113-114).

Conforme explicitado em Jannuzzi (2005, p. 138)

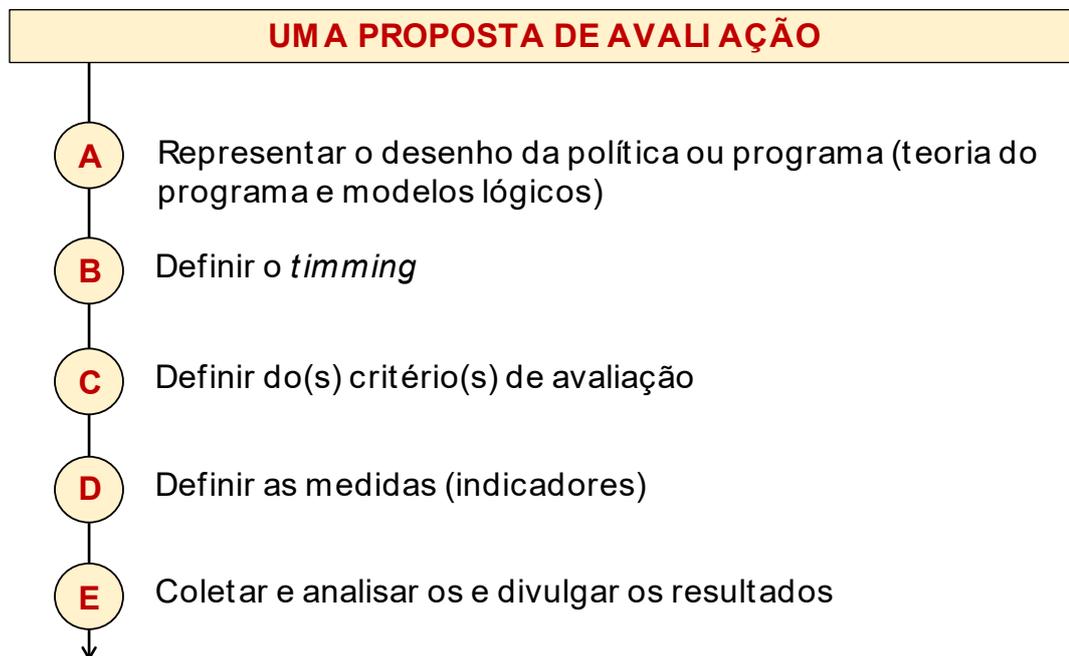
Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Prestam-se a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (MILES, 1985. NAÇÕES UNIDAS, 1988).

(iv) coletar e analisar dados e divulgar os resultados

- Coleta: dados primários ou secundários; e dados qualitativos e/ou quantitativos
- Análise: métodos quantitativos, métodos qualitativos, métodos mistos.
- Divulgação dos resultados: mídia e redes sociais; Revistas Científicas e demais formas de publicização.

Em síntese, na Figura 21 temos que:

FIGURA 21 – AVALIAR POLÍTICAS E PROGRAMAS PÚBLICOS



Fonte: elaborada pelos autores.

Referências

- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. **Em direção às melhores práticas de avaliação**. Revista do Serviço Público, ano 51, n.4, out/dez, 2000.
- Avaliação, Monitorização e Melhoria de Qualidade do Banco Mundial [http: p://www.worldbank.org/evaluation/](http://www.worldbank.org/evaluation/) Desenvolvimento da Capacidade de Monitorização & Avaliação
- BAMBERGER, M. RUGH, J.; MABRY, L. Real World Evaluation. Working Under Budget, Time, Data and Political Constraints. SAGE, 2006.
- BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de (Orgs.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais** / Orgs. Maria Cecília Roxo Nobre Barreira, Maria do Carmo Brant de Carvalho. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. 224 p.: 23
- BRASIL-a. Avaliação de políticas públicas: **guia prático de análise ex ante**, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2018. v. 1 (192 p.). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688
- BRASIL-b. Avaliação de políticas públicas: **guia prático de análise ex post**, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília : Casa Civil da Presidência da República, 2018, 301p. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guiaexpost.pdf>
- CAPOBIANGO, RONAN P. **Avaliação de políticas de microcrédito em municípios do norte de Minas Gerais: o Crediamigo**. 2012, 78 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2012.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- CUNHA, E. D. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, A., et al. **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 11-25.
- DALE, R. **Evaluating development programmes and projects**. 2nd ed. Sage Publications. 2004.
- DUNN, William N. Public policy analysis: an Introduction. Pearson/Prentice Hall 2007. 4th ed. ISBN 0-13-615554-5 (alk. paper)
- DYE, T. R. **Understanding public policy**. Pearson/Prentice Hall. 2008. 12th ed.
- FARIA, C.A.P. de. **Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas**: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. RBCS Vol. 18 nº. 51 fevereiro/2003
- FISCHER, FRANK; MILLER, GERALD J. MILLER; SIDNEY, MARA S. (Ed.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. CRC Press, 2007.
- FRIZZONE, J.A.; SILVEIRA, S.F.R. Análise econômica de projetos hidroagrícolas. In.: SILVA, D.D., PRUSKI, F. F. (Editores). **Gestão de recursos hídricos: aspectos legais, econômicos e sociais**. Brasília, DF. Secretaria de Recursos Hídricos; Viçosa, MG: Universidade

- Federal de Viçosa; Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos. 2000. pp-449-617.
- FUNNELL, SUE C.; ROGERS, P. **Purposeful program theory**: effective use of theories of change and logic models. San Francisco: JosseyBass/Wiley, 2011.
- GRANJA, S. I. B. **Elaboração e avaliação de projetos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.
- GUESS, G. M.; FARNHAM, P.G. **Cases in public policy analysis**. Georgetown University Press. 2000. 2nd. ed.
- HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.) **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 3^a Ed., 2014.
- <http://www.cidadessustentaveis.org.br/institucional>. Acesso: 10 abril 2017.
- JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In.: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis**. CRC Press. 2007. pp. 43-62.
- JANNUZZI, PAULO de MARTINO. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.
- KHANDKER, SHARIDUR R.; KOOLWAL, GAYATRI B.; SAMAD, A. HUSSAIN. **Handbook on impact evaluation: Quantitative Methods and Practices**. The World Bank. Washington, D.C., 2010.
- MARK, M. M.; HENRY, G. T.; JULNES, G. **Evaluation**: an integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs. 1st ed. Jossey-Bass. 2000.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009. 2^a ed.
- MENEZES-FILHO, NAERCIO (Org.). **Avaliação econômica de projetos sociais**. 1^a. ed. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas**: Guia Metodológico. Brasília: MP, 2010.
- MOREIRA, V. de S., SILVEIRA, S. de F.R. Indicadores de desempenho do Programa Minha Casa, Minha Vida: avaliação com base na satisfação dos beneficiários. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, Jan./Jun. 2015.
- MORRA-IMAS, L. G.; RIST, R. C. **The road to results**: designing and conducting effective development evaluations. The World Bank, 2009.
- MUNTER, C.; COBB, P.; SHEKELL, C. **The role of program theory in evaluation research**: A consideration of the what works clearinghouse standards in the case of mathematics education. American Journal of Evaluation. I-20. 2015 (DOI: 10.1177/1098214015571122) SAGE.
- OECD. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Reprinted in 2010. Website: www.oecd.org/dac/evaluation.
- PATTON, M. Q. **Qualitative Research & Evaluation Methods**. 3rd. Ed. Sage Publications, Inc. 2002.

- PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: ENAP, 2000. (Texto para discussão, 37).
- POSAVAC, E. J.; CAREY, R. G. **Program evaluation**: Methods and Case Studies. 7th ed. Pearson Prentice Hall, 2007.
- PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. Disponível em:
- REIS, F.N.S.C. **“Programa Minha Casa Minha Vida”**: estrutura lógica, focalização e percepção dos beneficiários. 2013. 145f. Dissertação (Mestrado em Administração – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2013).
- REIS, F.N.S.C.; SILVEIRA, S.F.R.; MOREIRA, V.S. Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida sob a Percepção dos Beneficiários. **RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba, v.14, n.3, p 925-956, 2015.
- ROGERS, P. Definir e melhorar as estratégias organizacionais utilizando avaliações In.: **Avaliação do investimento social privado**: estratégia organizacional / Organização Fundação Itaú Social, Fundação Roberto Marinho, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Move. — São Paulo : Fundação Santillana, 2015.
- ROGERS, P.; GOODRICK, D. Qualitative data analysis. In.:WHOLEY, J. S.; HATRY, . P.; NEWCOMER, E. (Eds.) **Handbook of practical program evaluation**. 3rd. Edition. Jossey-Bass Publisher, 2010.
- ROSSI, P. H., LIPSEY, M. W., FREEMAN, H. E. **Evaluation**: a systematic approach. 7th ed. Sage Publications. 2004.
- RUA, M. G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. **Políticas públicas**; coletânea. Organizadores Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.
- SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013. 2ª ed.
- SICHE, R.; AGOSTINHO, F.; ORTEGA, E.; ROMEIRO, A. Índices Versus Indicadores: Precisoões Conceituais na Discussão da Sustentabilidade de Países. *Ambiente & Sociedade*. Campinas v. X, n. 2, p. 137-148, jul.-dez. 2007.
- SILVA, P.L.B.; MELO, A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno nº 48 – NEPP – UNICAMP, 2000.
- SILVEIRA, S.F.R.; DRUMOND, A.M. Formação da Agenda na Política Habitacional do estado de Minas Gerais: uma Análise à Luz do Modelo de Múltiplos Fluxos. In: EMMENDOERFER, M; L., Organizador. **Organizações Públicas, Inovações e Políticas de Desenvolvimento**, Viçosa, MG: IPPDS/UFV, 2017. e-ISBN 9788593276-01-9.
- SILVEIRA, S.F.R.; VIEIRA, L.H.S.; CAPOBIANGO, R.P.; REIS, P.R.C.; DRUMOND, A.M. Políticas públicas: Monitorar e avaliar para quê? In.: FERREIRA, M.A.M.; ABRANTES, L.A. (Orgs.) **Políticas públicas, gestão e sociedade**. Assis; Viçosa: Triunfal Gráfica e Editora, 2013. pp. 301-327.

- SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. **The public policy theory primer**. Westview Press, 2009.
- SOUZA, CELINA. **Políticas públicas**: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006, p.368-375.
- SOUZA, Yalle Hugo de; SECCHI, Leonardo. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 20, n. 66, jan. 2015. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/39619/52574>>. Acesso em: 12 Mar. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v20n66.39619>.
- STEIN, E.; TOMMASI, M.; ECHEBARRÍA, K.; LORA, E.; PAYNE, M. (Cord.) **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina**: relatório 2006. Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University; tradução Banco Interamericano de Desenvolvimento – Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.
- SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia Pública y formación de la agenda de Actuación de los poderes públicos. **Políticas públicas**; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.
- SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona, Espanha: Ariel, 2008.
- WEISS, CAROL H. **Evaluation**. Prentice Hall, Inc. 1998. 2nd ed.
- WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. **Policy capacity**: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society – Special Issue on The Dynamics of Policy Capacity*, 34(3–4), p. 165–171, 2015.
- WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de Políticas Públicas**: Gerenciando processos. Brasília: ENAP, 2014.

Sobre os autores:



SUELY DE FÁTIMA RAMOS SILVEIRA

Economista; Mestre em Economia Rural; Doutora em Economia Aplicada.

Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração. Departamento de Administração e Contabilidade. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa – Minas Gerais – Brasil.

E-mail: sramos@ufv.br



VINICIUS DE SOUZA MOREIRA

Administrador; Mestre em Administração; Doutor em Administração.

Professor da Universidade Federal de Alfenas. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA). Campus Avançado de Varginha. Varginha – Minas Gerais – Brasil.

E-mail: vinicius.moreira@unifal-mg.edu.br

Anexo I: Livros e artigos

LIVRO

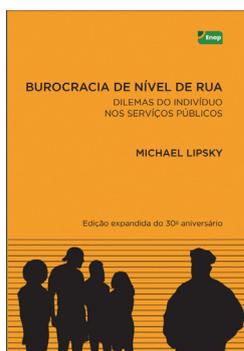
LINK PARA ACESSO



<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>



https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf



https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf

ARTIGO

LINK PARA ACESSO

Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil – Klaus Frey

<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>

Políticas Públicas: uma revisão da literature – Celina Souza

<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfS-qDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>

Abordagens metodológicas em políticas públicas – Ana Luiza Viana

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>

Estado e políticas (públicas) sociais – Eloisa de Mattos Höfling

<https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pgNtQNWn-T6B98Lgipc5YsHq/?format=html&lang=pt>

Administração pública e políticas públicas – Marta Ferreira Santos Farah

<https://www.scielo.br/j/rap/a/MfQ6N6BdxJcT8D-j5zXYW4x/abstract/?lang=pt>

Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes – Carlos Aurélio Pimenta de Faria

<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/KwfGqdCrtDX-gxRjDGgZPYjc/?lang=pt>

Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas – Marta T. S. Arretche

<https://www.revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/64>

Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas – Gabriela Spanghero Lotta et al.

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2917>

Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil – Ana Cláudia Niedhardt Capella

<https://www.scielo.br/j/rap/a/jfNjNmK4Cf7d-nybYgTn7HYL/?lang=pt>