

Coleção Metamorfose Acadêmica



POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO URBANA E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Luciana Leite Lima

Luciano D'Ascenzi

Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local

Luciana Leite Lima

Luciano D'Ascenzi



metamorfose

Conselho Editorial da Coleção Metamorfose Acadêmica

Dr. Alexander Goulart (PUCRS), Dr. Ítalo Ogliari (ULBRA), Ms. Lucas de Melo Bonez (Uniasselvi), Dr. Marcelo Spalding (Metamorfose), Dra. Márcia Ivana de Lima e Silva (UFRGS), Ms. William Boenavides (IFSul)

Revisão | Kátia Regina Souza

Diagramação | yoyo ateliê gráfico

Capa | Marcelo Spalding

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L732l Lima, Luciana Leite
Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento
local / Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi.
- Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

186 p. ; 15,5X22,5cm. – (Coleção Metamorfose
Acadêmica) - ISBN: 978-85-53074-06-8

1. Políticas Públicas 2. Gestão Pública I. Título.
II. D'Ascenzi, Luciano.

CDD 320

Bibliotecária Alexandra Naymayer Corso – CRB10/1099

Todos os direitos desta edição reservados ao autor

www.editorametamorfose.com.br

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS

Luciana Leite Lima

Mariana Willmersdorf Steffen

Luciano D'Ascenzi

Este capítulo objetiva estruturar o conceito de políticas públicas de maneira abrangente, partindo de um núcleo comum para, então, examinar outras possibilidades a partir de alguns questionamentos presentes em abordagens específicas. Depois, serão apresentadas algumas questões relacionadas ao estudo das políticas públicas: os conteúdos sobre os quais versam, as instituições que formam o contexto da ação, e os atores envolvidos nos processos. Por fim, trataremos da abordagem sequencial para a análise das políticas públicas, comumente utilizada na tentativa de perceber as políticas em etapas passíveis de análise respectiva.

Nossa intenção é fornecer as bases teóricas para o exame de políticas públicas de forma a aproximá-las do campo das práticas, onde o gestor deverá conciliar a diversidade de agências e pontos de vista presentes e, em meio à sua atuação diária, aplicar instrumentos disciplinares distintos, contextualmente.

2.1. Definições

Congregar os conceitos e as disciplinas que manuseiam as diversas definições em política pública é uma tarefa exigente, já que tais abordagens se fundamentam em pontos de vista

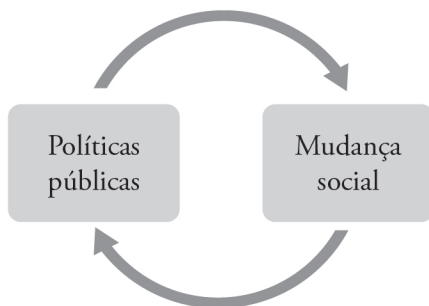
diferentes, embora igualmente complexos. Além do que, apresentam um histórico de controvérsias.

2.1.1. O que são políticas públicas?

Para responder à pergunta, podemos iniciar pelo objetivo. Por que fazemos políticas públicas? Para promover mudanças sociais. Toda política pública se legitima a partir do enfrentamento de um dado problema social: algo que é considerado indesejável e que desperta uma ação em contrapartida. Nesta conotação, ganha saliência o caráter deliberado dos processos envolvidos na construção da ação e, também, a pretensão do fim almejado. Sim, estamos num campo que volta o olhar para a sociedade do futuro, tentando moldá-la.

Podemos também encontrar definições menos amplas, que voltam o olhar para o aspecto processual, como sugerem Muller e Surel (2002) quando apresentam a seguinte aceção: processo pelo qual são formulados e implementados programas de ação pública, coordenados em torno de objetivos explícitos. Em outras palavras, refere-se ao processo de construção de intervenções junto à realidade social, por meio de instrumentos considerados adequados.

Figura 1 – Objetivo de política pública: mudança social



Fonte: Elaboração própria

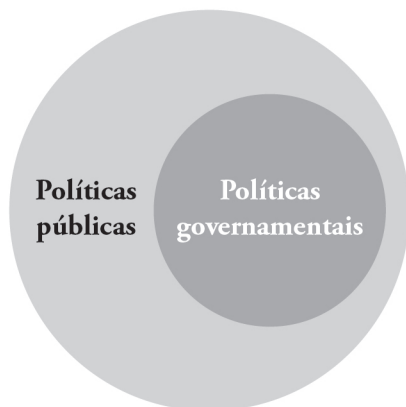
Ainda, uma definição que recebe atenção é a de Souza: “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação” (2006, p. 26). Essa visão, diferentemente das duas anteriores, foca o protagonismo dos governos nos processos das políticas. Tamanho exclusivismo, entretanto, perdeu muito de seu vigor, dada a crescente complexão social, especificada pelos problemas sociais e pelas modificações nas relações entre Estado e sociedade. Isso foi acompanhado, processualmente, pela ampliação do campo, cujas análises precisaram incluir o estudo de novas formas organizacionais, incorporando uma diversidade maior de atores e suas inserções institucionais (LIMA; D’ASCENZI, 2016). Assim, novos agentes sociais não param de chegar, como as redes de políticas públicas e as organizações internacionais. Eles vêm assumindo papel de destaque na área, ao propor, defender e/ou financiar políticas próprias que, efetivamente, buscam o encaminhamento de problemas sociais.

Evidentemente, para acompanhar tal difusão, enquanto construção empírica, a conceituação de política pública precisa ser concomitantemente diversa. Secchi (2015, p. 2), de modo bastante objetivo, apresenta a política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Isto é, pode assumir as mais diversas formas concretas, sendo decidida nas mais diferentes instâncias da sociedade, públicas ou privadas (WU et al., 2014). Aqui, por seu turno, classificar determinada estrutura social como um problema público pressupõe a construção e disseminação de determinada interpretação da realidade social. Apenas a partir desse processo cognitivo pode-se classificar uma dada situação como inadequada, distante da ideal, gerando implicações para os grupos sociais, que teriam direitos e obrigações modificadas.

Um caso, ou uma conjuntura, só assume o caráter de problema público quando se torna assim reconhecido intersubjetivamente, passando a ser discutido pelos atores políticos interessados.

Portanto, de nossa discussão, é preciso reter que no núcleo do conceito de política pública está a ideia de ações intencionais e coordenadas para responder a um problema percebido enquanto público (SECCHI, 2015).

Figura 2 – Políticas públicas e políticas governamentais



Fonte: Secchi (2015, p. 5)

É importante ter em mente que qualquer definição para o termo política pública será de alguma sorte arbitrária (SECCHI, 2015). Contudo, podemos tentar sistematizar a complexidade inerente ao campo, sem nunca perder de vista tratar-se de um reducionismo pragmático com o objetivo pedagógico. Fazemos isso, elencando pelo menos cinco elementos que podem ser utilizados para delimitar uma definição para as políticas públicas (LIMA; D'ASCENZI, 2016).

Em primeiro lugar, o elemento processual, destacando a política pública como um conjunto de entendimentos, decisões e ações analisadas e implementadas por diferentes atores. Em segundo, um elemento relacionado à finalidade – o objetivo de uma política pública é responder organizacionalmente a um problema interpretado como sendo social. Terceiro, uma questão substantiva, no sentido de que as políticas públicas são orientadas por valores, ideias e visões de mundo. Ou seja, elas

não são neutras, mas expressam entendimentos prevalentes na sociedade em dado momento. Em quarto lugar, a dinâmica de interação e conflito entre os atores que as permeiam; isso se deve ao fato de que o processo das políticas públicas promove a (re) alocação de recursos sociais. E, por último, uma decorrência: uma política pública (trans)forma uma ordem local, isto é, um sistema em que os atores (inter)agem e (re)manejam recursos. Esse sistema de ação busca orientar e delimitar a ação social por meio da (trans)formação de estrutura(s) social(is).

Figura 3 – Elementos que caracterizam as políticas públicas

PROCESSO	FINALIDADE	SUBSTÂNCIA	DINÂMICA	CONSEQUÊNCIA
Conjunto de interpretações, decisões, ações e avaliações	Resposta política à percepção de um problema social	Orientadas por valores, ideias e visões de mundo	Interação e conflito entre os atores	Transforma uma <i>ordem local</i>

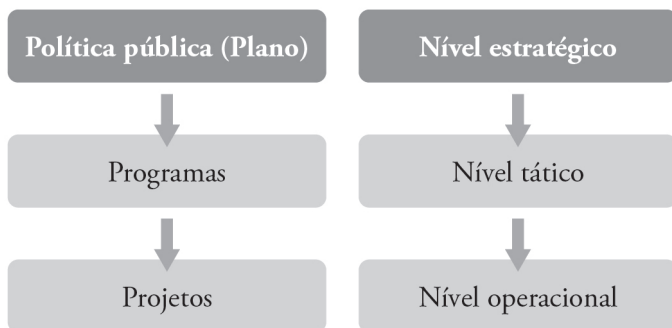
Fonte: Elaboração própria

Em termos de operacionalização, as políticas públicas podem tomar forma em diferentes níveis. No nível mais amplo, temos o *plano* da política pública. Nele é apresentada a estrutura da intervenção, seus objetivos e os meios para alcançá-los. Esses meios correspondem aos *programas*, que são as formas específicas de atingir cada objetivo definido. Os programas, por sua vez, são formados por *projetos*, que constituem a menor unidade de ação (DRAIBE, 2001), a mais operativa e que representa o elo final do processo, são compostos por atividades inter-relacionadas e coordenadas, voltadas para o alcance de objetivos específicos num prazo definido (COHEN; FRANCO, 1993).

A delimitação desses níveis de operação é denominada *estrutura de decomposição*: a partir de um objetivo dado,

segue-se um processo de desdobramento de iniciativas com vistas a alcançá-lo. É um processo de transformação de uma ideia em ação. E cada um desses níveis pode ser tratado como uma etapa de planejamento.

Figura 4 – Estrutura de operacionalização de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria

2.1.2. *Atores de políticas públicas*

Os *atores sociais* são aqueles indivíduos e/ou grupos, organizados ou não, formalizados ou não, mas que tenham algum interesse na política pública, a ponto de mobilizarem esforços para criá-la, suprimi-la ou modificá-la. Normalmente, os atores tendem a participar, de uma forma ou de outra, dos processos das políticas, porque os resultados delas interferirão em suas atividades. Isso significa que a relação entre os atores envolve conflito, necessariamente, uma vez que disputam os recursos que são movimentados nos processos das políticas.

Assim, para identificar quais atores estão envolvidos em uma política específica, a forma mais simples e eficaz consiste em observar quais grupos têm seus interesses atingidos pelas decisões e ações que a compõem. Ou, em outras palavras, quem pode ganhar ou perder com ela (RUA, 1998).

Basta pensar na multiplicidade de problemas públicos, e

nas inúmeras possibilidades de respondê-los, para nos darmos conta da variedade de atores que podem estar envolvidos nos processos de formação de agenda, elaboração e implementação das políticas públicas. Mesmo porque, cada área setorial possui dinâmicas e agendas próprias, envolvendo atores com recursos diferenciados. Ilustrativamente, os atores envolvidos no processo de uma política de segurança pública são bastante diferentes daqueles relacionados às políticas de saúde: na segurança encontraríamos os juízes (e suas associações), os advogados (e suas associações), a polícia, os grupos de direitos humanos, etc.; na saúde identificaríamos associações de hospitais e de profissionais médicos, associações de pessoas que convivem com determinada doença (HIV, diabetes, câncer de mama...), ONGs e assim por diante. Cada ator social possui características específicas quanto à capacidade de influenciar a produção das políticas que, grosso modo, podemos sistematizar em termos de recursos de poder e repertórios de ação (MULLER; SUREL, 2002), os quais ainda mudam conforme a situação desenhada.

Os *recursos de poder* corresponderiam às características que conferem aos atores capacidade de agir. Isto é, que lhes garantem algum poder (entendido como capacidade de influenciar outros atores a tomarem decisões que não tomariam de outra forma). Alguns recursos são: capacidade de organização, recursos financeiros, grau de institucionalização, apoio da opinião pública.

Por sua vez, os *repertórios de ação* equivalem aos modos de ação dos atores, gerados por meio da mobilização dos recursos de poder de que dispõem. Por exemplo: greves, passeatas, manifestação nas mídias, participação partidária, etc. Essas ações procuram dar visibilidade às demandas dos atores, pressionando os demais e tentando angariar apoiadores.

Em suma, os *recursos de poder* dos atores são utilizados para produzir seus *repertórios de ação*, cujo objetivo é mobilizar apoio e ampliar o *público* interessado num problema ou numa reivindicação específica (MULLER; SUREL, 2002).

Figura 5 – Tipos de público segundo o grau de interesse/participação

GRUPOS DE IDENTIFICAÇÃO	Interesse direto pelo problema ou reivindicação. Participação estável e duradoura.
GRUPOS DE ATENÇÃO	Interesse por alguma questão específica. Participação depende de abordar o tema que o público valoriza.
PÚBLICO ATENTO	Interesse por diferentes problemas. Participação irregular.
PÚBLICO GERAL	Menos interessado nos problemas sociais. Mais difícil de mobilizar.

Fonte: Muller e Surel (2002, p. 81-82)

2.1.2.1. Classificação dos atores

Como vimos, numa política pública, encontramos diversos atores. É muito importante mapeá-los, seja para analisar, planejar ou implementar uma política. Para auxiliar nesse intuito, apresentamos, abaixo, algumas categorias de atores relevantes conforme Secchi (2015). Lembrando que cada política possui um conjunto diferenciado, identificável concretamente apenas a partir de análise empírica.

POLÍTICOS ELEITOS: podendo atuar individual ou coletivamente, são os representantes legítimos dos interesses da coletividade, com autoridade institucionalizada para tomar decisões enquanto durarem seus mandatos. Formalmente, têm como papel principal a vocalização dos problemas públicos e a indicação de políticas adequadas para combatê-los. Quando eleitos, os po-

líticos alocam pessoas de sua confiança para servir em funções de chefia, direção e assessoramento na administração pública, são os **designados politicamente**, cuja função principal é repassar para o corpo burocrático as orientações políticas do partido que saiu vencedor das eleições e sua agenda formal. Estes atores ocupam posições intermediárias entre a burocracia concursada e os representantes eleitos, e se dividem em: funções de confiança, exclusivas para servidores públicos; e cargos comissionados, acessíveis tanto para burocratas quanto para pessoas externas à administração pública. São exemplos de cargos comissionados os ministros, os secretários dos estados, presidentes e diretores de órgãos e empresas públicas. As indicações para os chamados “Ccs”, em geral, refletem a busca pelo equilíbrio entre as indicações técnicas e políticas. Idealmente, devendo apresentar algum nível de equilíbrio entre conhecimento /desempenho *versus* valorização de apoio à política governamental do partido eleito.

BUROCRATAS: formam o corpo de funcionários do Estado, cuja função consiste em administrar a máquina pública, independentemente do processo eleitoral e do partido que dali sair vencedor. Os burocratas tendem a guiar-se por uma cultura política corporativista própria, numa mescla entre nossa origem patrimonialista, modificada pelo ingresso atual por meio de concursos público. “O princípio do concurso público se ampliou para grande parte da burocracia, quando antes prevalecia, em quase todo o aparelho estatal, a patronagem e o apadrinhamento” (ABRÚCIO, 2016, p. 8). O novo componente cultural não é isento de problemas. A meritocracia e o controle perseguidos também trouxeram apatia e conformismo à estrutura cultural anterior. Em meio a tudo isso, as políticas públicas são influenciadas pelas visões da burocracia através de três canais (ROURKE, 1976): provimento de aconselhamento, que pode conformar as decisões dos políticos eleitos; poder de implementação, capacidade de executar as decisões tomadas pelos políticos eleitos a partir das suas visões; e discricionariedade, espaço decisório que permite

escolher entre alternativas e decidir como as políticas serão de fato implementadas⁷.

GRUPOS DE INTERESSE: também chamados de grupos de pressão, são indivíduos organizados formal ou informalmente que utilizam recursos para influenciar decisões e políticas públicas. Estes atores mobilizam recursos de poder e repertórios de ação para ampliar a adesão às causas que defendem, e assim lograr influência sobre as definições em diferentes etapas dos processos das políticas públicas. Para fazer seus interesses serem levados em conta, utilizam instrumentos como campanhas publicitárias, financiamento de campanhas eleitorais, marchas ou paradas, greves, dentre outras.

MEIOS DE COMUNICAÇÃO (MÍDIA): nas democracias de direito, sua ação revela-se difusa e descentralizada, o que impede sua orquestração ou captura, revelando-se um ator muito relevante no processo de políticas públicas, pois atua como amplificador e difusor de informações, reivindicações, etc. Desse modo, em acordo à audiência sempre perseguida, tem papel ativo na construção dos problemas públicos (MULLER; SUREL, 2002). Da mesma forma que pode contribuir para o ingresso de um problema na agenda governamental, pode atuar de forma oposta, ao “escolher” divulgar certas informações em detrimento a outras. Há autores que, devido a esta larga influência que exerce sobre a opinião pública e sobre o processo de políticas públicas, consideram-na um quarto poder (ao lado dos poderes executivo, legislativo e judiciário).

POLICYTAKERS OU BENEFICIÁRIOS: são os destinatários das políticas públicas. Embora sejam frequentemente rotulados como categoria passiva de atores, a sua articulação permite que sejam capazes de moldar a opinião pública e influenciar a elaboração de políticas. Neste sentido, as tecnologias de informação e

⁷ Essa característica é considerada inerente à função do burocrata e é motivo de disputas conceituais pelo modelo burocrático, que a considera uma patologia, e pelo modelo gerencial, que a considera necessária para aumentar a eficácia da ação pública (SECCHI, 2015).

comunicação, bem como os espaços de participação social institucionalizados, exercem importante papel na articulação do interesse coletivo, como plataformas para o ativismo. Neste caso, é importante notar que é a própria política pública que tende a criar esse grupo de atores.

AGÊNCIAS REGULADORAS: surgiram a partir do século XIX nos poderes legislativos dos países desenvolvidos, com o papel de exercer a função reguladora do Estado sobre mercados não concorrenciais. No Brasil, foram institucionalizadas apenas nas décadas de 1960 (sistema financeiro) e 1990 (infraestrutura), estas últimas como autarquias especiais vinculadas ao poder executivo, solução para o financiamento da infraestrutura física, em meio à universalidade dos serviços sociais determinada pela Constituição Federal. Originalmente, foram pensadas como instrumentos de descentralização administrativa, tendo em vista fornecer ambiente político estável e segurança jurídica para o cálculo econômico, facilitando o financiamento de políticas de Estado a partir de recursos privados, reservando os recursos fiscais para a área social. Idealmente, deveriam ter autonomia para garantir a plena funcionalidade dos serviços públicos sob sua competência legal.

Figura 6 – Diversidade de atores nos processos das políticas públicas



Fonte: Elaboração própria

Outros atores relevantes (SECCHI, 2010, 2015):

- Tribunais de contas (legislativo) e controladorias (executivo): atores estatais cuja importância reside na prerrogativa de exercer controle, respectivamente, externo e interno, sobre a administração pública na interpretação das leis, tendo em vista a aplicação de recursos públicos. Tende a exercerem influência crescente na execução orçamentária, junto aos estados e à união, da mesma maneira que o fazem especialmente nos municípios, que detém menores recursos de poder que os demais entes federados;
- Organizações multilaterais e organizações do segundo e terceiro setores: organizações não-estatais ou privadas, com ou sem fins lucrativos, que defendem alguns interesses

coletivos internos ou externos a seus membros, geralmente relacionados a temas/questões em que a atuação do Estado inexistente ou é considerada insuficiente.

2.1.2.2. Formas de agregação de atores

Com o intuito de ver seus objetivos atingidos, os atores promovem uma série de interações, criando formas de agregação. Dentre os modelos que procuram explicar estes padrões de relacionamento, destaca-se a ideia de *redes de políticas públicas* (FARIA, 2003).

Numa perspectiva de gestão de políticas públicas, as redes podem ser vistas como formas organizacionais que congregam e mobilizam um conjunto de atores, públicos e/ou privados, com recursos de poder distintos, mas que compartilham um mesmo objetivo. A percepção de que o atingimento de tal objetivo será mais eficaz se realizado a partir da ação conjunta é a força motriz desse tipo de organização.

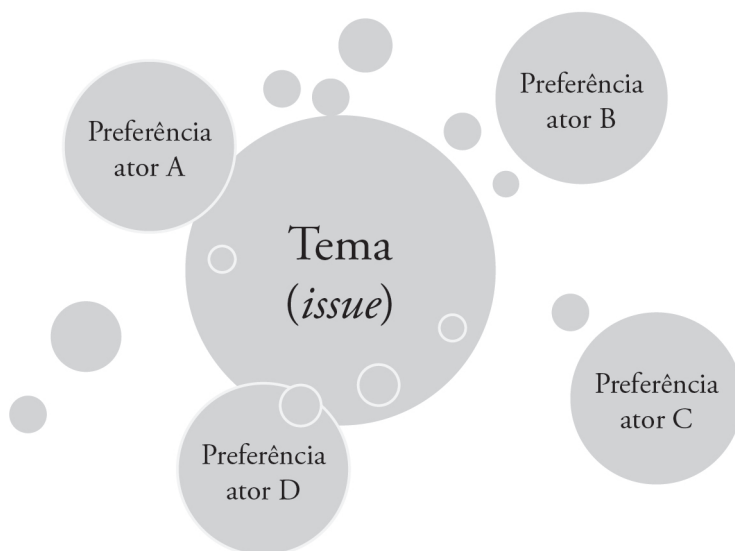
Em geral, as redes são organizações informais, geradas a partir do reconhecimento da interdependência entre os atores, em seus recursos e repertórios. A informalidade lhes confere uma vantagem em relação às organizações burocráticas: na flexibilidade quanto à produção de iniciativas e na alocação de recursos. Por tudo isso, as redes são marcadas pela horizontalidade e pela estabilidade das relações (o que produz e reforça a confiança), pela pluralidade de atores, pela diversidade de recursos, pela gestão flexível e pela capilaridade.

Dois tipos de redes recebem destaque no processo de construção de políticas públicas: as *redes temáticas* (*issue networks*) e as *comunidades de políticas públicas*. Como o termo original em inglês sugere, as redes temáticas são formadas em torno de *issues*, isto é, de aspectos específicos em relação a uma determinada política pública, sendo fluída a participação dos atores. Os *issues* são aquelas questões mais debatidas, em torno das quais os atores

têm preferências intensas e, por isso, catalisam o conflito (RUA, 1998). Por exemplo, na política de saúde para a mulher, um *issue* é a descriminalização do aborto; no debate sobre a formulação do Código Florestal, a delimitação da reserva legal, parcela das propriedades rurais que deve manter a vegetação nativa. Assim, em torno de cada um desses temas, agregam-se atores que buscam ver sua preferência impressa na conformação da política pública.

Já a noção de *comunidades de políticas públicas* está relacionada a um conjunto limitado e relativamente estável de atores (CORTES, 2015), especialistas em uma determinada área que possuem uma base de conhecimento e linguagem compartilhadas. Esses atores se reconhecem mutuamente e, apesar da diversidade de interesses, produzem consensos, mais ou menos informais, em torno dos quais organizam-se em relação à determinada política pública. A comunidade de políticas públicas que defende a assistência social como direito dos cidadãos é um bom exemplo, já que logrou influenciar a construção de políticas públicas específicas no Brasil (CORTES, 2015). Uma das comunidades de políticas mais conhecidas no Brasil é o Movimento pela Reforma Sanitária. Esse grupo atuou fortemente nos anos 1970 e 1980 para criar um sistema exclusivamente público de saúde. Exerceu forte influência na conformação do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo responsável pela formulação de sua estrutura institucional.

Figura 7 – Preferências dos atores, explicitadas em torno de temas (*issues*)



Fonte: Elaboração própria

2.1.3. Arenas das políticas

Como vimos, a construção de uma política pública não é um processo abstrato (MULLER; SUREL, 2002). Ela é resultado da ação de atores sociais que desempenham papéis relevantes nas *arenas políticas* em que ocorrem os processos das políticas públicas. As arenas políticas correspondem ao padrão das interações entre os atores, relacionados a uma determinada política pública. Diferentemente do que pode parecer à primeira vista, o conceito não remete a um espaço físico (arena de lutas, por exemplo), mas, metaforicamente, constitui uma construção no mundo das ideias e dos interesses. As maneiras como esses atores irão se aliar, disputar, confrontar, etc. é que irão conformando a arena política.

Funcionalmente, tais posicionamentos são os resultados das expectativas e preferências dos atores sociais que disputam a política, determinados por cálculos quanto aos custos e benefícios esperados pelos atores implicados. Tudo isso em

processo de construção em torno dos *issues* – itens ou aspectos de uma decisão que afetam o interesse dos atores envolvidos com a política pública (RUA, 1998).

As arenas se formam em torno de *uma* política pública específica. Isso quer dizer que é possível existir superposição entre arenas. Em cada arena, há uma configuração própria de atores considerados relevantes, isto é, capazes de influenciar o conteúdo e também os resultados da política pública, mobilizando recursos e/ou repertórios de ação para atingir seus objetivos (MULLER; SUREL, 2002), de acordo com o poder que possuam (RUA; ROMANINI, 2013).

Por exemplo, uma das arenas mais importantes na disputa pela conformação do SUS foi a constituinte de 1988. Naquela ocasião, os diferentes atores da política de saúde mobilizaram seus repertórios de ação e se enfrentaram, uma vez que tinham preferências distintas em relação a *issues* específicos. O resultado desse tipo de enfrentamento é sempre fruto de negociação, não tendo como ser dado *a priori*. Assim, as arenas são espaços de concertação de interesses, e os resultados para a política dependem dos recursos de poder e dos repertórios de ação dos atores.

2.1.4. *Tipos de políticas públicas*

Observando as políticas públicas, poderíamos afirmar que existem muitos tipos delas: de segurança, de saúde, econômicas, em direitos humanos, para a agricultura, internacionais... Ou seja, esse tipo de diferenciação não contribui para a compreensão e definição de nosso objeto de estudo. No esforço por identificar elementos fundamentais às políticas, Lowi (1972) chama a atenção para a importância da *análise de seus conteúdos*. A partir disso, propõe um quadro classificatório com quatro tipos de políticas públicas, de acordo com a relação entre as arenas e os impactos para os grupos sociais interessados, gerando diferentes graus de consensualidade: distributiva, regulatória, redistributiva

e constitutiva. Na descrição das arenas, seguimos Secchi (2015).

DISTRIBUTIVAS: políticas que estabelecem benefícios concentrados para um grupo beneficiário específico (grupos de pessoas, categorias sociais, habitantes de certas regiões, etc.), com custos difusos para toda a sociedade. Como os custos são divididos por todos os contribuintes, essas políticas se desenvolvem em *arenas menos conflituosas*, predominando a barganha entre os atores envolvidos no processo decisório.

REGULATÓRIAS: políticas que estabelecem padrões de comportamento das pessoas e de qualidade dos produtos e serviços, impondo condições, interdições e/ou obrigаторiedades. Seu desenvolvimento é marcado por uma dinâmica *pluralista*, isto é, os resultados da política serão proporcionais à relação de forças entre os atores envolvidos e os interesses da sociedade, com ganhos e perdas relativos ou sistêmicos. Como exemplo, podemos pensar nos processos administrativos, nas leis e nos códigos que regulam as diferentes áreas ou atividades inerentes à vida em sociedade, como o estabelecimento da tarifa da passagem de ônibus, o Código de Trânsito, a Legislação Trabalhista e a Lei Antifumo.

REDISTRIBUTIVAS: políticas que também estabelecem benefícios concentrados para grupos específicos de atores, porém mediante custos concentrados sobre outros grupos de atores. Este tipo de relação, em que, para um ator ganhar, outro deva perder (chamado ainda de jogo de soma zero), condiciona *arenas muito conflituosas*, nas quais ocorre a contraposição de interesses claramente antagônicos. Por exemplo, a demarcação de terras indígenas.

CONSTITUTIVAS OU METAPOLÍTICAS: estabelecem as estruturas da disputa política onde ocorre a elaboração das políticas públicas. São elas que dão forma à dinâmica política presente nas arenas políticas. Por isso, possuem a *capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente*, podendo provocar conflitos entre os atores diretamente envolvidos, como os partidos políticos, os

três poderes e os diferentes níveis de governo. O maior exemplo é a Constituição Federal, mas também podemos citar as regras do sistema político-eleitoral, o regimento interno do Congresso Nacional, a lei de criação de uma autarquia, etc.

2.1.5. Instituições

As instituições podem ser entendidas com o *conjunto de regras formais e informais* que moldam o comportamento dos atores e, portanto, influenciam os processos das políticas públicas. Em outras palavras, as instituições são as regras do jogo, elas definem os campos do que seria possível fazer e as punições para quem infringi-las.

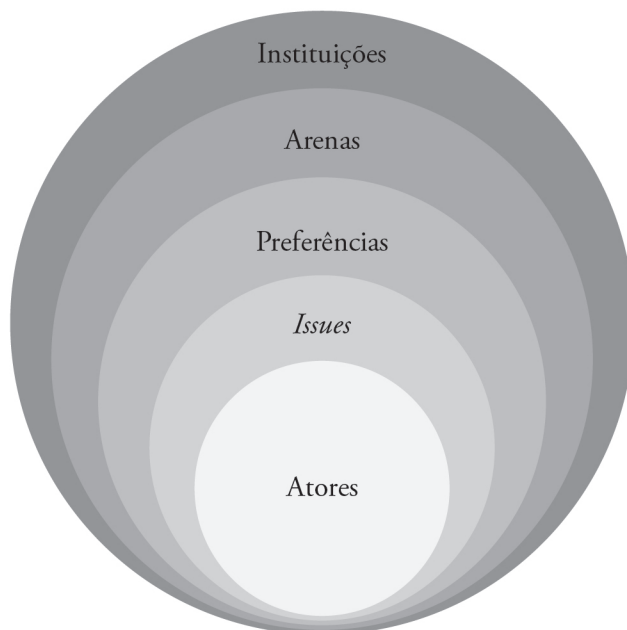
As instituições distinguem-se em formais e informais. No campo das políticas públicas, são consideradas instituições formais as regras constitucionais, os estatutos e códigos legais, as políticas públicas passadas e os regimentos internos. Já as instituições informais são os hábitos, as rotinas, as convenções, as crenças, os valores e os esquemas cognitivos. A partir dessas definições, percebemos que as instituições conformam os contextos de ação dos atores das políticas públicas.

Para entender melhor a relação entre as instituições e a dinâmica política, é necessário nos determos com um pouco mais de atenção às principais ideias do *neo-institucionalismo*. Em poucas palavras, esta abordagem afirma que as instituições afetam o processo político na medida em que influenciam a decisão dos atores. As instituições são:

[...] rotinas, procedimentos, convenções, papéis, estratégias, formas organizacionais e tecnologias em torno das quais a atividade política é construída, mas também as crenças, paradigmas, códigos, culturas e saberes que rodeiam, sustentam, elaboram e contradizem esses papéis e essas rotinas (MARCH; OLSEN, 1989 apud MULLER; SUREL, 2002, p. 41).

As instituições funcionam como um fator de ordem social, sem, no entanto, determiná-la por completo. Além disso, esta escola demonstra que o processo político não é realizado apenas por atores que tomam decisões racionais, mas que as escolhas dos atores são fundadas também sobre suas visões de mundo (MULLER; SUREL, 2002).

Figura 8 – Instituições como cenário das políticas públicas



Fonte: Elaboração própria

Podemos, assim, entender que as *instituições afetam a ação dos atores*, pois moldam as suas preferências, definem quem participa do processo de tomada de decisão e condicionam as possibilidades de formação de coalizões (em prol ou contra algum tema) e de grupos de pressão (SECCHI, 2015). Podemos pensar, por exemplo, que o sistema político brasileiro provê regras formais para a aprovação de uma lei que venha a determinar o limite de velocidade em alguma rodovia estadual, e que o frequente

desrespeito a tais leis poderia estar sendo influenciado por instituições informais, por pressupostos cognitivos que levam os indivíduos a adotarem a desobediência como comportamento. Logo, reconhecer e compreender a existência de instituições formais e informais torna-se fundamental para que o gestor entenda a dinâmica subjacente às atividades de cada política pública e, a partir delas, como o comportamento dos atores tende a ser afetado (WU et al., 2014).

2.2. Ciclo de políticas públicas

Passemos agora ao estudo do que, até então, chamávamos de “processos de políticas públicas”. Faremos isso por meio de uma simplificação analítico-pedagógica denominada *ciclo de políticas públicas*.

O ciclo é uma *ferramenta analítica* que apresenta a política pública como uma sequência de etapas distintas, porém interdependentes, guiadas por lógicas relativamente diferentes (MULLER; SUREL, 2002). Essa ferramenta nos permite compreender o processo de realização da política pública de forma holística. Em cada uma das fases, podem estar presentes diferentes atores, que se relacionam e tomam decisões nas arenas políticas correspondentes. O modelo oferece um esquema para visualização quadro a quadro, permitindo recortar tipos classificatórios mais simples do processo complexo-dialógico real.

Figura 9 – Ciclo das políticas públicas



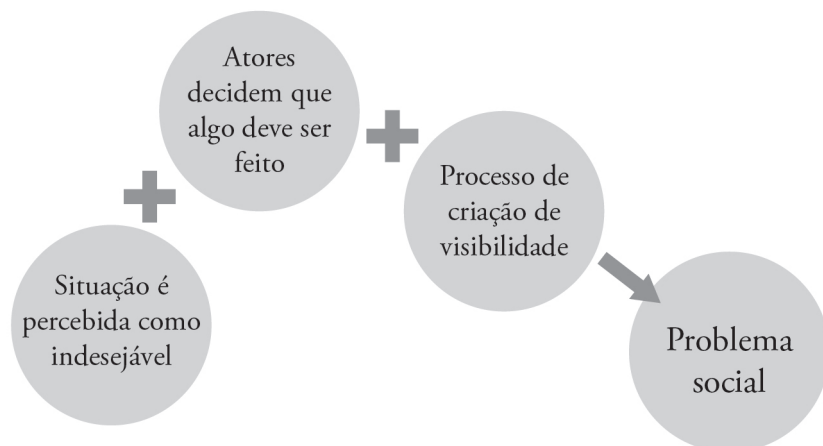
Fonte: Elaboração própria a partir de Howlett (2011)

Não há consenso entre as formas, quantidades e denominações das fases. Numa análise, tal segmentação precisaria considerar o contexto da política e os objetivos do estudo. Aqui, para fins meramente expositivos, entenderemos o ciclo de políticas públicas como formado por cinco fases: formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (HOWLETT, 2011). A descrição e análise das fases será realizada a seguir.

2.2.1. Formação da agenda

Conforme o capítulo 1, por agenda (pública), entendemos uma *lista de problemas considerados relevantes* pelos atores sociais e, assim, foco de discussões e análises. Uma primeira condição para que uma questão entre na agenda é que ela seja vista e discutida, sendo definida como um problema social: algo que é considerado indesejável, havendo algum nível de cobrança quanto à elaboração de ações em contrapartida.

Figura 10 – Três pressupostos da definição de problema social



Fonte: Elaboração própria

Dessa definição, ressaltamos a relevância da decisão de agir. Facilmente notamos, em nosso cotidiano, uma série de situações percebidas como indesejáveis, embora nem todas se tornem foco de ação organizada. Isso porque a transformação de uma situação em problema é uma *construção social* (KINGDON, 2006). Ou seja, depende da ação dos atores. Uma questão se torna problema social quando os atores, por meio de seus repertórios de ação, conseguem obter sucesso no processo de criar visibilidade para suas demandas, e fazer com que sejam apropriadas por outros atores relevantes, que reconheçam a necessidade de se fazer alguma coisa em relação a ela. Quando isso acontece, os atores veem aumentar sua chance de ser bem-sucedidos no empreendimento de inserir sua demanda em alguma(s) agenda(s) formal(is).

Além disso, para entrar na agenda, os problemas devem receber atenção. Três formas mais comuns pelas quais os atores podem tomar conhecimento de situações são (KINGDON, 2006):

- a) Indicadores: os indicadores são usados para mensurar algum fenômeno (mortalidade, emprego, etc.); uma alteração

num indicador importante chamará a atenção dos atores. Por exemplo, em 2009, ocorreu uma leve alta na taxa de mortalidade infantil do Brasil; este é um indicador que recebe muita atenção porque é uma *proxy* de bem-estar social (tem-se que, num país onde as crianças morrem, as condições de vida não são boas), logo, tal alteração mobilizou atores públicos e privados que passaram a revisar as ações existentes para identificar a causa do aumento, e agir sobre ela.

- b) Evento-foco: desastres e crises são eventos que recebem atenção imediata. Basta lembrarmos da tragédia da boate Kiss, em Santa Maria/RS, ou, mais recentemente, do rompimento da barragem da Samarco, em Mariana/MG, motivando uma série de medidas, para muito além da área de abrangência dos sinistros.
- c) *Feedback* de ações governamentais: o monitoramento dos gastos, a avaliação de políticas públicas, as denúncias por meio de ouvidorias e outros são mecanismos que podem atrair a atenção para uma dada situação.

Uma vez que a situação passe a ser definida como problema social, aumenta a possibilidade de que entre na agenda. Retomamos os tipos de agenda apresentados no Capítulo 1: pública, política e formal. A *agenda pública* congrega as demais, a partir da lista de problemas sociais, foco de discussões e reclamações intersubjetivas. Ela é composta pela *agenda política*, que forma subconjunto de mazelas sociais percebidas pelos atores, mas ainda carentes de enfrentamento organizado; e pela *agenda formal*, que relaciona os problemas sociais tendentes a ser formalmente enfrentados.

Nessa acepção, são mais passíveis de serem foco de políticas públicas concretas os temas listados na agenda formal. Contudo, sendo os *recursos de poder contextuais*, os temas podem passar da agenda política para a formal e vice-versa. Especialmente quando ocorrerem mudanças governamentais ou contingenciamentos

orçamentários, no caso do Estado; ou corte de despesas e alterações estratégicas, no caso das instituições privadas. Com isso, aumenta ou diminui a chance de políticas específicas serem alvo, ou não, de ação pública concreta. Assim, torna-se fácil inferir que a agenda política tende a ser bem maior que a formal. Isso nos faz retornar ao conceito de recursos de poder.

Como vimos, os *recursos de poder* são características contextuais que permitem, a determinados grupos, influenciar a formação das agendas institucionais. Por exemplo, em algumas sociedades patriarcais, ser homem é um recurso de poder; de nada adianta, nesses casos, uma mulher possuir mais recursos financeiros, se ela estará alijada da participação nos processos decisórios que dizem respeito a aspectos de sua vida. Nessa conformação, a percepção dos problemas sociais e, com ela, a produção de políticas públicas, privilegiará as preferências dos grupos “mais poderosos”, que, conseqüentemente, têm mais recursos para melhorar suas condições de vida. Isso não significa que dinheiro não seja um recurso de poder, mas que toda a situação precisa ser contextualizada para ser analisada corretamente.

Nesse sentido, a inserção de um problema na agenda é influenciada por *janelas de oportunidade* (CAPELLA, 2007). Essas são conjunturais, e abrem-se quando um problema consegue atrair a atenção dos atores (por meio de indicadores, eventos/ crises ou *feedback* de ações governamentais), ou quando ocorrem mudanças na dinâmica da atividade política. Alguns eventos são periódicos, como as mudanças nos governos em virtude das eleições ou dos ciclos econômicos; outros são relativamente imprevisíveis. Tais janelas configuram-se em oportunidades para a mudança na agenda, caracterizando-se por serem transitórias.

A necessidade de tratar os recursos de poder como dependentes do contexto significa que eles mudam de sociedade para sociedade e também no tempo. Assim, por exemplo, em junho de 2013, uma série de mobilizações e passeatas ocorreu no

Brasil. A participação nelas era bastante fragmentada, não eram guiadas por um grupo específico, e também as demandas eram variadas – cada pessoa carregava um cartaz expondo seu interesse ou reivindicação. Contudo, pelo menos uma das demandas passou a ser crescentemente compartilhada: a não aprovação da PEC 37, que limitava o poder do Ministério Público de fazer investigações. Em virtude do espraiamento das mobilizações e do amplo apoio popular que angariaram, os políticos eleitos do parlamento federal acabaram incorporando a demanda dos grupos sociais e não aprovaram a PEC 37, às expensas das lideranças governamentais do executivo. Vemos, aqui, como uma demanda de grupos menos organizados (agenda política) pode entrar na agenda formal, em virtude de uma situação específica – nesse caso, os efeitos das manifestações nas preferências dos parlamentares. Sem tal dinâmica, provavelmente, a operação “lava-jato” não teria sido possível.

Na fase da definição da agenda, o gestor tem um papel importante. Ele pode utilizar seus conhecimentos e suas experiências acumulados para auxiliar na articulação dos atores, fornecendo informações que assegurem interpretações mais adequadas, ante os problemas e suas potenciais soluções (WU et al., 2014). Pode, ainda, auxiliar os políticos eleitos em relação aos cursos de ação mais adequados, além de apontar as iniciativas que já estejam sendo desenvolvidas, que podem contribuir para enfrentar o problema social em destaque. Tudo isso, no entanto, depende da qualidade da informação que tenha disponível. A estruturação de um bom sistema de informação e a gestão do conhecimento são fundamentais para a gestão pública.

2.2.2. Formulação das alternativas

Nessa fase, são identificadas as soluções possíveis para os problemas. Assim como a formação da agenda, a formulação das alternativas é uma dinâmica conflituosa. Isso porque,

sendo os problemas sociais multicausais, permitem diferentes abordagens. Por exemplo, se definimos que o tráfico de drogas é um problema social, podemos propor ações: de repressão aos infratores, no geral ou só no tráfico? Algum nível de legalização? De políticas preventivas? Onde? Na educação, na saúde, na formação profissional para os jovens mais vulneráveis afetados pelo problema? Etc. Ainda, para cada recorte do problema, pode-se desenhar diferentes alternativas. Por isso, essa fase envolve “a exploração de várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 123).

As alternativas são formuladas por *comunidades de políticas públicas*, formadas por atores especialistas em uma determinada área de política – pesquisadores, assessores parlamentares, funcionários públicos, acadêmicos, entre outros (CAPELLA, 2007). Elas utilizam seus repertórios de ação para dar visibilidade e ganhar apoio para suas proposições. Com isso, buscam aumentar as chances de ver suas ideias impressas em políticas públicas.

A definição das alternativas é uma arena na qual convivem uma série de propostas que, para alcançarem o *status* de solução mais adequada para um dado problema, passam por um processo de seleção que obedece a alguns critérios. São eles: viabilidade técnica e financeira, conformidade com os valores da sociedade e receptividade da sociedade política (KINGDON, 2006).

Na elaboração das alternativas, um primeiro passo seria delimitar um conjunto de causas consideradas mais importantes para a produção e manutenção do problema. Isso é essencial, pois a política pública deve agir sobre as *causas* dos problemas.

Figura 11 – Referências básicas de um programa

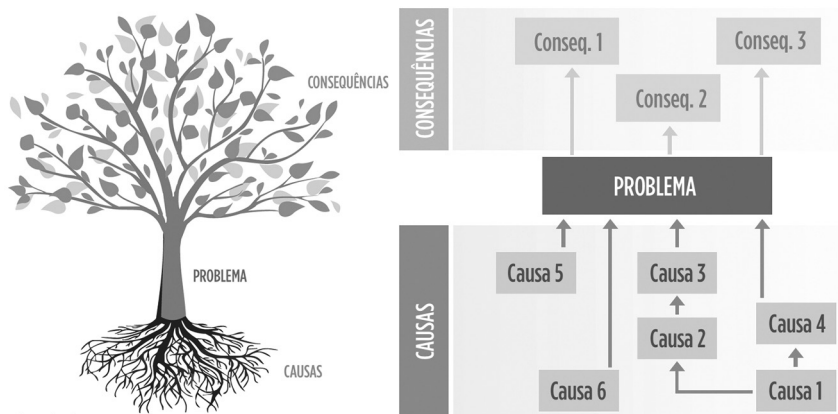


Fonte: Brasil (2014)

A delimitação rigorosa das causas depende do estudo aprofundado da dinâmica do problema. E a formulação das propostas de ação deriva da investigação exaustiva das causas: sua dinâmica; fatores que a reforçam; grupos que se beneficiam e/ou são prejudicados; interesses envolvidos; aspectos territoriais e demográficos; capacidades institucionais dos atores; políticas públicas existentes, que atuam na área...

Um método bastante conhecido para a delimitação de causas é a árvore de problemas. Sugere-se que esta seja elaborada através de grupos de trabalho que, por meio da discussão sobre o problema em foco, definam suas causas críticas. Esse processo deve ser feito a partir da maior quantidade possível de dados, como: estatísticas públicas, indicadores, entrevistas, etc. Quanto mais diversificada for a fonte dos dados, melhor será a compreensão das causas (BRASIL, 2014).

Figura 12 – Representações gráficas da árvore de problemas



Fonte: Brasil (2014)

Assim, é nesta fase que são delineados os objetivos da política e os instrumentos para alcançá-los (PETERS, 2015; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). A relação entre fins e meios pode ser problemática, já que objetivos de políticas públicas tendem a ser vagos e/ou ambíguos; isso se deve às múltiplas preferências dos atores, à heteroglossia, à multicausalidade dos problemas sociais, à racionalidade limitada, aos diferentes níveis de consensualidade atingidos durante as diversas rodadas de interação... Por isso, a definição dos instrumentos ganha especial atenção.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam a taxonomia denominada “NATO”, desenvolvida por Christopher Hood. Este autor elaborou quatro categorias amplas de recursos de poder que seriam utilizados pelos governos para enfrentar problemas públicos:

- a) Nodalidade: uso de informações;
- b) Autoridade: uso de poderes legais;
- c) Tesouro: uso de dinheiro;
- d) Organização: uso das organizações formais do Estado, ou daquelas que estejam à sua disposição.

Para ilustrar a questão, o quadro 1 apresenta os tipos de instrumentos agrupados segundo a categoria de recurso de poder que acionam.

Quadro 1 – Instrumentos de políticas públicas segundo recursos de poder dos governos

Nodalidade	Autoridade	Tesouro	Organização
<ul style="list-style-type: none"> • Campanhas públicas de informação; • Persuasão; • <i>Benchmarking</i> e indicadores de desempenho; • Comissões e inquéritos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação e regulação; • Comitês consultivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsídios; • Desincentivos financeiros; • Financiamento de organizações de <i>advocacy</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Provisão direta; • Empresas públicas; • Parcerias; • Incentivo a organizações sociais; • Criação de mercados.

Fonte: elaborado a partir de Howlett, Ramesh e Perl (2013)

Vemos que os instrumentos são ferramentas de implementação de políticas públicas, e eles podem operar em dois sentidos: afetando diretamente as atividades de produção, distribuição e consumo (instrumentos substantivos); e alterando o comportamento dos atores ao longo do processo de articulação entre objetivos e meios (instrumentos procedimentais) (HOWLETT, 2011).

Por fim, duas considerações: os instrumentos possuem múltiplos propósitos; e, dadas as características citadas dos objetivos de políticas públicas, em geral, arquiteta-se um *mix* de instrumentos.

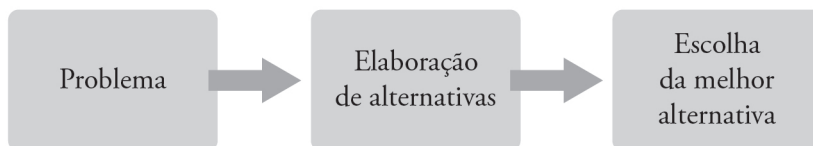
2.2.3. Tomada de decisão

A tomada de decisão se refere à escolha da alternativa mais adequada, dados os interesses dos atores, por um lado; e

os objetivos e métodos disponíveis para o enfrentamento do problema, de outro. Podemos entender a dinâmica da tomada de decisão a partir de quatro modelos.

– **MODELO DE RACIONALIDADE:** neste enfoque, as alternativas são criadas para problemas específicos; ou seja, os problemas nascem primeiro, e depois são buscadas soluções. Essas devem combinar as melhores opções em termos de tempo, custo, rapidez, ou quaisquer outros critérios tomados como referência (SECCHI, 2015). Assim, seria escolhida a alternativa que maximizasse os resultados buscados mediante os recursos empregados. Aceita-se que as preferências dos atores são transitivas, isto é, que podem ser ordenadas/ranqueadas; que os atores escolhem com base em uma mesma racionalidade, de tipo instrumental; que as informações disponíveis são completas; e que os produtos podem ser avaliados segundo seus benefícios e custos (PETERS, 2015).

Figura 13 – Sequência da tomada de decisão no modelo da racionalidade



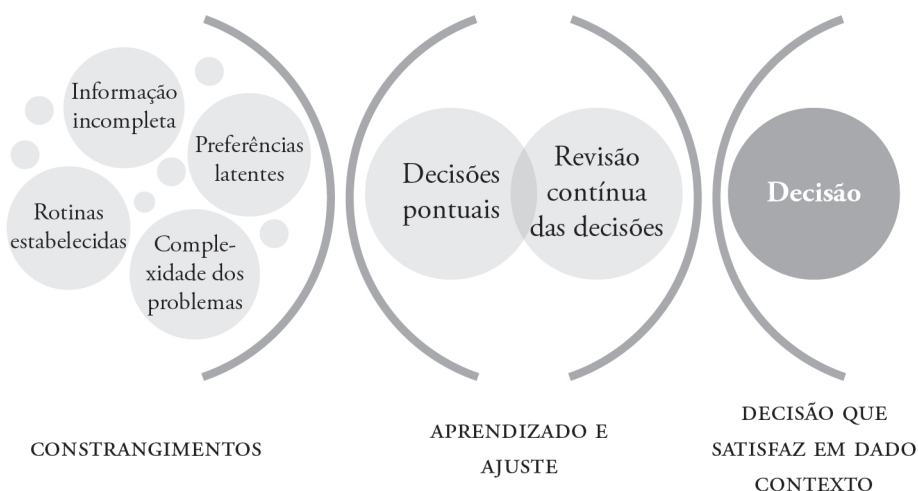
Fonte: Elaboração própria

– **MODELO DA RACIONALIDADE LIMITADA**⁸: o modelo assume que há limitações à tomada de decisões abrangentes, o que se deve à complexidade dos problemas sociais, à carência de informações completas, às limitações cognitivas dos atores, e à existência de rotinas organizacionais prévias que definem a dinâmica dos processos decisórios, restringindo as opções ao que se encaixa nas capacidades organizacionais e na visão dos atores. Assume-se que as preferências dos atores podem não ser transitivas e

⁸ Com base em Peters (2015).

que eles só conseguem formar alguma ordenação quando são confrontados com outras opções durante o processo decisório. Além disso, as preferências em relação às políticas públicas estão mais relacionadas com a viabilidade (técnica, financeira, política, cultural...) do que com a eficiência e efetividade. Nesse quadro, a decisão tomada é a menos abrangente e a mais satisfatória em dado momento, e será revisada continuamente, sempre que as condições mudarem, como o surgimento de novas informações e a chegada de novos atores.

Figura 14 – Dinâmica da tomada de decisão no modelo da racionalidade limitada



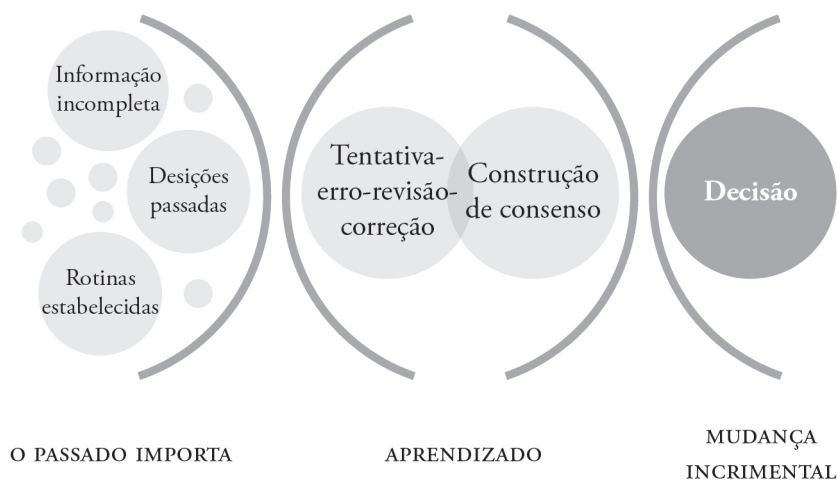
Fonte: Elaboração própria

– **MODELO INCREMENTAL**⁹: esta abordagem para o processo decisório mobiliza pressupostos da racionalidade limitada. Ela enfatiza que a análise das alternativas será limitada ao que é familiar e que afetará apenas marginalmente o *status quo*. As novas políticas serão desenhadas à luz das anteriores, conformando um processo de mudança incremental; o decisor

9 Com base em Howlett, Ramesh e Perl (2013).

parte daquilo que já é realizado/conhecido e/ou das capacidades existentes. Deve-se atentar para o papel da consensualidade e da atividade política neste modelo, que ficam explícitas na ideia de que as decisões tomadas representam as preferências politicamente viáveis. Isso é assim em virtude do grau de conflito da arena política, da incerteza que cerca mudanças profundas, do direcionamento promovido pelas rotinas estabelecidas, da informação incompleta que constrange o cálculo sobre o futuro, das restrições de tempo, etc. Nessa dinâmica, as decisões são feitas e refeitas indefinidamente, em um processo cauteloso de tentativa, erro e revisão das tentativas, conformando, então, um processo de aprendizagem.

Figura 15 – Dinâmica da tomada de decisão no modelo incremental



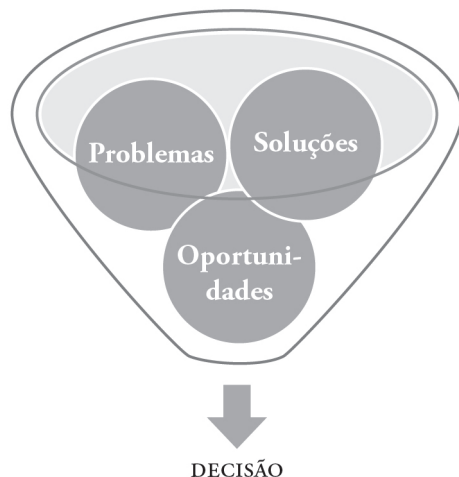
Fonte: Elaboração própria

– MODELO DA “LATA DE LIXO”¹⁰: esse modelo trabalha com uma representação menos ordenada do processo decisório; aqui, ele é fluído e desestruturado. Problemas e alternativas são construídas em diferentes arenas, por diferentes atores, e não necessariamente

¹⁰ Com base em Motta e Vasconcelos (2009).

surgem aos pares. Isso porque os atores, tentando valorizar suas habilidades e recursos, podem propor soluções para problemas que ainda não foram “construídos”; e problemas podem ser criados para mobilizar soluções que já existem. Nessa visão, as organizações são entendidas como “anarquias organizadas”, pois os processos decisórios seguem fluxos não sequenciais, os problemas e as soluções são jogados em latas de lixo, à espera da oportunidade em que serão casados com soluções e problemas. Isso dependerá dos repertórios de ação das coalizões políticas apoiadores de problemas e soluções específicos, do contexto, da sorte, do acaso... De um lado, há os problemas que os grupos sociais consideram relevantes, e por isso agem para que assim também sejam considerados pelos outros atores; de outro, há os especialistas em uma área, que trabalham para que suas propostas virem políticas públicas. A ideia é que todos trabalham para ter seus interesses realizados. Nesse processo, por exemplo, quando um ator identifica um contexto propício para sua proposta, ele busca por problemas reconhecidos que possa conectar a ela, dando-lhe justificativa. O mesmo ocorre em relação aos problemas: quando identificam um contexto favorável, os atores que procuram o reconhecimento de um problema tentam acoplá-lo a uma solução, dando-lhe consistência e mostrando a viabilidade de seu enfrentamento. Deste modo, as decisões são, na verdade, encontros casuais entre problemas, soluções e oportunidades.

Figura 16 – Tomada de decisão no modelo da lata de lixo



Fonte: Elaboração própria

2.2.4. Implementação

A implementação corresponde à fase na qual a política pública é executada. Podemos observar esse processo, pelo menos, a partir de três perspectivas.

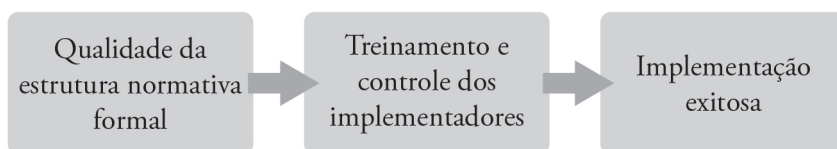
Numa perspectiva *top-down* (de cima para baixo), o ponto de partida é a estrutura normativa formal. Isto é, o conjunto de normas que apresenta a estrutura de funcionamento da política, definindo os objetivos, os atores executores e as suas respectivas responsabilidades; os recursos que serão utilizados, e como serão disponibilizados; os resultados esperados e os meios para alcançá-los.

O pressuposto desse enfoque é de a implementação ser um processo técnico-administrativo, que deve seguir as determinações expressas na estrutura normativa formal dada *a priori*. Essa visão, do ponto de vista gerencial, tem duas implicações inter-relacionadas: a política seria implementada com sucesso se fossem seguidas as determinações expressas na

estrutura normativa formal; e, para que isso ocorra, as ações e o desempenho dos atores implementadores devem ser controlados. Disso decorre a relevância de processos de treinamento, os quais devem socializar os implementadores nos marcos da política, explicitando e esclarecendo seus objetivos e as atividades que devem ser empreendidas para atingi-los. Além disso, ganham relevo os mecanismos de monitoramento das ações e os de controle de desempenho.

O processo, portanto, dependeria das características de solidez da estrutura normativa formal: a política deve estar baseada numa relação de causa e efeito válida (de nada adianta agir sobre uma causa que não é crítica para solucionar o problema); os textos norteadores devem ser claros, evitando ambiguidades; os recursos devem estar tempestivamente disponíveis; as atividades a serem executadas devem estar de acordo com as capacidades, habilidades e atitudes da estrutura administrativa que irá implementá-las – se não estiver, deve-se construir tais condições; deve-se elaborar mecanismos de controle e monitoramento da implementação.

Figura 17 – Implementação numa perspectiva *top-down*



Fonte: Elaboração própria

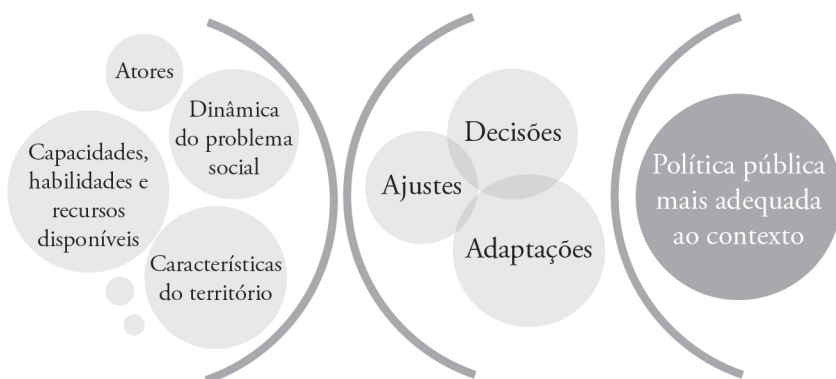
O segundo enfoque é do tipo *bottom-up* (de baixo para cima). Aqui, o processo é observado a partir da ação dos executores das iniciativas. O pressuposto é de que mesmo o melhor dos planejamentos tenderia a ser incapaz de prever a dinâmica do problema social, as limitações das organizações executoras das políticas, os conflitos que vão surgindo no decorrer do processo de execução e as outras situações imponderáveis conformadas

a partir do momento em que as atividades são colocadas em prática. Aceita-se, ainda, que a habilidade para resolver problemas está na ponta, conseqüentemente, o poder e a autoridade são dispersas; o processo de implementação é descentralizado; e a habilidade para resolver o problema depende da maximização da discricionariedade no ponto onde a estrutura administrativa o encontra (ELMORE, 1980).

Logo, ao longo do processo de implementação, vão surgindo imprevistos, que são, de fato, enfrentados pelos atores. Cada decisão tomada para dar conta dessas situações vai conformando a política pública, não necessariamente como foi previsto. Isso significa que, concretamente, as políticas se tornam eminentemente locais. Um produto sempre em processo, tendo em vista a resultante das escolhas, que toda a diversidade de atores vai fazendo a partir dos recursos de poder de que dispõem.

Do ponto de vista da gestão de políticas públicas, os esforços para garantir a efetividade em um cenário como este envolveriam a construção de capacidades de resolução de problemas e fortalecimento de conhecimentos e habilidades técnicas e relacionais. Entretanto, essa abordagem chama a atenção para o caráter incerto dos resultados das políticas.

Figura 18 – Implementação numa perspectiva *bottom-up*

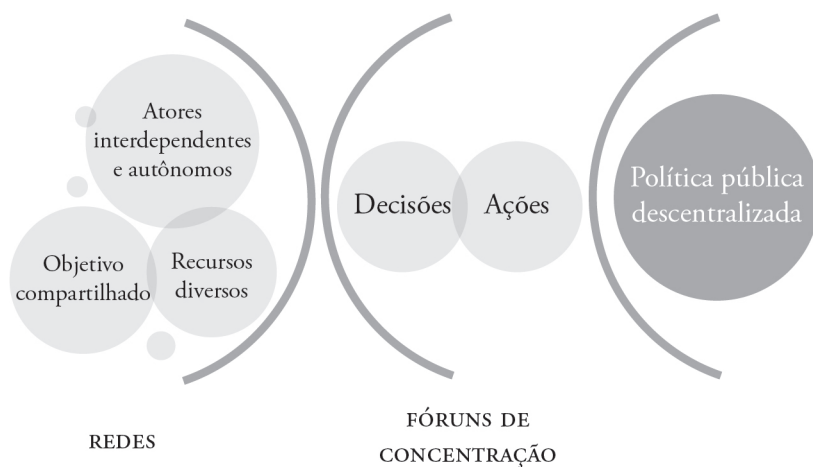


Fonte: Elaboração própria

Por fim, a implementação pode ser observada a partir das relações estabelecidas pelos atores para lidar com dado problema social. A ideia subjacente aqui é a da conformação de *redes de políticas públicas*. Ou seja, a partir da percepção de compartilhamento de um objetivo e de interdependência da ação, no que diz respeito à minimização do problema social entre determinados atores sociais, eles podem se agregar para utilizar os recursos de poder e repertórios de ação de forma articulada. Em outras palavras, atores que desenvolvem atividades voltadas a lidar com um dado problema social percebem que sua ação é limitada e que a efetividade depende da integração em um conjunto mais amplo de esforços que visam ao mesmo objetivo. Motivados por isso, formam essas estruturas de interação. Das decisões e ações tomadas nessas redes, nasceria uma política pública caracterizada, no limite, pela descentralização, pela relação de interdependência e autonomia dos atores, pela gestão compartilhada e pela pluralidade de recursos.

Esse enfoque reconhece a importância de múltiplos atores nos processos das políticas públicas, o que se deve à complexidade dos problemas públicos e ao ativismo dos grupos que desejam contribuir para a resolução das mazelas sociais. Além disso, nos lembra que os atores isolados, Estado e Sociedade, podem não deter os recursos e repertórios de ação capazes de lidar com tais problemas; a ideia de que os atores se conectam para minimizar suas limitações tem como pressuposto a dispersão dos recursos sociais (fonte da interdependência), do que resulta a inefetividade da ação solitária.

Figura 19 – Implementação numa perspectiva de redes de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria

2.2.5. Avaliação

Em termos ideais, a avaliação deveria atravessar todas as fases da política pública. Desde os primeiros momentos de aprendizagem quanto ao problema social, tendo em vista sua incorporação, ou não, à agenda formal; subsidiando a formulação, em relação à correlação entre variáveis e às explicações qualitativas; monitorando toda a implementação, em acordo ao modelo escolhido; até o momento de verificar se a política pública cumpriu com seu objetivo, isto é, em que medida ela afetou o problema social que justificara sua criação. Das condições necessárias a uma formulação consciente e devidamente instruída à verificação de se os esforços empreendidos foram eficientes, efetivos e eficazes: se os recursos foram utilizados de forma adequada, como as atividades foram desenvolvidas, qual foi o desempenho dos atores, quais os resultados para os beneficiários e assim por diante.

Para fazer isso, deve-se partir de parâmetros, os quais são

definidos a partir do olhar do avaliador, tendo sempre em vista a perspectiva de implementação adotada. Numa modelagem de tipo *top-down*, por exemplo, que separa quem decide de quem executa, a avaliação ocupa papel central, especialmente durante a implementação.

Todavia, respeitadas as diferentes ênfases a cada modelo, no geral, a avaliação permite contratar contextualmente a participação dos agentes sociais envolvidos. Isso pode ser empreendido a partir dos beneficiários, dos gestores, da estrutura normativa formal, da perspectiva dos direitos humanos, do desenvolvimento humano e/ou sustentável, dentre outros. Trata-se de uma das poucas fases em que todos podem ser contemplados em seus respectivos interesses, num processo de validação das metodologias a serem adotadas e dos porquês de cada escolha, de outro modo, arbitrária.

Afinal, durante a atividade avaliativa, são produzidas as principais informações acerca da política pública e, por isso, esta é considerada uma fase de aprendizagem constante, confirmando e/ou refutando as mais diversas teses. Tais informações fornecerão *feedbacks* para os tomadores de decisão e gestores envolvidos com a implementação da política em foco, mas também de outras mais, já que tratamos de um esforço coordenado de mudança social. Nesse sentido, a avaliação alimenta o processo de planejamento e reformulação como um todo.

Para o gestor, a avaliação representa um importante instrumento para lidar com as deficiências que diariamente comprometem seus esforços. Durante a atividade avaliativa costuma-se compartilhar a experiência adquirida em meio à atuação na política pública, apontando as falhas e os desvios de acordo com sua percepção. Pode-se (re)direcionar e (re)formular a política. A administração detém, portanto, a capacidade de influenciar diversos aspectos da avaliação, de acordo com a posição de cada responsável (WU et al., 2014). Em razão dessa relevância junto ao gestor, vamos nos deter mais nesta etapa.

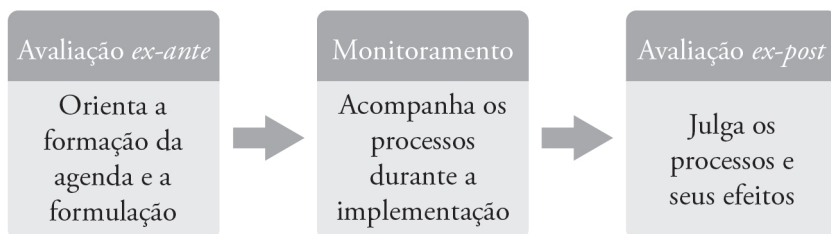
Aliás, alguns autores realçam o fato de que, além de atribuir valor e maximizar a eficiência da política, por meio da produção de informações, outro objetivo da atividade avaliativa é a busca de relações de causalidade mais gerais, entre um programa X e um resultado Y (ARRETCHE, 2001a). Para tanto, são adotados métodos e técnicas de pesquisa adequados aos objetivos do avaliador, decisões essas que configuram a *estratégia de avaliação* (DRAIBE, 2001), sobre a qual se apoiará todo o desenrolar do processo avaliativo. Ainda nesse sentido, cabe ao avaliador definir o recorte programático da pesquisa avaliativa, isto é, se terá como objeto uma política, um (ou mais) programa ou um (ou mais) projeto (DRAIBE, 2001).

2.2.5.1. Avaliação vis-à-vis Monitoramento

Muitas vezes, os termos avaliação e monitoramento são utilizados como sinônimos. Contudo, eles representam práticas diferentes, com distintas utilidades para o gestor. Por isso, pode ser útil conhecer algumas de suas características específicas, consubstanciando possíveis diferenças (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Ambos os instrumentos buscam a produção de informações sobre uma política pública. Distintamente, enquanto o monitoramento pode ser entendido como uma atividade gerencial interna, que fornece informações localizadas sobre metas, insumos e produtos relacionados à *execução* da política em questão, a avaliação, por sua vez, utiliza as informações produzidas pelo monitoramento para julgar a eficiência, a eficácia e a efetividade da política – são, portanto, atividades complementares. Nesse sentido, a abrangência da avaliação é maior, pois se preocupa também com as transformações, os efeitos e os impactos produzidos pela política na sociedade.

Figura 20 – Relação entre monitoramento e avaliação



Fonte: Elaboração própria

2.2.5.2. Termos comuns no campo da avaliação

Ao nos deparar com estudos avaliativos ou tomar parte neles, encontramos uma *linguagem própria* à atividade, quase que um campo à parte. Abaixo, apresentamos alguns desses termos comumente utilizados.

– OBJETIVOS E METAS:

O **objetivo** é a situação que se pretende atingir, o resultado esperado mediante um dado esforço empreendido. A partir dele são definidas as **metas**, que correspondem ao dimensionamento dos objetivos em termos temporais, quantitativos e espaciais (COHEN; FRANCO, 1993). Tomemos como exemplo um programa de combate à dengue em determinado município atingido pela doença: objetivando o combate à doença, a prefeitura tem como meta reduzir em 20% (quantificação) a incidência da doença em seis meses (tempo), em três bairros diferentes (localidade).

– ELEMENTOS DA GESTÃO DE PROCESSOS (INSUMOS, PROCESSOS, PRODUTOS, RESULTADOS E IMPACTO):

Os **insumos** correspondem aos recursos necessários para a realização das atividades previstas na política pública (programa, projeto), como recursos: financeiros, humanos, normativos, físicos, de conhecimento, etc. Os insumos são combinados para a realização das **atividades** que, por sua vez, formam os

processos, especificando cada tarefa, bem como a sequência das mesmas. Os **produtos** são os frutos dos processos. Já os **resultados** correspondem às mudanças diretas alcançadas pelos beneficiários da política pública, enquanto os **impactos** consistem nas alterações efetivas, planejadas ou não, na realidade social, sobre a qual a política intervém, mas que são por ela especificamente provocados (DRAIBE, 2001).

Vejam os elementos no caso do programa de combate à dengue, citado anteriormente. Para cumprir os objetivos e as metas referidos no plano municipal, o programa prevê visitas de agentes sanitários e ações educativas junto à comunidade nos bairros-alvo. Assim:

- a) os **insumos** são previstos e mediados por meio de convênios e adesões junto aos planos estaduais e federais; além disso, mudanças legislativas e normativas, quantidades de agentes comunitários de saúde, de veneno e de repelente para o mosquito, bem como de certa variedade de material educativo;
- b) os **processos** das ações *inspeção* e *educativa*, por exemplo, precisam especificar item por item, desde a logística até o registro das atividades desempenhadas, tal qual o treinamento necessário aos executores dessas ações;
- c) os **produtos** gerados no escopo da política consistiriam no *número de ações educativas realizadas* junto à comunidade-alvo e no *número de visitas* realizadas; desse modo, podemos observar que os produtos constituem intervenções de caráter material (COHEN; FRANCO, 1993);
- d) os **resultados** esperados do programa consistiriam na *redução da incidência da doença (dengue) nas localidades-alvo*, assumindo que as ações fossem efetivas e o programa obtivesse êxito;
- e) quanto aos **impactos**, um deles poderia ser a *melhora no nível de conscientização* da população-alvo em relação à doença e a *adoção de hábitos preventivos* à proliferação do

mosquito. É importante perceber que o impacto não se refere somente ao público-alvo das ações, pois ele atinge toda a sociedade, uma vez que a não-proliferação do mosquito é benéfica para todos. Além disso, podemos vislumbrar efeitos mais indiretos ainda, desde que atingida a diminuição na incidência da doença: tenderia em redundar numa queda de demanda por serviços de saúde, levando à maior disponibilização para as demais doenças; diminuição no absenteísmo no trabalho, aumentando a produtividade da economia e assim por diante. Por outro lado, uma possível não efetividade do programa poderia ser explicada por problemas na relação causal considerada pela formulação da iniciativa. Afinal, mais e mais especialistas vêm afirmando que a incidência das doenças ligadas ao *Aedes aegypti* estaria relacionada às carências em saneamento básico. Isto é, para combater o mosquito, as ações em saneamento seriam a variável independente central.

Figura 21 – Elementos da gestão de processos de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria

— OS TRÊS ES DA AVALIAÇÃO (EFICÁCIA, EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE):

As noções de eficácia, eficiência e efetividade também são muito empregadas na linguagem da avaliação das políticas públicas. A **eficácia** pode referir-se ao grau em que foram atingidos os objetivos e as metas da política, independente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993). Por sua vez, o conceito de **eficiência** reflete a relação entre o que foi produzido e os meios empregados, ou seja, entre os recursos utilizados e os produtos gerados. Por fim, a medida de **efetividade** tange

ao impacto da política na sociedade como um todo, buscando dar conta das alterações mais gerais, provocadas pela política na realidade social.

Antes de continuar, caberia recuperar que, além de embasar as possíveis escolhas metodológicas, retirando-lhes o caráter arbitrário, os atos administrativos baseados em avaliações ganham uma consistência tamanha, que dificilmente são suspensos ou derrubados pelas instâncias de controle interno ou proveniente de outros poderes. Um cuidado ainda pouco utilizado, mas que garantiria segurança ao serviço e transparência à sociedade.

2.2.5.3. Tipos de avaliação

As noções acima detalhadas estão profundamente relacionadas aos tipos de avaliação existentes. Como já mencionamos, a partir da perspectiva de implementação empregada, dos objetivos que quer atingir e/ou das demandas apresentadas, o avaliador deverá adotar o tipo de avaliação mais adequado possível. As avaliações podem ser classificadas de muitas formas, não existindo um padrão rígido e formal que seja consensual entre os autores que tratam do tema. Nossa abordagem partirá de duas classificações alternativas: quanto ao *momento* de realização e quanto à *natureza* da avaliação.

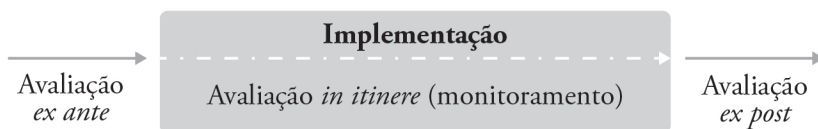
Em relação ao *momento*, a avaliação pode dar-se: antes, durante ou depois da implementação, (sub)classificando-as em:

- a) Avaliações ***ex ante***: são realizadas com o objetivo de auxiliar a fase de formulação da política, bem como definir se, e como, ela deva ser realmente implementada (COHEN; FRANCO, 1993). Podem tomar a forma de diagnósticos das condições de vida de dada população, das capacidades organizacionais para implementar as opções, etc.
- b) Avaliações ***in itinere***: ocorrem durante a implementação e correspondem ao monitoramento, anteriormente abordado, cujo objetivo é fornecer informações para o

acompanhamento dos processos e para a realização dos ajustes necessários (SECCHI, 2015).

- c) Avaliações **ex post**: ocorrem posteriormente à implementação¹¹, permitindo uma gama maior de objetivos, ao possivelmente verificar os graus de eficácia e eficiência das políticas, bem como a sua efetividade, mais geral (DRAIBE, 2001).

Figura 22 – Tipos de avaliação segundo o tempo de realização e sua relação



Fonte: Secchi (2015, p. 63)

Outra possibilidade classificatória pode ser quanto à sua *natureza*, redundando em avaliações de processo, de resultado e de impacto:

- a) Avaliações de **processo**: focam nos procedimentos adotados para a concretização dos objetivos da política, analisando a estrutura normativa formal, a qualidade e utilização dos recursos, as características organizacionais, o desenvolvimento das atividades, etc. Essas avaliações, comumente, procuram verificar o grau de aderência dos processos aos objetivos, dos meios aos fins; em outras palavras, se e como os processos permitem a consecução dos objetivos. Investigam, desse modo, a lógica da estrutura de decomposição da política pública, auxiliando na detecção de dificuldades e fornecendo informações para subsidiar correções e adequações. Tangem, assim, à *eficiência*.
- b) Avaliações de **resultados**: medem o grau de êxito que a

¹¹ A literatura não é consensual em relação a este ponto: para Draibe (2001), podem ser realizadas concomitantemente à implementação, enquanto Secchi (2015) observa que são realizadas após a implementação.

política obteve em relação às metas traçadas, analisando em que medida os objetivos foram alcançados e quais efeitos e consequências foram provocados (RAMOS; SCHABBACH, 2012) – estão relacionadas, portanto, à *eficácia* das políticas.

- c) Avaliações de **impacto**: buscam verificar se ocorreu ou não mudança na realidade social a partir da implementação da política; trata-se, então, de uma avaliação de *efetividade*. É uma avaliação complexa, porque demanda que seja mensurada a mudança provocada exclusivamente pelos efeitos da política em questão, isto é, na medida do possível, tornar-se-ia necessário excluir outros fatores que possam influenciar as alterações observadas, não apenas junto à população-alvo (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Neste sentido, busca responder se as mudanças observadas se deveram à realização da política, especificamente; se a solução pode ser aplicada a outras realidades, ou é própria daquele contexto; e, por fim, se as mudanças observadas têm caráter permanente ou temporário (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

A realização de pesquisas avaliativas exerce um importante papel como instrumento democrático, desde que, e na medida em que, forneçam informações sobre a eficiência dos governos, permitindo o controle social sobre as suas ações (ARRETICHE, 2001b). Ainda, possibilita que os governantes sejam responsabilizados por suas decisões e ações (*accountability*) perante o Legislativo (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Referências

- ABRUCIO, F. Em busca do melhor Estado. **Valor Econômico**, São Paulo, 22 jul. 2016. Cultura & Estilo.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001b.
- ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014.
- CAPPELA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 5 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.
- CORTES, S. V. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, 17 jan./abr., 2015. Disponível em: <www.redalyc.org/articulo.oa?id=86832918007>. Acesso em: 22 fev. 2018.
- DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- ELMORE, R. Backward mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94, n. 4, 1980.
- FARIA, C. A. P. Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003.
- HOWLETT, M. Designing public policies: principles and instruments. Abingdon: Routledge, 2011.

- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006, v. 2.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Análise de Políticas Públicas. In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (Orgs). **Dicionário Crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2016.
- LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago., 1972.
- MOTTA, F. C. P; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria Geral da Administração**. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.
- MULLER, P.; SUREL, Y. **Análise de Políticas Públicas**. Pelotas: UFP, 2002.
- PETERS, B.G. **Advanced introduction to public policy**. Northampton: Edward Elgar, 2015.
- RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.
- ROURKE, F. E. **Bureaucracy, politics, and public policy**. 2 ed. Boston: Little, Brown and Company, 1976.
- RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em: <igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2018.
- RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. G.; VALADÃO, M. I. **O Estudo da Política: Temas Selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos**. Brasília: ENAP, 2014.