

# PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

INTENCIONALIDADES, PROCESSOS  
E RESULTADOS

ORGANIZADORAS

LUCIANA LEITE LIMA  
LUCIANA PAZINI PAPI

jacarta 

# **PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**INTENCIONALIDADES, PROCESSOS  
E RESULTADOS**

ORGANIZADORAS

**LUCIANA LEITE LIMA  
LUCIANA PAZINI PAPI**

# **PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**INTENCIONALIDADES, PROCESSOS  
E RESULTADOS**

ORGANIZADORAS

**LUCIANA LEITE LIMA  
LUCIANA PAZINI PAPI**

1ª EDIÇÃO  
2020

jacarta 



© dos autores

1ª edição: 2020

Revisão: Bruno Quevedo Sivelli, Giordano Benites Tronco

Projeto gráfico e editoração: Giordano Benites Tronco

Capa: Giordano Benites Tronco, Thiago Pereira Padilha

Edição: Jacarta Produções Ltda.

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P712      Planejamento e políticas públicas : intencionalidades, processos e resultados [recurso eletrônico] / Luciana Leite Lima, Luciana Pazini Papi, organizadoras. — Porto Alegre : Jacarta, 2020. 323 p. ; il. color.

Bibliografia no final de cada capítulo.  
ISBN 978-65-991391-0-9

1. Ciências sociais. 2. Ciência política 3. Políticas públicas.  
I. Lima, Luciana Leite. II. Papi, Luciana Pazini. III. Título.

CDU 351(816.5)

# SUMÁRIO

	PREFÁCIO <i>Leany Lemos</i>	07
	APRESENTAÇÃO <i>Luciana Leite Lima</i> <i>Luciana Pazini Papi</i>	08
	INTRODUÇÃO <i>André Marengo</i>	10
capítulo 1	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: QUANDO A SEMELHANÇA NÃO É CORRESPONDÊNCIA <i>Luciana Leite Lima</i> <i>Luciana Pazini Papi</i>	15
capítulo 2	O PLANO PLURIANUAL (PPA) COMO MANIFESTAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO GOVERNO FEDERAL E UMA ILUSTRAÇÃO DE UM CASO ESTADUAL (RS) <i>Ivan Trizi Amorim</i> <i>Fernando de Souza Coelho</i> <i>Leonardo Queiroz Leite</i>	40
capítulo 3	PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: IDEIAS ANTAGÔNICAS? UMA REFLEXÃO SOBRE PLANEJAMENTO NAS GRANDES CIDADES BRASILEIRAS <i>Luana Kohrausch</i> <i>Luciana Pazini Papi</i>	62
capítulo 4	ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE SAÚDE DO RIO GRANDE DO SUL 2016-2019 <i>Fernanda Melo Pessôa</i> <i>Maria Paula Escobar Bins</i>	88
capítulo 5	PLANEJAR PARA IMPLMENTAR DIREITOS SOCIAIS: UM ESTUDO SOBRE CAPACIDADES ESTATAIS PARA O PLANEJAMENTO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE <i>Luciana Pazini Papi</i> <i>Taciana Barcellos Rosa</i>	121
capítulo 6	DA SEGURANÇA NACIONAL À SEGURANÇA CIDADÃ E O RETORNO AO ENDURECIMENTO PENAL: UMA ANÁLISE DOS PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL RECENTE <i>Kálita Trindade</i> <i>Lígia Mori Madeira</i>	145

<b>capítulo 7</b>	<b>DENSIDADE TÁTICA ESTRUTURAL DOS PLANOS PLURIANUAIS MUNICIPAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: ANÁLISE A PARTIR DOS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> <i>Jacques Humberto Arboite Oliveira</i> <i>Karina Pietro Biasi Ruiz</i>	<b>168</b>
<b>capítulo 8</b>	<b>FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL: A ADAPTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE SAÚDE AO MODELO CONSTITUCIONAL DE 1988</b> <i>Maique Berlote Martins</i>	<b>193</b>
<b>capítulo 9</b>	<b>CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE 2015-2025: UMA ANÁLISE SOBRE A METODOLOGIA</b> <i>Naiara da Rosa Ibarra</i> <i>Luciana Pazini Papi</i>	<b>215</b>
<b>capítulo 10</b>	<b>PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E OS ATORES ENVOLVIDOS</b> <i>Vitoria Gonzatti de Souza</i> <i>Vanessa Marx</i>	<b>239</b>
<b>capítulo 11</b>	<b>A CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO SETORIAL NO ÂMBITO LOCAL: UM ESTUDO SOBRE O CASO DA SAÚDE EM CANOAS/RS (2009-2018)</b> <i>Talita Jabs Eger</i> <i>Luciana Pazini Papi</i> <i>Vinicius Freitas</i>	<b>257</b>
<b>capítulo 12</b>	<b>ANÁLISE DO PROCESSO DE RETOMADA DAS CONCESSÕES DE RODOVIAS NO RIO GRANDE DO SUL: CASO ESPECÍFICO, IMPLICAÇÕES GERAIS</b> <i>Luciano D'Ascenzi</i>	<b>279</b>
<b>capítulo 13</b>	<b>O PLANO NACIONAL DE CULTURA</b> <i>Adriana Donato</i>	<b>304</b>

## CAPÍTULO 1

# PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: QUANDO A SEMELHANÇA NÃO É CORRESPONDÊNCIA

LUCIANA LEITE LIMA

*Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

LUCIANA PAZINI PAPI

*Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora adjunta do departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

## INTRODUÇÃO

O planejamento no campo da gestão pública logrou grande prestígio internacional no período após a Segunda Guerra Mundial, quando muitos países lançaram mão de sistemas de planejamento centralizados para reconstrução de seus territórios, assim como para alavancar o desenvolvimento, no caso dos países socialistas (NOVE, 1989) e dos países subdesenvolvidos (BIELCHOWSKY, 2004).

Inicialmente sustentado por uma concepção epistemológica positivista e evolucionista (FRIEDMANN, 2007), acreditava-se que o progresso das sociedades seria possível a partir de diagnósticos técnicos e, logo, da programação setorial para atuar nos gargalos identificados, a partir de planos. Com a crise de 1929 e, posteriormente, o pós-guerra, as teorias econômicas keynesianas e desenvolvimentistas, que advogavam maior controle do mercado pelo Estado, ganharam espaço. Em sua estrutura teórica, defendiam a importância do planejamento como mecanismo de gestão estatal. Dessa forma, ampliaram-se não apenas as experiências empíricas, mas a literatura sobre o tema (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2007).

Entretanto, no contexto dos anos 1980 e 1990 as publicações perderam fôlego, em consonância com a perda de prestígio do modelo de Estado que o gerou – o Estado keynesiano no centro e desenvolvimentista na periferia. À exceção de Carlos Matus, autor de referência na área que lançou luz sobre o assunto fazendo a crítica de sua construção na América Latina, o planejamento foi se dissipando das discussões sobre gestão do Estado. Paralelamente, dissemina-se o modelo heurístico do “ciclo de políticas públicas”, que passa a substituir o planejamento por uma teoria própria e suas etapas.

Inúmeras podem ser as razões para o abandono do plano como ferramenta técnica e analítica: a transformação política, econômica e social promovida pela globalização que, entre outras questões, trouxe o paradigma da Nova Gestão Pública e, com ela, a negação das ferramentas utilizadas pelo antigo modelo de Estado; a proliferação de teorias sobre o ciclo de políticas que buscou especificar e se afastar de teorias de gestão do Estado pré-existentes; e a ampliação de teorias pós-modernas que negam a ideia de planejamento e suas etapas, defendendo a fluidez e a discricionariedade.

Em face a esse contexto, neste capítulo investigaremos o espaço dado ao planejamento no debate sobre a gestão do Estado, buscando as conexões e desconexões com o campo propositivo-analítico do ciclo de políticas públicas. Fazemos isso cientes dos diferentes fundamentos dos modelos; nossa intenção é discutir a aparente semelhança das ideias. Para isso, na primeira seção apresentamos a emergência histórica e teórica do debate sobre o planejamento, buscando associar seus significados no campo da gestão do Estado. Em seguida, perseguimos as conexões teóricas entre as etapas do ciclo de políticas públicas com as etapas do planejamento em geral e da proposta de Matus, em específico. A aproximação da concepção de Matus deve-se ao fato de que, além de ser um autor destacado sobre o tema do planejamento na América Latina, o mesmo formulou o Método PES – Planejamento Estratégico Situacional – como uma ferramenta analítica e propositiva bastante didática para o gestor público tornar o planejamento mais aderente à realidade. Buscando superar o que o autor



identificou como vícios originários do modelo “tradicional”, ou seja, um modelo de planejamento rígido e distanciado das realidades vividas, o PES se apresenta como uma proposta mais flexível e democrática, tendo se difundido inclusive na gestão empresarial (RIEG et al., 2014; JUNGES; BARBIANI; ZOBOLI, 2015; SILVA et al., 2017; RODRIGUES; SANTOS, 2016).

## 1. GÊNESE DO PLANEJAMENTO NA ESFERA PÚBLICA: UMA APROXIMAÇÃO HISTÓRICA E TEÓRICA

A gênese do planejamento como ocorrência empírica se deu no início do século XX com a revolução bolchevista de 1917 na URSS, onde se fundou um padrão de planejamento conhecido como *planificação*. Tal modelo se pautava pelas práticas de planejamento centralizado, formulado por uma cúpula política de “vanguarda” que traçava os objetivos para a sociedade e mobilizava recursos e meios necessários para alcançar tais objetivos (NOVE, 1989; LAFER, 1975). Priorizavam-se planos de médio e longo prazo, conduzidos por um Estado forte que tinha como objetivo transformar a realidade de forma deliberada, numa velocidade histórica superior aos países que fizeram a transição para o capitalismo e a industrialização de forma “natural”, ou seja, no percurso do desenvolvimento das forças produtivas<sup>1</sup>. Para tanto, o plano se tornou um instrumento abrangente e detalhado que buscava abarcar as facetas produtivas, econômicas setoriais e sociais de forma geral. Conforme exemplifica Alec Nove (1989), havia o objetivo de substituir o mercado pela planificação. Dessa forma, o controle central tornou-se uma necessidade objetiva.

O plano transformou-se numa intrincada multiplicidade de instrumentos de produção e alocação. [...] o plano operacional corrente que os russos chamavam de *adrensny* (uma ordem com nome e endereço), e o plano de longo prazo muito mais geral e agregado. Assim o plano quinquenal contém uma meta para, digamos, aço e calçados, mas ainda não é operacional. É inevitável que os planos de produção sejam feitos em outros órgãos responsáveis pela alocação de matérias primas [...] conseqüentemente há uma imensa tarefa de coordenação, para garantir que ao nível operacional, microeconômico, os planos de produção e insumos sejam coerentes e consistentes (NOVE, 1989, p. 121).

Um Estado como esse, que pretendia o comando econômico e administrativo da realidade social, não poderia prescindir de uma estrutura burocrática

---

1 Sustentado nas premissas do socialismo científico de Marx e Lênin, supunha-se que para alcançar o comunismo era necessário superar o atraso feudal e desenvolver as forças produtivas por meio da industrialização conduzida/planejada pelo Estado. Assim seria possível socializar a riqueza entre a maioria da população e depois dar o passo adiante, rumo ao comunismo, que pressupunha o fim do Estado (MARX, 2004).

complexa, não só para operacionalizar os planos, mas também para conectar uma infinidade de decisões. Se, por um lado, o caso soviético fundou a primeira experiência empírica de planejamento como um sistema organizado, do ponto de vista do desenvolvimento de ideias sobre o tema, nas ciências sociais, mesmo que de forma difusa, pode-se situar a origem no século XVIII, concatenado às teorias pré-positivistas de Saint Simon e positivistas de Augusto Comte.

Tais autores imbuídos em dotar as ciências humanas de legitimidade científica, tal como as exatas e naturais, interpretavam a realidade social em analogia com o corpo humano. Dessa forma, no “corpo social”, os médicos seriam os cientistas e técnicos que colocariam seu trabalho a serviço da humanidade. Caberia a esses técnicos, munidos de conhecimento científico, estabelecer conscientemente os rumos futuros da sociedade a partir de um plano abrangente. O planejamento ganhava, assim, um status político e administrativo importante: um instrumento técnico (baseado na legitimidade do conhecimento científico) para predizer o futuro e, assim, “calcular” as ações presentes para alcançar o tipo de sociedade desejada.

Com efeito, não se pode tratar o planejamento como uma teoria acabada. Antes de tudo, seus conceitos e definições refletem o contexto histórico e as distintas elaborações teóricas feitas pelas ciências sociais no Ocidente. Dessa forma, nessa fase inicial, o planejamento, inserido no contexto da industrialização e do positivismo, pode ser conceituado como uma estratégia técnica-chave para alcançar o progresso ordenado das sociedades, progresso esse entendido como sinônimo de modernização e crescimento econômico (FRIEDMANN, 2007). Apesar das peculiaridades nas formas de operacionalização, tanto no mundo desenvolvido como no subdesenvolvido, pode-se afirmar que o planejamento ocidental, ao longo do século XX, carregou esse sentido ideológico de mudança e transformação social.

Voltando o olhar à História novamente, pode-se verificar outra característica que marca a noção do planejamento no século XX: a relação com o papel e o tamanho do Estado, que utiliza essa ferramenta governamental para controlar os rumos do mercado, a despeito de suas “livres forças”. Assim, entendemos que o planejamento guarda intrínseca relação com a ampliação da intervenção do Estado na economia (POLANY, 2012; GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2007; MATUS, 1996b).

Após a crise de 1929, os argumentos liberais de que o mercado se autorregularia e alocaria os recursos com maior eficiência redistributiva começam a ser relativizados. Ganham aceitação as propostas de ampliação da interferência do Estado na economia e em diversas áreas da vida social, movimento materializado em planos de governo como o *New Deal*, bem como na consolidação de formulações como as de Keynes (no centro) e do desenvolvimentismo (na peri-

feria). Em todas essas perspectivas, o planejamento não apenas ocupou papel central, mas foi indispensável para a estruturação desse tipo de Estado (BIEL-CHOWSKY, 2004).

Com a Segunda Guerra Mundial, o planejamento é alçado ao mais alto patamar, sendo ferramenta primordial para a recuperação dos países devastados. O Plano Marshall fica conhecido por traçar um plano de médio prazo para a reconstrução da Europa e prospera ao alcançar um grande crescimento econômico já nos anos 1950 e 1960 (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2007). Inicia-se aí o período chamado de *anos dourados* nos quais, na maioria dos países capitalistas, inclusive nos latino-americanos, vivia-se uma situação de acesso a serviços universais de proteção social (com coberturas variáveis entre eles, por óbvio), acesso ao mercado e ao consumo de bens duráveis e não duráveis, e uma situação de desemprego contida.

Em todo esse contexto, o plano de caráter *científico-teleológico* vigorou como um dos eixos principais do Estado interventor, seja ele *welfare* ou desenvolvimentista. Com algumas distinções óbvias entre os casos, pode-se afirmar que ambos se sustentaram em um forte aparato burocrático, formado por técnicos dotados de conhecimentos científicos (geralmente economia) em um sistema organizacional centralizado. Os planos tinham caráter de médio e longo prazo, e programavam a transformação da realidade por cima, ou seja, a partir de dados econômicos e estatísticos gerais, muitas vezes se distanciando das realidades vividas em países territorialmente amplos e com grande diversidade social e cultural.

Com a crise econômica iniciada nos anos 1970, que levou a uma importante crise fiscal dos Estados ocidentais (BRESSER-PEREIRA, 2009), o perfil de Estado investidor em políticas de proteção social e interventor na economia começa a ser questionado pelo *mainstream* internacional (CHANG, 2004, 2008). Argumentava-se que ele era excessivamente dispendioso, ineficiente na alocação de recursos e corrupto. Ademais, a face centralizadora e autoritária dos regimes deveria ser superada e substituída por uma forma mais “democrática” e descentralizada. Por essas razões, os Estados deveriam ser expostos a um conjunto amplo de reformas.

Nesse contexto, que marca também a queda do bloco socialista, as teses liberais que advogavam por um Estado mínimo ganharam força e o processo reformista passa a incorporar a agenda governamental. Nela, o espaço para a nova Gestão Pública – em uma aproximação com o modelo de gestão privado – surge como um léxico importante (PETERS, 2005; DENHARDT, 2015; DE TONI, 2016), ao mesmo tempo em que o planejamento, como instrumento central para o desenvolvimento, sofre um recuo. Nesse sentido, sustentamos que, quando o modelo de Estado interventor entrou em crise, no novo contexto da

ordem multipolar e globalizada, descartou-se o conjunto da obra sem distinções sobre o que era ou não eficaz em termos de ferramentas de administração pública. Dessa maneira, paulatinamente, o planejamento vai se tornando uma peça de menor importância no setor público, em comparação com outras estratégias gerenciais como a descentralização, a regulação e a terceirização, passando a ter um papel indicativo, ao invés de um sentido propositivo que portara até então.

Paralelamente a esse processo de transformações econômicas, políticas e do pensamento social, surgem novas propostas para pensar a gestão pública. É o caso dos estudos acerca do ciclo de políticas públicas, que crescem nos países centrais, chegando no Brasil e nos países periféricos nos anos 1990 e 2000 (FARAH, 2016). Com efeito, os novos tempos de redemocratização, descentralização e ajustes fiscais trouxeram para os governos demandas por eficiência na entrega de serviços aos cidadãos com menos custos, motivando-os a compreender as etapas do ciclo de políticas para implementar os esforços segundo o conhecimento científico aplicado.

Com essas mudanças de perspectiva, no campo teórico e na própria realidade social, o elo do planejamento como importante prática e instrumento de administração pública vai se *soltando* da discussão mais ampliada da gestão do Estado. Por um lado, tem-se a proliferação de estudos sobre o ciclo de políticas públicas sem grandes menções ao termo planejamento; por outro lado, há publicações sobre planejamento que pouco se referem ou se aproximam do debate sobre o ciclo.

Entendendo que as ideias constituídas na academia não apenas refletem a realidade e os contextos sociais, mas incidem nela com poder simbólico de construção de agendas, defendemos que o planejamento deve ser resgatado e valorizado teoricamente, dado que é um dos eixos centrais da capacidade burocrática e administrativa do Estado, habilitando-o na tarefa de formular e implementar políticas para o desenvolvimento.

Carlos Matus, já na década de 1970 e 1980, chamava a atenção à importância do planejamento para um Estado autônomo e capaz. Em que pese o sentido do planejamento ter se modificado ao longo das décadas, ele continua sendo um elemento central da gestão estatal, vinculado à maior competência na oferta de bens e serviços qualificados à população. Com essas premissas em tela, enfocamos as teses de Carlos Matus sobre o planejamento, assim como seu modelo heurístico – a partir do Método PES –, que permite a interpretação das etapas do processo de planejamento, num esforço de entender as semelhanças e distinções teóricas com o ciclo de políticas públicas.

## 2. A PROPOSTA DE CARLOS MATUS E A CENTRALIDADE DO PLANEJAMENTO NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Carlos Matus nasceu no Chile e participou do governo de Salvador Allende como ministro da economia no período entre 1970 e 1973, assistindo de perto a deposição, por golpe militar, do governo que apoiara. A partir daí se dedicou à compreensão das funções políticas e administrativas do Estado, com especial ênfase à atividade de planejar, produzindo um importante corpo teórico e metodológico, amplamente difundido na América Latina.

O planejamento para Carlos Matus é um dos principais instrumentos políticos do Estado. Entendendo que a História possui um curso de acontecimentos que levam à repetição de seu *modus operandi*, os planos seriam a forma de operacionalizar a mudança, organizá-la, vencer uma força que contradiz suas intenções. Segundo essa concepção, o plano impregna um sentido de mudança social na sua origem. Assim define o autor:

Quando dizemos que planejar é submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar “que nos levem” e tratarmos de ser condutores de nosso próprio futuro, estamos falando de um processo social [...] em enfrentar a correnteza dos fatos para desviar seu curso em direção a objetivos racionalmente decididos (MATUS, 1996b, p. 13).

Sendo um problema dos homens e governos a mudança deliberada da realidade, por meio do planejamento, o autor desenvolve uma metodologia para operacionalizar a construção dos planos, que foi intitulada mais tarde como método PES – Planejamento Estratégico Situacional – (MATUS, 1996a, 1996b). A construção das teses que sustentam sua teoria e metodologia parte da crítica ao teor do planejamento executado no período desenvolvimentista na América Latina. Esse tipo de planejamento, denominado tradicional ou normativo, estava associado a um modelo específico de desenvolvimento, e lhe foi atribuído um conjunto de fracassos vividos pelos países da região entre os anos 1940 e 1980. Segundo Matus, isso aconteceu porque tal método produzia um instrumento rígido, elaborado e implementado por uma elite tecnoburocrática, centralizada e supostamente detentora do conhecimento sobre as *necessidades de toda a sociedade*. Os planos se revestiam, assim, de certa legitimidade científica. Tomados como peças supostamente neutras, alcançariam o desenvolvimento e a modernização pela via tecnocrática ao estilo *top-down*.

Buscando construir outra proposta, o autor subverte as teses sobre as formas de planejar e a quem cabe essa tarefa, devido, sobretudo, à baixa aderência dos planos à realidade social e às dificuldades de implementação. Para tanto, Matus parte de algumas teses que sintetizamos abaixo.

Primeiramente, o autor postula que o planejamento deve servir a todos os indivíduos de uma sociedade, tornando-se necessário que o sujeito que pla-

neja esteja incluído no objeto planejado. Sendo assim, o planejamento deve incluir a diversidade de atores envolvidos no problema público, pois, dada a atual complexidade dos sistemas sociais, não se domina, controla e nem se conhece as variáveis capazes de influenciar a tomada de decisão dos demais atores. O segundo postulado é sobre como os governos devem assumir o planejamento como parte da estratégia e da tática de suas gestões, devendo contar com a participação de agentes do governo e societários dos mais diversos setores e camadas sociais. O autor destaca que o planejamento não pode ser visto apenas como uma peça técnica, mas como um instrumento político, pois se trata de uma forma organizada de estabelecer a transformação deliberada da sociedade (HUERTAS, 1996).

Sua terceira tese é que os planos devem ter aspectos flexíveis, adaptáveis às mudanças incessantes nos cenários políticos e econômicos e que alteram as demandas societárias (MATUS, 1996b). Para Matus, a rigidez utilizada na aplicação do planejamento tradicional provocou o distanciamento do plano das reais necessidades sociais, tornando-o uma peça burocrática de pouca aderência e eficácia.

Para dar vida a esses postulados, Matus organizou o PES como um método maleável, que permite trabalhar com a complexidade dos problemas sociais em diversos contextos (MATUS, 1996a 1996b). Desse modo, reforça a relevância do planejamento como ferramenta central na construção de um Estado que possa promover mudanças e executar com eficácia políticas públicas que priorizem ao mesmo tempo o desenvolvimento econômico e social. Para tornar didática a implementação, o PES foi dividido em quatro momentos.

O *momento explicativo* diz respeito à compreensão da situação indesejada. Tange à seleção dos principais problemas e à discussão de suas causas, sintomas e efeitos, pois, para se aproximar de uma compreensão sobre a realidade, é necessário entender as origens das questões (causas) que levam à situação atual. O conceito de situação é relevante aqui, correspondendo a um recorte da realidade realizado por um dado ator considerando a dinâmica local. Ou seja, o PES assume que a existência de um *problema* depende de percepção, sendo que seus contornos e explicações variam conforme a perspectiva do ator, o que inclui sua trajetória, posição, interesses e sua relação com os demais. Em seguida, deve-se selecionar os nós críticos, que são as causas sobre as quais é possível atuar (HUERTAS, 1996), ou seja, que serão foco de propostas de ação. Dessa maneira, o momento explicativo lança as bases para o desenrolar do processo. Seus produtos são: um problema selecionado, sua caracterização por meio de descritores, a identificação das causas e os nós críticos.

O *momento normativo* tange ao processo de desenho do plano. Com base na descrição do problema feita previamente, é estabelecida a situação que se

deseja alcançar. E, a partir dos nós críticos, são elaboradas operações com vistas a modificá-los de forma a atingir a situação almejada. Trata-se da etapa propositiva do plano, quando se discutem as condições de implementação das ações: são identificados e quantificados os recursos necessários, assim como, o cenário socioeconômico e as possíveis mudanças que podem ocorrer. Por essa razão, Matus sugere trabalhar com cenários e planos de contingência. Nesse momento surgem e atuam diferentes atores presentes no jogo social, orientando o plano para a mudança desejada (HUERTAS, 1996).

O *momento estratégico* envolve a construção da viabilidade política da execução do plano. Isso passa pelo convencimento dos distintos atores sociais e governamentais. Devem ser considerados, portanto, os oponentes e os aliados num movimento de construção de apoio. Busca-se prever e atuar nos possíveis interesses e motivações de cada ator e no tipo de pressão que é (ou será) exercida em relação às ações planejadas. Com essa preocupação, Matus faz uma grande contribuição para o debate sobre planejamento, comumente apartado artificialmente do embate político. Ele amplia a visão do processo e engloba a diversidade de atores, o que hoje chamamos de mecanismos de *governance* (HILL; HUPE, 2014).

Por fim, o *momento tático-operacional* se refere à aplicação do plano, a sua operacionalização e gestão. Cabe salientar que a ação não é a mera execução do plano, mas uma adaptação deste às circunstâncias encontradas. Nesse sentido, o autor propõe instrumentos como a agenda do dirigente, tangendo atividades voltadas à manutenção do foco nas questões estratégicas, reconhecendo a tendência dos agentes a se superocuparem com problemas imediatos e de curto prazo. Também chama a atenção para a importância de um sistema de responsabilização em relação ao andamento das ações, bem como para o monitoramento das operações. Todos esses temas são preocupações atuais no campo da gestão de políticas públicas.

Como vimos, o Método PES desenha um processo de planejamento que incorpora à abordagem sequencial elementos essenciais de contextos democráticos. Isto é, considera a diversidade de atores nas decisões e ações. E parece que pouco se avançou no planejamento público brasileiro em relação à ideia original de Matus<sup>2</sup>. Avancemos à discussão do ciclo de políticas públicas que, ao contrário, está em constante desenvolvimento, diversificação e fragmentação.

### 3. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: SEQUÊNCIA OU DESESTRUTURA?

Uma das primeiras, e mais influentes, elaborações do ciclo é creditada à

---

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Dagnino (2014) e De Toni (2016).



Harold Lasswell (1956), considerado o fundador das *policy sciences*, uma orientação “explicitamente focada na rigorosa aplicação das ciências a questões que afetam a governança e o governo” com vistas a “melhorar a prática de democracia” (DELEON, 2008, p. 39 e 53, tradução nossa). No esforço de construção deste campo de conhecimento, Lasswell (1956) delineou uma abordagem para a análise das políticas públicas que propunha observá-las como um processo

Isto é, um conjunto inter-relacionado de estágios por meio dos quais os temas e as deliberações fluem de forma mais ou menos sequencial, dos *inputs* (problemas) aos *outputs* (políticas públicas) (HOWLETT, 2011, p. 18, tradução nossa).

Desde então, o ciclo de políticas públicas é uma das abordagens mais populares para investigar as políticas (MULLER; SUREL, 2002; ROTH DEUBEL, 2010; KNILL; TOSUN, 2012; HILL; HUPE, 2014). E, talvez por isso, tenha recebido diversas críticas<sup>3</sup>. Contemporaneamente, as fases costumam ser delimitadas em: formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Interessante notar que, embora o ciclo tenha sido delineado para ser uma abordagem sequencial, pontos de ruptura foram sendo criados ao longo do desenvolvimento do conhecimento sobre cada uma de suas fases, como veremos a seguir.

### 3.1 FORMAÇÃO DA AGENDA

Do ponto de vista da gestão de políticas públicas, a formação da agenda normalmente surge como um processo antecedente que provê o insumo para a ação. Podemos verificar isso observando algumas definições.

Kingdon (1995) entende a agenda como “a lista de assuntos ou problemas que recebem muita atenção dos atores governamentais e de pessoas ligadas a eles em dado momento” (KINGDON, 1995, p. 3, tradução nossa). Destacamos duas questões aqui. Primeiro, para o autor, os problemas sociais não são fenômenos naturais; pelo contrário, são construções sociais, empreendidas por atores que percebem uma determinada situação como problemática. Para obter sucesso na inserção de sua demanda na agenda governamental, os atores se engajam em dinâmicas com vistas a definir a situação como *problema*, de forma que possa ser divulgado e, com isso, despertar o interesse e a preocupação de um público mais amplo, tornando-o, assim, um problema propriamente *social* ou *público*. Segundo, a ênfase na atenção, atraída pela persuasão, elemento fundamental das dinâmicas apontadas.

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), a montagem da agenda “refere-se à

---

<sup>3</sup> Ver Sabatier (2007) e Muller e Surel (2002).



maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.103). Neste caso, sobressai a questão processual, chamando atenção para o reconhecimento do problema enquanto merecedor de intervenção. Também aqui percebemos a centralidade da atenção.

Nessas definições nada é dito sobre as alternativas para lidar com os problemas. Isso porque, segundo Capella (2007), nas abordagens mais disseminadas para a análise da formação da agenda se aceita a inexistência de vínculos causais entre os dois elementos. Isto é, o processo de definição de problemas e o de elaboração de alternativas seguem caminhos próprios, sendo sua conexão obra da ação de atores específicos, os empreendedores de políticas, em contextos propícios, as janelas de oportunidades (CAPELLA, 2016). No entanto, isso não significa que problemas e alternativas sejam avaliados pelos decisores de forma independente. A inter-relação se torna explícita nos momentos de escolha dos problemas que entrarão na agenda, já que, sendo uma dinâmica altamente competitiva, aqueles que puderem ser ligados a repertórios de alternativas (existentes e/ou viáveis e “aceitáveis”) terão suas chances aumentadas. Conforme Kingdon (2006), os decisores “filtram as suas escolhas a partir de um amplo repertório de alternativas”. (KINGDON, 2006, p. 220).

A formação da agenda é, desta forma, um processo intrinsecamente político, envolvendo a construção social de problemas, a persuasão dos decisores e do público em geral, o embate entre diversos problemas e, também, entre diferentes representações deles. Todas essas dinâmicas relacionam uma miríade de atores, visões de mundo, em múltiplos contextos institucionais e espaços organizacionais. Das fases do ciclo, é provavelmente a mais aberta e pluralista; talvez por isso receba o título de etapa mais imprevisível.

### **3.2 FORMULAÇÃO DAS ALTERNATIVAS**

Começemos novamente pelo exame de algumas definições. Para Jones (1984) a formulação é a proposição de meios para resolver uma necessidade social conforme percebida por algum ator. Já Wu *et al.* (2014) destacam o aspecto processual: a formulação corresponde à produção/identificação de “um conjunto de escolhas políticas plausíveis para resolver problemas” e à “avaliação preliminar da sua viabilidade” (WU *et al.*, 2014, p. 52). Howlett, Ramesh e Perl (2013) seguem o mesmo caminho: “a formulação da política pública refere-se ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 123). Tal processo envolve identificar, refinar e formalizar as opções de políticas percebidas como as mais efetivas para lidar com o problema.

Os autores indicam que as alternativas estão vinculadas a algum problema, mas não ressaltam relações diretas de causalidade, afastando-se, dessa forma, de uma perspectiva sequencial intencional típica do planejamento, embora os elementos (problema e alternativas) estejam presentes; o que nos leva ao exame das dinâmicas envolvidas na produção das alternativas. Para isso destacamos duas abordagens.

Em seu influente trabalho, Kingdon (1995) sustenta que as propostas são geradas em comunidades de políticas públicas, formadas por atores (pesquisadores, *staff* político, burocratas, grupos de interesse) especialistas em uma dada área (saúde, habitação, meio ambiente etc.). Esses especialistas têm suas concepções sobre a sociedade, suas noções sobre o futuro e propostas de políticas específicas. Assim, estas não são elaboradas, necessariamente, para resolver um problema, como destacam Motta e Vasconcelos:

Atores sociais, de modo estratégico, a fim de valorizarem [...] as habilidades e recursos que já possuem, podem propor soluções para problemas que ainda estão sendo definidos; problemas podem ser criados e propostos para implementar soluções que já estão disponíveis. (MOTTA; VASCONCELOS, 2009, p. 112).

Após o desenho, as propostas são difundidas em diferentes fóruns, com vistas a sensibilizar não só os demais integrantes da comunidade, mas um público mais amplo, numa tentativa de construir aceitação e apoio (CAPELLA, 2007). Nesse processo, que Kingdon (1995, p. 19, tradução nossa) denominou *policy primeval soup*, as “propostas flutuam, entram em contato com outras, são revisadas e combinadas, e flutuam novamente”. A sobrevivência e a ascensão nessa dinâmica competitiva estariam relacionadas a alguns critérios, como: viabilidade técnica e financeira, conformidade com os valores sociais dominantes e apoio político.

De forma distinta, na segunda perspectiva as alternativas seriam desenvolvidas em resposta aos problemas; haveria uma relação causal intencional entre os elementos. Nessa acepção, a formulação envolveria quatro atividades (THOMAS, 2001 apud HOWLETT, 2011). Em primeiro lugar, a identificação e consideração de dados e evidências sobre o problema em foco. Em seguida, atividades voltadas a facilitar a comunicação entre os atores envolvidos, assumindo suas diferentes perspectivas em relação à temática e às possíveis soluções. Em terceiro lugar, os formuladores analisam os dados e avaliam as opções existentes e, a partir disso, fazem recomendações. Por fim, novamente um momento de diálogo e concertação, no qual os atores produzem *feedbacks* sobre as opções recomendadas. Temos aqui uma abordagem mais racionalista e sequencial, mais aderente às definições convencionais de planejamento e mesmo ao PES.

Na literatura do campo das políticas públicas, o entendimento mais disseminado sobre formulação segue a linha proposta por Kingdon (1995). Ou seja, aceita-se que há um nível não desprezível de desconexão entre a construção social dos problemas públicos e a elaboração das alternativas de encaminhamento. Jones (1984), por exemplo, percebe o processo de formulação como desordenado: as propostas são elaboradas em diversas arenas, por diferentes atores, num contexto de competição entre representações dos problemas e de consideração de critérios de escolha diversos e, por vezes, contraditórios.

Vimos que a etapa de formulação tange à identificação de alternativas para a resolução do problema. Tal relação é, entretanto, foco de debate. Embora tenhamos encontrado aqui alguns elementos comuns ao planejamento, não identificamos a intencionalidade na geração de alternativas para solucionar um problema específico, como no PES. Ou seja, a relação entre fins e meios não é premeditada, mas condicional, emergente, dependente da sorte, do acaso. Mais uma vez, encontramos um ponto de desconexão em relação à ideia de planejamento de forma geral e ao PES de forma específica.

### 3.3 TOMADA DE DECISÃO

A tomada de decisão é a fase da escolha entre as alternativas, na qual “[...] uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas e examinadas [...] é aprovada como curso oficial de ação” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 157). Se a formação da agenda é a mais pluralista das etapas, a tomada de decisão é a mais aparente. Isso porque mobiliza os atores visíveis (CAPELLA, 2007), aqueles que recebem atenção da mídia e do público, porque detêm poder institucional para decidir sobre as políticas (WU *et al.*, 2014). Mas isso não significa que as decisões não sejam influenciadas por outros atores como os grupos de interesse e as burocracias (ROURKE, 1976; HART; WILLE, 2012).

Kingdon (1995) ressalta três fatores que exercem influência nesta fase: o humor nacional, as mudanças no governo, e o apoio/oposição dos grupos de pressão. O humor nacional indica a disposição do público em relação a determinado problema e/ou alternativa. Capella (2007) destaca:

A percepção, pelos participantes do processo decisório, de um humor favorável, cria incentivos para a promoção de algumas questões e, em contrapartida, pode também desestimular outras. (CAPELLA, 2007, p. 93).

Na mesma linha, as mudanças de governo promovem algumas questões enquanto suprimem outras. Isso vale tanto para mudanças amplas (trocas de governo, incluído a recondução de um mesmo partido), quanto para alterações específicas, como troca de funcionários de alto escalão. E o apoio/oposição dos

grupos de pressão aponta para os custos de trilhar determinado caminho.

Em relação aos processos de tomada de decisão, a literatura destaca três formas de compreensão. Em uma abordagem racionalista, pressupõe-se que: os indivíduos são maximizadores de utilidade, as preferências são transitivas, a informação é completa, as opções podem ser ranqueadas segundo custo-benefício, e as consequências das escolhas podem ser previstas e são relativamente estáveis (PETERS, 2015). A lógica impressa aqui é sequencial, as alternativas são criadas para resolver problemas e os atores conseguem escolher a melhor opção com base em critérios objetivos.

Em uma perspectiva incremental, considera-se que, devido a constrangimentos cognitivos, informacionais, organizacionais, dentre outros, os atores estão limitados na tarefa de tomar decisões abrangentes (PETERS, 2015). Além disso, os decisores possuem diferentes interesses e preferências, que variam, ainda, conforme o tema em foco e o contexto. Tudo isso produz um ambiente de incerteza e conflito, pouco afeito à mudança radical. A tendência, nesse quadro, seria fazer escolhas próximas do que já se conhece, daquilo que já é feito, como explicam Howlett, Ramesh e Perl (2013):

Como os custos e os benefícios dos arranjos atuais são familiares [...], diferentemente das incertezas que cercam os novos arranjos, é mais difícil chegar a um acordo sobre mudanças profundas. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 166).

Desse modo, as decisões são apenas marginalmente diferentes das vigentes, configurando um processo incremental de mudança.

Já a abordagem *garbage can*, segundo Motta e Vasconcelos (2009), trabalha com uma representação menos ordenada do processo decisório: aqui, ele é fluído e desestruturado. Problemas e alternativas são construídos em diferentes arenas, por diferentes atores, e não surgem, necessariamente, 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 e os problemas e 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... Assim, as decisões são, na verdade, encontros casuais entre problemas, soluções e oportunidades.

Do ponto de vista do planejamento, esse também é um momento estratégico no qual os atores que possuem competência decidem o que será feito. Como se viu, o processo de tomada de decisão pode operar com diferentes

dinâmicas e racionalidades, e a abordagem que mais se aproxima da lógica do planejamento é a racionalista. Com isso, pode-se pensar que esse tipo de processo encontraria dificuldades em organizações menos burocratizadas. Mais uma vez, percebemos que a existência de diversas abordagens para as fases do ciclo implica aproximações e distanciamentos da ideia sequencial. Nessas três primeiras etapas, encontramos processos que podem ser considerados estratégicos, do ponto de vista da gestão, e que parecem pouco suscetíveis à planificação.

Por fim, as três fases do ciclo de políticas públicas discutidas até aqui conformam um bloco, cujos resultados funcionariam como insumos para a fase mais propriamente relacionada com as concepções de planejamento: a implementação.

### 3.4 IMPLEMENTAÇÃO

A implementação é o momento em que ideias são transformadas em ação. À primeira vista, pode parecer a fase menos política do ciclo. Tal constatação, no entanto, não sobrevive se, como de praxe nas ciências sociais, procurarmos diferentes olhares para a relação entre a ideia e a ação. Trabalharemos com duas possibilidades.

Podemos assumir que a implementação é um processo técnico (WALT, 1994; HUPE; HILL; NANGIA, 2014) de transmissão da política às instâncias executoras, que se desenrolaria no âmbito da prática administrativa. Nesse espírito, Sabatier e Mazmanian (1995) a definiram como execução de uma decisão de política pública, normalmente expressa em uma norma formal. Há aqui uma ideia muito clara de anterioridade e relação: “a implementação se refere à habilidade de atingir as consequências previstas depois que as condições iniciais estiverem dadas” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984, p. xxii, tradução nossa). Às dinâmicas de execução e seus atores específicos não caberiam questionamentos sobre a relevância dos objetivos e meios, já que esses são frutos da atividade política, levada a cabo pelos políticos eleitos e seu *staff*.

É nesse quadro que surge a preocupação com os “problemas de implementação”, isto é, “quando uma decisão política não é executada de acordo com as determinações do decisor” (LUNDIN, 2007, p. 630, tradução nossa). Tal compreensão é justificada com base na teoria democrática normativa: na democracia moderna os cidadãos elegem seus representantes, e os controlam via voto; os políticos eleitos dependem da burocracia para implementar as políticas, mas esses atores não estão sujeitos ao controle cidadão por meio do voto; consequentemente, o funcionamento da democracia depende da conformidade da ação dos burocratas em relação às decisões dos políticos eleitos (LUNDIN, 2007).

Em outra perspectiva, admite-se um descolamento entre a ideia (plano) e a ação. Tal desconexão é mais suave na definição proposta por Barrett e Fudge (1981): a implementação é um processo de interação e negociação, que ocorre ao longo do tempo, entre aqueles que procuram colocar a *policy* em ação e aqueles de quem a ação depende. Essa acepção atribui certa autonomia para a ação, que derivaria da autonomia relativa gozada pelas organizações executoras, impregnadas por interesses, prioridades e objetivos próprios. E foca no que poderíamos considerar uma relação entre tático e operacional, etapas, que, nesse caso, seriam referenciadas às dinâmicas e estruturas organizacionais.

Desta perspectiva, a implementação pode ser considerada como uma série de respostas: aos comprometimentos ideológicos, às pressões do ambiente ou de outras agências que buscam influenciar ou controlar a ação. (BARRETT; FUDGE, 1981, p.13, tradução nossa).

Enfatizam-se as relações de poder e os aspectos contextuais. Bardach (1979) proporciona uma visão ainda mais contraintuitiva. Ele sustenta que, embora a implementação seja estimulada por uma norma formal, após o início do processo ela se torna incrivelmente independente, assim:

A implementação é um processo de interação estratégica entre numerosos interesses especiais, todos perseguindo seus próprios objetivos, que podem ou não ser compatíveis com os objetivos da estrutura normativa da política pública. (BARDACH, 1979, p. 9, tradução nossa).

A implementação teria uma dinâmica própria definida pelos atores executores, seus interesses, motivações, preferências; e pelas instituições formais e informais que conformam os cenários da ação.

Nesta representação, do ponto de vista do formulador, impera o caos e a ingovernabilidade. Por outro lado, poderíamos insistir que, internamente às organizações implementadoras e indiretamente ao processo compreensivo de planejamento, há uma série de elementos de programação. Estaríamos, com isso, sugerindo uma lógica externa que permitiria a compreensão do processo, na mesma linha do ciclo de políticas públicas e sujeita às mesmas críticas.

### 3.5 AVALIAÇÃO

A avaliação é a fase do questionamento em relação aos processos da política. Toda avaliação é, essencialmente, um exercício motivado pela dúvida: os objetivos foram cumpridos? O público-alvo foi atingido? A mudança social almejada foi alcançada? Em virtude disso, é um estágio de produção de informação sobre a política.

De forma geral, o campo assume que qualquer avaliação envolve a atri-

buição de valor, um julgamento sobre diferentes aspectos da política (MOKATE, 2002; RAMOS; SCHABBACH, 2012; VEDUNG, 2015; CRUMPTON et al., 2016). Além das questões ligadas ao desempenho da implementação e da gestão, a avaliação permite questionar a relevância dos objetivos e instrumentos de uma política (VEDUNG, 2015); assim como a sua capacidade de garantir direitos sociais e gerar equidade (JANNUZZI, 2016).

A vinculação da avaliação com a gestão e com o planejamento é explícita na literatura, e é daí que desponta sua importância para as políticas públicas. Enfatiza-se a contribuição da avaliação para a melhoria da eficiência na alocação dos recursos públicos e da eficácia no atingimento dos objetivos (COHEN; FRANCO, 1993; RAMOS; SCHABBACH, 2012), bem como para assegurar a geração de valor para a sociedade (MOKATE, 2002). Também é assinalado o potencial para favorecer o controle social e o accountability (RAMOS; SCHABBACH, 2012; PETERS, 2015), em articulação com a democracia (ARCOVERDE, 2014). Browne e Wildavsky (1984) destacam a importância das informações geradas pela avaliação para a melhoria dos processos de implementação, alicerçando processos de aprendizagem, culminando na qualificação da tomada de decisão (CRUMPTON et al., 2016). Lea Rodrigues (2008) também afirma que ela pode oferecer uma visão crítica sobre a formulação e a implementação.

Se incluirmos o monitoramento nesse ponto, teríamos um ponto de encontro com o Método PES, que indica a manutenção de uma estrutura voltada ao acompanhamento do andamento das operações. Isso porque o alinhamento das ações ao plano é central nas perspectivas de planejamento. Sem isso, todo o processo perde sua razão de ser. Nesse sentido, a avaliação e o monitoramento são instrumentos essenciais para minimizar a tendência à dispersão de objetivos típicas das organizações complexas.

#### **4. O PLANEJAMENTO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EM BUSCA DO ELO PERDIDO**

O planejamento na gestão do Estado assume um caráter amplo, almejando abarcar uma diversidade de atores, estruturas e dinâmicas em prol de um objetivo ambicioso: a mudança social. Nesse caminho, a sua operacionalização implica no esforço de mobilizar todos esses elementos para produzir ação, assumindo que esta gerará os resultados e impactos que justificam a formulação do plano. Todo o empreendimento do planejamento está dirigido à transformação de uma ideia em ação, o que sugere uma estrutura de decomposição que, por sua vez, envolve coordenação e alinhamento ao plano.

Essa lógica contrasta com a do ciclo de políticas públicas, que, apesar de perceber as políticas em fases, permite não reconhecer, internamente a elas,



relações de causalidade. A abordagem do ciclo, diferentemente do que se costuma afirmar, propiciou a expansão, via especialização, do conhecimento sobre as diferentes dimensões das políticas públicas, iluminando as especificidades; e aí temos um primeiro ponto de desconexão com o planejamento.

Especificamente, e do ponto de vista do ciclo, encontramos tal distanciamento nas fases iniciais: formação de agenda, formulação da política e tomada de decisão. A formação da agenda, sendo pré-decisória, seria exógena à atividade de planejamento, que tem seu ponto de partida nos problemas e objetivos definidos a partir das demandas dos grupos sociais. A agenda corresponderia a uma fase estratégica de definição do que é desejado e ofereceria ao planejamento o seu propósito, forjado na atividade política, fonte da legitimidade social dos objetivos de política pública. Matus, no momento explicativo do PES, tenta englobar no processo de planejamento essa dinâmica política. Contudo, há um grau não desprezível de condução centralizada prevista no PES. Há uma indução na delimitação dos atores que percebem a situação indesejável, bem como na construção de sua descrição (BIRCHAL; ZAMBALDE; BERMEJO, 2012).

Já na etapa de formulação da política, embora tenhamos encontrado alguns elementos comuns ao planejamento, não identificamos a intencionalidade na geração de alternativas para *solucionar* um problema específico. Ou seja, a relação entre fins e meios não é premeditada, mas condicional, emergente, dependente da sorte, do acaso... Por seu turno, o processo de tomada de decisão pode operar com diferentes dinâmicas e racionalidades, e a abordagem que mais se aproxima da lógica do planejamento é a racionalista.

Essas três fases do ciclo conformam um bloco cujos resultados funcionariam como insumos para as etapas mais propriamente relacionadas ao planejamento: a implementação e a avaliação. A primeira é a fase na qual diversos esforços serão articulados para transformar a ideia em ação. Contudo, também aqui tal conexão dependerá da definição de implementação que está sendo manuseada.

Se tratarmos a implementação com um procedimento técnico-administrativo, ela se assemelharia à execução do planejamento. Tal etapa responde, e é consequência, dos elementos provenientes dos estágios anteriores, nos quais as decisões políticas foram tomadas. De outra forma, se a percebemos como um processo independente das decisões prévias, no qual não há relação entre o plano e a ação e nem intencionalidade de executar o que foi decidido, então nos distanciamos das ideias mais disseminadas de planejamento. Somente na primeira acepção estaríamos na presença de um processo clássico de planejamento, de transmissão intencional, coordenada e controlada de uma política pública aos espaços responsáveis por sua execução.

Por sua vez, a etapa de avaliação é a que demonstra maior complemen-



taridade, seja com a implementação ou com o planejamento. Se incluirmos o monitoramento, teremos um ponto de encontro com o Método PES, que indica a manutenção de uma estrutura voltada ao acompanhamento do andamento das operações. Isso porque o alinhamento das ações ao plano é central nas perspectivas de planejamento. Nesse sentido, a avaliação e o monitoramento são instrumentos essenciais para minimizar a tendência à dispersão de objetivos típica das organizações complexas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo empreendemos um exercício de reflexão acerca de duas questões que povoam e interessam a área de gestão de políticas públicas. Fizemos isso sabendo que, essencialmente, planejamento e ciclo de políticas públicas possuem fundamentos epistemológicos distintos. Desse modo, nosso movimento foi o de discutir os pontos que parecem semelhantes, tentando contribuir para o incremento do rigor conceitual. E, como vimos, semelhança não é convergência.

Especificamente, a lógica do planejamento não é a mesma do ciclo. O primeiro envolve planos, coordenação, sistemas organizados, estruturas de decomposição. O segundo parte da ideia de que, embora haja relação entre as fases das políticas públicas, internamente a elas pode ser que não encontremos a tão esperada sequência; e, mesmo entre as fases, o que percebemos é a existência de um elevado grau de contingência.

Outra questão relevante diz respeito à inclusão de uma diversidade de atores nos processos: enquanto no Método PES isso é feito de forma deliberada, no ciclo isso é pressuposto das dinâmicas. Ou seja, as fases são percebidas como movimentos formados e animados por uma pluralidade de atores, visão que deriva do entendimento de que o desenvolvimento de uma política pública envolve decisões sobre a alocação de recursos sociais e, assim, fomentam conflitos entre os grupos.

Por fim, deve-se ter em mente o propósito dos modelos. O PES foi desenhado para instrumentalizar os Estados no sentido de alcançar objetivos sociais, provendo um método de ação; o ciclo, para auxiliar a análise de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Apresentação. In: ARCOVERDE, A. C. B. (Org.). **Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas**. Recife: UFPE, 2014.

BARDACH, Eugene. **The implementation game: what happens after a bill becomes a law**. Cambridge: MIT Press, 1979.

BARRETT, Susan; FUDGE, Colin. Examining the policy-action relationship. In: BARRETT, S.; FUDGE, C. (Orgs.). **Policy & action: essays on the implementation of public policy**. London: Methuen, 1981.

BIELCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BIRCHAL, Fabiano Fernandes Serrano; ZAMBALDE, André Luiz; BERMEJO, Paulo Henrique de Souza. Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG). **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 2, pp. 523-545, abril, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122012000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BROWNE, Angela; WILDAVSKY, Aaron. What should evaluation mean to implementation?. In: PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A. (Orgs.). **Implementation**. 3 ed. Berkeley: University of California, 1984.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, artigo 5, pp. 486-505, julho, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512016000700486&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000700486&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 05 fev. 2020.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.

CHANG, Ha-Joon. **Maus samaritanos: o mito do livre comércio e a história secreta do capitalismo**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.

COHEN; Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

CRUMPTON, Charles David; MEDEIROS, Janann Joslin; FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; SOUSA, Marcos de Moraes; NAJBERG, Estela. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 981-1001, dez. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122016000600981&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000600981&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. 3. Ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES:UAB, 2014. [2009]

DE TONI, Jackson. **O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública**. 1 Ed. Curitiba: InterSaber, 2016.

DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R.E. (Orgs.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2008.

DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Formação em política pública no Brasil: das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do “campo de públicas”. **Estud. Polit. Medellín**, n.49. pp.192-215, agosto, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-51672016000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672016000200011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

FRIEDMANN, John. Dois Séculos de teoria do planejamento. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J.L. (Orgs.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. v.1. Brasília: ENAP, 2007.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. v.1. Brasília: ENAP, 2007.

HART, Paul; WILLE, Anchrit. Bureaucratic politics: opening the black box of executive government. In: PETERS, B.G.; PIERRE, J. (Orgs.). **The SAGE Handbook of Public Administration**. 2 ed. Concise. London: SAGE, 2012.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy**. 3 ed. London: SAGE, 2014.

HOWLETT, Michael. **Designing public policies**. New York: Routledge, 2011.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUERTAS, Franco. **Entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

HUPE, Peter; HILL, Michael; NANGIA, Monika. Studying implementation beyond deficit analysis: the top-down view reconsidered. **Public Policy and Administration**, v. 29, n.2, pp.145-163, janeiro, 2014. Disponível em: < <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0952076713517520>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

JANNUZZI, Paulo Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v.4, n.1, pp.117-142, 2016. Disponível em: < [http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd\\_v\\_4\\_1.pdf](http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

JONES, Charles O. **An introduction to the study of public policy**. 3 ed. California: Brooks/Cole, 1984.

JUNGES, José Roque; BARBIANI, Rosangela; ZOBOLI, Elma Lourdes Campos Pavone. Planejamento Estratégico como exigência ética para a equipe e a gestão local da Atenção Básica em Saúde. **Interface (Botucatu)**, v. 19, n. 53, pp. 265-274, junho, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-32832015000200265&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832015000200265&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 2 ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. v.1. Brasília: ENAP, 2006.

KNILL; Christoph; TOSUN, Jale. **Public Policy: a new introduction**. London: Palgrave Macmillan, 2012.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

- LASSWELL, Harold D. **The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis**. College Park, MD: University of Maryland Press, 1956.
- LUNDIN, Martin. When does cooperation improve public policy implementation?. **The Policy Studies Journal**. v. 35, n. 4, pp. 629-652, nov, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2007.00240.x>>. Acesso em: 05 fev. 2020.
- MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Trad. Jesus Raniere. São Paulo: Boitempo, 2004.
- MATUS, Carlos. **Adeus, senhor Presidente. Governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1996a.
- MATUS, Carlos. **Política, Planejamento & Governo**. Tomos I e II. Brasília: IPEA, 1996b.
- MOKATE, Karen Marie. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, pp. 89-134, jan-mar, 2002. Disponível em < <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1964?mode=full>>. Acesso em: 05 fev. 2020.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia. **Teoria Geral da Administração**. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.
- MULLER; Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.
- NOVE, Alec. **A economia do socialismo possível**. São Paulo: Ática, 1989.
- NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- PETERS, B. Guy. **The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?**. Pittsburg: Department of Political Science, University of Pittsburgh, 2005.
- PETERS, B. Guy. **Advanced introduction to public policy**. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

POLANY, Karl. **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. Preface to the first edition. In: PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A. (Orgs.). **Implementation**. 3 ed. Berkeley: University of California, 1984.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, v. 5, n. 46, pp.1271-1294, set-outubro, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140/5692>>. Acesso em: 05 Fev. 2020.

RIEG, Denise Luciana; SCRAMIM, Fernando C. L.; RAIMUNDO, Danilo de Oliveira; ZAU, Viviane Cavalcante; CALAZANS, Wilson Roberto. Aplicação de procedimentos do planejamento estratégico situacional (PES) para estruturação de problemas no âmbito empresarial: estudos de casos múltiplos. **Gest. Prod.**, v. 21, n. 2, pp. 417-431, junho, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-530X2014000200014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2014000200014&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

RODRIGUES, Jorge Luis Knupp; SANTOS, Oderlei Ferreira. Planejamento estratégico situacional e suas contribuições: um novo paradigma para a gestão de micro e pequenas empresas. **E&G Economia e Gestão**, v. 16, n. 44, pp.109-141, jul.-set., 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/up6k8od>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas-AVAL**, v.1, n.1, pp.7-15, jan.-jun., 2008. Disponível em: <<http://www.avalrevista.ufc.br/index.php/revistaaval/article/view/3>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

ROTH DEUBEL, André-Noel. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In: ROTH DEUBEL, A. (Org.). **Enfoques para el análisis de políticas públicas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

ROURKE, Francis. **Bureaucracy, politics, and public policy**. 2 ed. Boston: Little, Brown and Company, 1976.

SABATIER, Paul Armand. The need for better theories. In: SABATIER, P.A. (Org.). **Theories of the policy process**. 2 ed. Colorado: Westview Press, 2007.

SABATIER, Paul Armand.; MAZMANIAN, Daniel A. A conceptual framework of the implementation process. In: THEODOULOU, S.Z.; MATTHEW, A.C. (Orgs.). **Public Policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

SILVA, Alliny Kásia; SOUSA, Josean Pereira; RODRIGUES, Waldecy; CANÇADO, Airton Cardoso. Planejamento Estratégico Situacional - PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira. **Rev. Serv. Público**, v. 68, n. 2, pp. 365-388, abr.-jun., 2017. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1269>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

THOMAS, Harold G. Towards a new higher education law in Lithuania: reflections on the process of policy formulation. **Higher education policy**, n.3, v. 14, p. 213-23, set, 2001.

VEDUNG, Evert. Six models of evaluation. In: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. (Orgs.). **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2015.

WALT, Gill. **Health policy: an introduction to process and power**. London: Zed, 1994.

WU, Xu; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.