

POLÍTICAS PÚBLICAS

introdução

Júlia Gabriele Lima da Rosa

Luciana Leite Lima

Rafael Barbosa de Aguiar

JACARTA

POLÍTICAS PÚBLICAS

introdução

Júlia Gabriele Lima da Rosa
Luciana Leite Lima
Rafael Barbosa de Aguiar

1ª edição
2021

JACARTA

© dos autores

1ª edição: 2021

Revisão: Camila Alexandrini

Projeto gráfico e editoração: Giordano Benites Tronco

Capa: Giordano Benites Tronco, Juli Baptista Stracke

Edição: Jacarta Produções Ltda.

Ilustrações: Juli Baptista Stracke, Júlia Gabriele Lima da Rosa, Rafael Barbosa de Aguiar

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R788 Rosa, Júlia Gabriele Lima da
Políticas públicas : introdução [recurso eletrônico] / Júlia Gabriele
Lima da Rosa, Luciana Leite Lima, Rafael Barbosa de Aguiar. —
Dados eletrônicos. — Porto Alegre : Jacarta, 2021.
95 p. ; il. color.

Bibliografia.
ISBN 978-65-991391-2-3

1. Ciências sociais. 2. Ciência política 3. Políticas públicas. I. Rosa,
Júlia Gabriele Lima da. II. Lima, Luciana Leite. III. Aguiar, Rafael Barbosa
de. IV. Título.

CDU 351

Sumário

Apresentação	8
Parte I – Conceitos básicos	10
1. Políticas públicas: conceitos e elementos relacionados	11
1.1 <i>Policy Sciences</i> como um “novo” campo de conhecimento	11
1.2 Sentidos da política: <i>polity</i> , <i>politics</i> e <i>policy</i>	12
1.3 O que são políticas públicas?	13
1.4 Elementos que formam os conceitos de políticas públicas	17
1.5 Estrutura de decomposição das políticas públicas	19
2. Atores: quem participa das políticas públicas	23
2.1 Atores e como influenciam as políticas públicas	23
2.2 Arenas de políticas públicas	24
2.3 Tipos de atores	27
2.4 Formas de agregação de atores	35
3. Instituições: onde as políticas públicas se desenrolam	38
3.1 O que são instituições e como influenciam as políticas públicas?	38
3.2 Neoinstitucionalismos: da escolha racional, histórico e sociológico	40
3.3 Instituições e organizações	43

Parte II – Ciclo de políticas públicas

45

4. Formação da agenda	48
4.1 <i>Wicked problems</i>	52
5. Formulação das alternativas	55
5.1 Estrutura de uma alternativa	57
6. Tomada de decisão	66
6.1 Não decisão	71
7. Implementação de políticas públicas	73
7.1 Coordenação e cooperação	77
8. Avaliação de políticas públicas	79
8.1 Termos comuns no campo da avaliação	80
8.2 Tipos de avaliação	83
Referências	86

Lista de figuras

Figura 1 - Propósito de política pública: mudança social	14
Figura 2 - Foco dos conceitos de políticas públicas	16
Figura 3 - Elementos que formam os conceitos de políticas públicas	17
Figura 4 - Estrutura de operacionalização de políticas públicas	20
Figura 5 - Níveis de planejamento e estrutura de decomposição das políticas públicas	21
Figura 6 - Tipos de públicos de acordo com o grau de interesse/participação	27
Figura 7 - Tipos de atores segundo relação com o governo	29
Figura 8 – Políticas/os eleitas/os, designadas/os e burocratas na hierarquia organizacional	32
Figura 9 - Ciclo das políticas públicas	47
Figura 10 - Pressupostos da definição de problema social	49
Figura 11 - Formação da agenda	51
Figura 12 - Referências básicas de um programa	58
Figura 13 - Representações gráficas da árvore de problemas	59
Figura 14 - Tipos de população-alvo	63
Figura 15 - Estrutura do sistema de governança do SUS	65
Figura 16 - Sequência da tomada de decisão no modelo da racionalidade instrumental	67
Figura 17 - Dinâmica da tomada de decisão no modelo da racionalidade limitada	68
Figura 18 - Dinâmica da tomada de decisão no modelo incremental	69
Figura 19 - Tomada de decisão no modelo da lata de lixo	71
Figura 20 - Implementação numa perspectiva top-down	74
Figura 21 - Implementação numa perspectiva bottom-up	76
Figura 22 - Implementação numa perspectiva de redes de políticas públicas	77
Figura 23 - Elementos da gestão de processos de políticas públicas	83
Figura 24 - Tipos de avaliação segundo o momento de realização e sua relação	84

Lista de quadros

Quadro 1 - Políticas selecionadas e grupos beneficiários	34
Quadro 2 - Descrição dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	61
Quadro 3 - Instrumentos de políticas públicas segundo recursos de poder que mobilizam	63

Apresentação

Este livro foi feito para ser utilizado como guia para a disciplina Políticas Públicas – Introdução, do Bacharelado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É uma disciplina obrigatória ofertada no primeiro semestre do curso.

A necessidade da criação deste material se manifestou no contexto da implantação do ensino remoto emergencial, em 2020, quando precisamos adequar as aulas de forma a manter a qualidade do ensino assim como a adesão das e dos estudantes ao novo método.

O desenho do livro e a escolha de seu conteúdo respondem às nossas experiências: como professora, ministrando a disciplina por cinco anos, e como estudantes, que a cursaram ou que demandaram tal conhecimento para seus estudos e pesquisas. Um fator relevante neste processo foi a consideração de que as e os estudantes estão em seu primeiro semestre na Universidade, entrando em contato, em geral, pela primeira vez com o campo das políticas públicas. Por isso, avaliamos que esta disciplina deve servir como porta de entrada, apresentando e explorando os conceitos fundamentais, os quais formam a base das teorias e abordagens que elas e eles encontrarão ao longo dos estudos. Procuramos, assim, deliberadamente, evitar o conteudismo.

Nesse espírito, o livro está formado por duas partes. Na parte I, são apresentados os conceitos básicos, fundamentais para a compreensão das políticas públicas enquanto categorias empíricas: políticas públicas, atores e instituições. Na parte II, veremos estes conceitos em movimento, por meio do estudo do ciclo de políticas públicas. Estamos cientes das críticas e das limitações da abordagem do ciclo, contudo, entendemos que é

uma ferramenta útil para adentrar na temática, pois, além de ser um recorte presente desde a origem do campo, ele oferece uma visão intuitiva dos processos das políticas públicas.

Bons estudos!

Júlia Gabriele Lima da Rosa

Doutoranda e Mestre em Políticas Públicas (UFRGS)

Luciana Leite Lima

Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (UFRGS)

Rafael Barbosa de Aguiar

Doutorando e Mestre em Políticas Públicas (UFRGS)

Parte I - Conceitos básicos

1. Políticas públicas: conceitos e elementos relacionados

Os objetivos deste capítulo são:

1. Estudar os conceitos de políticas públicas
2. Detalhar os elementos comuns que formam os conceitos
3. Conhecer a estrutura de decomposição das políticas públicas

1.1 *Policy Sciences* como um “novo” campo de conhecimento

O termo *policy sciences* foi cunhado por Harold Lasswell em 1951 e designa o estudo das políticas públicas como uma ciência aplicada. Distintivamente dos estudos *sobre* políticas públicas desenvolvidos no campo da Ciência Política, as *policy sciences* representavam a “intenção da aplicação do conhecimento científico na solução de problemas de políticas públicas” (Andrews, 2005, p. 14). Consiste, assim, numa orientação “explicitamente focada na rigorosa aplicação das ciências a questões que afetam a governança e o governo” (deLeon, 2008, p. 39).

Para Lasswell (1951), as políticas públicas mereciam ser consideradas um objeto de estudo próprio. Nesse sentido, ele delineou uma abordagem para a análise das políticas que propunha observá-las como um processo (*policy process*), “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).

A delimitação desta área específica de conhecimento pretendia aumentar a racionalidade das decisões das organizações públicas com vis-

tas a “melhorar a prática da democracia” (deLeon, 2008, p. 53). Para dar conta deste empreendimento, as *policy sciences* conformaram-se como um campo multidisciplinar, que penetra todas as demais especializações científicas (Lasswell, 1951) com o objetivo de “incorporar ‘inteligência’ ao processo das políticas” (Andrews, 2005, p. 14). Ou seja, o campo envolve diversas áreas de conhecimento, especialmente, ciência política, sociologia, administração, economia, demografia, relações internacionais, direito e psicologia social.

Segundo Lasswell (1951), o objetivo de aprimorar a racionalidade do processo das políticas é o que faz com que as *policy sciences* sejam um campo específico do conhecimento. Portanto, a capacidade das políticas de atingirem seus objetivos e serem efetivas dependeria do grau com que seu desenho e sua implementação são orientados pelo conhecimento, ambição geral deste campo de estudos.

1.2 Sentidos da política: *polity*, *politics* e *policy*

Antes de seguirmos para o estudo dos conceitos de políticas públicas, cabe uma explanação sobre os sentidos atribuídos à política. Em nossa língua, a palavra **política** é utilizada para designar diferentes coisas. Por isso, vamos recorrer à língua inglesa para demonstrar três acepções: *polity*, enfocando as instituições políticas; *politics*, os processos políticos; e *policy*, o conteúdo das políticas públicas (Frey, 2000).

O conceito de *polity* tange ao aspecto institucional: às organizações e às regras do jogo que regem os processos políticos. Por exemplo: o parlamento, os partidos políticos, as organizações administrativas estatais (ministérios, secretarias, etc.), a Constituição Federal, etc.

O conceito de *politics* faz referência à atividade política, que é marcada pelo caráter conflituoso inerente à necessidade de tomar decisões sobre assuntos coletivos em contextos de pluralidade de atores. Tal diver-

sidade é importante para garantir que diferentes vozes e ideias possam manifestar-se nas arenas de debate público e influenciar as decisões. São exemplos de atividade política: negociação, barganha e persuasão.

Já o conceito de *policy* refere-se às iniciativas de ação pública, isto é, “dispositivos político-administrativos coordenados [...] em torno de objetivos explícitos” (Muller & Surel, 2002, p. 11). Aqui o foco está no conteúdo das políticas públicas, nas suas formas de implementação bem como na avaliação de suas condições de funcionamento, eficácia e efetividade. Quando falamos dessa dimensão, estamos nos referindo à política pública em si.

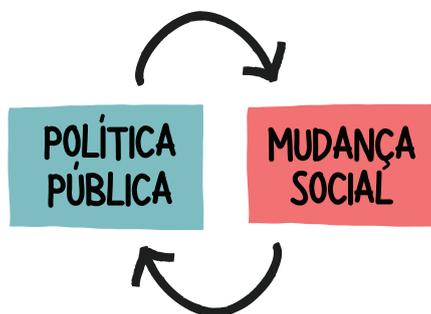
Com isso, podemos avançar para o estudo dos conceitos de políticas públicas.

1.3 O que são políticas públicas?

Para responder a esta pergunta, vamos explorar vários conceitos de políticas públicas. Cada um deles oferece uma perspectiva distinta que chama nossa atenção para um determinado elemento ou dimensão das políticas. Esse movimento nos permitirá responder à questão de diferentes formas.

Começemos pelas definições que enfatizam o **propósito** das políticas na sociedade. Por que fazemos políticas públicas? Para promover mudanças sociais. Nesse entendimento, as políticas são instrumentos técnico-políticos voltados ao enfrentamento de um dado problema social: algo que é considerado indesejável e que desperta uma ação em contrapartida. Nesta conotação, ganha saliência: (a) o caráter deliberado dos processos de construção da ação, devido à intenção de lidar com um problema social; (b) a pretensão do fim almejado: a mudança social (FIGURA 1).

Figura 1 - Propósito de política pública: mudança social



Fonte: elaboração própria

Na mesma linha, Peters (2015) define as políticas públicas como o conjunto de atividades que os governos empreendem com a finalidade de mudar sua economia e sociedade. Também, Saravia (2006) sublinha que uma política pública envolve um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade. Para ele, as políticas públicas podem ser consideradas estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

Estes conceitos baseiam-se no entendimento de que a função das políticas públicas seria promover transformações sociais. Tais ideias evidenciam a natureza *problem solving* das políticas. Uma decorrência do alinhamento a este tipo de definição é a necessidade de demonstrar a relação de causalidade entre a existência de determinado problema e a proposta de solução na forma de política pública.

Passemos aos conceitos que destacam o **papel dos atores**. Quem faz política pública? Podemos responder a partir de duas abordagens: a multicêntrica/policêntrica e a estadocêntrica/estatista (Secchi, Coelho, & Pires, 2019).

A abordagem multicêntrica considera que grupos e organizações sociais (ONGs, associações, redes etc.) podem fazer políticas públicas, em associação ou não com o Estado. Isso porque as caracteriza a partir de sua natureza *problem solving*: a política pública é “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (Secchi, 2015, p. 2). O interesse destes grupos e organizações no enfrentamento do problema deve-se à sua natureza coletiva: que afeta diversas populações de forma direta ou indireta e é percebido como algo indesejável e que deve ser mudado por uma grande quantidade de pessoas. Logo, admite-se a existência de uma pluralidade de pessoas e de múltiplos centros decisórios em torno das iniciativas que buscam lidar com problemas sociais.

Distintivamente, “a abordagem estadocêntrica considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. [...] o que determina se uma política é ou não ‘pública’ é a personalidade jurídica do ator protagonista” (Secchi, 2015, p. 2). A centralidade do Estado está relacionada: (a) ao monopólio do uso da força legítima; (b) ao seu papel de produtor de leis, o que abarca o poder de *enforcement*; (c) ao seu papel de representante do interesse coletivo; (d) ao controle de importantes recursos sociais, garantindo-lhe os meios para criar e manter políticas. Vale ressaltar que a abordagem estadocêntrica admite que grupos e organizações não estatais podem influenciar os processos das políticas públicas, mas eles não teriam centralidade (Secchi, 2015).

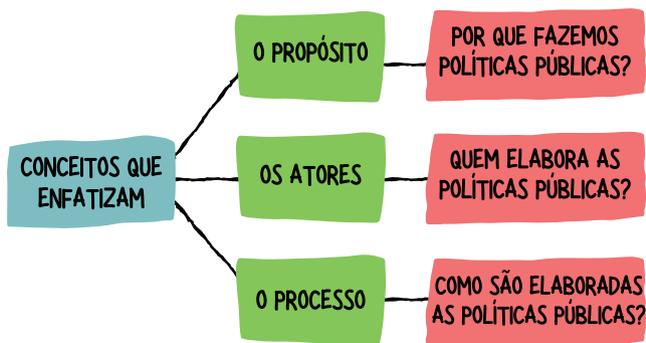
Nessa linha, uma das definições mais conhecidas é a de Dye (2010): política pública é tudo o que os governos escolhem fazer ou não fazer. O autor procura se afastar das acepções que, *a priori*, vinculam as políticas a problemas sociais. Ele argumenta que tais ligações nem sempre existem, elas expressariam muito mais nosso desejo de imprimir alguma racionalidade funcional na ação governamental do que das características intrínsecas desta. Por isso, Dye (2010) enfatiza aquilo que podemos observar: as ações e as inações do Estado. Essa noção, ao mesmo tempo que é abran-

gente, coloca foco no ator governamental, delimitando a política pública a partir de sua iniciativa, seja de agir ou de não agir.

Uma outra forma de entender o que são as políticas públicas é voltar o olhar para o seu **aspecto processual**. Nessa perspectiva, Muller e Surel (2002) oferecem uma definição mais restrita, quando apresentam a política pública como um 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. De forma semelhante, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 12) destacam que a política pública “consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outras/os atores”. Estas definições valorizam os processos decisórios, levando o olhar para os conflitos e as interações, podendo também abrir espaço para uma discussão sobre a influência das instituições.

A Figura 2 mostra as dimensões mais salientes dos conceitos de políticas públicas tratados aqui.

Figura 2 - Foco dos conceitos de políticas públicas



Fonte: elaboração própria

1.4 Elementos que formam os conceitos de políticas públicas

Agora que conhecemos os conceitos de políticas públicas podemos explorar alguns de seus elementos formadores com o objetivo de aprofundar o entendimento sobre nosso objeto de estudo. Destacamos cinco elementos, como mostra a Figura 3.

Figura 3 - Elementos que formam os conceitos de políticas públicas



Fonte: elaboração própria a partir de Lima e D'Ascenzi (2016)

O primeiro elemento é o **processo**, destacando que uma política pública é um conjunto de decisões e ações que envolvem uma diversidade de atores. Isso quer dizer que: (a) uma política pública envolve decisões: escolha entre ideias, objetivos, alternativas, etc.; (b) bem como ações: a implementação das decisões tomadas; (c) as decisões e ações demandam

algum nível de intencionalidade, de consensualidade e de coordenação, já que atores possuem diferentes valores, ideias, interesses e aspirações (Rua & Romanini, 2013).

O segundo elemento está relacionado à **finalidade** o qual indica que o objetivo daquela teia de decisões e ações é modificar um problema social, definido como uma situação percebida pelas pessoas como indesejável e que desperta a necessidade de ação para poder enfrentá-la. Uma variante dessa visão é a que enfatiza a resolução de conflitos: uma política pública é uma forma de manter a coesão social, por meio do atendimento das demandas dos grupos da sociedade. Este elemento revela que nos conceitos de políticas públicas está presente a intenção de gerar impacto social. Nesse sentido, as políticas estão voltadas para o futuro, na direção de melhorar nossa sociabilidade para que as pessoas possam levar a vida que valorizam.

O terceiro elemento aborda a questão **substantiva**, isto é, enfatiza que as políticas públicas são orientadas por valores, ideias e visões de mundo. Isso acontece porque as políticas expressam a cultura da sociedade na qual foram geradas ou a absorvem nos processos de apropriação e implementação. Por isso, elas variam entre os países e no tempo. Por exemplo, Robert Putnan (2006) demonstra que sociedades mais igualitárias, onde as pessoas exibem confiança umas nas outras, participam da vida pública e são tolerantes com as diferenças, produzem políticas públicas mais universalistas, utilizando os recursos públicos de forma mais eficiente. Também, Ronald Inglehart e Christian Welzel (2009) sustentam que, quando as pessoas são material, intelectual e socialmente mais independentes, aumenta sua segurança existencial, e elas passam a ter novas prioridades: a ênfase cultural volta-se para a liberdade individual, para a diversidade humana e para a autonomia individual. Com esses valores, as pessoas passam a dar mais apoio a políticas públicas orientadas à emancipação humana, como as políticas antidiscriminatórias: pela igual-

dade de gênero, pelos direitos das crianças e adolescentes, da população LGBTQIA+, das pessoas com deficiência, minorias étnicas, etc.

O quarto elemento trata da **dinâmica** das políticas públicas, ressaltando que elas são permeadas pelo conflito entre atores, já que envolvem a alocação de recursos sociais escassos em um contexto de pluralidade de ideias e interesses. Assim, podemos encontrar diferentes níveis de consensualidade nos processos das políticas públicas, o que depende do grau de importância dado ao problema social em foco e se há muita controvérsia sobre seu entendimento, se a arena de debate é mais ou menos aberta, da intensidade das preferências das/dos atores, das restrições orçamentárias, dentre outros fatores.

Por fim, o quinto elemento é a **consequência**: uma política pública forma uma ordem local, um sistema no qual atores interagem e manejam recursos. Este elemento sublinha que a análise de uma política pública está conectada: (a) ao estudo de atores: pessoas, grupos e organizações que têm interesse e são afetadas pela política; (b) das instituições: regras formais e informais conformam os espaços onde atores interagem e desenvolvem a atividade política por meio da qual são estabelecidas as características das políticas públicas. Dessa forma, entende-se que a política cria um espaço de relações interorganizacionais, formando, assim, uma ordem local, que opera a regulação de conflitos entre atores e articula a harmonização dos interesses individuais e coletivos (Muller & Surel, 2002).

1.5 Estrutura de decomposição das políticas públicas

Em termos de operacionalização, as políticas públicas podem tomar formas em diferentes níveis. No nível mais amplo, temos o **plano** da política pública. Nele é apresentada a estrutura da intervenção, os princípios que orientam a política, os objetivos e os meios para alcançá-los. Para que

seja implementado, o plano deve ser desdobrado em **programas**, que são mais específicos e exibem algum recorte, setorial, territorial, temático, etc. Cada programa, por sua vez, é decomposto em **projetos**, que constituem a menor unidade de ação (Draibe, 2001), a mais operativa; eles são formados por atividades inter-relacionadas e coordenadas, voltadas para o alcance de objetivos específicos num prazo definido (Cohen & Franco, 1993).

Por exemplo, a Política Nacional de Saúde (plano) abarca uma série de objetivos referentes a vários temas típicos deste campo. Uma das temáticas refere-se à saúde dos idosos, daí foi criada a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (programa), que, por sua vez, precisou ser desdobrada em vários projetos, como: promoção do envelhecimento saudável, qualificação dos serviços, atenção integral. Note que os nomes que os planos, programas e projetos recebem não interferem na análise, pois o que devemos considerar são as características de cada um dos níveis (se plano, mais geral; se programa, mais específico; se projeto, mais detalhado e focado).

A Figura 4 demonstra a estrutura de operacionalização de políticas públicas.

Figura 4 - Estrutura de operacionalização de políticas públicas



Fonte: elaboração própria

Denominamos **estrutura de decomposição** todo esse processo de desdobramento de um plano mais amplo em peças mais específicas. Portanto, uma estrutura de decomposição é um processo de transformação de uma ideia em ação: a partir de um princípio ou objetivo geral, segue-se um processo de desdobramento de iniciativas com vistas a alcançá-lo. Cada um dos níveis desta estrutura pode ser tratado como uma etapa de planejamento (FIGURA 5).

Figura 5 - Níveis de planejamento e estrutura de decomposição das políticas públicas



Fonte: elaboração própria

O **nível estratégico** é predominantemente político, sua função é definir os elementos centrais da *policy* (como problema social, princípios, objetivos e meios) em um contexto de participação de diferentes atores. Neste nível de planejamento, temos muito debate público, divulgação de informações e coleta de dados, negociação, persuasão e barganha.

O **nível tático** é a primeira etapa de operacionalização do plano delineado no nível estratégico. Neste tipo de planejamento, são definidos os processos e metas e garantidos os insumos necessários para promover o alcance dos objetivos. Este planejamento tem um escopo setorial, departamental, territorial e/ou temático e é formado por iniciativas de médio prazo (Alves & Pinto, 2020; Manfredini, 2011). Nessa etapa, os planos começam a ser mais detalhados.

Por último, no **nível operacional**, temos a criação de projetos, que são mais específicos e detalhados porque visam à operacionalização dos programas. Nessa etapa, há o envolvimento de todos os níveis como forma de garantir que as tarefas e operações sejam executadas em conformidade com o que foi planejado, atentando-se em alcançar os objetivos específicos.

Todos estes níveis são entendidos como um processo integrado e interdependente, ou seja, o planejamento estratégico (plano) não vai sair do papel se os programas do nível tático e os projetos do nível operacional não forem bem estabelecidos e executados. Nesse sentido, todos os níveis são necessários: o estratégico para orientar a política pública, o tático para desdobrar essa política em programas menores e departamentalizados e o operacional para elaborar as atividades que serão realizadas nos setores para executar os objetivos dos programas.

2. Atores: quem participa das políticas públicas

Os objetivos deste capítulo são:

1. Conhecer a relação entre atores e políticas públicas
2. Estudar o conceito de atores de políticas públicas
3. Identificar suas formas de ação
4. Distinguir os tipos de atores

2.1 Atores e como influenciam as políticas públicas

Chamamos **atores de políticas públicas** as pessoas, grupos e organizações que têm algum interesse na política pública a ponto de mobilizarem esforços para sua criação, modificação ou extinção (Lima & D'Ascenzi, 2018). Atores podem ser governamentais e não-governamentais, funcionárias e funcionários de diferentes níveis hierárquicos ou, ainda, beneficiárias e beneficiários das políticas (Schabbach, 2020).

A participação de atores nas políticas públicas está intrinsecamente ligada ao seu grau de interesse pelos custos ou pelos benefícios gerados por elas. Em outras palavras, atores estão envolvidas/os com as políticas públicas porque elas afetam alguma dimensão de sua vida (trabalho, moradia, saúde, etc.), podendo lhes impor perdas ou ganhos (Rua & Romani, 2013). Com isso, podemos imaginar que, em torno de uma mesma política pública, orbita uma diversidade de atores com interesses distintos, tentando influenciá-la de forma que lhes favoreça ou, pelo menos, que não lhes prejudique. Também, é possível perceber que atores vão focar nas políticas que mais lhes afetam, que mais se relacionam com seu cotidiano e, assim, com seus interesses.

Por exemplo, atores que se envolvem nas políticas de segurança pú-

blica são bastante diferentes de quem se relaciona com as políticas de saúde. Na segurança, encontraríamos: juízas e juízes (e suas associações), advogadas e advogados (e suas associações), trabalhadoras e trabalhadores da segurança (e associações), as polícias, os grupos de direitos humanos, etc. Na saúde, identificaríamos: profissionais de saúde (em toda a sua diversidade e suas associações), centros de pesquisa, indústria da saúde (como hospitais, laboratórios, empresas farmacêuticas e suas associações), grupos de pessoas que compartilham da experiência de conviver com determinada patologia ou deficiência (em toda sua diversidade), e assim por diante.

A diversidade de atores e o tensionamento gerado pela disputa de interesses são fatores que conformam a característica conflitiva das arenas de políticas públicas. Ou seja, o conflito é uma manifestação da pluralidade de ideias, valores e interesses. E a construção de níveis funcionais de consensualidade dentro dos espaços das *polícies* depende da qualidade da atividade política, que será mais orientada para a coletividade quanto mais igualitárias forem as relações e mais tolerantes forem as e os atores à diferença.

2.2 Arenas de políticas públicas

A construção de uma política pública é resultado da ação de atores que interagem em espaços denominados **arenas de políticas públicas**. Diferentemente do que pode parecer à primeira vista, o conceito de arena não remete a um espaço físico, referindo-se a um constructo político e analítico. O embate de ideias e interesses manifesta-se nos espaços físicos (Câmara Municipal, por exemplo), mas não fica restrito a eles. Atores movimentam-se, negociam, debatem, enfrentam-se em diversos espaços no intuito de convencer os públicos e aumentar o apoio a suas ideias.

Nesse entendimento, as arenas correspondem ao padrão de intera-

ção entre atores em uma determinada política pública (Rua & Romanini, 2013), abarcando as maneiras que se relacionam: construindo alianças, disputando, confrontando, persuadindo, negociando, etc. Cabe destacar três elementos importantes deste conceito: (a) as arenas conformam espaços de concertação de interesses; (b) em cada arena há uma configuração própria de atores capazes de influenciar o conteúdo da política; (c) atores agem por meio da mobilização de seus recursos de poder e repertórios de ação.

2.2.1 Recursos de poder e Repertórios de ação

Nas arenas de políticas, atores tendem a exibir lógicas próprias de comportamento, determinadas a partir de suas ideias, interesses e recursos de poder que estão à sua disposição. Os **recursos de poder** são os variados recursos por meio dos quais atores produzem ação e tentam influenciar os processos das políticas públicas. Isto é, eles correspondem às características que conferem a atores capacidade de agir (Muller & Surel, 2002).

A literatura de políticas públicas menciona vários tipos de recursos de poder, alguns são subjetivos e outros, objetivos. Os recursos de poder subjetivos, por exemplo, podem ser oriundos da posição que atores ocupam na arena das políticas, se possuem autoridade formal, se estão numa posição de liderança, se têm conhecimento e experiência sobre a política (Sabatier, 2010). Os recursos objetivos abarcam, por exemplo: quantidade de membros, recurso financeiro, a capacidade de mobilização política, vínculo com outras/os atores relevantes, acesso a informações importantes e o apoio da opinião pública (Rua & Romanini, 2013; Schabbach, 2020).

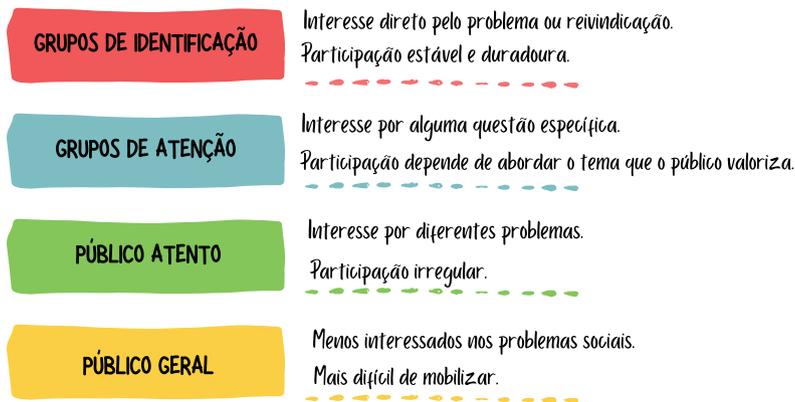
Já os **repertórios de ação** equivalem aos modos de ação de atores e são gerados por meio da mobilização dos recursos de poder (Muller & Surel, 2002). Os repertórios de ação têm como objetivo conferir maior visibilidade às demandas e ideias das/dos atores, pressionando os demais

e ampliando o público interessado e o grupo de apoio. Os repertórios podem tomar diferentes formas: repertórios estratégicos e extensos, conformados por uma série de ações; repertórios pontuais ou casuais, que são colocados em prática em virtude de uma pauta do momento, além disso, os repertórios podem acionar vários recursos ou podem depender de um recurso exclusivo.

Exemplos de repertório de ação casuais e pontuais são as passeatas e manifestações que respondem a um acontecimento recente e que buscam chamar atenção para uma questão. Um repertório estratégico pode ser ilustrado pela defesa de uma causa (*advocacy*). Observemos o caso da A.B.E.L.H.A. (Associação Brasileira de Estudos das Abelhas), uma associação civil, sem fins lucrativos ou partidários, que tem por objetivo liderar a criação de uma rede em prol da conservação das abelhas e outros polinizadores. A A.B.E.L.H.A. desenvolve uma série de ações que formam seu repertório: produção e divulgação de informações com base científica, apoio a pesquisas e para implantação de apiários em escolas, atuação junto a órgãos públicos para promover a agricultura sustentável, dentre outras. Ainda, uma associação de *advocacy* pode utilizar passeatas e manifestações em seu repertório de ação usual, como faz a FEMAMA (Federação Brasileira de Instituições Filantrópicas de Apoio à Saúde da Mama) que organiza anualmente a Caminhada das Vitoriosas, com o objetivo de conscientizar sobre o diagnóstico precoce na luta contra o câncer de mama. Tal ação está inserida num amplo repertório que abarca apoio à pesquisa, difusão da problemática nas mídias, pressão política, etc.

Em síntese, os **recursos de poder** de 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). Como mostra a Figura 6, há vários tipos de públicos, o que exige que atores calibrem seus repertórios para cada audiência.

Figura 6 - Tipos de públicos de acordo com o grau de interesse/participação



Fonte: Muller e Surel (2002)

2.3 Tipos de atores

Vimos que as políticas públicas são permeadas por uma pluralidade de atores com ideias, interesses e repertórios de ação variados. Cabe, agora, investigar os tipos de atores que podemos encontrar nas arenas de políticas públicas.

Começemos com a tipologia de Kingdon (1995), que enfoca o grau de visibilidade de atores no subsistema da política, classificando-os em visíveis ou invisíveis. **Atores visíveis** são aquelas pessoas que recebem atenção da mídia e do público porque têm influência sobre a agenda das políticas (Capella, 2007), como Presidentes e ministras/os, governadoras/es e secretárias/os, prefeitas/os e secretárias/os, pessoas em altos postos do legislativo e judiciário e grupos de interesse. Por seu turno, **atores invisíveis** são pessoas que exercem influência sobre a formulação de alternativas e a implementação das políticas, como servidoras/es públicas/

os, assessoras/es parlamentares, acadêmicas/os, pesquisadoras/es e consultoras/es (Capella, 2007). Segundo Rua e Romanini (2013), este tipo de ator recebe atenção da mídia e do público só em momentos específicos, quando ocorre alguma situação em seu campo de conhecimento e experiência que demanda explicação ou *expertise*. Por exemplo, em 2020 o governo federal implementou o Programa Auxílio Emergencial para enfrentar a crise causada pela pandemia da COVID-19. O benefício consistia em transferência monetária para grupos afetados pela redução de renda, e a implementação ficou a cargo da Caixa Econômica Federal (CEF). No início da execução do programa, um grande problema se manifestou: imensas filas formaram-se na frente das agências da CEF, gerando aglomerações e aumentando o perigo de contágio pela COVID-19. O presidente da CEF, até então pouco conhecido, foi chamado a dar explicações e passou a falar regularmente nas coletivas de imprensa do governo até que a situação mudou e ele deixou de receber atenção da mídia e do público. Outro ator que recebeu atenção no contexto da pandemia foram as/os pesquisadoras/es, especialmente, da epidemiologia e da infectologia, que nos ajudaram a entender o vírus, a doença, as medidas de proteção e as vacinas.

Outra forma de classificar atores é encontrada em Secchi, Coelho e Pires (2019), que propõem categorizá-los em governamentais e não governamentais, como se vê na Figura 7. A seguir, apresentamos as características de cada um destes tipos.

Figura 7 - Tipos de atores segundo relação com o governo



Fonte: adaptado de Secchi, Coelho e Pires (2019)

2.3.1 Políticas e políticos eleitos

Podendo atuar individual ou coletivamente, **as políticas e os políticos eleitos** são representantes legítimos dos interesses da coletividade, com autoridade institucionalizada para tomar decisões enquanto durarem seus mandatos (Secchi, Coelho, & Pires, 2019). Formalmente, têm como papel principal a vocalização dos problemas públicos e a indicação de políticas adequadas para combatê-los. Nesse sentido, segundo Schabbach (2020), as e os representantes eleitos são *decision makers* que ocupam o topo das estruturas hierárquicas, assumindo um papel central nos processos das políticas públicas.

Quando eleitos, tais atores alocam pessoas de sua confiança para

servir em funções de chefia, direção e assessoramento na administração pública, são as **designadas e os designados politicamente**, cuja função principal é repassar ao corpo burocrático as orientações políticas do partido que saiu vencedor das eleições e sua agenda (Secchi, Coelho, & Pires, 2019). As designadas e os designados politicamente ocupam posições intermediárias entre a burocracia concursada e as políticas e políticos eleitos, e se dividem em: funções de confiança, exclusivas para servidoras/es públicas/os, e cargos comissionados, acessíveis tanto para burocratas quanto para pessoas externas à administração pública (Secchi, 2015). São exemplos de cargos comissionados: ministras/os, secretárias/os dos estados e municípios e presidentes de empresas públicas. Tais indicações devem levar em conta o conhecimento e a experiência bem como aspectos da atividade política (como o apoio ao projeto político).

2.3.2 Burocratas

Burocratas conformam o corpo de funcionárias e funcionários do Estado, cuja função consiste em administrar a máquina pública, independentemente do processo eleitoral e do partido que dali sair vencedor. A ideia é que a burocracia concentra a capacidade de executar e de coordenar as ações a partir de um saber especializado, de estratégias de controle sobre membras/os e sobre um sentimento intrínseco de moralidade (Abrúcio & Loureiro, 2018). Logo, as políticas públicas seriam influenciadas pela burocracia por meio de três canais (Rourke, 1976): (a) provimento de aconselhamento às e aos representantes eleitos, já que possuem conhecimento e experiência em sua área; (b) poder de implementação, capacidade de executar as decisões tomadas pelas/os representantes eleitas/os a partir das suas visões; (c) discricionariedade, espaço decisório que permite escolher entre alternativas e decidir como as políticas serão de fato implementadas.

O tema da **discrecionalidade** é bastante valorizado nos estudos de políticas públicas, sendo entendida como o espaço de interpretação e decisão dentro dos limites das regras. Tal conceito permite-nos pensar que as e os burocratas de baixo e médio escalão fazem muito mais do que assinar papéis e cumprir as decisões estabelecidas previamente pelo alto escalão; na prática, estas pessoas tomam decisões sobre “como” executar as políticas. Com isso, percebemos que a burocracia é dividida em níveis: alto escalão, médio escalão e linha de frente.

Burocratas de alto escalão ocupam os postos organizacionais mais altos e devem responder às políticas e aos políticos eleitos, já que são designadas/os politicamente. Estes atores influenciam as políticas públicas porque são responsáveis por organizar os processos de tomada de decisão e definir as regras gerais das ações. São exemplos de burocratas de alto escalão: ministras/os, secretárias/os estaduais e municipais e presidentes de empresas públicas.

Burocratas de médio escalão ocupam postos nos níveis intermediários da burocracia, são funcionárias e funcionários “que coordenam as equipes [...], transformando as decisões do alto escalão em ações a serem realizadas na ponta” (Oliveira & Lotta, 2020, p. 2). Neste nível, há muita rotatividade devido à associação ao ciclo eleitoral, pois a ocupação dos cargos se dá, majoritariamente, por servidoras e servidores públicos que já estão dentro do Estado, a partir da indicação política de chefes de governo ou de burocratas de alto escalão. Desde sua posição, segundo Pires (2018, p. 201), estas pessoas experienciam as “entranhas do Estado”, ou seja, “vivenciam o Estado a partir de seu interior (e não de suas fronteiras com o ambiente externo)”. Em virtude de suas atribuições e posição, as e os burocratas de médio escalão influenciam as políticas públicas por meio de “decisões sobre com quem e como estabelecer conexões, [da] distribuição de informações e outros recursos críticos à construção de [...] ações governamentais” (Pires, 2018, p. 201). São exemplos de burocratas

de médio escalão: diretoras e diretores de escolas e hospitais, gerentes e pessoas em cargos de supervisão.

Burocratas de linha de frente atuam diretamente junto ao público beneficiário das políticas. Por conta da sua posição, elas/eles não apenas executam as diretrizes estipuladas pelos outros níveis, mas exercem discricionariedade, isto é, tomam decisões para tentar ajustar as expectativas da política às condições dos espaços de implementação. São exemplos de burocratas de linha de frente: pessoas que trabalham em Unidades Básicas de Saúde, professoras e professores, policiais e bombeiras/os.

A Figura 8 apresenta uma representação sinóptica das políticas e dos políticos eleitos, pessoas designadas e burocratas na hierarquia organizacional.

Figura 8 – Políticas/os eleitas/os, designadas/os e burocratas na hierarquia organizacional



Fonte: adaptado de Secchi, Coelho e Pires (2019)

2.3.3 Grupos de interesse

Os **grupos de interesse** são organizações não estatais, formais ou informais, formadas com o propósito de defender um dado interesse, dentre

outras formas, exercendo influência sobre os processos das políticas públicas. Alguns grupos são orientados por interesses econômicos, como a Coalizão Empresarial Brasileira, que reúne empresas e entidades empresariais de setores da agricultura, indústria e serviços com o objetivo de acompanhar e influenciar as negociações de acordos comerciais (CNI, 2020). Outros grupos são orientados por interesses corporativos, como os sindicatos, por exemplo, o Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho visa “defender os direitos e os interesses profissionais de seus filiados e da categoria dos Auditores Fiscais do Trabalho, especialmente nas questões salariais e de política de classe” (SINAIT, 2020, sp.). Além desses, há grupos que defendem os direitos civis, como a Rede de Negras e Negros LGBT que “luta contra o racismo e a lesbofobia, a transfobia, a homofobia e a bifobia, e todas as espécies de discriminação” (Rede Afro LGBT, 2020, sp.).

2.3.4 Partidos políticos

Segundo Schwartzberg (1979, p. 489), “um partido político é uma organização durável, estabelecida do nível nacional ao nível local, visando conquistar e exercer o poder, e procurando, com este fim, a sustentação popular”. Cabe destacar os elementos deste conceito: (a) partidos são organizações formais, (b) se organizam em torno de uma concepção de sociedade e de um projeto político que a operacionaliza, (c) têm por objetivo exercer ou participar do exercício do poder político, (d) para isso, competem pelo voto em eleições devidamente constituídas. No que tange às políticas públicas, os partidos costumam defender e tentar implementar iniciativas que se alinhem ao seu projeto político, que atendam as demandas dos grupos que o apoiam e que contribuam para sua ampliação.

2.3.5 Beneficiárias e beneficiários das políticas públicas

Esta classificação engloba pessoas, “grupos e organizações para os quais a política foi elaborada” (Secchi, Coelho, & Pires 2019, p. 158). O Quadro 1 mostra alguns exemplos de políticas e grupos beneficiários.

Quadro 1 - Políticas selecionadas e grupos beneficiários

Política pública	Objetivo	Grupo beneficiário	Fonte da informação
Política Nacional do Idoso	Assegurar os direitos do idoso	Considera-se idosa a pessoa maior de sessenta anos de idade	Lei nº 8.842, de 4 janeiro de 1994
Primeira Infância Melhor	Promover o desenvolvimento integral da criança	Crianças, desde a gestação até os cinco anos de idade, com ênfase na faixa etária de zero a três anos	Lei nº 12.544, de 03 de julho de 2006
Política Nacional de Saúde Integral da População Negra	Promover a saúde integral da população negra, priorizando a redução das desigualdades étnico-raciais, o combate ao racismo e à discriminação nas instituições e serviços do SUS	População negra	Portaria nº 992, de 13 maio de 2009
Programa Auxílio Emergencial	Estabelecer medidas de proteção social para o período de enfrentamento da covid-19	Trabalhador que tenha mais de (maior de) dezoito anos de idade; não tenha emprego formal ativo; não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial, beneficiário do seguro desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Programa Bolsa Família; tenha renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos; no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70; e exerça atividade na condição de: (a) Microempreendedor Individual, ou (b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social, ou (c) trabalhador informal	Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020

Fonte: elaboração própria

As beneficiárias e os beneficiários podem exibir um comportamento mais ou menos ativo em relação aos processos das políticas, isto é, podem agir como usuárias/os dos serviços e/ou como atores, no sentido de tentar influenciar suas características e seu curso. Por exemplo, uma pessoa pode utilizar regularmente os serviços da Unidade Básica de Saúde (UBS) de sua região quando tem alguma necessidade de saúde ou ela pode fazer parte do Conselho Local de Saúde, como representante das usuárias e dos usuários, tomando decisões e desenvolvendo ações que influenciam o funcionamento da UBS. Consideramos que a/o beneficiária/o age como ator de políticas públicas somente no segundo caso, pois, como vimos, atores são pessoas e grupos que além de ter interesse na política, mobilizam esforços para sua criação, modificação ou extinção. Nos dois casos, as pessoas têm interesse na política, mas apenas no segundo caso há mobilização de esforços para interferir no seu andamento.

2.4 Formas de agregação de atores

Para influenciar as políticas públicas, atores podem agir de forma coordenada, construindo alianças e parcerias que potencializam seus recursos de poder e diversificam seus repertórios de ação. Dentre os modelos que procuram explicar estes padrões de relacionamento, destaca-se o das **redes de políticas públicas**.

As redes são formas organizacionais que congregam e mobilizam um conjunto de atores, públicos e privados, com recursos de poder distintos, mas que compartilham um mesmo objetivo ou campo de atuação. A força motriz deste tipo de agregação é a percepção de que o atingimento de tal objetivo será mais efetivo se realizado a partir da ação conjunta.

Em geral, as redes são organizações informais, geradas a partir do reconhecimento da interdependência entre atores em seus recursos e repertórios. Conseqüentemente, as relações são horizontais e marcadas

pela pluralidade de atores, pela diversidade de recursos, pela gestão flexível e pela capilaridade.

São, portanto, elementos formadores do conceito de redes:

- (a) **Institucionalização:** as relações sociais que estruturam as redes podem ser mais ou menos estáveis;
- (b) **Diversidade de atores:** as relações ocorrem entre atores diversos, autônomos e interdependentes;
- (c) **Horizontalidade:** as relações são marcadas pela descentralização do poder;
- (d) **Interesses comuns:** as/os agentes se articulam em redes em virtude de interesses compartilhados, essa é a cola que mantém a rede unida;
- (e) **Cooperação:** diante de um problema compartilhado e da percepção de que a agregação de forças é capaz de potencializar os recursos de poder, atores promovem ação coletiva por meio da cooperação.

A seguir, vamos estudar dois tipos de redes que recebem destaque na literatura de políticas públicas: as redes temáticas (*issue networks*) e as comunidades de políticas públicas.

As **redes temáticas** são formadas em torno de *issues*: questões mais debatidas de uma política, em relação às quais atores têm preferências muito intensas e, por isso, catalisam o conflito (Rua & Romanini, 2013). A participação de atores neste tipo de rede é fluída e instável, dependendo da atenção que o tema recebe em dado momento. Por exemplo, na política de saúde da mulher um *issue* é a descriminalização do aborto; na política de enfrentamento à COVID-19, as medidas de *lockdown*; na política de educação especial, o atendimento educacional especializado (se exclusivo ou complementar à educação regular). Atores agregam-se em tornos dos

issues a partir de suas preferências: a favor ou contra a descriminalização do aborto, a favor ou contra as medidas de *lockdown*, a favor ou contra o atendimento educacional especializado na escola regular. Todas/os agindo para ver suas ideias impressas na política pública.

Já as **comunidades de políticas públicas** designam um conjunto limitado e relativamente estável de atores, especialistas em uma determinada área, que compartilham valores e uma visão sobre como a política pública deve ser (Cortes, 2015). Uma das comunidades de políticas mais conhecidas no Brasil é o Movimento pela Reforma Sanitária. Esse grupo atuou fortemente nos anos de 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.

3. Instituições: onde as políticas públicas se desenrolam

Os objetivos deste capítulo são:

1. Estudar o conceito de instituições
2. Entender como as instituições afetam o comportamento dos atores
3. Verificar como as instituições influenciam as políticas públicas

3.1 O que são instituições e como influenciam as políticas públicas?

A dimensão da *polity*, ou seja, das instituições, é um objeto de análise muito valorizado na *policy analysis*, pois se entende que suas características e comportamentos influenciam diretamente no curso das políticas públicas. Da mesma forma, aceita-se que os resultados das políticas públicas podem repercutir no comportamento das instituições.

As **instituições** podem ser entendidas como o conjunto de regras formais e informais que conformam os contextos de ação de atores, moldando suas decisões e ações e, assim, influenciando os processos das políticas públicas. Nas palavras de March e Olsen (1984 *apud* Muller & Surel, 2002, p. 41), 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.

Vamos explorar este conceito nos debruçando sobre dois de seus elementos. O primeiro elemento conceitual que merece destaque são as

regras. De forma geral, uma regra é um instrumento que visa regular comportamentos; ela indica o modo adequado de falar e fazer alguma coisa em determinada situação. O conceito de instituições chama nossa atenção para dois tipos de regras: formais e informais. As **regras formais** caracterizam-se por serem explícitas e impessoais, cujo teor é de conhecimento (real ou potencial) de atores envolvidas/os com os processos que elas regulam, por exemplo: as regras constitucionais, os estatutos, os regimentos internos, etc. Já as **regras informais** são assimiladas por meio de socialização e tangem a práticas e entendimentos compartilhados e reproduzidos, mas não necessariamente aceitos, como hábitos, rotinas, convenções, crenças, valores e esquemas cognitivos.

O segundo elemento do conceito diz respeito à forma como as instituições influenciam as políticas públicas. Tal influência passa pela ação das/dos atores: nos processos das políticas públicas, atores agem orientadas/os pelas regras formais e informais. Estas regras conformam os contextos de ação de atores, dentro dos quais elas e eles modelam suas preferências, definem suas estratégias, fazem suas escolhas e calibram sua ação. Consequentemente, elas deixam sua marca nas características das *policies*.

Por exemplo:

- (a) **Regras formais influenciando as políticas públicas:** o Estatuto da Cidade está formalizado na Lei nº 10.257 de 2001. Ele estabelece as diretrizes, os objetivos e os instrumentos de implementação da política urbana (Brasil, 2001). Logo, as pessoas responsáveis pela formulação e implementação desta política tomarão suas decisões e ações orientadas por estas determinações. Isso significa que o Estatuto da Cidade influencia as características da política urbana no Brasil.
- (b) **Regras informais influenciando as políticas públicas:** em seu es-

tudo sobre a implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), Jaciane Milanezi (2017) constatou que, apesar de todas as evidências estatísticas acerca das desigualdades raciais em saúde mobilizadas para justificar a política, em praticamente todos os documentos burocráticos que circulavam nas UBSs, especialmente nas fichas das/os usuárias/os, raramente perguntava-se sobre raça/cor. A autora sustenta que tal silêncio organizacional é uma reação das/os profissionais da saúde à focalização da saúde na população negra. Quando questionadas/os sobre a política e o problema da desigualdade racial em saúde, as/os profissionais das unidades acionavam explicações biológicas e culturais. Para a maioria, usar estes termos (raça, racismo) era assumir uma postura racista, o que as/os impedia de entender as iniquidades raciais em saúde como um fenômeno estrutural; geralmente, as entendendo no âmbito de preconceitos interpessoais ou como inatas aos indivíduos. Tal atitude impactou a implementação da política, uma vez que as pessoas que a executavam não percebiam como social o problema que ela pretendia enfrentar.

Todas as ideias que discutimos aqui fazem parte de uma corrente teórica denominada neoinstitucionalismo. A seguir examinaremos três linhas desta corrente, as quais lançam luz sobre diferentes aspectos das instituições e oferecem uma leitura própria acerca de como se desenvolve o processo político.

3.2 Neoinstitucionalismos: da escolha racional, histórico e sociológico

Segundo Peters (2016), as versões do neoinstitucionalismo compartilham três pressupostos:

- (a) **As instituições são capazes de criar previsibilidade:** quando estão em pleno funcionamento, possibilitam prever tanto comportamentos quanto resultados políticos;
- (b) **As instituições sobrevivem ao longo do tempo:** culminando na reprodução de padrões de comportamento, que se materializam nas escolhas institucionais e, portanto, nas políticas implementadas;
- (c) **As instituições são separadas de seu ambiente:** instituições detêm alguma autonomia em relação ao ambiente, no sentido de que, uma vez criadas e em funcionamento, passam a operar como estruturas que conformam comportamentos, independentemente de concordância ou aceitação.

Com isso em mente, vamos conhecer algumas ideias centrais de cada um dos neoinstitucionalismos.

3.2.1 Neoinstitucionalismo da escolha racional

Esta linha assume que as instituições são responsáveis por resolverem os problemas de ação coletiva (Hall & Taylor, 2003). Ou seja, elas funcionam como um fator de ordem, reduzindo o caráter caótico da atividade política e ordenando a interação (Muller & Surel, 2002). Nesse entendimento, as instituições são, em linhas gerais, regras de decisão (Immergut, 2006), as quais, para cumprir com tal propósito, devem ser explícitas, ou seja, exibir algum grau de formalização, como regimentos internos, protocolos, procedimentos operacionais, parâmetros de avaliação etc.

Segundo Peters (2016), esta abordagem se baseia numa concepção instrumental de racionalidade, isto é: é racional a pessoa que escolhe os meios em acordo com seus fins; ainda, ela escolhe por otimização: opta

pelo melhor dentro de suas possibilidades. Sendo assim, entende-se que as preferências (fins) das/dos atores são exógenas (externas) aos contextos institucionais, os quais “tornam-se estruturas projetadas para produzir certos resultados, utilizando as motivações dos atores” (Peters, 2016, p. 60, tradução nossa). Neste ponto, é possível perceber por que a formalização é importante: pois os atores devem ter acesso às regras para poderem se movimentar em busca de suas preferências e interesses.

3.2.2 Neoinstitucionalismo histórico

Esta linha enfatiza a historicidade das instituições com foco no comportamento do Estado. As instituições são percebidas “como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e officiosas” (Hall & Taylor, 2003, p. 194) inerentes a alguma organização. Com isso, são abarcadas tanto as regras formais quanto as informais, mas sempre se referindo a contextos organizacionais formais. Por sua vez, o Estado é visto como um conjunto de instituições capazes de influenciar o resultado do conflito entre os grupos, uma vez que estrutura suas interações. Nessa lógica: (a) as preferências das/dos atores são endógenas às instituições, isto é, são (re)modeladas a partir dos constrangimentos e possibilidades delimitadas por elas; (b) as instituições geram assimetrias de poder entre os grupos, pois estabelecem as formas e os caminhos da ação, de forma que alguns interesses levam vantagem em relação a outros.

3.2.3 Neoinstitucionalismo sociológico

Nesta abordagem, as instituições são definidas como práticas culturais e “elementos cognitivos que pesam sobre os comportamentos individuais e determinam a legitimidade das organizações” (Muller & Surel, 2002, p. 44). Tem-se aqui um conceito mais amplo de instituições, que inclui “não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também

os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (Hall & Taylor, 2003, p. 209). Por um lado, entende-se que atores agem e decidem informadas/os por suas ideias e visões de mundo; por outro lado, as instituições não são somente formas de resolver os problemas de ação coletiva ou regras que estruturam a interação, mas aspectos que garantem legitimidade às organizações, que reforçam seu papel e lugar num dado ambiente.

3.3 Instituições e organizações

No cotidiano, percebemos que o termo “instituições” é utilizado para tratar de várias coisas, o que gera uma grande confusão. Nosso objetivo aqui é delimitar conceitos para usá-los com rigor, por isso, vamos fazer uma diferenciação muito importante: entre instituição e organização. Uma organização é um sistema de atividades conscientemente coordenadas explicitamente criado para atingir finalidades específicas (Downs, 1994); ainda, um conjunto de pessoas que empreende atividades cooperadas com vistas a atingir um objetivo que só pode ser alcançado por meio de ação coletiva. São exemplos de organização: uma família, uma empresa, um partido político, uma universidade. Segundo Giddens (2012, p. 555), “as organizações são uma característica central de todas as sociedades”.

As organizações formais, como as empresas e as universidades, são projetadas especificamente para alcançar certos objetivos, e elas funcionam por meio de regras, normas e procedimentos explícitos. Mesmo as organizações informais, como as famílias, possuem regras particulares que orientam o comportamento de seus membros. Em outras palavras, as pessoas adotam regras, normas e estratégias para operar dentro das organizações. Temos, então, uma relação entre organização e instituição: organizações são grupos de pessoas que realizam atividades concertadas

para chegar numa finalidade comum; dentro delas, as pessoas decidem e agem por meio dos incentivos e constrangimentos produzidos pelas instituições.

Parte II – Ciclo de políticas públicas

Nesta parte, estudaremos de forma mais aprofundada aquilo que, até agora, 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). Uma das primeiras e mais influentes elaborações do ciclo é creditada à Harold Lasswell (1956), considerado o fundador das *policy sciences*, como vimos no Capítulo 1.

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, ou seja, como 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). Desde então, o ciclo de políticas públicas (FIGURA 9) 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 (ver Muller & Surel, 2002 e Sabatier, 2007). Contemporaneamente, as fases costumam ser delimitadas em:

- (a) **Formação da agenda:** momento em que situações percebidas como indesejáveis são transformadas em problemas sociais e disputam a atenção de atores que detêm os recursos para formular e implementar políticas públicas.
- (b) **Formulação das alternativas:** quando as comunidades de políticas elaboram alternativas de políticas públicas.
- (c) **Tomada de decisão:** fase da escolha entre as alternativas disponíveis.

- (d) **Implementação:** estágio de execução das políticas públicas e de sua adaptação aos contextos locais de ação.
- (e) **Avaliação:** atividades de produção de informações sobre a política e sua implementação.

A descrição e análise de cada uma delas serão realizadas nos próximos capítulos.

Figura 9 - Ciclo das políticas públicas



Fonte: elaboração própria a partir de Howlett (2011)

4. Formação da agenda

Os objetivos deste capítulo são:

1. Entender como os problemas sociais passam a ser percebidos como tais
2. Conhecer o processo por meio do qual os problemas sociais entram na agenda governamental

A **formação da agenda** diz respeito ao processo por meio do qual certos problemas sociais passam a chamar a atenção das/dos atores como possíveis campos de intervenção de política pública (Elder & Cobb, 1993). Desse conceito destacamos dois pontos. Primeiro, a atenção das/dos atores é um recurso limitado: são muitos problemas diante da capacidade (cognitiva, organizacional, de tempo...) para considerá-los. Segundo, os problemas sociais são fruto de construção social, ou seja, são interpretações de condições que foram subjetivamente definidas como problemáticas e, como tais, demandam algum tipo de ação (Ingram, Schneider, & deLeon, 2007; Peters, 2015). Como consequência destes dois fatores, o processo de formação de agenda é altamente dinâmico, competitivo e conflituoso.

A partir desta perceptiva, podemos definir a agenda como o conjunto de problemas sociais que recebem atenção das/dos atores em um dado momento. Este conceito nos mostra que uma primeira condição para que uma situação entre na agenda é que ela seja percebida por atores como um *problema social*: algo que é considerado indesejável, que afeta a coletividade e que deve ser enfrentado por meio de políticas públicas (FIGURA 10).

Figura 10 - Pressupostos da definição de problema social



Fonte: elaboração própria

Desta definição ressaltamos a relevância da decisão de agir, pois facilmente notamos, em nosso cotidiano, uma série de situações percebidas como indesejáveis, mas nem todas se tornam foco de ação organizada. Isso porque a transformação de uma situação em problema é uma **construção social** (Kingdon, 2006), ou seja, depende da ação de atores. Uma questão torna-se problema social quando atores, por meio de seus recursos de poder e repertórios de ação, conseguem obter sucesso no processo de criar visibilidade para suas demandas e fazem com que essas sejam apropriadas por outras/os atores relevantes, que passam a reconhecer a necessidade de fazer alguma coisa em relação a ela.

Nesse sentido, assume-se que o processo de definição de um problema social é um exercício de interpretação e está ligado à percepção de atores acerca de uma situação vivida como problemática. Consequentemente, encontraremos discursos concorrentes sobre um mesmo fenômeno, cada um deles enfatizando determinadas causas e efeitos do problema, isto é, qualificando-o a partir de um ângulo específico, sendo que tal configuração é orientada pelas visões de mundo das/dos envolvidas/os (Muller & Surel, 2002). Portanto, a construção social dos problemas é um

processo altamente politizado, permeado pela pluralidade de preferências, interesses, ideias e valores sociais, bem como pelas limitações cognitivas e informacionais. Disso decorre que a formatação de um problema será sempre parcial, temporária e controversa.

Uma segunda condição para que um problema entre na agenda é que ele deve receber atenção de atores que detêm os recursos para formular e implementar políticas públicas. Segundo Kingdon (2006), três formas mais comuns pelas quais atores podem tomar conhecimento de situações são:

- (a) **Indicadores:** são usados para mensurar algum fenômeno (mortalidade, emprego, etc.); uma alteração num indicador importante chamará a atenção de atores. Por exemplo, em 2009, ocorreu uma leve alta na taxa de mortalidade infantil do Brasil, este indicador recebeu 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). Tal alteração mobilizou atores públicos/os e privadas/os que passaram a revisar as ações existentes para identificar onde estava a causa do aumento e agir sobre ela.
- (b) **Evento-foco:** desastres e crises são eventos que recebem atenção imediata, basta lembrarmos das tragédias da boate Kiss em Santa Maria/RS ou do rompimento das barragens em Mariana e Brumadinho/MG, as quais motivaram 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 das mídias, dentre outros, são mecanismos que podem atrair a atenção para uma dada situação.

Assim, para ter alguma chance de entrar na agenda, uma situação tem que ser definida como um problema social, e este precisa ganhar a

atenção dos diferentes públicos, especialmente de atores que detêm os recursos para formular e implementar políticas. Estas condições são necessárias para que um problema possa competir no processo da agenda que, como vimos, é formado por uma diversidade de situações, mas nem todas são transformadas em problemas, e por uma série de problemas, mas nem todos logram receber a atenção de atores que podem formular e implementar políticas públicas para enfrentá-los. Contudo, estas condições não são suficientes, elas não garantem que um problema seja incorporado à agenda, o que elas fazem é aumentar as chances de que ele sobreviva à competição, já que a formação da agenda é, ainda, influenciada pelo contexto.

A Figura 11 apresenta uma sistematização do processo de formação de agenda.

Figura 11 - Formação da agenda



Fonte: elaboração própria

O elemento contextual pode ser estudado por meio do conceito de **janelas de oportunidade**. Elas são conjunturais e abrem-se quando ocorre alguma mudança na dinâmica da atividade política, como uma mudança de governo, alteração na distribuição de partidos políticos no parlamento ou na opinião pública; ou quando um novo problema consegue atrair a atenção de atores (por meio de indicadores, eventos/crises ou *feedback* de ações governamentais) (Capella, 2007; Kingdon, 1995). Alguns destes eventos são periódicos, como as mudanças de governo em virtude das eleições, outros são relativamente imprevisíveis. Por fim, as janelas se caracterizam pela abertura de um período de maior receptividade por parte de atores políticos/os e representam uma oportunidade para atores mobilizadas/os tentarem chamar atenção sobre problemas particulares (Muller & Surel, 2002).

4.1 Wicked problems

No debate sobre problemas sociais, é importante conhecer o conceito de *wicked problem*. Segundo Rittel e Webber (1973), *wicked problem* é uma preocupação social difícil de explicar e, conseqüentemente, de resolver. São questões que anseiam por respostas, entretanto, essas não são fáceis. Ao contrário dos problemas mais estruturados, que conseguimos entender uma boa parte de sua dinâmica e elaborar soluções padronizadas, os *wicked problems* são complicados, interconectados ou considerados complexos demais para serem corrigidos. Alguns exemplos são: crises financeiras, fome, disparidade de renda, obesidade, pobreza, terrorismo, mudança climática, etc.

Ao criarem o conceito, Rittel e Webber (1973) identificaram dez características comuns deste tipo de problema social:

1. Eles não têm uma formulação definitiva.
2. Não há regra de parada tanto para o processo de definição do problema quanto para a formulação das alternativas (dado à carência de conhecimento e à incerteza derivada, é difícil saber quando a resposta está pronta).
3. Não há soluções verdadeiras ou falsas, apenas boas ou más, e os julgamentos diferem de acordo com os interesses e valores de atores.
4. Cada *wicked problem* é único, mesmo que um problema possa ser parecido com outro em alguns aspectos, sempre haverá uma propriedade distinta que é importante.
5. As soluções não são imediatas e não podem ser testadas, pois, após sua implementação, elas gerarão ondas de consequências por um período desconhecido, tornando as avaliações ineficazes.
6. Não há oportunidade para tentativa e erro, pois cada solução implementada produz efeitos que não podem ser desfeitos, e cada tentativa de corrigir um erro gera novos problemas.
7. Estão interconectados ou podem ser considerados sintomas de outros problemas.
8. Eles têm mais de uma explicação.
9. Não existe uma lista exaustiva de soluções possíveis.
10. As pessoas que tentam resolver os *wicked problems* são as mesmas que os criam.

Os *wicked problems* lançam luz à discussão sobre a complexidade dos problemas sociais, questionando o caráter *problem solving* das políticas públicas. Isto é, nem sempre é fácil demonstrar a relação de causalidade entre determinado problema e a proposta de solução na forma de política pública; e políticas direcionadas a problemas específicos podem falhar, bem como gerar novos problemas.

Mais recentemente, Levin et al. (2012) delineararam o conceito de *super wicked problems* para abordar os problemas ambientais globais. Este tipo exibe quatro características: (a) o tempo é curto, o problema se agrava e o impacto aumenta de forma que se torna menos possível modificar sua progressão; (b) as pessoas que causam o problema são as mesmas que criam as soluções; (c) as pessoas com poder de decisão e autoridade não controlam as decisões requeridas para amenizar as pressões sobre o clima; (d) as preferências das pessoas que decidem são inconsistentes com o tempo, isto é, tomam decisões com horizontes temporais curtos e negam as informações e evidências sobre os riscos da inação.

5. Formulação das alternativas

Os objetivos deste capítulo são:

1. Estudar o processo de formulação de políticas públicas
2. Conhecer os elementos que formam a estrutura lógica de uma política pública

Começamos examinando alguns conceitos. Para Jones (1984), a formulação é a proposição de meios para resolver uma necessidade social conforme percebida por atores. Já Wu et al. (2014, p. 52) 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”. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 123) seguem a mesma linha: “a formulação da política pública refere-se ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público”. Tal processo envolve identificar, refinar e formalizar as opções de políticas percebidas como as mais efetivas para lidar com o problema.

Todavia, a relação entre um problema e as alternativas vinculadas a ele é polêmica. Isso porque os problemas sociais são complexos, isto é, eles exibem diversas configurações, como vimos no capítulo anterior, que destacam diferentes causas e efeitos e que se baseiam em ideias e valores distintos de uma pluralidade de atores envolvidas/os. Além disso, temos as limitações cognitivas e informacionais: não conseguimos enumerar todas as variáveis envolvidas na produção e na dinâmica do problema e temos conhecimento parcial e temporário sobre aquelas que conseguimos identificar. Como resultado, encontramos diferentes níveis

de consensualidade em torno das definições de um problema social, de seus aspectos mais importantes e, conseqüentemente, das formas de enfrentá-lo.

A questão central aqui é: os problemas sociais permitem diferentes abordagens, diferentes formas de lidar com eles e encaminhá-los. Por exemplo, se definimos que o tráfico de drogas é um problema social, podemos propor ações: de repressão no geral ou só num tipo de atividade relacionada? Algum nível de legalização? De políticas preventivas? Onde? Na educação, na saúde, na formação profissional? Ainda, para cada recorte do problema, podem-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).

No que tange às dinâmicas de elaboração de alternativas, a literatura nos oferece duas abordagens. Em seu influente trabalho, Kingdon (1995) sustenta que as propostas são geradas em **comunidades de políticas públicas**, formadas por atores (pesquisadoras/es, *staff* político, burocratas, grupos de interesse) especialistas em uma dada área (saúde, habitação, meio ambiente, etc.). Estas pessoas têm concepções sobre a sociedade, noções sobre o futuro e propostas de políticas específicas. Nessa perspectiva, as alternativas não são elaboradas, necessariamente, para *resolver* um problema, nas palavras de Motta e Vasconcelos (2009, p. 112):

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 [...].

Após o desenho, as propostas são difundidas em diferentes fóruns, com vistas a sensibilizar não só as/ 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. Tem-se que a formulação de alternativas é uma arena na qual convivem diversas propostas de política pública que são difundidas por meio de persuasão com o propósito de alcançar o *status* de solução mais adequada para um problema em dado momento.

De forma distinta, na segunda abordagem, as alternativas seriam desenvolvidas em resposta aos problemas, haveria uma relação causal intencional entre estes dois elementos. Nessa acepção, a formulação de alternativas envolveria cinco atividades (Thomas, 2001 *apud* Howlett, 2011): (a) identificação e coleta de dados e evidências sobre o problema em foco; (b) atividades voltadas a facilitar a comunicação entre atores envolvidos/os, assumindo que elas e eles têm diferentes perspectivas em relação ao problema e às possíveis soluções; (c) análise dos dados e avaliação das opções existentes; (d) elaboração de recomendações; (e) por fim, novamente, um momento de diálogo e concertação, no qual atores produzem *feedbacks* sobre as opções recomendadas. A seguir vamos conhecer e explorar a estrutura básica de uma alternativa a partir desta segunda abordagem.

5.1 Estrutura de uma alternativa

Podemos identificar alguns elementos comuns que formam a **estrutura lógica** de uma política pública: problema social, objetivos, instrumentos, grupo beneficiário e sistema de governança. Vamos analisar cada um deles e tecer algumas ideias sobre como desenhá-los.

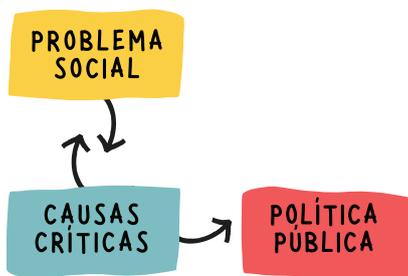
O primeiro passo da elaboração de uma alternativa é a **modelagem do problema social**: processo de tornar problemas sociais complexos passíveis

de serem abordados por meio de ações organizacionais (políticas públicas). De forma geral, este processo consiste num esforço de redução da complexidade do problema; de forma específica, corresponde ao recorte e à escolha de elementos do problema que podem ser manejados com os conhecimentos disponíveis e dentro do escopo de ação das organizações formuladoras e implementadoras; tudo isso, demarcado pelas ideias e valores prevalentes.

Para isso, deve-se realizar um estudo rigoroso e aprofundado do problema em foco: investigar e delimitar suas causas e efeitos; analisar as causas para verificar seu efeito sobre o problema, sua dinâmica e fatores que as reforcem; especificar os efeitos e averiguar como se manifestam na vida das pessoas afetadas; mapear os grupos afetados pelo problema e atores envolvidas/os e mobilizadas/os em torno da questão; examinar os aspectos territoriais e demográficos bem como as políticas públicas existentes relacionadas, etc.

A partir deste estudo, é possível identificar as **causas críticas**, aquelas que são consideradas as mais importantes para a produção e manutenção do problema. A detecção e caracterização das causas críticas são importantes porque a política pública não tem como agir sobre todas as causas identificadas na análise, tornando-se necessário escolher aquelas que têm maior impacto na produção e reprodução do problema social. Importante perceber que, para modificar o problema social, a política pública deve agir sobre suas causas (FIGURA 12).

Figura 12 - Referências básicas de um programa

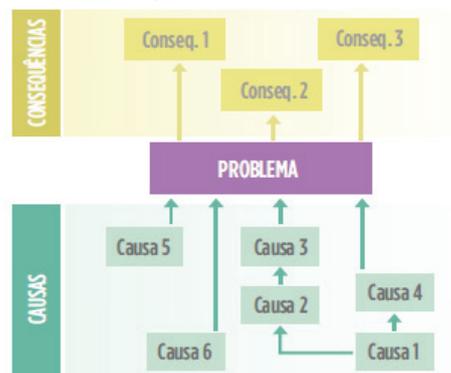
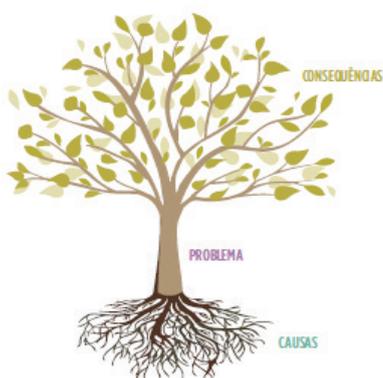


Fonte: elaboração própria

Um método bastante conhecido que auxilia este processo de identificação e análise de problemas é a árvore de problemas (FIGURA 13). Ela oferece uma representação gráfica de uma situação-problema (tronco), suas principais causas (raízes) e os efeitos negativos que ela provoca na população-alvo (galhos e folhas). Sugere-se que ela seja elaborada por meio de grupos de trabalho que promovem discussões sobre aqueles elementos a partir da maior quantidade possível de dados, como: documentos diversos, estatísticas públicas, indicadores, entrevistas, etc. Quanto mais diversificadas forem as fontes dos dados, melhor será a compreensão das causas e efeitos do problema (Brasil, 2014).

Aqui é relevante frisar que a distinção entre causa e efeito deve ser observada: as **causas** do problema tangem aos fenômenos que o geram, que favorecem sua produção e reprodução; já os **efeitos** do problema se referem à sua manifestação na vida das pessoas que são por ele afetadas. Por certo, tal diferenciação não é estanque e isenta de controvérsia, contudo, é necessária para a elaboração da alternativa.

Figura 13 - Representações gráficas da árvore de problemas



Fonte: Brasil (2014)

Passemos ao segundo elemento da estrutura da alternativa, os **objetivos**. Os objetivos são os resultados esperados de uma política pública e funcionam como orientadores das ações e como parâmetros para a avaliação dos esforços. Segundo Schneider (2015), os objetivos se referem aos aspectos intencionais do desenho das políticas e indicam quais são as consequências pretendidas.

Assim como fizemos em relação aos problemas sociais, podemos esmiuçar os objetivos e verificar seus componentes. Observemos o Objetivo 1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. Este objetivo está muito bem desenhado: ele começa com um verbo no infinitivo que indica a direção da mudança desejada e, em seguida, anuncia o problema social que deve ser enfrentado. Além disso, ele faz um esclarecimento conceitual: deixa claro que se trata de todos os tipos de pobreza, ou seja, abarca as diversas definições do problema; bem como estabelece uma dimensão espacial: a pobreza deve ser erradicada em todos os lugares. O Quadro 2 mostra os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Quadro 2 - Descrição dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Objetivo	Descrição
1. Erradicação da pobreza	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
2. Fome Zero e Agricultura Sustentável	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
3. Saúde e Bem-Estar	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
4. Educação de Qualidade	Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
5. Igualdade de Gênero	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
6. Água Potável e Saneamento	Assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos
7. Energia limpa e acessível	Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos
8. Trabalho Decente e Crescimento Econômico	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos
9. Indústria, Inovação e Infraestrutura	Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
10. Redução da Desigualdades	Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
11. Cidades e Comunidades Sustentáveis	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
12. Consumo e Produção Responsáveis	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
13. Ação Contra a Mudança Global do Clima	Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos
14. Vida na Água	Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
15. Vida Terrestre	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda
16. Paz, Justiça e Instituições Eficazes	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
17. Parcerias e Meios de Implementação	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Fonte: elaboração própria a partir da Plataforma Agenda 2030 (2020)

O terceiro elemento da estrutura da alternativa são os **instrumentos**, que correspondem aos meios de implementação das políticas, às técnicas usadas para atingir os objetivos (Linder & Peters, 1989; Ollaik & Medeiros, 2011). Diante da variedade de instrumentos que são acionados nas políticas públicas, foram desenvolvidas várias tipologias (Bruijin & Hufen, 1998; Ollaik & Medeiros, 2011; Salamon, 2002); aqui apresentaremos a taxonomia denominada NATO, desenvolvida por Christopher Hood (1983).

Hood (1983) elaborou uma tipologia que classifica os instrumentos com base em quatro tipos de recursos utilizados para sua operação:

- (a) **Nodalidade:** referente à capacidade dos governos de movimentar informação, possível devido à sua posição estratégica nas redes sociais; o objetivo é tentar influenciar o comportamento e as decisões das pessoas por meio da transmissão de conhecimento, da comunicação de argumentos e da persuasão (Sager, 2009).
- (b) **Tesouro:** denotando a posse de estoque de recursos fungíveis (que podem ser trocados, como dinheiro), provendo capacidade de troca; o propósito é estimular ou desincentivar um dado comportamento.
- (c) **Autoridade:** tange à posse de poder legal, que oferece a habilidade de determinar, de marcar limites, definir padrões, etc.
- (d) **Organização:** remetendo à posse de estoque de pessoas qualificadas, equipamentos e materiais, operando de forma processual, controlada e planejada, propiciando habilidade de ação direta.

Para ilustrar, o Quadro 3 apresenta exemplos de instrumentos agrupados segundo a categoria de recurso de poder que acionam.

Quadro 3 - Instrumentos de políticas públicas segundo recursos de poder que mobilizam

Nodalidade	Tecouro	Autoridade	Organização
Campanhas públicas de informação que pretendem influenciar as preferências (como evitar desperdício de água, fazer exercícios, usar máscaras etc.)	Incentivos fiscais	Regulamentação	Provisão direta de serviços
Comissões e inquéritos	Empréstimos	Regulação	Empresas públicas
Grupos de trabalho e órgãos temporários voltados à coleta de informações sobre alguma questão	Financiamento	Comitês consultivos	Parcerias

Fonte: elaboração própria

O quarto elemento da estrutura de uma alternativa são os **grupos beneficiários**: pessoas, grupos ou organizações que são impactadas pela política (conforme estudamos no Capítulo 2). A delimitação deste grupo pode ser feita a partir dos dados coletados na análise do problema social. Uma forma de fazer este recorte é considerar três tipos de população-alvo: (a) potencial: pessoas/grupos/organizações que são afetadas pelo problema; (b) elegível: pessoas/grupos/organizações que podem ser elegíveis à política; (c) priorizada: pessoas/grupos/organizações que acessarão os serviços ou bens produzidos pela política (Brasil, 2018). A população-alvo potencial é mais geral, a partir dela é definida a elegível, e dentro dessa é escolhida a priorizada (FIGURA 14).

Figura 14 - Tipos de população-alvo

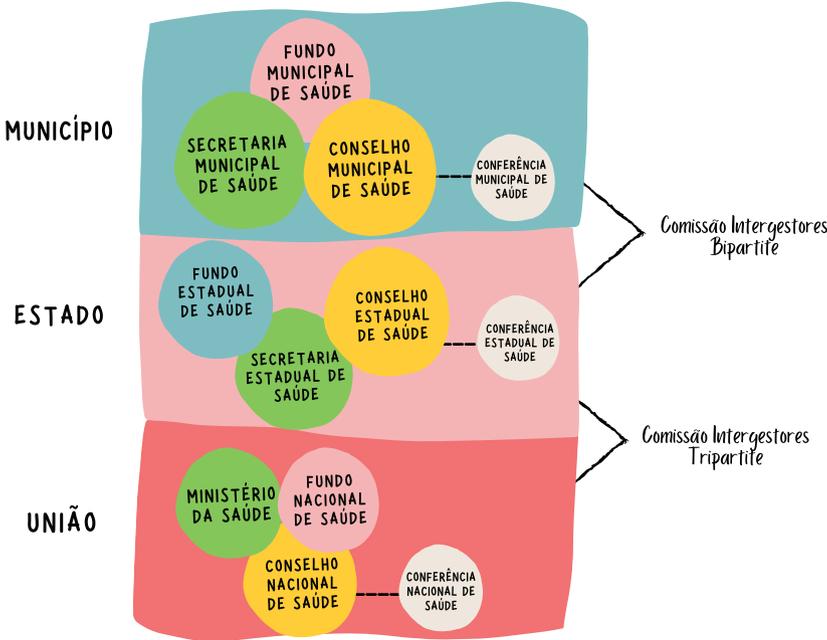


Fonte: elaboração própria

O quinto elemento da estrutura de uma alternativa é o **sistema de governança**. A governança tange às interações entre atores estatais e não estatais que operam na implementação de uma política. Já o sistema de governança é uma forma de organizar estas relações entre múltiplas/os atores, tomando a forma de arranjos institucionais que ordenam as interações, definem as competências de cada uma/um e suas atribuições na execução da política (Cavalcante & Pires, 2018).

Por exemplo, o Sistema Único de Saúde tem um sistema de governança tripartite, realizada pelos governos municipais, estaduais e federal, ou seja, sua estrutura é descentralizada. Em cada uma destas esferas, o SUS é formado: (1) por uma organização estatal: Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Estadual de Saúde e Ministério da Saúde; (2) pelos Fundos de Saúde; (3) pelas instâncias de participação: Conselhos de Saúde, órgãos deliberativos de controle social, e Conferências de Saúde, fóruns públicos que ocorrem a cada quatro anos com representação de diversos segmentos sociais e com objetivo de avaliar a situação de saúde e indicar diretrizes para as políticas. Além disso, o SUS conta com as Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite; a primeira, de âmbito estadual, voltada à articulação entre gestão estadual e gestões municipais de saúde; a segunda, de âmbito federal, integrada por gestoras e gestores do SUS das três esferas de governo (FIGURA 15).

Figura 15 - Estrutura do sistema de governança do SUS



Fonte: elaboração própria

6. Tomada de decisão

Os objetivos deste capítulo são:

1. Estudar as dinâmicas da tomada de decisão nas políticas públicas
2. Conhecer o conceito de não 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). Kingdon (1995) ressalta três fatores que exercem influência nesta fase: o humor nacional, as mudanças no governo e o apoio/a oposição dos grupos de pressão. O **humor nacional** indica a disposição do público em relação a determinado problema e/ou alternativa. “A percepção, [pelos/os] 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 pessoal de alto escalão. E o **apoio/a oposição dos grupos de pressão** aponta para os custos de trilhar determinado caminho.

A literatura destaca quatro perspectivas para entender a dinâmica da tomada de decisão.

Modelo da racionalidade instrumental: neste enfoque, as alternativas são criadas para problemas específicos, ou seja, os problemas nascem primeiro e depois são buscadas as 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 mais eficiente, aquela que maximiza os resultados buscados mediante os recursos empregados. Aceita-se que as preferências de atores são transitivas, isto é, que podem ser ordenadas/ranqueadas; que atores escolhem com base em uma mesma racionalidade, de tipo instrumental; que as informações disponíveis são completas; que os produtos podem ser avaliados segundo seus benefícios e custos; que as consequências das escolhas podem ser previstas e são relativamente estáveis (Peters, 2015). A lógica aqui é sequencial, as alternativas são criadas para lidar com problemas, e atores conseguem escolher a melhor opção com base em critérios objetivos (FIGURA 16).

Figura 16 - Sequência da tomada de decisão no modelo da racionalidade instrumental



Fonte: Elaboração própria

Modelo da racionalidade limitada [com base em Peters (2015)]: 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 de atores, 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 de cada uma/um. Assume-se que as preferências das/

dos atores não são transitivas, e que elas e eles só conseguem formar alguma ordenação quando são confrontadas/os 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 menos abrangente e a mais satisfatória em dado momento, a qual será revisada continuamente sempre que as condições mudarem, como o surgimento de novas informações ou a chegada de novas/os atores (FIGURA 17).

Figura 17 - Dinâmica da tomada de decisão no modelo da racionalidade limitada



Fonte: elaboração própria

Modelo incremental [com base em Howlett, Ramesh e Perl (2013)]: 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*. Assim, as novas políticas serão desenhadas à luz das anteriores, conformando

um processo de mudança incremental; decisoras e decisores partem 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 fica explícito na ideia de que as decisões tomadas representam as preferências politicamente viáveis. Isso se deve ao 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. Nesta 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 18).

Figura 18 - Dinâmica da tomada de decisão no modelo incremental



Fonte: elaboração própria

Modelo da “lata de lixo” [com base em Motta e Vasconcelos (2009)]: este modelo 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 ne-

cessariamente surgem aos pares. Isso porque 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 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 apoiadoras de problemas e soluções específicas, 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 por outras pessoas/grupos/organizações; de outro, tem-se as e os especialistas em uma área, que trabalham para que suas propostas virem políticas públicas. A ideia é que todas/os se empenhem para ter seus interesses realizados. Neste processo, por exemplo, quando uma/um ator identifica um contexto propício para sua proposta, ela/ele busca por problemas reconhecidos que possam se conectar a ela, dando-lhe justificativa. O mesmo ocorre em relação aos problemas: quando identificam um contexto favorável, atores que buscam o reconhecimento de um problema tentam acoplá-lo a uma solução, dando-lhe consistência e mostrando a viabilidade de seu enfrentamento. Assim, as decisões são, na verdade, encontros casuais entre problemas, soluções e oportunidades (FIGURA 19).

Figura 19 - Tomada de decisão no modelo da lata de lixo



Fonte: elaboração própria

6.1 Não decisão

Ao tratarmos da tomada de decisão parece pertinente considerar também as situações em que não é possível fazer tal escolha. Muller e Surel (2002) alertam que a preocupação com a **não decisão** é clássica na *policy analysis* e ela põe a seguinte questão: “pode uma política consistir em não fazer nada?” (Muller & Surel, 2002, p. 23). O argumento de que a não decisão constitui uma política pública está baseado no entendimento de que ela, frequentemente, produz efeitos sociais tão visíveis quanto ações concretizadas. Entretanto, os autores sustentam que não devemos “considerar que se está diante de uma política toda a vez que um governo não faz nada!” (Muller & Surel, 2002, p. 23). Assim, eles apresentam dois casos em que a ideia de não decisão é útil para a compreensão das políticas públicas.

- (a) **A não decisão intencional:** situação em que é possível constatar e mostrar que as pessoas envolvidas no processo decisório tiveram a intenção de não decidir. Por exemplo, na condução da epidemia de COVID-19, no Brasil, o Ministério da Saúde decidiu não exercer sua atribuição de coordenador nacional do SUS. Por certo, esta não decisão gerou uma série de efeitos, marcando o debate e os embates políticos em torno da problemática.
- (b) **A não decisão controvertida:** situação em que o problema social em foco é objeto de muita controvérsia, não havendo entendimento difundido e compartilhado de que ele deve ser enfrentado por meio de ações públicas. Podemos ilustrar este tipo de não decisão observando a atitude do governo dos EUA na ocasião da epidemia de HIV/AIDS, ocorrida nos anos de 1980. Tendo a epidemia se proliferado inicialmente entre grupos marginalizados da sociedade, o governo (conservador) utilizou uma narrativa de que a situação era uma consequência do modo de vida daquelas pessoas; assim, a responsabilidade era individual e não coletiva. Isto é, o governo não reconheceu a situação como um problema social, desse modo, pôde sustentar que ela não deveria ser enfrentada por meio de políticas públicas.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) chamam a não decisão de **decisão negativa**, enfatizando o caráter deliberado: escolhe-se não fazer alguma coisa.

7. Implementação de políticas públicas

Os objetivos deste capítulo são:

1. Conhecer perspectivas para análise da implementação de políticas públicas
2. Estudar como atores colaboram nos processos de implementação

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

Numa **perspectiva top-down** (de cima para baixo), assume-se que a implementação é um processo técnico de transmissão da política às instâncias executoras, que se desenrolaria no âmbito da prática administrativa (Hupe, Hill, & Nangia, 2014). Nesse espírito, Sabatier e Mazmanian (1980) definiram a implementação como execução de uma decisão de política pública, normalmente expressa em uma norma formal.

Logo, o ponto de partida da análise é a **estrutura normativa formal**. Trata-se do conjunto de normas que apresenta a estrutura e a dinâmica de funcionamento da política, definindo os objetivos, os grupos beneficiários, quem executa e suas respectivas responsabilidades; recursos que serão utilizados, como serão disponibilizados; os resultados esperados e os meios para alcançá-los. A centralidade da estrutura normativa reside no entendimento de que ela expressaria as decisões tomadas por representantes eleitas/os e designadas/os, as/os quais possuem legitimidade democrática para decidir em nome das representadas e dos representados.

Disso decorre que o sucesso da implementação depende:

- (a) **das características da estrutura normativa formal:** a política deve estar baseada numa relação de causa e efeito válida; os textos norteadores devem ser nítidos e evitar 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, por fim, elaborar mecanismos de controle e monitoramento da implementação.
- (b) **do treinamento, monitoramento e controle das ações e do desempenho das/dos implementadoras/es:** os processos de treinamento visam a socializar as executoras e os executores nos marcos da política, explicitando e delimitando seus objetivos e as atividades que devem ser empreendidas para atingi-los; já o monitoramento e o controle pretendem verificar se as atividades estão sendo implementadas conforme o planejado bem como corrigir os desvios de rota.

A Figura 20 apresenta o processo de implementação de políticas públicas na perspectiva top-down.

Figura 20 - Implementação numa perspectiva top-down



Fonte: elaboração própria

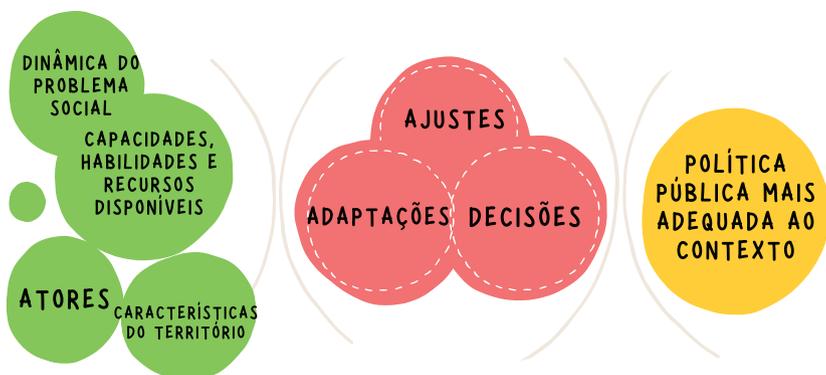
O segundo enfoque é do tipo **bottom-up** (de baixo para cima). Aqui, o processo é observado a partir da ação das pessoas que executam as iniciativas. Entende-se que mesmo o melhor dos planejamentos seria incapaz de prever a dinâmica do problema social, as limitações das organizações executoras das políticas, os conflitos que vão surgindo no decorrer do processo de implementação e outras situações imponderáveis que emergem a partir do momento em que as atividades são colocadas em prática.

Tais situações são enfrentadas pelas implementadoras e pelos implementadores que tomam decisões e promovem ações de forma a adaptar a política ao contexto e garantir sua implementação. Assim, cada decisão tomada por estas pessoas vai conformando a política pública não necessariamente como foi prevista. Isso significa que as políticas se tornam eminentemente locais, um produto sempre em processo porque é resultado das escolhas, adaptações e interpretações realizadas por toda uma diversidade de atores implementadoras/es a partir de suas ideias e interesses.

Portanto, a perspectiva reconhece que a habilidade para resolver problemas está na ponta e, conseqüentemente, o poder e a autoridade estão dispersos, o processo de implementação é descentralizado e a capacidade para resolver o problema depende da maximização da discricionariedade no ponto onde a estrutura administrativa o encontra (Elmore, 1980). Neste cenário, os esforços para garantir a efetividade da política envolveriam a construção de capacidades de resolução de problemas e o fortalecimento de conhecimentos e habilidades técnicas e relacionais nos espaços de implementação.

A Figura 21 apresenta o processo de implementação de políticas públicas na perspectiva *bottom-up*.

Figura 21 - Implementação numa perspectiva bottom-up



Fonte: elaboração própria

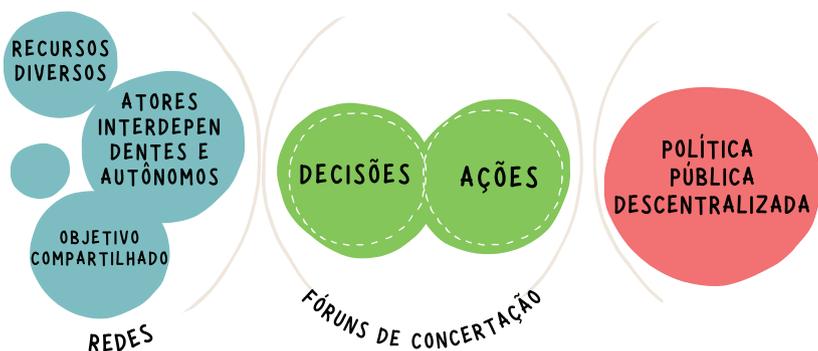
Por fim, a implementação pode ser observada a partir das relações estabelecidas entre atores para lidar com dado problema social. A ideia, subjacente aqui, é a da conformação de **redes de políticas públicas**. Ou seja, a partir da percepção de compartilhamento de um objetivo e de interdependência da ação, no que diz respeito à minimização do problema social, entre determinadas/os atores sociais, elas e eles podem se agregar para utilizar os recursos de poder e os 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 isolada é limitada e que a efetividade depende da integração em um conjunto mais amplo de esforços que visam ao mesmo objetivo. A partir de tal motivação, formam estruturas de interação. Das decisões e ações tomadas nestas redes, nasceria uma política pública caracterizada, no limite: pela descentralização, por relações de interdependência e autonomia, pela gestão compartilhada e pela pluralidade de recursos.

Este enfoque reconhece a importância de múltiplas/os atores nos processos das políticas públicas, o que se deve à complexidade dos pro-

blemas sociais e ao ativismo dos grupos que desejam contribuir para a resolução das mazelas sociais. Além disso, lembra que atores isolados/os podem não deter os recursos e repertórios de ação necessários para enfrentar tais problemas.

A Figura 22 apresenta o processo de implementação de políticas públicas na perspectiva de redes.

Figura 22 - Implementação numa perspectiva de redes de políticas públicas



Fonte: elaboração própria

7.1 Coordenação e cooperação

A implementação de políticas públicas coloca em interação uma série de atores de diversas organizações. Assim, é relevante distinguir entre dois mecanismos que ganham atenção nos processos de execução de ações públicas: a coordenação e a cooperação.

Coordenar é uma forma de organizar pessoas, recursos, informações etc. No campo das políticas públicas, conforme Gontijo (2012), a coordenação é uma dinâmica de execução de ações que ocorre por meio de articulação de recursos, visando a reduzir sobreposições, redundân-

cias, fragmentações, incoerências e deficiências das políticas; ou seja, é uma forma de tentar gerar sinergia entre as partes. Neste arranjo, as pessoas estão sob uma mesma autoridade, implicando relações hierárquicas. Por exemplo: a diretoria de um hospital cria um grupo de trabalho interdepartamental para analisar e reorganizar os processos de trabalho para melhor lidar com uma dada situação.

A **cooperação**, assim como a coordenação, diz respeito à atuação colaborativa para a consecução de propósitos compartilhados. Contudo, diferentemente da primeira dinâmica, as pessoas que participam estão em relações horizontais, cada qual com autonomia para decidir e agir; trata-se, assim, do estabelecimento de parcerias (Gontijo, 2012). Por exemplo: uma universidade faz um acordo de colaboração com a prefeitura para realizar um projeto social em dado território.

8. Avaliação de políticas públicas

Os objetivos deste capítulo são:

1. Conhecer os termos utilizados nas avaliações de políticas públicas
2. Estudar os diferentes tipos de avaliação

A avaliação é uma fase de questionamentos sobre os processos das políticas: os objetivos foram cumpridos? Os grupos beneficiários foram atingidos? A mudança social almejada foi alcançada? Em virtude disso, é um estágio de produção de informação sobre a política e sua implementação.

Podemos definir a avaliação como um exercício de atribuição de valor, um julgamento sobre diferentes aspectos da política (Crump-ton et al., 2016; Ramos & Schabbach, 2012; Vedung, 2015), realizado a partir de parâmetros nítidos. Os **parâmetros** podem ser delineados com base em diversas perspectivas, tal escolha depende dos objetivos da avaliação. Por exemplo, podemos utilizar parâmetros a partir dos elementos constantes na estrutura normativa formal, perguntando: Os objetivos foram atingidos? Os recursos foram suficientes? As atividades foram executadas conforme previsto? De outro ângulo, podemos averiguar a percepção das beneficiárias e dos beneficiários sobre os serviços recebidos e o desempenho do pessoal que os implementou. Também podemos verificar a percepção das implementadoras e dos implementadores sobre a estrutura normativa formal e sobre as condições da organização para implementá-la. Por fim, podemos utilizar um parâmetro mais geral, externo à política, avaliando se ela contri-

bui para a equidade racial e de gênero, para o desenvolvimento sustentável ou para a erradicação da pobreza.

De forma geral, a avaliação produz informações sobre diversos aspectos das políticas públicas. De forma específica, tais informações fornecem *feedbacks* para decisoras, decisores, gestoras e gestores. Se tais atores utilizarem estas informações para qualificar os processos das políticas, tem-se um processo de aprendizagem. Sobretudo, as informações produzidas promovem transparência e permitem o controle social (Arretche, 2001), possibilitando que governantes sejam responsabilizados por suas decisões e ações (Ramos & Schabbach, 2012).

8.1 Termos comuns no campo da avaliação

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

8.1.1 Objetivos e Metas

O **objetivo** é a situação que se pretende atingir, o resultado esperado a partir de 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: tendo como objetivo 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).

8.1.2 Elementos da gestão de processos: insumos, processos, produtos, resultados e impactos

Os **insumos** correspondem aos recursos necessários para a realização das atividades previstas na política pública, como: recursos financeiros, normativos, de conhecimento, pessoas, etc. Os insumos são combinados para a realização das **atividades** que, por sua vez, formam os **processos**, especificando cada tarefa, bem como a sequência delas. Os **produtos** são os frutos dos processos. Já os **resultados** correspondem às mudanças diretas alcançadas pelas beneficiárias e beneficiários da política pública. E 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 metas referidos no plano municipal, o programa prevê visitas de agentes sanitários e ações educativas junto à comunidade nos bairros-alvo. Assim, temos que:

- (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 repelente para o mosquito, bem como de certa variedade de material educativo.
- (b) Os **processos** das ações de *inspeção* e *de educação*, por exemplo, precisam especificar como elas serão executadas, item por item, desde a logística até o registro das atividades desempenhadas, bem como o treinamento necessário ao pessoal que executará as ações.
- (c) Os **produtos** gerados no escopo da política consistem 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 consistem *na redução da incidência da doença (dengue) nas localidades-alvo*, assumindo que as ações são efetivas e o programa obtenha 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 todas e todos. Além disso, podemos vislumbrar efeitos mais indiretos ainda, desde que atingida a diminuição na incidência da doença, como: redução na demanda por serviços de saúde, levando à maior disponibilidade 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 do programa. 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 mais eficazes.

A Figura 23 apresenta os elementos da gestão de processos de políticas públicas.

Figura 23 - Elementos da gestão de processos de políticas públicas



Fonte: elaboração própria

8.1.3 Eficácia, eficiência e efetividade

As noções de eficácia, eficiência e efetividade também são muito empregadas na linguagem da avaliação das políticas públicas. A **eficácia** se refere ao grau em que foram atingidos os objetivos e metas da política (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 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.

8.2 Tipos de avaliação

As avaliações podem ser classificadas quanto ao **momento** de realização e quanto à **natureza**. Em relação ao momento, a avaliação pode dar-se antes, durante ou depois da implementação (FIGURA 24), 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 implementada (Cohen & Franco, 1993). Comumente elas tomam 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, 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 implementação¹, permitindo uma gama maior de objetivos: verificar os graus de eficácia e eficiência das políticas bem como a sua efetividade mais geral (Draibe, 2001).

Figura 24 - Tipos de avaliação segundo o momento de realização



Fonte: Secchi (2015, p. 63)

Quanto à **natureza**, as avaliações são classificadas em: processo, resultado e 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. Estas avaliações, comumente, procuram verificar o grau de

¹ 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.

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 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*.

(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 medida a mudança provocada exclusivamente pelos efeitos da política em questão, isto é, na medida do possível, torna-se necessário excluir outros fatores que possam influenciar as alterações observadas, não apenas junto à população-alvo (Ramos & Schabbach, 2012). Neste sentido, buscam responder se as mudanças observadas são resultados da realização da política especificamente; se a solução pode ser aplicada a outras realidades ou é própria apenas para aquele contexto; por fim, se as mudanças observadas têm caráter permanente ou temporário (Ramos & Schabbach, 2012).

Referências

ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. p. 23 – 57.

ALVES, Paulo Henrique Ferreira; PINTO, Jorge Henrique da Silva. Amadurecimento em gestão estratégica e tática: estudo de caso da PMDF. **Revista Ciência & Política**, v.5, n.2, p. 121-141, jul/dez, 2020.

ANDREWS, Christina W. As *Policy Sciences* como “ciência”: método e reificação. **Perspectivas**, São Paulo, v. 27, p. 13-37, 2005.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 29-40.

BRASIL. **Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994**. Brasília, v. 132, n. 3, jan. 1994. p. 1-3.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política do SUS/Ministério da Saúde**, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamen-

to de Apoio à Gestão Participativa. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2010. 56 p.

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.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018.

BRASIL. Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020. Regulamenta a Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social [...]. **Diário Oficial da União**. Seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 67-B, p. 10-11, 7 abr. 2020. Edição extra.

BRUIJIN, Hans A.; HUFEN, Hans A. M. The Traditional Approach to Policy Instruments. *In*: PETERS, B. Guy; van NISPEN, Frans K. M. (Eds.). **Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration**. Massachusetts: Edward Elgar, 1998, p. 11–32.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 87-122.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-Institucional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, n. 19, p. 9-16, 2018.

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

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS (CNI). **Coalisão Empresarial Brasileira**. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/como-participar/coalizacao-empresarial-brasileira/#anchor-oquee>>. Acesso em 28 dez 2020.

CORTES, Soraya Vargas. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, v. 17, n. 38, p. 122-154, abr. 2015.

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. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 981-1001, 2016.

deLEON, Peter. The historical roots of the field. *In*: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 39-57.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p.13-42.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 13 ed. Boston: Longman, 2010.

ELDER, Charles. D.; COBB, Roger. W. Formación de la agenda. **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**, v. 3, p.77-104, 1993.

ELMORE, Richard F. Backward mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94, n.4, p. 601-616, 1980.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21, p. 211-259, 2000.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. *In*: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Ed.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. 1 ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 82-122.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

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

HOOD, Christopher C. **The Tools of Government**. 1st ed. London: The Macmillan Press Ltda, 1983.

HOWLETT, Michael. **Designing public policies: principles and instruments**. Abingdon: Routledge, 2011.

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

HUPE, Peter; HILL, Michael James; NANGIA, Monika. Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 145-163, 2014.

IMMERGUT, Ellen M. O núcleo teórico do Novo Institucionalismo. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**, Volume 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 155-195.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano**. São Paulo: Francis, 2009.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L.; deLEON, Peter. Social Construction and Policy Design. *In*: Sabatier, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 93-126.

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

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

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

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

LASSWELL, Harold. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, [1936]1956.

LASSWELL, Harold. The Policy Orientation. *In*: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold (Eds.). **The Policy Sciences**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951, p. 3-15.

LEVIN, Kelly; CASHORE, Benjamin, BERNSTEIN, Steven; AULD, Graeme. Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. **Policy Sciences**, v. 45, n. 2, p. 123–152, 2012.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Análise de Políticas Públicas. In: FERNANDES, Rosa Maria; HELLMANN, Aline (Orgs.). **Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016, p. 18-21.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano (Orgs.). **Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local**. Porto Alegre: Metamorfose Acadêmica, 2018.

LINDER, Stephen H; PETERS, B. Guy. Instruments of Government: Perceptions and Contexts. **Journal of Public Policy**, v. 9, n 1, p. 35–58, 1989.

MANFREDINI, Cintia. **Planejamento Estratégico**. Taubaté: UNITAU, 2011.

MARCH, James G.; OLSEN Johan P. The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life. **American Political Science Review**, n. 78, p. 734-749, 1984.

MILANEZI, Jaciane. Silêncio: reagindo à saúde da população negra em burocracias do SUS. **Boletim de Análise Político-Institucional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, n. 13, out. 2017. p. 37-43.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella Francisca Gouveia. **Teoria Geral da Administração**. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela. Os profissionais do SUS e o enfrentamento ao COVID-19. Sessão Gestão, Política e Sociedade do Estadão – **Jornal do Estado de São Paulo**. São Paulo/SP. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/os-profissionais-do-sus-e-o-enfrentamento-ao-covid-19/>>. Acesso em: 02 fev 2021.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943–1967, 2011.

PETERS, B. Guy. **Advanced introduction to public policy**. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.

PETERS, B. Guy. Institutional Analysis Progress and Problems. In: KEMAN, Hans; WOLDENDORP, Jaap J. (Eds.). **Handbook of Research Methods and Applications in Political Science**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2016, p. 127 – 140.

PIRES, Roberto C. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Orgs.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018. p. 185-206.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **A integração dos ODS**. 2020. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/os_ods/>. Acesso em: 25 fev 2021.

PUTNAN, Robert. **Comunidade e Democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da ava-

liação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

REDE AFRO LGBT. **Sobre [Página do Facebook]**. Disponível em: <<https://www.facebook.com/redefrolgbt/>>. Acesso em 28 dez 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 12.544, de 03 de Julho de 2006**. Institui o Programa Primeira Infância Melhor - PIM - e dá outras providências. Diário Oficial do Estado nº 125, de 04 de julho de 2006.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, n. 4, p. 155-169, 1973.

ROTH DEUBEL, André-Noel. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In: ROTH DEUBEL, André-Noel (Org.). **Enfoques para el análisis de políticas públicas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010. p.17-65.

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

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas: Conceitos e Teorias**. v. 1. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas (IGEPP), 2013.

SABATIER, Paul A. The need for better theories. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2nd edition. Cambridge: Westview Press, 2007. p.3-17.

SABATIER, Paul A. **Teorías del proceso de las políticas públicas**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Westview Press, 2010.

SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel. The implementation of public policy: a framework of analysis. **Policy Studies Journal**, v. 8, n. 4, p. 538–560, 1980.

SAGER, Fritz. Governance and Coercion. **Political Studies**, v. 57, n. 3, p. 537–558, 2009.

SALAMON, Lester, M. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Editora Oxford, 2002.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Coletânea Políticas Públicas**. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SCHABBACH, Leticia Maria. A militarização dos presídios brasileiros. **Tempo Social**, v. 32, n. 1, p. 227-245, 2020.

SCHNEIDER, Anne. Policy design and transfer. *In*: ARARAL, Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. & WU, Xun (Eds.). **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2015. p. 217-228.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **Sociologia Política**. São Paulo: DIFEL, 1979.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SECCHI, Leonardo, COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Vladimir. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3rd ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO (SINAIT). **Apresentação**. Disponível em: <<https://www.sinait.org.br/site/apresentacao>>. Acesso em 28 dez 2020.

THOMAS, Harold G. Towards a new higher education law in Lithuania: reflections on the process of policy formulation. **Higher education policy**, v. 14, n. 3, p. 213-223, set. 2011.

VEDUNG, E. Six models of evaluation. *In*: ARARAL, Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. & WU, Xun (Eds.). **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2015. p. 387-400.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.