

Ciclo de Políticas Públicas



PROFA. DRA. VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC (UFABC)

Conceituando políticas públicas



- *Politics*: atividade e competição política (Bobbio)
- *Policy*: orientações para decisão e ação (Secchi, 2012)
- **Política pública**: vinculada à segunda dimensão da política (*policy*).
- “Uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.
- Mas, não há consenso sobre a definição de política pública.

Conceituando políticas públicas



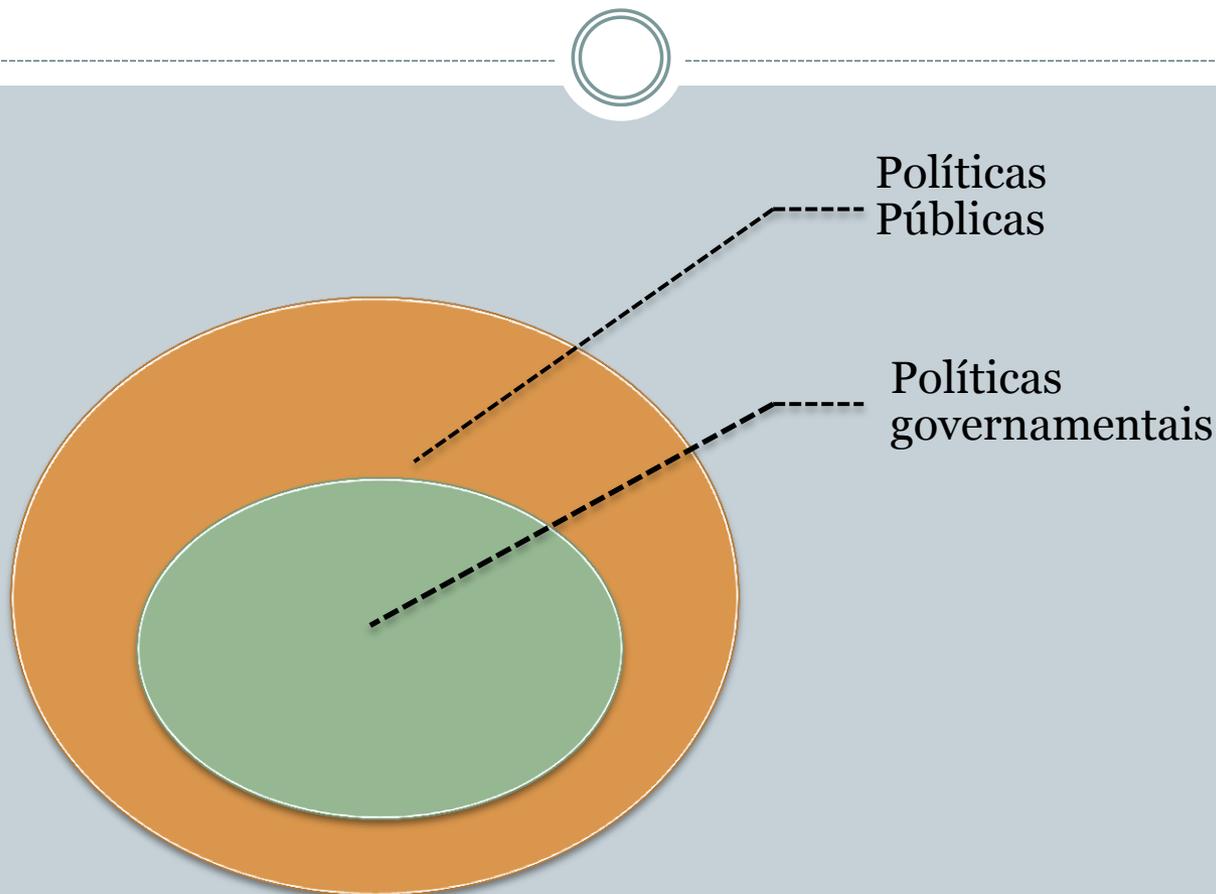
- Alguns questionamentos que agravam o problema da definição:
 1. PP são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?
 2. Políticas públicas se referem à omissão ou à negligência?
 3. Apenas diretrizes estruturais são PP? Ou diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas PP? (Secchi, 2012).

1º nó conceitual: atores propositores



- **Abordagem estatista:** o que determina uma PP é a personalidade jurídica do ator protagonista. “É política pública somente quando emanada de ator estatal”.
- **Abordagem multicêntrica:** “considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas” (Secchi, 2012). Relacionadas a essa visão, temos as teorias de governança pública e das redes de PP, dentre outras.

Políticas governamentais



“O que define se uma PP é ou não pública é a sua intenção em responder a um problema público”.

2º nó conceitual: ação e/ou inação



- Dye (1972): PP é tudo aquilo que os governos “escolhem ou não fazer”. Inação também é uma forma de PP.
- Bachrach e Baratz (1962): “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de PP”.
- **Consequência:** todo e qualquer problema se tornaria uma PP.

3º nó conceitual: abrangência



- PP como macrodiretrizes estratégicas: PP como “estruturante”, ao passo que programas e projetos são vistos como elementos operativos, e não como PP individualmente.
- Outra visão: PP como macrodiretrizes + diretrizes de nível intermediário e operacional.
- Metáfora: árvore. “A árvore entendida como a macropolítica; a raiz, o tronco e os galhos entendidas como as políticas de nível intermediário; e as folhas e os frutos entendidas como as políticas operacionais” (Secchi, 2012).

O problema público



- Quando um problema se torna público?
- Um problema se torna público quando:
 - Os atores políticos o consideram um problema (uma situação inadequada);
 - E público (relevante para a coletividade).
- Nessa situação, busca-se alterar o *status quo*.

Tipologia de políticas públicas



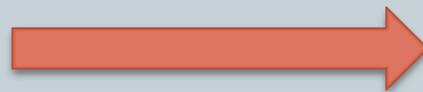
- David Easton (1953): PP como um produto do processo político.

INPUTS

demandas

apoios

(Politics)



OUTPUTS

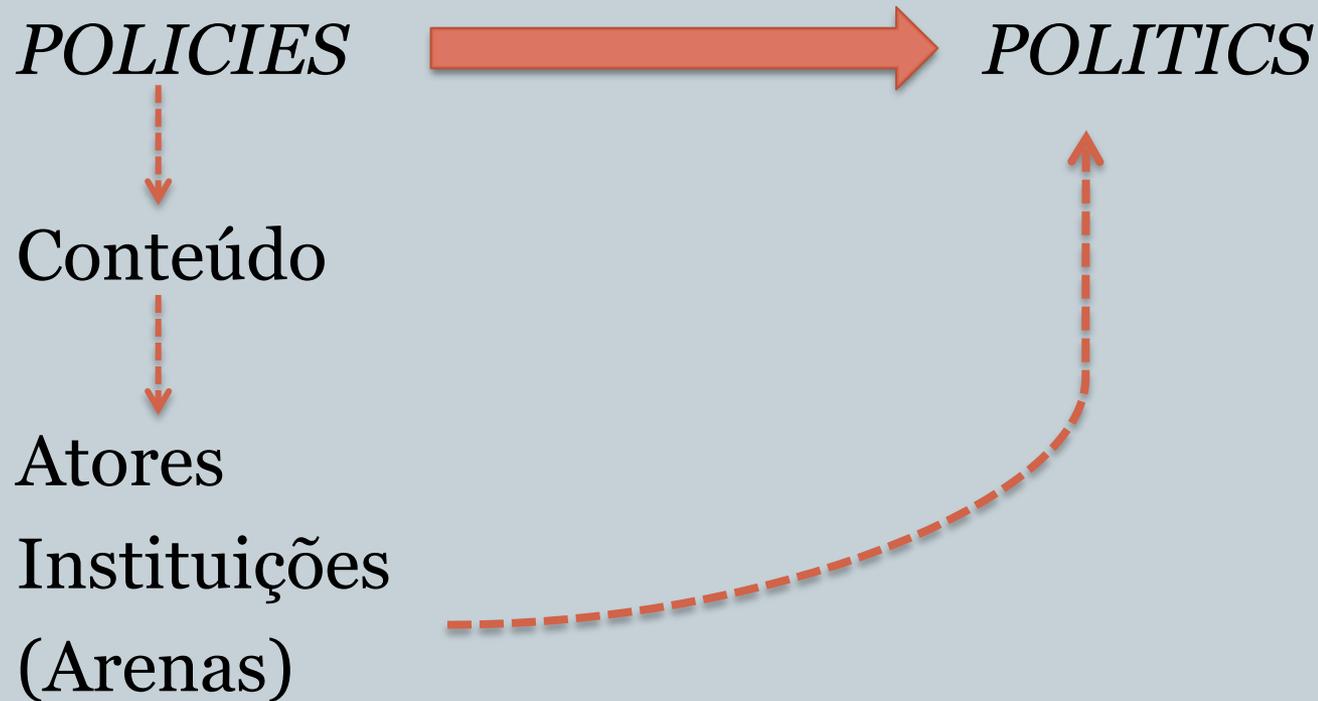
decisões

ações

(Policies)

- Lowi (1972): “*policies determine politics*”
- Inverte a lógica da explicação dominante sobre as PP.

Tipologia de políticas públicas



Tipologia das políticas públicas



- **Políticas distributivas:**

- Capacidade de desagregação dos recursos, que podem ser dispensados de forma atomizada, podendo envolver indivíduos, e não necessariamente grupos, sem obediência a qualquer critério mais universalista.
- Enquadram-se nestas, por exemplo, os programas de distribuição de recursos para pesquisa e desenvolvimento.
- Na arena que se estrutura em torno dessas políticas, segundo Lowi, verifica-se o que Schattschneider denomina por “não-interferência mútua”, segundo o qual cada grupo ou indivíduo político procura favorecimentos para si, sem interferir nos benefícios e favores buscados por outro.
- Nesse sentido, os grupos envolvidos nada têm em comum, não se vendo uns aos outros como competidores.

Tipologia das políticas públicas



- **Políticas regulatórias:**

- Envolvem decisões de caráter mais geral, que não afetam apenas alguns indivíduos, mas grupos, assim como as redistributivas.
- Exemplos de políticas regulatórias são as concessões de transmissão a um canal de televisão ou rotas aéreas concedidas a empresas de aviação específicas (setores da economia).
- As coalizões que se formam em torno de questões regulatórias são pouco estáveis, dado que os interesses compartilhados num determinado momento podem se alterar em outro, alterando também a estrutura de poder.
- Vale salientar que as políticas regulatórias podem ter efeitos redistributivos, pois ao regular certos setores, pode-se gerar transferência de riqueza. Por exemplo, se o governo regular o setor de combustível, obrigando aumentar a quantidade de álcool na gasolina, beneficiará usineiros e prejudicará os refinadores, transferindo riqueza de uns para outros.
- Por isto é que as coalizões são mutáveis: se os dois setores acima se uniram para pleitear o reajuste dos combustíveis do governo (numa situação de preços regulados), eles se oporiam na questão da quantidade de álcool na gasolina.

Tipologia das políticas públicas



- **Políticas regulatórias:**

- Envolvem relações entre amplos grupos sociais (ricos e pobres, burguesia e proletariado), estando em questão a igualdade ou desigualdade em relação à posse – e, portanto, o critério de equidade.
- Na arena redistributiva, portanto, estarão em jogo os interesses de dois lados distintos.
- A negociação é possível, mas apenas como mecanismo para suavizar os impactos da redistribuição, e nunca para “casar” os interesses de ambos os lados.
- Exemplos: políticas sociais, como a assistência social destinada exclusivamente aos cidadãos de baixa renda, a aposentadoria para trabalhadores que não contribuíram para o sistema previdenciário, dentre outras.

Tipologia das políticas públicas



- **Políticas constitutivas:**

- Definem as regras mais gerais dos sistemas políticos, como regras da disputa política e da elaboração de PP.
- Encontram-se acima dos outros 3 tipos e moldam as arenas nas quais as disputas em torno das demais políticas ocorrem.
- Provocam conflitos entre os entes e os atores envolvidos, pois alteram o equilíbrio existente (quem manda e quem faz).
- Não tratam da prestação direta de serviços públicos pelo governo = chamam menor atenção do público comum.

“O governo em ação”



- Estudos de políticas públicas são estudos sobre “o governo em ação”
- Não são novos → ganharam destaque a partir da emergência dos programas de bem-estar social que surgiram após a 2^a. Guerra Mundial e, depois, com os cortes pelos quais esses programas passaram.
- O termo “política pública”, entretanto, não abarca uma única dimensão da política, mas sim um conjunto de processos que podem ser desagregados em etapas que, no todo, são denominados por “ciclo de política pública” (*policy cycle*).

O Ciclo de Políticas Públicas



- Este ciclo envolve cinco estágios, que são:
 - (1) Construção de agenda;
 - (2) Formulação da política;
 - (3) Processo decisório;
 - (4) Implementação;
 - (5) Avaliação.
- “Ciclo de política”: necessidade de se trabalhar “fases de políticas”, uma vez que políticas em consolidação apresentam grandes diferenças, tanto institucionais quanto em relação aos atores envolvidos, nas diferentes fases de seus processos de elaboração, implementação e avaliação.

O Ciclo de Políticas Públicas



- O **processo de políticas públicas** (*policy making process* – PMP) é um processo em que diferentes **atores**, formais e informais, com diferentes **poderes**, interagem em distintas **arenas**, para a discussão, aprovação e implementação das políticas públicas. Este processo, de barganha política entre atores, ocorre dentro dos **limites** impostos pelo **ambiente institucional**, e o comportamento destes atores depende, portanto, das suas **preferências** e dos **incentivos** que lhes são oferecidos, constrangidos por estes limites. A produção de políticas públicas ancora-se fortemente, portanto, na capacidade de **cooperação** entre os distintos atores, variáveis-chave desse processo.

(1) Construção de agenda



- Um **conjunto de atores** estão envolvidos no processo de construção de agenda, ou seja, de definição dos temas que entrarão na agenda política e serão – ou não – convertidos em políticas públicas.
- Os atores que interagem para a produção de políticas públicas podem ser de dois tipos: **formais**, que são aqueles que atuam diretamente nas arenas políticas (Executivo, Legislativo, Judiciário e partidos políticos), e **informais**, que são aqueles que atuam na política na busca de outros fins, próprios (mídia, sindicatos, empresariado, ONGs, movimentos sociais etc.).

(1) Construção de agenda – atores informais



- Empresariado
- Sindicatos
- Movimentos sociais
- Mídia
- Atores técnicos: profissionais de aconselhamento legislativo, os institutos ligados a partidos políticos, os organismos e agências internacionais (BID, ONU, Banco Mundial, FMI), os centros de pesquisa (*think tanks*) e as ONGs com áreas de pesquisa (como, por exemplo, a Transparência Internacional).

(1) Construção de agenda – atores informais



Ator informal	Finalidade	Principal instrumento de participação política
Empresariado	Defesa dos interesses dos associados	<ul style="list-style-type: none">• Lobby• Arena legislativa
Sindicatos	Defesa dos interesses dos associados	<ul style="list-style-type: none">• Greves• Negociações coletivas• Arena legislativa
Movimentos sociais	Defesa dos interesses dos associados/envolvidos	<ul style="list-style-type: none">• Manifestações de rua• Participação nos governos via ONGs e Conselhos Gestores
Mídia	Divulgação de informação	<ul style="list-style-type: none">• Denúncias• Investigações
Atores-técnicos	Atuação profissional	<ul style="list-style-type: none">• Atuação profissional no processo de formulação de políticas

(3) Processo decisório



- *Quem decide e como decide.*
- **Quem decide:**
- O debate entre elitistas e pluralistas = quem decide sobre políticas públicas. De acordo com a visão **elitista**, um pequeno grupo de atores políticos, a chamada *elite*, toma as decisões acerca das políticas públicas a serem implementadas.
- Defendendo um ponto de vista **pluralista** (em contraposição ao elitista), Dahl entende que há *diferenças de preferência* entre os atores: quem estuda o poder deve analisar decisões reais, envolvendo atores que possuam preferências diferentes.

(3) Processo decisório



- BACHRACH e BARATZ apontam para a existência de duas faces do exercício do poder:
 - ✓ uma explícita, atuando no nível dos conflitos abertos sobre decisões chave;
 - ✓ outra, não aberta, em que os grupos jogam para suprimir os conflitos e impedir sua chegada ao processo de elaboração da política (à agenda de política).
- Assim, **uma análise completa deve perceber tanto o que de fato acontece como aquilo que não acontece**, e revelar os meios pelos quais a mobilização de opinião atua para limitar o escopo do debate.
- A **não-tomada de decisão** existe quando *os valores dominantes, regras do jogo aceitas, as relações de poder entre grupos e os instrumentos de força, separadamente ou combinados, efetivamente previnem que certas reclamações transformem-se em assuntos maduros que exijam decisão*, diferindo de assuntos que não se devem tornar objeto de decisão.

(3) Processo decisório



- **Como decide:**
- A forma pela qual os decisores de políticas públicas decidem é outro ponto relevante no debate sobre processos decisórios nos estudos de políticas públicas. Dois modelos de tomada de decisão conflitantes merecem destaque: o **racionalismo** (ou modelo “racional-exaustivo”) e o **incrementalismo**.
- As duas vertentes devem ser consideradas como “modelos idealizados” e extremos do processo de tomada de decisão, que se baseiam em situações-limite acerca das estruturas de poder.

(3) Processo decisório



- **Modelo “racional-exaustivo”**: é preciso avaliar todas as possibilidades de ação, e todas as consequências possíveis, antes de se adotar uma política.
- Pressupõe que os administradores públicos saiam da sua rotina e busquem informações exaustivas sobre novas políticas para implementar mudanças.
- Os passos convencionais deste modelo são:
 - a) identificar e organizar uma relação coerente entre metas e objetivos para a seleção das políticas que se quer realizar;
 - b) identificar todas as alternativas políticas importantes que poderiam realizar os objetivos;
 - c) analisar todas as possíveis consequências importantes de cada uma das alternativas políticas consideradas;
 - d) eleger a política cujas consequências que se aproximam mais dos valores selecionados no passo “a”.

(3) Processo decisório



- **Incrementalismo (Lindblom):**
- Considerando que não é usualmente possível nem desejável mudanças abruptas, por processos revolucionários ou por mudanças políticas drásticas, a melhor forma de tomar decisões políticas é pelo método incremental.
- Mudanças políticas a passos curtos: uma sequência rápida de pequenas mudanças pode gerar uma mudança mais drástica no *status quo* do que uma mudança única e repentina. Isso porque mudanças incrementais são aceitas com mais facilidade do que mudanças radicais, que encontram mais resistência de atores com poder de veto contrários à mudança.

(3) Processo decisório



- Outros temas tratados nas análises acerca dos processos decisórios:
- Estudos sobre o papel da burocracia na formulação de políticas públicas, sobre relação Executivo/Legislativo na aprovação de projetos de lei e emendas constitucionais, sobre a influência do Poder Judiciário nas políticas desenhadas pelos demais poderes e sobre grupos de interesse e pressões políticas sobre programas governamentais são exemplos de temas tratados pelos estudos atinentes aos processos decisórios.

(4) Implementação de políticas públicas



- Uma vez elaborada a política, processo este que conta com participação de políticos e da burocracia pública atuando conjuntamente, ela precisa ser implementada. O processo de implementação pode ser analisado de diferentes perspectivas.
- **A abordagem “top-down”:**
- Hogwood & Gunn (“*Why perfect implementation is unattainable*”) → lista de condições que devem ser observadas como forma de se atingir a “implementação perfeita”.

(4) Implementação de políticas públicas



- Disponibilidade dos recursos necessários para a implementação,
 - Número diminuto de elementos (agências ou departamentos) envolvidos no processo de implementação,
 - Pouca relação de dependência de outras políticas,
 - Existência de informação perfeita,
 - Pouca (ou nenhuma) resistência aos comandos das lideranças do processo de implementação.
-
- Ênfase = processo de implementação (e não na formulação da política), onde devem ser encontrados os principais entraves.
 - **Principal crítica** = grande ênfase dada a fatores organizacionais para explicar o fracasso dos processos de implementação, desconsiderando fatores políticos, como barganhas e influências que brecam ou dificultam estes processos.

(4) Implementação de políticas públicas



- **A abordagem “bottom-up”:**
- Contrariamente à abordagem do tipo *top-down*, para a abordagem *bottom-up* os processos de negociação mantêm-se ao longo da implementação das políticas, provocando efeitos sobre o seu desenho.
- Ganham centralidade nesta abordagem as barganhas, estratégias e redes sociais envolvidas no processo de implementação.
- Trabalho de Hjern & Porter (“*Implementation Structure*”) = sugere que nos processos de implementação atuam as “estruturas de implementação”, nas quais atores públicos e privados estão envolvidos, relacionam-se e influenciam a política.

(4) Implementação de políticas públicas



- **O modelo sintético de Sabatier:**
- Os primeiros trabalhos sobre implementação de políticas públicas (anos 70) voltavam-se para os tomadores de decisão do processo de implementação, negligenciando o papel de atores como a burocracia de rua e o setor privado que participam da implementação (top-down).
- Já para o modelo “bottom-up”, a ênfase deixa de ser dada aos problemas a serem enfrentados durante a implementação, passando a focar a rede de atores envolvidos neste processo. Esta abordagem subestima os esforços dos atores “do topo” no sentido de definir e estruturar as regras do jogo às quais os demais atores estarão submetidos.

(4) Implementação de políticas públicas



- Sabatier propõe que para se analisar a complexidade dos processos de implementação de políticas públicas, não dá para se olhar apenas para os seus formuladores, ou para seus implementadores.
- As políticas públicas implementadas são resultantes das regras delimitadas pelos atores políticos e pela alta burocracia, são adaptadas pela chamada “burocracia do nível da rua”, conforme o contexto histórico, socioeconômico e político do momento da sua implementação.

(4) Alguns problemas identificados pelos processos de implementação



- **Desenho inadequado de política**
- Um dos maiores problemas de processo de implementação de políticas advém de desenhos inadequados de política pública. Esses problemas podem ser de várias naturezas: inadequação da estrutura administrativa necessária para a implementação, ausência de recursos financeiros disponíveis ou viabilidade prática da proposta. Quando o desenho inicial da política não leva em consideração a existência/necessidade de tais recursos, grandes são as chances de insucesso.
- Este problema decorre do fato de que aqueles que formulam algumas políticas estão, muitas vezes, distantes daqueles que as implementam, não reconhecendo as dificuldades práticas das propostas – que lhes parecem adequadas.
- Ex: PL instituindo chip eletrônico em idosos

(4) Alguns problemas identificados pelos processos de implementação



- **Caráter genérico da política**
- Outro problema de implementação diz respeito ao caráter muito genérico das políticas. Quanto mais gerais forem os assuntos por elas tratados, maiores dificuldades terão os implementadores para a sua execução e mais espaço se abrirá para a influência de grupos de pressão.
- Ex: EC 29, que não especifica o que é “gasto com saúde”, havendo todo tipo de interpretação pelos governos subnacionais.

(4) Alguns problemas identificados pelos processos de implementação



- **Número de organizações envolvidas na implementação**
- Em geral, a literatura sobre implementação tem apontado como um dos obstáculos à adequada implementação de um programa governamental a existência de uma ampla gama de órgãos envolvidos na concretização de uma dada política. Assim, políticas que dependem de apenas um ou poucos órgãos governamentais para serem implementadas têm maiores chances de sucesso do que aquelas que dependem de vários, envolvendo uma série de atores e interesses conflitantes.
- Ex: caso da unificação das políticas sociais para jovens no estado de São Paulo.

(4) Alguns problemas identificados pelos processos de implementação



- **Nível de consenso da opinião pública**
- Outro ponto que afeta sobremaneira os processos de implementação é o baixo consenso existente na opinião pública sobre a política a ser implementada, gerando buscas, pelos seus opositores, de mecanismos que a inviabilizam ou dificultam.
- O Judiciário é um dos mecanismos utilizados com frequência para dificultar a implementação de políticas públicas, principalmente no caso de decisões pouco consensuais.
- Ex: acionamento do Judiciário no caso das privatizações ocorridas ao longo dos anos 90 no Brasil.

(5) Última etapa: avaliação



- A avaliação de políticas públicas é uma das etapas do ciclo de políticas públicas mais negligenciadas pelos governos.
- No entanto, é uma etapa crucial para o sucesso e continuidade das políticas públicas.
- Uma vez implementada, será a avaliação que irá demonstrar aos governos se os seus objetivos foram ou não atingidos, e se foram atingidos da melhor maneira possível.
- A avaliação indica (ou deveria indicar) os caminhos a serem seguidos para a correção dos problemas e adequada execução da política, com vistas a atingir os resultados desejados – e, portanto, o sucesso do governo naquela área e/ou política.

(5) Mas o que é “avaliação de políticas públicas”?



- Para medir o que se está sendo feito, a avaliação utiliza-se de **medidas de desempenho**, que são estimativas, quantitativas ou qualitativas, acerca de como as tarefas estão sendo desempenhadas e quais são os efeitos das atividades produzidas pelos órgãos avaliados. As mais utilizadas são:
- **Insumos** (*inputs*): recursos financeiros, pessoal, equipamentos;
- **Resultados** (*outputs*): atividades desenvolvidas e serviços prestados (número de alunos em sala, número de crianças vacinadas etc.);
- **Impacto** (*outcomes*): efeito produzido pelo resultado alcançado (alívio da pobreza, casos de doenças prevenidos etc.);

(5) Mas o que é “avaliação de políticas públicas”?



- **Produtividade:** capacidade de solução dos problemas registrados (chamadas de emergência solucionadas, problemas de saúde detectados);
- **Custos:** custos médios para a produção dos serviços prestados (para construir um quilometro de uma estrada, para educar uma criança ao longo de um ano etc.);
- **Satisfação do usuário:** queixas recebidas, resultados de pesquisas de opinião;
- **Qualidade do serviço:** disponibilidade e adequação do serviço procurado (tempo de resposta da polícia, tempo de espera num hospital etc.).
- Quando o resultado não é passível de ser diretamente medido, utilizam-se medidas aproximadas conhecidas como **indicadores**.

(5) Mas o que é “avaliação de políticas públicas”?



- Essas medidas de desempenho auxiliam o processo de avaliação na medição de três fatores atinentes à capacidade de resposta das instituições: eficiência, efetividade e eficácia.
- **Eficiência** = relação entre insumos e resultados (obtenção dos melhores resultados para um dado nível de insumos).
- **Eficácia** = êxito do programa; capacidade demonstrada pelo projeto de atingir os objetivos e metas previamente estabelecidos; foca-se nos resultados.
- **Efetividade** = capacidade que os resultados têm de produzir mudanças duradouras e significativas.

(5) Problemas dos processos de avaliação



- ***Dificuldades enfrentadas para a realização da avaliação***
- Falta de pessoal e de recursos necessários para a realização da avaliação.
- Nem todas as atividades podem ser mensuradas; algumas áreas precisam, para serem avaliadas, levar em consideração medidas quantitativas e qualitativas, sendo estas últimas de difícil mensuração. Ex: como medir bem-estar infantil?
- Disponibilidade política e da própria instituição em avaliar e promover as alterações necessárias, conforme apontado pelo processo avaliativo.
- Reconhecimento da importância da avaliação.

(5) Problemas dos processos de avaliação



- ***Dificuldades enfrentadas para o uso dos resultados da avaliação***
- A mera realização da avaliação não altera, por si só, os problemas encontrados. É preciso que seus resultados sejam utilizados com este intuito, o que é outra tarefa, de difícil execução.
- Ausência de uma cultura institucional no sentido de utilizar os resultados dos processos de avaliação para mudar os programas em curso – necessidade de se criar as condições institucionais para que os resultados obtidos pelo processo avaliativo sejam de fato utilizados.
- O resultado da avaliação afeta diretamente a política, podendo questionar a viabilidade ou eficácia da mesma e, portanto, das propostas governamentais para o enfrentamento de certo problema.
- A interpretação dos resultados obtidos pela avaliação pode ser questionada, colocando em xeque a validade do processo de avaliação – e, portanto, o seu uso.

(5) Problemas dos processos de avaliação



- ***Dificuldades enfrentadas para o uso dos resultados da avaliação***
- Crenças e interesses conflitantes, além de conflitos de interesse entre distintas unidades do programa, podem inviabilizar a adoção das medidas necessárias.
- Troca de pessoal, com prioridades diferentes daquela que os antecessores possuíam em relação aos resultados da avaliação.
- Inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização podem impedir a adoção das recomendações feitas pelo processo avaliativo.
- Mudanças nas condições externas (cortes orçamentários e alteração no ambiente político, por exemplo) podem dificultar ou inviabilizar as mudanças apontadas como necessárias pela avaliação.

Fonte: elaboração própria, com base em Caiden e Caiden (2001) e Pimenta de Faria (2005).

Indicações Bibliográficas



- LOWI, T. “Four systems of policy, politics and choice”. *Public Administration Review*, vol.32, n.4, jul-aug. 1972.
- OLIVEIRA, Vanessa (2013). “As fases do processo de políticas públicas”. In: Vitor Marchetti (org). *Políticas Públicas em debate*, São Bernardo do Campo, MP Editora
- SECHI, Leonardo. (2012). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo, Cengage Learning, 1ª edição.
- SOUZA, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16, 20-45.