



# Análise de Políticas Públicas e Gestão de Resíduos Sólidos: trajetória do campo e propostas de interfaces analíticas

Profa. Cristiane Kerches da Silva Leite


[criskerches@gmail.com](mailto:criskerches@gmail.com)

Graduação e Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas

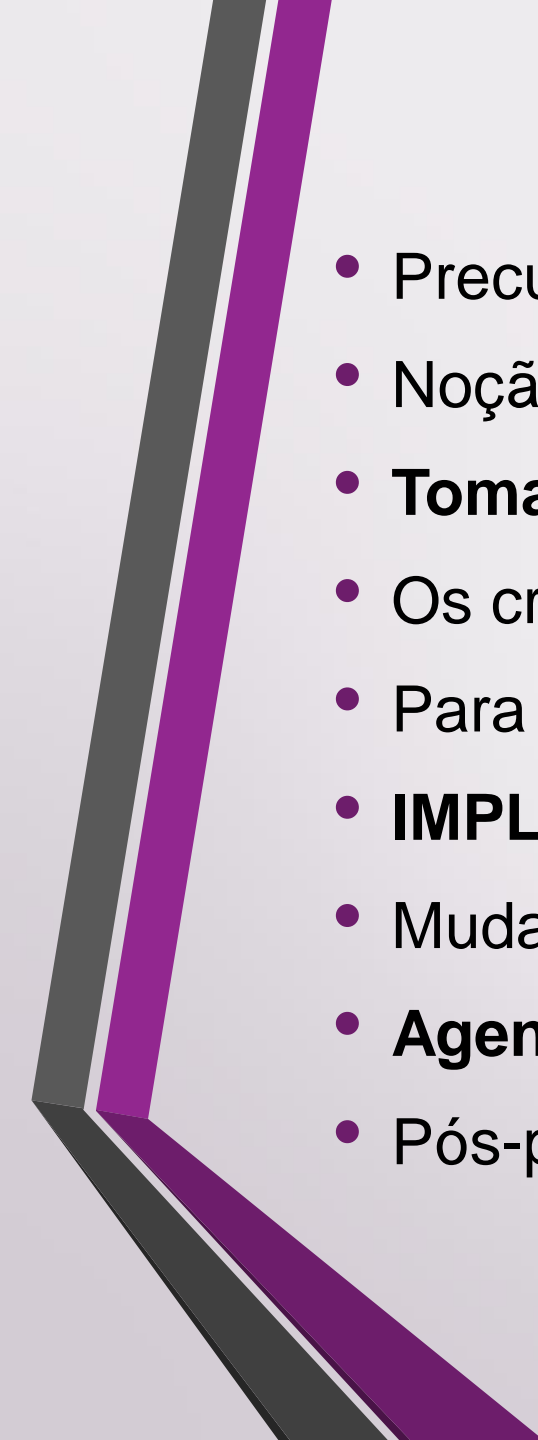
EACH/USP

# Formando a disciplina de “Políticas Públicas” dentro da Ciência Política

- Meados do século passado – qual era o contexto histórico?
  - Contrato Social do Pós-Guerra;
  - Estado do Bem Estar Social;
  - Democracia representativa;
  - Hegemonia do Paradigma Keynesiano (Hirschman, 1989)
- Ampliação do gasto público, centralização administrativa, escasso conhecimento do impacto da ação governamental e busca de maior controle sobre os burocratas/implementadores;
- Planejamento, Desenvolvimento, Informação e Avaliação no processo de expansão do Estado;



Síntese dos deslocamentos  
teóricos dentro da Ciência  
Política na análise das Políticas  
Públicas.

- 
- Precusores do Behaviorismo – ANOS 1940/1950;
  - Noção de ciclo de políticas públicas;
  - **Tomada de decisão** como o primeiro objeto: *mainstream* positivista;
  - Os críticos dos precusores (anos 1940; 1950 e 1960);
  - Para além do incrementalismo (1960-1970);
  - **IMPLEMENTAÇÃO** surge como objeto analítico (anos 1970);
  - Mudança nos estudos de **avaliação** de políticas públicas;
  - **Agenda** surge como objeto: anos 1980
  - Pós-positivismo e análises cognitivas: anos 1990/2000;

# Os precursores do Behaviorismo – ANOS 1940/1950

- Relativamente recente a construção da área de estudo da “*policy science*” dentro da Ciência Política.
- Nos EUA começaram a surgir estudos (Lasswell) preocupados em abordar **o que os governos realmente fazem**, com foco nas políticas públicas e na racionalidade da tomada de decisão – **decisões sinópticas**.
- Objetivo de elaborar leis (generalizações) sobre políticas públicas, conciliando teoria política e práticas.

# *A policy science* de Lasswell, 1940

- **Multidisciplinar**: não se trata somente de instituições e estruturas políticas, mas de Sociologia, Economia, Direito e Política;
- **Voltada para a solução de problemas**: não deveria se engajar em debater puramente acadêmicos sem conexão com questões relevantes – noção de ciclo político;
- Explicitamente normativa: não deveria estar disfarçada sob a aparência de “objetividade científica”. **Excelente ponto!!** Lindblom completou depois: **não existem conhecimentos técnicos neutros, pois operam em ambientes políticos complexos e conflituosos.**

## Noção de ciclo de políticas públicas (até os anos 1950): sequência, linearidade e racionalidade

- Decisão metodológica de apreender as complexidades do processo decisório das políticas públicas nas sociedades contemporâneas separando a decisão política em seus componentes e analisando isoladamente cada um:
  - a) Como os **PROBLEMAS** são percebidos?
  - b) Como chegam à **AGENDA** das autoridades governamentais?
  - c) Como os atores **FORMULAM** os temas de ação governamental?
  - d) Como ocorre a **TOMADA DE DECISÃO** que envolve ações do Executivo, Legislativo e Judiciário?
  - e) Como os administradores **IMPLEMENTAM** a política escolhida?
  - f) Como essa política pode ser **AVALIADA**?

# O ciclo das políticas públicas e a lógica da resolução de problemas

Fases da resolução de problemas	Estágios do ciclo político
Reconhecimento do problema	<b>Formação da agenda:</b> processo pelo qual problemas ganham a atenção dos governos.
Proposta de solução	<b>Formulação da política:</b> processo pelo qual opções políticas são formuladas dentro do governo.
Escolha da solução	<b>Tomada de decisão:</b> processo pelo qual governos adotam um particular curso de ação ou não-ação.
Solução posta em prática	<b>Implementação da política:</b> processo pelo qual governos põem políticas em prática.
Monitorando resultados	<b>Avaliação da política:</b> processo pelo qual os resultados das políticas são monitorados e valorados por atores sociais e estatais; resultado este que pode levar a re-conceitualização dos problemas políticos e soluções.



# O *mainstream*: *policy analysts*, positivistas, racionalistas e dedutivistas

- A *Policy Analysis* faz parte da busca pelo conhecimento objetivo, aplicando princípios da economia do bem-estar (Alfred Pigou, 1932) aos problemas públicos.
- PRESSUPOSTOS:
  - Os indivíduos tomam a maioria das decisões sociais por meio de mecanismos de mercado;
  - O mercado seria o mecanismo mais eficiente para alocar os recursos da sociedade, reconhecendo que há falhas que podem ser corrigidas pela ação de instituições políticas.
- Tomada de decisão **empresarial** aplicada à arena pública;
- Escolha **mais eficiente e efetiva** do meio de atingir as **metas** da política;
- Aplicação de conhecimento gerado **racional ou cientificamente**;
- Modelo de **racionalidade abrangente** de tomada de decisão: resultados maximizados gerados se todas as alternativas possíveis e os custos de cada alternativa são conhecidos antes da tomada de decisão.

# Críticas ao racionalismo: Herbert Simon (1950)

- Há limites cognitivos para a tomada de decisão – **habilidade dos tomadores de decisão em estabelecer alternativas e calcular os custos e os benefícios é limitada** (informação, restrições cognitivas, tempo, recursos limitados, condições organizacionais);
- Não é possível que os tomadores de decisão saibam as conseqüências de cada decisão;
- Foco da decisão em um número finito de alternativas prováveis (baseada em ideologia, questões profissionais ou culturais).
- Como a **racionalidade humana é LIMITADA**, decisões públicas na prática não maximizam benefícios sobre custos, mas meramente tendem a **satisfazer** critérios dos tomadores de decisão.
- Insights de Simon inspiraram Lindblom (**modelo incremental**)

# Críticas aos precursores – anos 1960

- Lindblom (1960):
  - não se trata de escolhas racionais entre alternativas para um dado problema, reduzindo custos e maximizando efeitos...
  - Na REALIDADE dos países democráticos, há negociação entre decisores, com meios e fins simultâneos, e ajustes de cada um levando em conta o outro - conflitos abertos;
  - **O processo de decisão seria, portanto, incremental – pequenas decisões ajustadas continuamente, em um ambiente político pluralista.**
  - Decisões possíveis politicamente.

# Para além do incrementalismo...

- Cohen, March e Olsen (1972)
  - Modelo da lata de lixo: problemas são escolhidos em função de capacidades dadas, soluções prévias (contraria esquema: a partir de objetivos – escolha de meios – para solução de problema).
  - Tomada de decisão é um processo essencialmente **não-racional, altamente ambíguo – ANARQUIA ORGANIZADA - e imprevisível. Essa ambigüidade aparece de três maneiras:**
    - Preferências problemáticas: os tomadores de decisão, às vezes, possuem preferências inconsistentes e mal definidas, sendo suscetíveis a descobrir suas metas e entender suas prioridades através da ação;
    - As pessoas possuem apenas uma leve compreensão dos fins e dos meios. Os participantes da organização ganham conhecimento por tentativa e erro, mas sem um claro entendimento de causas subjacentes. Normalmente as metas não são conhecidas, nem as relações causais;
    - Nas anarquias organizadas (organizações) os tomadores de decisão vêm e vão através do processo.

# PP não é somente tomada de decisão...

- A **implementação** TRANSFORMA as políticas:
  - Pressman e Wildavsky (1973) – é um processo complexo, informações incompletas, recursos finitos, muitos atores.
- As estruturas institucionais e burocráticas de cima (top-down) não dominam a política – as estruturas organizacionais contam (bottom-up):
  - Lipsky (1980): os verdadeiros formuladores/decisores das políticas são os implementadores. Fenômeno da discricionariedade, adaptação, burocratas de nível de rua.

## PP não é somente tomada de decisão...(2)

- OLHAR PARA DIMENSÕES SOCIOLÓGICAS RELACIONAIS;
- Triângulos de ferro: atores formam **padrões de relação** em cada situação específica – grupos de interesse – (Heclo (1970)).
- Redes: políticas são produtos de interações complexas entre atores internos e externos ao Estado – redes de burocratas, de especialistas, de militantes, etc. **Tecidos relacionais do Estado**. Tira o foco dos atores institucionais e relações formais para olhar para as comunidades (epistêmicas e políticas), redes, etc. (Massardier 2006).

## PP não é somente tomada de decisão...(3)

- **Avaliação** de políticas públicas:
  - Até 1970, **modelos racionalistas** de cálculo de custo-benefício, impactos - em que medida o desenho da política gera seus resultados (esperados – eficácia; econômico-financeira – eficiência; mudanças sociais – efetividade);
  - A partir dos anos 1970: incorporação da complexidade das políticas públicas (**implementação, matrizes políticas, dimensões subjetivas - percepções e significados, etc.**)

# Avanços dos anos 1980 em perspectiva

- Neoinstitucionalismo histórico como perspectiva de análise: foco nas instituições do Estado e sua formação histórica:
- Ambientes institucionais moldam preferências dos atores; podem explicar resultados de políticas (Immergut);
- Dimensão temporal/histórica determina chances de mudança das políticas (Pierson, Hall);
- Destaque para a importância das instituições em todas as fases do processo de produção das políticas.



## Avanços dos anos 1980: agenda e ideias

- Como novas ideias entram na agenda governamental?
- Kingdon (1984): fluxos de interpretação dos atores, contingências inesperadas, debate e legitimação de ideias e o jogo de negociação e barganha nos sistemas políticos democráticos.
- Sabatier (1988): aprendizado de políticas, contexto e coalizões de defesa (atores que compartilham várias dimensões subjetivas – interesses, crenças, valores, identidades, etc.).

# Pós-positivismo e análise cognitiva - Avanços nos anos 1990/2000

- As ideias contam, explicam as políticas públicas – **análises pós-positivistas**;
  - Importância de fatores sóciopolíticos contextuais; aspectos subjetivos, normativos e argumentativos; análise de discursos e dimensão participativa.
- Comunidades epistêmicas (Haas, 1992);
- Estabilidade, incrementalismo e mudanças concentradas (Baumgartner & Jones, 1993): formação de imagens de políticas.
- Paradigma, sentimento público (Hall 1993; Campbell 1998); narrativas, discursos (Radaelli); histórias causais (Stone); institucionalismo discursivo (Schmidt); ação pública (Lascoumes, Le Galès)

# Mudança de centralidade na análise de políticas públicas

- Ideia de **racionalidade perfeita** (da microeconomia, da economia do bem-estar – abordagens positivistas)



- Valoriza-se cada vez mais uma **noção mais complexa de ideias** influenciando as políticas públicas: crenças, valores, identidades, ideologias, discursos, sentimentos públicos, paradigmas...

## Mudança de centralidade na análise de políticas públicas (2)

- Ideia de que a etapa de **tomada de decisão** é a principal e definiria a política pública.



- A implementação e a formação da agenda são etapas importantes: atores que estão na ponta, assim como visões de mundo, concepções sobre políticas, atores e contextos são fundamentais na análise.

## Mudança de centralidade na análise de políticas públicas (3)

- Ideia de que o **ciclo de políticas públicas** reflete a realidade da produção de política pública



- É uma ferramenta heurística, descritiva, mas de forma alguma uma camisa de forças. O processo é **mais desorganizado, mais complexo, mais político e menos técnico e gerencial** do que se **pressupõe**.

# Síntese

**1940/1950:**  
behavioristas,  
racionalidade e  
processo decisório

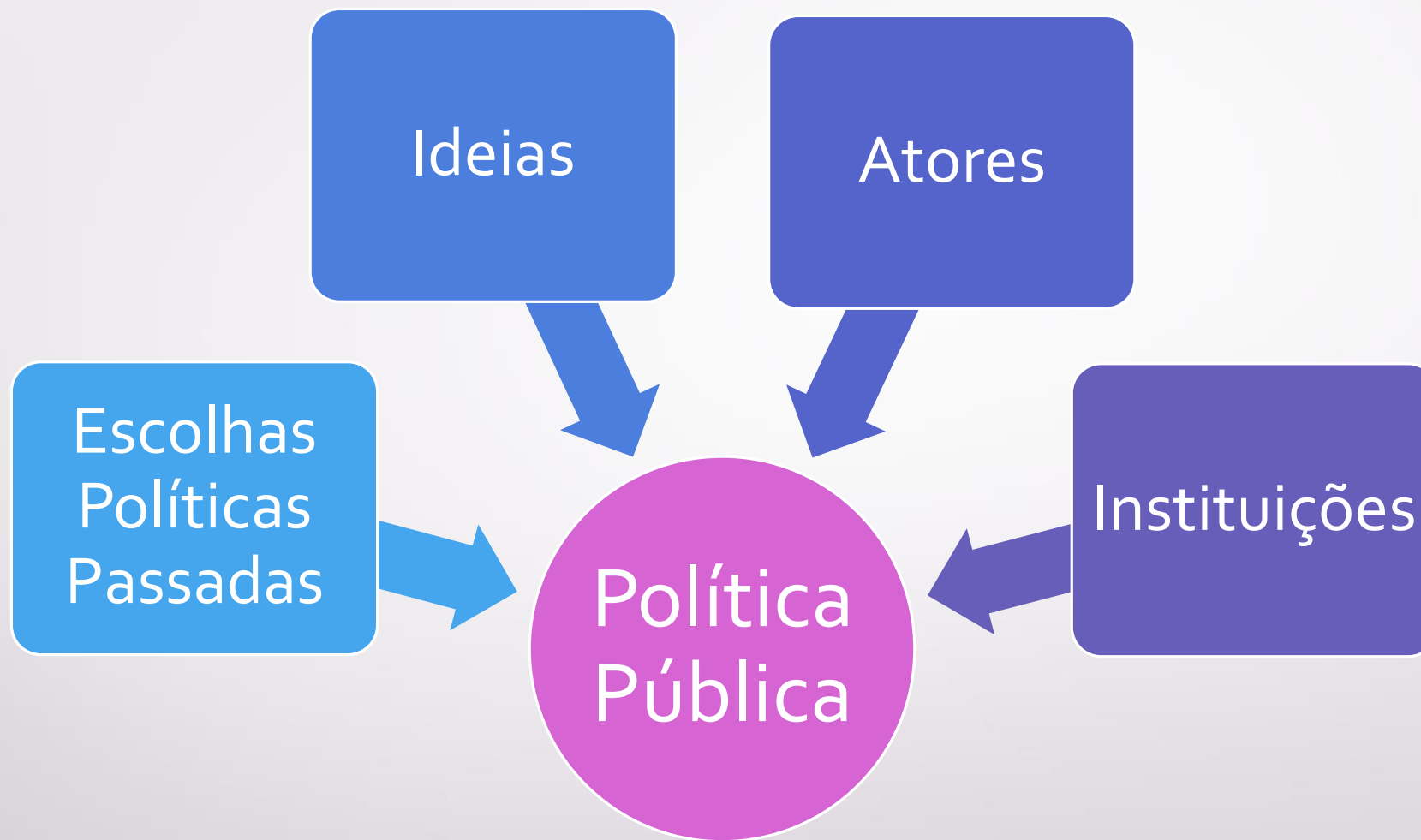
**1960/1970:**  
incrementalismo,  
conflito político,  
não racionalismo,  
implementação

**1980/1990/2000:**  
elementos  
subjetivos,  
históricos,  
contextuais,  
avaliação menos  
racionalista

Existe uma metodologia e uma abordagem única para análise de problemas políticos? Não!!

**Dedutivo:** aplicação de pressupostos, conceitos e princípios gerais a fenômenos. Ex: escolha pública; marxismo; economia institucional.


**Indutivo:** desenvolvem generalizações a partir da observação de fenômenos empíricos e posterior verificação. Ex: teorias sociológicas, de grupo, neoinstitucionalismo histórico.





# SUBSISTEMA, ESTRUTURAS E CONTEXTOS (Howllet, Ramesh and Perl 2013)





A implementação como objeto de análise  
aplicada à gestão de resíduos sólidos

# Por que é relevante estudar a implementação (a partir de 1970)?

- A implementação sempre ocorre de acordo com o desenho e os meios previstos pelos formuladores?
  - Não!
- A implementação modifica as políticas públicas?
  - Sim! Cadeia de implementadores em contextos específicos interpretam metas e desenhos formulados.
- **A política pública é feita, de fato, pela combinação de decisões de uma série de agentes implementadores: a formulação é importante, mas as referências que os implementadores adotam para desempenhar suas funções são fundamentais.**

# Aspectos metodológicos iniciais

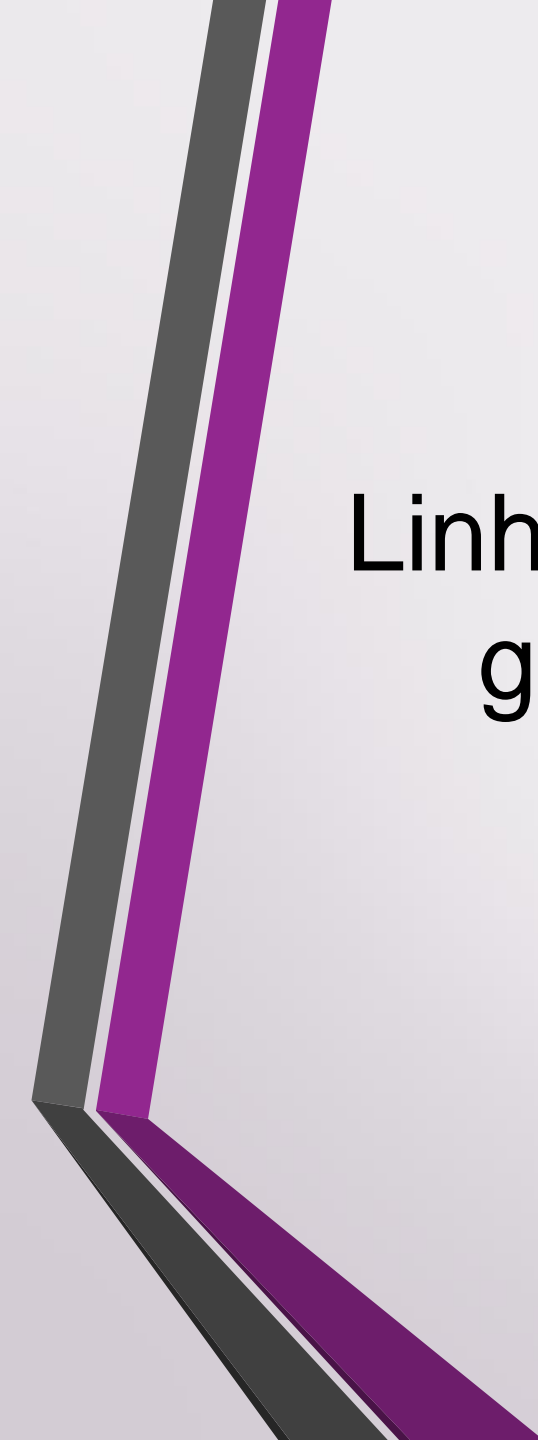
- Esforços dedutivos em formular uma **teoria de implementação**, baseada nas seguintes premissas **top-down**:
  - Policy cycle como processo simples e linear;
  - Ênfase nos tomadores de decisão nos níveis hierárquicos mais altos;
  - Processo estruturado a partir do topo, a partir da legislação, minimizando o número de pontos de decisão passíveis de veto.
  - Leis estruturam o processo de implementação por meio de hierarquia, nomeação de autoridade e equipe de trabalho, sistema de incentivos.
  - Problemas de implementação são desvios de rota: ideal weberiano de burocracia pública (Silva e Melo 2000).

# Pertinência da pesquisa indutiva e do olhar bottom up

- A política pública é feita, de fato, pela combinação de decisões de uma série de agentes implementadores:
  - **A formulação é importante, mas há limites informacionais.**
  - **As referências que os implementadores DE FATO adotam para desempenhar suas funções é fundamental;**
- Autonomia dos burocratas de nível de rua, níveis de governo e governança: incongruência de **objetivos** e **incertezas** – tendência à não convergência;
- Implementação pode ser concebida como um **jogo de adesão** dos agentes implementadores: estratégias de incentivo e cooperação;

- **Papel político do administrador:**

**DIPLOMACIA ADMINISTRATIVA**



# Linhagens de estudos de implementação e gestão de resíduos sólidos: Relações intergovernamentais

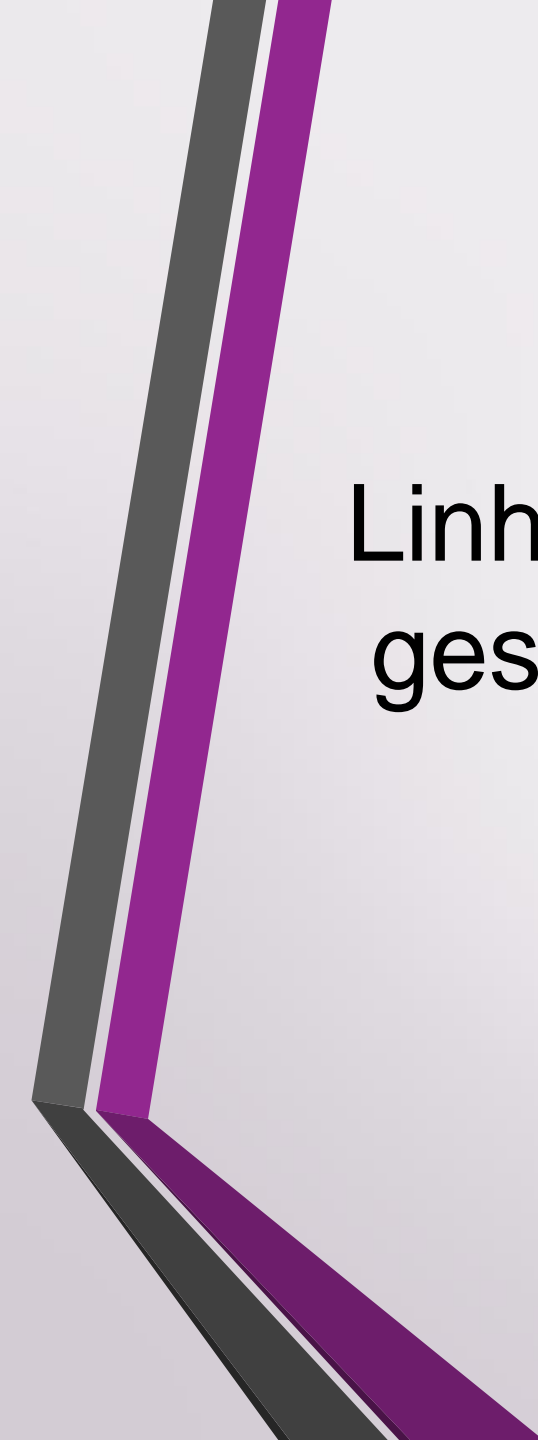
# Cenários institucionais

- **Implementação interorganizacional:** quando programas públicos necessitam ser executados por meio de ações envolvendo dois ou três cenários organizacionais – rotinas diferenciadas, linguagens especializadas, distintas visões de mundo. Exemplos:
  - Departamentos governamentais: no âmbito do CONAMA (IBAMA, ANA, CONTAG, sindicatos, organizações indígenas, representantes dos ministérios, de governos estaduais e municipais, etc.); Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC); etc.
  - Ministérios: Meio Ambiente...;
  - Órgãos subnacionais: Secretarias e Conselhos Estaduais e municipais de Meio Ambiente;
  - Organizações com ou sem fins lucrativos, de público-alvo: associações de catadores, sindicato das empresas de limpeza urbana, etc.

# Cenários institucionais

- Relações Interorganizacionais:
  - **Verticais:** envolvem relações entre autoridades nacionais e subnacionais (ex.: normatização do Plano Nacional de Resíduos Sólidos e a formulação e implementação dos planos municipais de gestão de resíduos sólidos)
  - **Horizontais:** relações entre ministérios (ou departamentos dentro de um ministério), entre municípios, entre instâncias dentro do mesmo nível federativo, entre estados – administração conjunta de uma política pública (ex.: agências de desenvolvimento; consórcios de gestão de resíduos sólidos; comitês interministeriais; etc.)
  - **Vínculos contratuais; privatização:** agências regulatórias, empresas privadas (ANA, ANAMMA, empresas de limpeza pública; grandes corporações e suas políticas de descarte de resíduos, etc.).
  - **PARA PENSAR:** COMPLEXIDADE DA TOMADA DE DECISÃO NO CONAMA, EM CONSÓRCIOS HÍDRICOS, ETC: matriz vertical e horizontal de atores e interesses.





Linhagens de estudos de implementação e  
gestão de resíduos sólidos: Burocracia de  
nível de rua

# Quem são esses atores?

- Michael Lipsky: servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no cumprimento de suas tarefas e que tem grande discricão na execução do seu trabalho:
  - Professores;
  - Policiais;
  - Agentes de saúde;
  - Assistentes sociais;
  - Catadores (de resíduos sólidos orgânicos, de matérias reutilizáveis e recicláveis)
  - E outros funcionários públicos que controlam o acesso a programas públicos e fazem cumprir leis e regulamentos.

# Atores e contextos

- Nem leais buscadores do bem público; nem heróis locais, nem impotentes; nem egoístas...
- Múltiplos fatores interagem sobre os BNR: mecanismos de controle hierárquicos; restrições organizacionais; incentivos individuais – **CONTEXTOS DE IMPLEMENTAÇÃO ESTRUTURAM AS ATIVIDADES DOS BNR.**
- Desta forma, **modelos de controle hierárquico e teorias econômicas de incentivos individuais explicam PARCIALMENTE a ação do BNR.**

# Análise do produto e resultado na pesquisa sobre implementação

I) **Produto do processo de implementação** – comportamento dos burocratas que “entregam” as políticas aos cidadãos – **DESEMPENHO DO IMPLEMENTADOR.**

- Prestação de serviço da coleta do lixo;
- Transferência de pagamentos e recursos (subinvestimento na reciclagem de resíduos?);
- Aplicação de regulamentações: os BNR das políticas de resíduos sólidos seguem as mudanças normativas?;

• II) **Resultado** – comportamento dos beneficiários – **EFEITOS SOBRE A POPULAÇÃO-ALVO.**

Questões importantes pouco estudadas:

- Como os cidadãos reagem às políticas públicas? No caso da reciclagem e compostagem de lixo, como se dá a adesão dos cidadãos?
- Como o comportamento dos burocratas como variável independente (ex. catadores e fiscais) afeta a adesão dos cidadãos às políticas?

# Dilemas de controle político: governança democrática

**BNR como “problema democrático”:** potencial de minar os objetivos dos políticos eleitos que formulam políticas; imunidade à accountability eleitoral; assimetria de informação impede controle total das decisões do BNR pelos políticos eleitos

**BNR como “solução” democrática:** exercício da discricção pode promover democracia representativa, permitindo influência local sobre normas e burocracias federais; “líderes de NR” – na interface entre cidadão, comunidade e Estado.

# Dilemas no trato com o cidadão

Discrição para benefício dos cidadãos: maior proximidade - consideração de circunstâncias individuais; “**discriminação positiva**” e cumplicidade entre reguladores e público-alvo

Pouca accountability pode limitar o acesso de demandantes aos benefícios aos quais têm direito; tratamento diferenciando com base em **preconceitos (distribuição de benefícios e execução de penalidades)** – atinge mais população pobre.

# Dilemas no êxito das políticas

Capacidade dos BNR de **adaptar, experimentar ou aprender** com as políticas, aproximando-as às realidades das comunidades locais e dos cidadãos aumenta a efetividade e a sensibilidade das pps.

Êxito da política depende da **cooperação entre formuladores, BNR e cidadãos**. Se cada grupo visar satisfazer seus próprios interesses, a implementação torna-se **incoerente, incompleta, desorganizada**.

# Sugestões para avanços para a pesquisa de implementação

- Aceitar a diversidade metodológica e teórica;
- Desenvolver teorias e hipóteses parciais – não há teoria geral da implementação;
- Buscar clareza conceitual;
- Focar mais nos implementadores;
- Focar também nos resultados;
- Mais análise comparativa e estatística (não somente estudos de caso)



# Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, Marta T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA e CARVALHO (org.) Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- HIRSCHMAN, Albert O.. How the Keynesian revolution was exported from the United States, and other comments. in: HALL, Peter. The political power of economic ideas: Keynesianism across nations. Princeton: Princeton University, 1989.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. & PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas (uma abordagem integradora), Tradução da 3ª edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E. e FARIA, C. (org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo, Editora Unesp, 2013.
- MASSARDIER, Gilles. Redes de Política Pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – Coletânea, Volume 2. Brasília, ENAP, 2006.
- MEYERS, M. K. & VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e implementação de políticas públicas. In: PETERS, G & PIERRE, J. (orgs.) Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.
- O'TOOLE JR., L. Relações inteorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, G & PIERRE, J. (orgs.) Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.