

# POLÍTICAS PÚBLICAS



# Objetivos

---

- Apresentar e discutir os conceitos de políticas públicas;
- Apresentar e discutir o ciclo de políticas públicas;
- Conhecer os atores envolvidos no ciclo de políticas públicas.

# Políticas públicas

---

**Mas afinal, o que são políticas públicas?**

# Políticas públicas

- Conceitos
  - Lynn (1980)
  - Dye (1984)
  - Peters (1986)
  - Mead (1995)
  - Souza (2003)

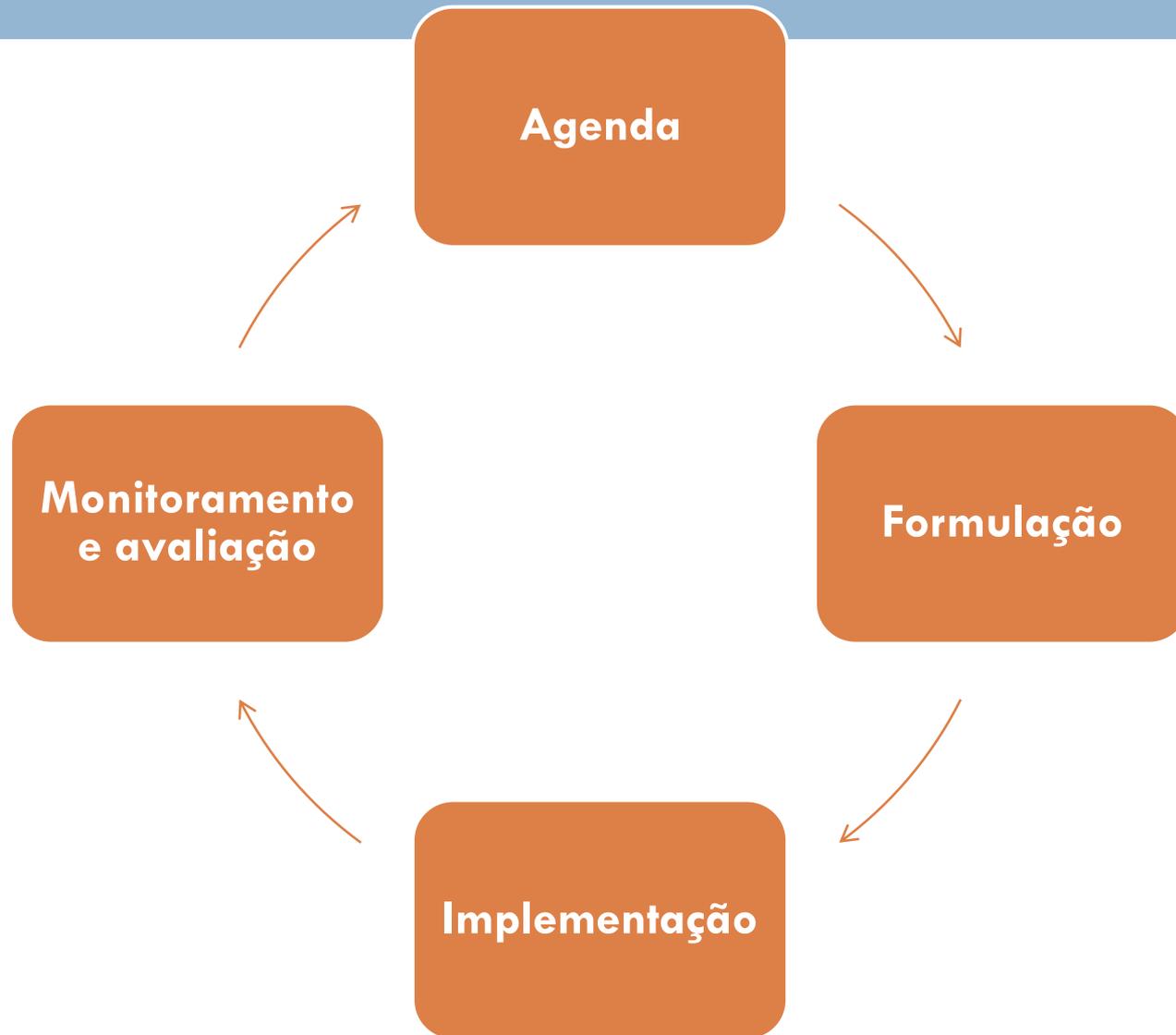
# Políticas públicas

- **Lynn (1980)**: conjunto de ações do governo
- **Dye (1984)**: qualquer coisa que o governo opte por fazer ou por não fazer
- **Peters (1986)**: soma de todas as atividades desenvolvidas por um governo, direta ou indiretamente
- **Mead (1995)**: análise dos governos, sobretudo no que diz respeito às grandes questões públicas e sua (possível) solução
- **Souza (2003)**: política pública pode ser definida como o governo em ação e/ ou como a análise dessa ação

# Políticas públicas

- “Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2003)

# Ciclo de políticas públicas





Problema  
Agenda

Monitoramento e  
avaliação  
Extinção

Formulação  
Decisão

Implementação

# Ciclo de políticas públicas

## □ Fases

- ▣ Identificação do problema
- ▣ Formação de agenda
- ▣ Formulação de alternativas
- ▣ Implementação
- ▣ Avaliação
- ▣ Extinção

## □ Atores

- ▣ Governamentais
- ▣ Não governamentais

# Identificação do problema

- O que é um problema?
  - ▣ Discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal
- O que é um problema político?
  - ▣ A diferença entre o que se gostaria que fosse e o que é a realidade pública
- Como aparecem os problemas..?

# Identificação do problema

- Percepção do problema
  - ▣ Problemas existem na cabeça das pessoas – subjetivos, intersubjetivos
  - ▣ Problema quando incomoda muitas pessoas
- Delimitação do problema
  - ▣ Quais são os elementos?
  - ▣ Qual sua síntese?
  - ▣ Politicamente crucial
- Avaliação da possibilidade de resolução
  - ▣ Problema sem solução não é problema (?)
  - ▣ Solucionar? Minimizar seus efeitos?

# Formação de agenda

- O que é a agenda?
  - ▣ “Conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento” (KINGDOM, 2003)
  
- Tipos de agenda
  - ▣ Agenda formal
  - ▣ Agenda política
  - ▣ Agenda da mídia

# Formação de agenda

- Agenda formal
  - ▣ Agenda institucional
  - ▣ Elenca problemas que o governo decidiu enfrentar
- Agenda política
  - ▣ Problemas considerados relevantes pela comunidade política
- Agenda da mídia
  - ▣ Agenda dos meios de comunicação
  - ▣ Influencia as outras duas

# Formação de agenda

- Como os problemas entram na agenda?
  - ▣ Atenção – diferentes atores percebem uma situação como merecedor de intervenção
  - ▣ Resolubilidade – soluções (ações) devem ser necessárias e factíveis
  - ▣ Competência – deve envolver responsabilidades públicas

# Formulação

## □ O que é?

- ▣ Formulação de alternativas a serem adotadas no enfrentamento do problema ou situação;
- ▣ Formulação da política pública;
- ▣ Definição (tomada de decisão) da estratégia a ser adotada.

# Formulação

- Elaborar programas, métodos, estratégias ou ações que alcançarão os objetivos estabelecidos
- Objetivos de um política pública
  - ▣ Resultados esperados por políticos, analistas (e outros atores) para uma política pública
    - Objetivos “frouxos”
    - Objetivos “concretos”

# Formulação

- Meios para alcançar objetivos
  - ▣ Premiação
  - ▣ Coerção
  - ▣ Conscientização
  - ▣ Soluções técnicas
- Avaliação *ex-ante*
  - ▣ Investigação das alternativas e soluções encontradas para um problema
    - Custos, consequências

# Formulação

- Tomada de decisão – sucede a formulação de alternativas
- Equacionamento entre o interesse dos atores e a explicitação dos objetivos da intervenção
- Escolha das alternativas para solução
  - ▣ Problemas  soluções
  - ▣ Soluções  problemas
  - ▣ Soluções  problemas

# Formulação

1. Problemas  $\longrightarrow$  soluções

- Tem problemas e buscam soluções

2. Soluções  $\longleftrightarrow$  problemas

- Ajustam-se as soluções aos problemas e os problemas às soluções

3. Soluções  $\longrightarrow$  problemas

- Tem soluções e “buscam” problemas
  - Inflar opinião pública e meio político

# Formulação

## 1. Modelos de racionalidade

- ▣ Racionalidade absoluta: decisão é puramente racional – benefícios calculados pelo tomador de decisão para buscar a melhor opção possível (*the one best way*)
- ▣ Racionalidade limitada: tomadores de decisão sofrem com limitações cognitivas e informativas
  - Não se entende a complexidade com que se está lidando

# Formulação

## 2. Modelos incrementais

- I. Problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos em vários momentos
- II. Decisões presentes são dependentes de decisões passadas
- III. Decisões são dependentes dos interesses dos envolvidos na elaboração da política pública

**Solução adotada é a melhor opção?**

# Formulação

## 3. modelos dos fluxos múltiplos (Kingdom, 20303)

- ▣ Problemas
  - ▣ Soluções ou alternativas
  - ▣ Política
- 
- ▣ A convergência dos fluxos produz mudanças e gera a política pública, a partir da criação de uma janela de oportunidade

<b>Modelos</b>	<b>Condições cognitivas</b>	<b>Modalidade de escolha</b>	<b>Critério de decisão</b>
Racionalidade absoluta	Certeza	Cálculo	Otimização
Racionalidade limitada	Incerteza	Comparação das alternativas com as expectativas	Satisfação
Modelo incremental	Parcialidade (interesses)	Ajuste mútuo de interesses	Acordo
Modelo de múltiplos fluxos	Ambiguidade	Encontro de soluções e problemas	Casual

# Implementação

## □ O que é?

- Colocar em prática o que foi formulado;
- Planejamento e organização de recursos humanos e materiais utilizados para operacionalizar a política pública pensada
  - Planos
  - Programas
  - Projetos

# Planos

- Planos
  - ▣ Decisões de caráter geral
  - ▣ Grandes linhas políticas
  - ▣ Estratégias
  - ▣ Diretrizes
  - ▣ Sistematizar e compatibilizar objetivos e metas
  - ▣ Otimizar o uso dos recursos

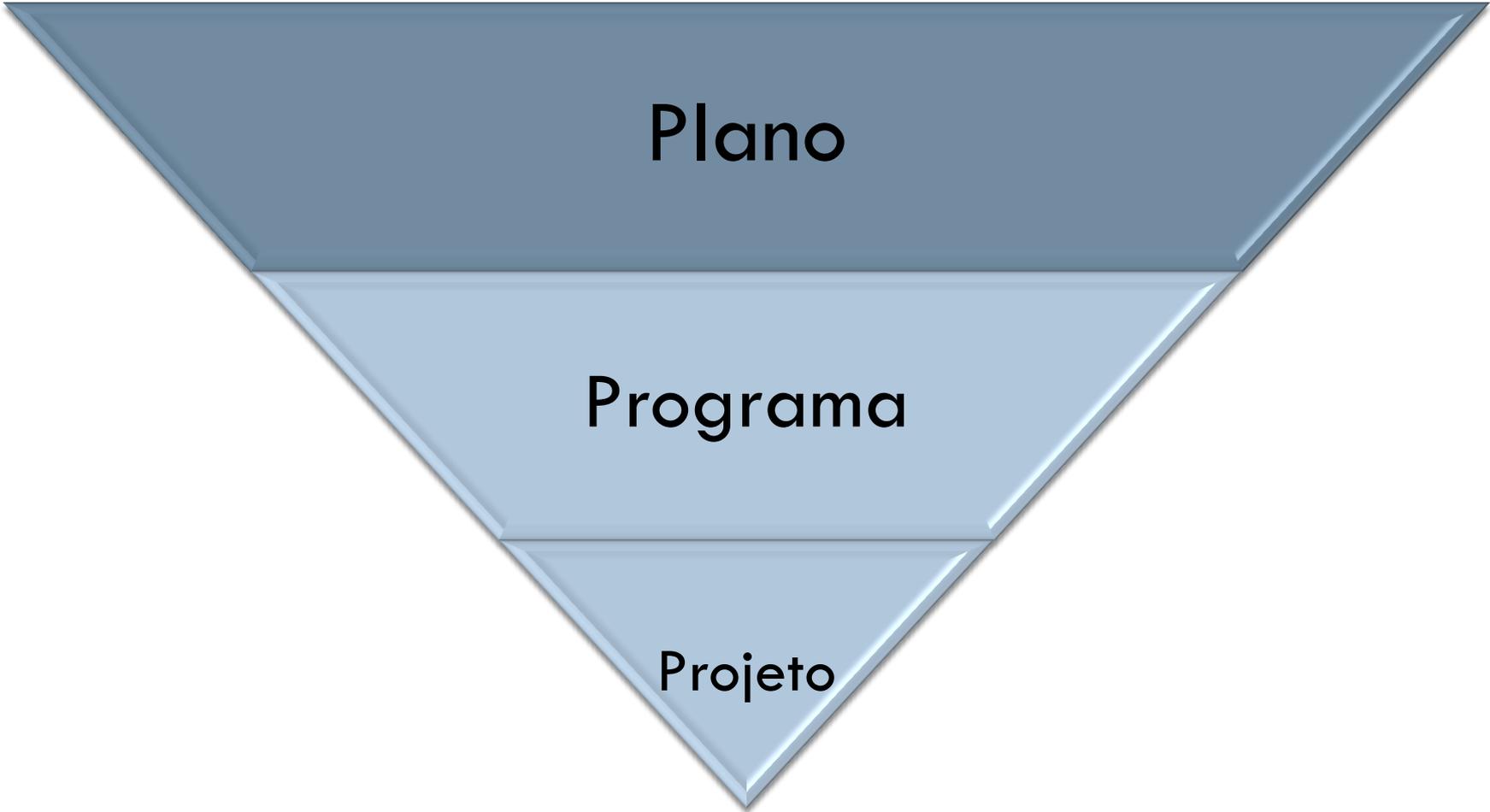
# Programas

- Programas
  - Aprofundamento do plano: os objetivos setoriais do plano são os objetivos gerais do programa
  - Setorização do plano
  - Quadro de referência do projeto
  - Vinculação entre os projetos componentes

# Projetos

## □ Projetos

- ▣ Sistematiza e estabelece o traçado prévio da operação de uma unidade de ação.
- ▣ Proposição de produção de algum bem ou serviço por meio de técnicas previamente determinadas e com o objetivo de obter resultados planejados



# Implementação

- Quem está envolvido?
  - ▣ Funcionários públicos – quem está na ponta
  - ▣ Burocratas

# Implementação

- Como ocorre?
  - ▣ Ações destinadas a alcançar os fins estabelecidos pela política pública
  - ▣ Ocorre quando a ação planejada alcança o beneficiário

# Implementação

- Modelos:
- Top-down:
  - ▣ Separação clara entre a tomada de decisão e a implementação
  - ▣ PPS devem ser decididas e elaboradas pela esfera política e implementadas pelos servidores
- Bottom-up:
  - ▣ Maior liberdade dos burocratas para organizar e modelar a implementação das políticas públicas

# Monitoramento e avaliação

- O que é?
- Monitoramento (*in itinere*)
  - ▣ Processo de acompanhamento do cumprimento de uma atividade (planejada) com o objetivo de se empreender alinhamentos que assegurem o alcance dos objetivos.

# Monitoramento e avaliação

- O que é?
  
- Avaliação
  - ▣ Ação constante que abrange todas as fases do ciclo das políticas públicas, desde a formação da agenda até a análise das mudanças sociais decorrentes delas;
  - ▣ Análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, bem como mensuração desses efeitos.

# Monitoramento e avaliação

- Quem está envolvido?
- Monitoramento (*in itinere*)
  - ▣ Funcionários públicos – quem está na ponta
  - ▣ Burocratas
  - ▣ Políticos
- Avaliação
  - ▣ Funcionários públicos
  - ▣ Agentes políticos
  - ▣ Beneficiários/usuários
  - ▣ Sociedade

# Monitoramento e avaliação

- Como ocorre?
  
- Monitoramento
  - ▣ Acompanhamento contínuo das ações.
  
- Avaliação
  - ▣ Indicadores
    - Eficiência, eficácia e efetividade.

# Monitoramento e avaliação

- Critérios para avaliação
- Economicidade: nível de utilização dos recursos
- Eficiência econômica: relação entre *inputs* (Recursos) e *outputs* (produtividade)
- Eficiência administrativa: conformação da execução a métodos estabelecidos
- Eficácia: alcance de metas e objetivos estabelecidos
- Equidade: homogeneidade dos benefícios entre os beneficiários

# Monitoramento e avaliação

- Avaliação pode levar a..
  - ▣ Continuação da política como está
  - ▣ Reestruturação de aspectos práticos da política pública
  - ▣ Extinção da política pública

# Extinção

## □ Causas

- ▣ Problema ou situação originários são percebidos como resolvidos
- ▣ As ações adotadas para a implementação da política pública são percebidas como ineficazes
- ▣ Problema ou situação originários perdem importância (mesmo que não resolvidos)

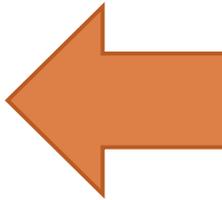


Causa mais comum

# Extinção

## □ Problemas

- Relutância dos beneficiários
- Inércia institucional
- Conservadorismo
- Obstáculos legais
- Altos custos de implementação



Também  
dependem de  
janelas de  
oportunidade

# Atores no processo de políticas públicas

- Atores são todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política
- Quais atores são importantes?
  - ▣ Os que exercem influência – direta ou indireta – sobre o conteúdo e os resultados/ impactos de uma política pública

# Atores no ciclo de políticas públicas

- Governamentais
  - ▣ Políticos ou designados politicamente
  - ▣ Burocratas
  - ▣ Juízes
- Não governamentais
  - ▣ Grupos de interesse
  - ▣ Partidos políticos
  - ▣ Meios de comunicação
  - ▣ Beneficiários
  - ▣ Terceiro setor
  - ▣ Outros *stakeholders*

# Atores governamentais

## □ Políticos

- ▣ Representantes legítimos de interesses da coletividade com acesso privilegiado às esferas de poder estatal

## □ Designados politicamente

- ▣ Função: auxiliar/ assessorar os políticos no desempenho de suas funções e no processo de políticas públicas

## □ Burocratas

- ▣ Funcionários “de carreira”, que tem como função manter a Administração Pública ativa

## □ Juízes

- ▣ Interpretam a justa ou injusta aplicação de uma lei por parte dos cidadãos e da própria administração pública.

# Atores não governamentais

- Grupos de interesse
  - ▣ Grupos de indivíduos que se organizam de maneira voluntária para influenciar tanto decisões políticas como políticas públicas
- Partidos políticos
  - ▣ Influenciam as decisões governamentais diretamente, seja como aliados ou como opositores do governo
  - ▣ São organizações exclusivamente formais
- Meios de comunicação
  - ▣ São atores muito importantes na sociedade contemporânea
  - ▣ Influenciar a esfera política e a atuação da administração pública

# Atores não governamentais

## □ Beneficiários

- ▣ Os destinatários das políticas públicas são os indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi elaborada (SECCHI, 2012)

## □ Terceiro setor

- ▣ Instituições privadas que não têm fins lucrativos que defendem algum interesse coletivo ou interesse de algum grupo (minorias, por exemplo)

## □ Outros stakeholders

- ▣ Instituições, indivíduos, grupos que tenham alguma ligação ou algum benefício associado ao ciclo de políticas públicas

# Referências

- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. et al. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 87-121.
- KINGDON, J. (2003 [1984]), *Agendas, alternatives, and public policies*. 3 ed. Nova York, Harper Collins.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, n.16, p. 20-45, 2006.