

# Políticas Públicas

## Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos

Leonardo Secchi

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Secchi, Leonardo

Políticas públicas : conceitos, esquemas de análise,  
casos práticos / Leonardo Secchi. - São Paulo : Cengage  
Learning, 2012.

1. reimpr. da 1. ed. de 2010.

Bibliografia

ISBN 978-85-221-1079-7

1. Administração pública 2. Ciências sociais  
3. Políticas públicas I. Título.

10-08447

CDD-320

Índice para catálogo sistemático:

1. Políticas públicas : Ciência política 320

 CENGAGE  
Learning™

## Ciclo de políticas públicas

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também é conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.

Apesar de várias versões já desenvolvidas para visualização do ciclo de políticas públicas, restringimos o modelo às sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.



Figura 3.1 - Ciclo de políticas públicas.

Apesar de sua utilidade heurística, o ciclo de políticas públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam. Wildavsky (1979), por

exemplo, sustenta que em alguns contextos a identificação do problema está mais relacionada ao fim do processo do que ao início, e as fases de avaliação geralmente acontecem antes do escrutínio do problema. Cohen, March e Olsen (1972) elaboraram o “modelo da lata do lixo”<sup>1</sup> para descrever que soluções muitas vezes nascem antes dos problemas. Alguns acadêmicos afirmam que não há um ponto de início e um ponto de finalização de uma política pública, e que o processo de política pública é incerto, e as fronteiras entre as fases não são nítidas.

Apesar de todas essas ponderações, o ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade: ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos.

Veremos, a seguir, cada uma das fases do ciclo de política pública separadamente.

### 3.1 Identificação do problema

Um problema é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Um problema público pode aparecer subitamente, por exemplo, uma catástrofe natural que afete a vida de pessoas de determinada região. Um problema público também pode ganhar importância aos poucos, como o congestionamento nas cidades ou a progressiva burocratização de procedimentos e serviços públicos. Um problema público pode estar presente por muito tempo, mas não receber suficiente atenção porque a coletividade aprendeu a conviver com ele, como o caso da favelização das periferias das grandes cidades.

Um problema nem sempre é reflexo da deterioração de uma situação de determinado contexto, mas sim de melhora da situação em outro contexto. Por exemplo, a falta de acesso pavimentado de um pequeno município à malha viária estadual passa a ser percebida como um problema relevante a partir do momento em que o município vizinho é contemplado com esse tipo de obra. Às vezes, se meu vizinho compra um carro novo, eu começo a perceber meu carro como velho.

<sup>1</sup> A lata do lixo serve como metáfora da anarquia decisória nas organizações. Segundo Cohen, March e Olsen (1972), as organizações produzem muitos problemas e muitas soluções para esses problemas. Inúmeros problemas e soluções são descartados diariamente em uma lata de lixo. Os tomadores de decisão recorrem a essa lata de lixo quando necessitam combinar soluções a problemas.

Para Sjöblom (1984), a identificação do problema público envolve:

- a percepção do problema: um problema público não existe senão na cabeça das pessoas. Um problema público, portanto, é um conceito subjetivo ou, melhor ainda, intersubjetivo. Uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes.
- a definição ou delimitação do problema: a delimitação do problema envolve definir quais são seus elementos, e sintetizar em uma frase a essência do mesmo. No momento de delimitação de um problema também são criados os norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações. Exatamente por isso a delimitação de um problema público é politicamente crucial no processo de elaboração de uma política pública. Há de se destacar, no entanto, que qualquer definição oficial do problema é temporária. Nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos são redefinidos e adaptados por políticos, burocratas, e os próprios destinatários da política pública.
- a avaliação da possibilidade de resolução: costuma-se dizer que um problema sem solução não é um problema. É claro que nem sempre as políticas públicas são elaboradas para resolver completamente um problema, e sim apenas para mitigá-lo ou diminuir suas consequências negativas. No entanto, dificilmente um problema é identificado socialmente se não apresenta potencial de solução.

Os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos. Do ponto de vista racional, esses atores encaram o problema público como matéria-prima de trabalho. Um político encontra nos problemas públicos uma oportunidade para demonstrar seu trabalho ou, ainda, uma justificativa para a sua existência. A partir do momento em que uma espécie da fauna entra em extinção, e isso vem a conhecimento público, surge a oportunidade de criação de uma entidade de defesa daquela espécie. A partir do momento em que um produto importado começa a atrapalhar um setor industrial, surge a oportunidade política de defender os interesses desse setor industrial.

Se um problema é identificado por algum ator político, e esse ator tem interesse na resolução de tal problema, este poderá então lutar para que tal problema entre na lista de prioridades de atuação. Essa lista de prioridades é conhecida como agenda.

### 3.2 Formação da agenda

A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante (Secchi, 2006).

De acordo com Cobb e Elder (1983), existem dois tipos de agenda:

- agenda política: conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública;
- agenda formal: também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar.

Existe, ainda, a agenda da mídia, ou seja, a lista de problemas que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação. O poder que a mídia possui sobre a opinião pública é tamanho que, não raras vezes, a agenda da mídia condiciona as agendas políticas e institucionais.

Os problemas entram e saem das agendas. Eles ganham notoriedade e relevância, e depois desinflam. Como destaca Subirats (1989), a limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular podem fazer que alguns problemas não permaneçam por muito tempo, ou nem consigam entrar nas agendas. As agendas listam prioridades de atuação, e como já dizia um ex-candidato à Presidência da República do Brasil: “a maior dificuldade para o político não é estabelecer quais serão as prioridades. A maior dificuldade é ordenar as prioridades”.

Segundo Cobb e Elder (1983), existem três condições para que um problema entre na agenda política:

- atenção: diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia etc.) devem entender a situação como merecedora de intervenção;
- resolubilidade: as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis;
- competência: o problema deve tocar responsabilidades públicas.

Geralmente, quando acadêmicos ou jornalistas mencionam “agenda”, eles se referem à agenda formal.

### 3.3 Formulação de alternativas

A partir da introdução do problema na agenda, os esforços de construção e combinação de soluções para os problemas são cruciais. Idealmente, a for-

mulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução.

De acordo com Schattschneider (1960, p. 68), “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”.<sup>2</sup>

A formulação de alternativas de solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível.

O estabelecimento de objetivos é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados da política pública. Os objetivos podem ser estabelecidos de maneira mais frouxa (por exemplo, melhorar a assistência social do município, diminuir o nível de desemprego) ou de maneira mais concreta (por exemplo, reduzir em 20% o número de sequestros, no município X, nos próximos seis meses). Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública. No entanto, sabemos que em muitas ocasiões o estabelecimento de metas é tecnicamente dificultoso, como nos casos em que resultados quantitativos da política pública não conseguem mensurar elementos qualitativos mais importantes. O estabelecimento de metas também pode ser politicamente indesejável, como nos casos em que as probabilidades de sucesso são baixas e a frustração de metas traria prejuízos administrativos e políticos insuportáveis. Não obstante, o estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação de eficácia das políticas públicas.

A etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos.

---

#### Exemplo: Alternativas para enfrentar a pichação nas grandes cidades

Pensemos no problema da pichação de muros e paredes em espaços públicos das grandes cidades. Se o objetivo é a redução das pichações ou o desconforto visual causado pelas pichações, o *polycymaker* pode construir estratégias totalmente diferentes: a) criar leis mais severas para os infratores; b) garantir que as leis vigentes sejam efetivamente respeitadas e aplicar punições do estilo tolerância zero; c) instalar mais câmeras de vigilância; d) fazer campanhas de conscientização junto à comunidade pichadora; e) desenvolver mecanismos de recompensa material para delatores; f) criar espaços propícios para que os pichadores possam expressar-se; g) criar escolas de conversão artística dos pichadores; h) destinar verba pública contínua para

<sup>2</sup> Tradução livre a partir do original em inglês.

a recuperação constante de muros e paredes; i) revestir todos os imóveis ou muros com uma tinta especial não aderente aos aerossóis comercializados atualmente.

Esse mesmo problema pode ser definido de forma inversa: j) a pichação é uma arte, e o problema está na falta de sensibilidade artística da população. Nesse caso, a alternativa seria fazer campanhas de conscientização para que a população passasse a perceber a pichação como uma arte de vanguarda.

Para que cada uma dessas alternativas nasça, faz-se necessário um esforço de inspiração e, posteriormente, de imaginação dos contornos e detalhes práticos da proposta. Cada uma das alternativas vai requerer diferentes recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros. Cada uma das alternativas terá chances diferentes de ser eficaz.

O *policymaker* tem à disposição quatro mecanismos para indução de comportamento:<sup>3</sup>

1. Premiação: influenciar comportamento com estímulos positivos, como no caso das alternativas e, f e g do exemplo anterior.
2. Coerção: influenciar comportamento com estímulos negativos, como no caso das alternativas a e b do exemplo dado.
3. Conscientização: influenciar comportamento por meio da construção e apelo ao senso de dever moral, como nas alternativas d e j do exemplo anterior.
4. Soluções técnicas: não influenciar comportamento diretamente, mas sim aplicar soluções práticas que venham a influenciar comportamento de forma indireta, como nos casos das alternativas c, h e i do exemplo dado.

Cada um desses mecanismos também tem implicações nos custos de elaboração da política e nos tempos requeridos para perceber efeitos práticos sobre os comportamentos. Alguns mecanismos são mais propícios em certas situações e desastrosos em outras. Usar mecanismo de premiação para a coleta seletiva de lixo ou para a economia de energia elétrica pode se demonstrar eficaz. Já uma política pública que se baseia na conscientização como mecanismo para a redução da criminalidade pode se revelar absolutamente frustrante.

A avaliação *ex ante* das possíveis soluções para o problema público é um trabalho de investigação sobre as consequências e os custos das alternativas. Os especialistas e pessoas que possuem competência técnica para abordar o problema em questão são muito importantes nessa etapa. Nessa fase de

<sup>3</sup> A base desses mecanismos são as três formas de poder: poder econômico, poder político e poder ideológico (Bobbio, 2002). As soluções técnicas potencializam os três mecanismos anteriores.

comparação das alternativas, a manutenção do *status quo* também é colocada como uma das possíveis opções.

Esse trabalho pode ser feito com o suporte de três técnicas (Dunn, 1993):

- Projeções: prognósticos que se baseiam na prospecção de tendências presentes ou historicamente identificadas, a partir de dados apresentados em forma de séries temporais. As projeções são eminentemente empírico-indutivas, ou seja, baseiam-se em fatos passados ou atuais experimentados em dado setor de política pública ou entre setores similares. Esse trabalho depende de fontes seguras de informações quantitativas e qualitativas, tais como tendências de crescimento populacional, tendências de crescimento econômico, tendências na arrecadação tributária, variações no índice de desenvolvimento humano (IDH) etc.
- Predições: baseiam-se na aceitação de teorias, proposições ou analogias, e tentam prever as consequências das diferentes políticas. Esse trabalho é eminentemente teórico-dedutivo, ou seja, parte de axiomas ou pressupostos já consolidados para tentar “prever” resultados, comportamentos, efeitos econômicos. Dentre os métodos disponíveis para realizar predições estão a teoria dos jogos, o método Delphi, as estimativas de eficiência econômica (*input versus output*), a programação linear, a análise de correlações e regressões estatísticas, a estimação de parâmetros, as árvores de decisão.
- Conjecturas: são juízos de valor criados a partir de aspectos intuitivos ou emocionais dos *policymakers*. Essa técnica, por ser intuitiva, geralmente se baseia no conhecimento de *street level bureaucrats*, profissionais que atuam na linha de frente e que já têm experiência suficiente para entender as nuances de dada área de política pública. Reuniões, debates e fóruns são os meios mais utilizados para a realização de conjecturas. Exemplos de ferramenta mais estruturada de elaboração de conjecturas são a análise multicritério e o chamado *brainstorming*, ou tempestade de ideias.

A disponibilidade de técnicas para construção e avaliação *ex ante* de alternativas é notória, como também são notórios os custos e as dificuldades para a realização desse tipo de tarefa. Projeções, predições e conjecturas são utilizadas para conseguir melhor aproximação dos acontecimentos do futuro por meio de um caminho menos adivinhatório ou baseado na sorte. Alguns dos maiores problemas para todo esse esforço são a instabilidade e complexidade das condições sociais que dificultam qualquer trabalho de previsão, a falta de informações atualizadas, consistentes e confiáveis, e a falta de recursos financeiros e tempo para a realização de estudos mais elaborados.

Por conta desses obstáculos, as conjecturas não estruturadas acabam sendo a técnica largamente utilizada quando não estão disponíveis sufi-

cientes recursos e tempo para realizar predições ou projeções ou conjecturas mais sistemáticas.

### 3.4 Tomada de decisão

No processo de elaboração de política pública, a tomada de decisões é vista como a etapa que sucede a formulação de alternativas de solução. A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas.

Existem três formas de entender a dinâmica de escolha de alternativas de solução para problemas públicos:

1. Os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções: a tomada de decisão *ad hoc* com base no estudo de alternativas, ou seja, toma-se o problema já estudado, os objetivos já definidos e então busca-se escolher qual alternativa é mais apropriada em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade ou qualquer outro critério para a tomada de decisão.



Figura 3.2 - Problemas que buscam soluções.

2. Os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas: o nascimento do problema, o estabelecimento de objetivos e a busca de soluções são eventos simultâneos e ocorrem em um processo de “comparações sucessivas limitadas” (Lindblom, 1959).<sup>4</sup>

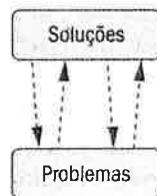


Figura 3.3 - Comparações sucessivas limitadas.

<sup>4</sup> Uma tradução para o português desse artigo seminal de Lindblom está disponível em Heidemann e Salm (2009).

3. Os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas: um empreendedor de política pública já tem predileção por uma proposta de solução existente, e então luta para inflar um problema na opinião pública e no meio político de maneira que sua proposta se transforme em política pública.

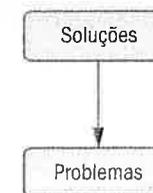


Figura 3.4 - Soluções que buscam problemas.

O primeiro entendimento, que problemas nascem primeiro e depois são tomadas as decisões, está presente nos chamados modelos de racionalidade:

- Modelo de racionalidade absoluta: proposto originalmente pelo matemático holandês Jan Tinbergen a decisão é considerada uma atividade puramente racional, em que custos e benefícios das alternativas são calculados pelos atores políticos para encontrar a melhor opção possível (*the one best way*).
- Modelo de racionalidade limitada: proposto pelo economista Herbert Simon, o qual reconhece que os tomadores de decisão sofrem de limitações cognitivas e informativas, e que os atores não conseguem entender a complexidade com que estão lidando. “É impossível para o comportamento de um indivíduo isolado alcançar um mínimo grau de racionalidade. O número de alternativas que ele deve explorar é tão grande, e as informações de que ele necessitaria são tão vastas, que é difícil conceber qualquer aproximação à racionalidade objetiva” (Simon, 1947, p. 9).<sup>5</sup> Portanto, nesse modelo, a tomada de decisão é interpretada como um esforço para escolher opções satisfatórias, mas não necessariamente ótimas.

Em ambos os modelos de racionalidade há o entendimento de que a tomada de decisão obedece a alguns passos sequenciais, em um padrão ideal. Os passos são aqueles apresentados no modelo ideal de *policy cycle*: definição do problema, estabelecimento de objetivos, construção de soluções, decisão sobre alternativas estudadas e assim por diante. Embora seja um bom modelo didático, o modelo de racionalidade esbarra em algumas dificuldades: nem sempre o problema é claro, nem sempre os objetivos são claros ou coerentes

<sup>5</sup> Tradução livre a partir do original em inglês.

com o problema, nem sempre existem soluções, nem sempre (ou quase nunca) é possível fazer uma comparação imparcial sobre alternativas de solução, nem sempre há tempo ou recursos para tomadas de decisão estruturadas. E o mais frustrante dessa história toda: frequentemente, após serem tomadas as decisões, as políticas públicas não se concretizam conforme idealizadas no momento do planejamento, seja por falta de habilidade administrativo-organizacional, seja por falta de legitimidade da decisão ou pela presença de interesses antagônicos entre aqueles que interferem na implementação da política pública.

Em contraste com os modelos racionais de tomada de decisão, Charles E. Lindblom propôs um modelo inspirado no método mais corriqueiro que os tomadores de decisão usam: o incrementalismo. O modelo incremental comporta três características principais: 1) problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão; 2) as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado e os limites impostos por instituições formais e informais são barreiras à tomada de decisão livre por parte do *policymaker*. Segundo Lindblom (1959), a tomada de decisões é um processo de imitação ou de adaptação de soluções já implementadas em outros momentos ou contextos; 3) as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública e, por isso, muitas vezes a solução escolhida não é a *melhor opção*, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses.

O modelo de Lindblom afasta-se do racionalismo, pois acredita que em situações de alta complexidade, como geralmente são as situações que envolvem a elaboração de uma política pública, o elemento político fala mais alto que o elemento técnico. Em uma situação de tomada de decisão sobre determinada política regulatória, por exemplo, no campo da prestação de serviços médicos privados, pode-se optar por estabelecer um marco regulatório rígido e detalhado (a favor do interesse dos usuários) ou um marco regulatório frouxo (a favor da sustentabilidade econômica dos prestadores de serviço). A presença de grupos de pressão em uma arena decisória e a força dos representantes de usuários, de prestadores de serviço e de outros *stakeholders* vai influenciar em qual ponto do *continuum* “regulação detalhada – regulação frouxa” será alcançado um equilíbrio ou consenso.

A terceira forma de entender a dinâmica de tomada de decisões é aquela em que os *policymakers* primeiro criam soluções para depois correr atrás de um problema para solucionar. John Kingdon (1984) reforçou esse tipo de interpretação com o aperfeiçoamento do modelo dos fluxos múltiplos, argumentando que o requisito para o nascimento de uma política pública é a confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis.

Segundo esse modelo interpretativo, o fluxo dos problemas é dependente da atenção do público. O fluxo das soluções depende da atuação de empreendedores de políticas públicas, pessoas que querem ver suas soluções implementadas. O fluxo da política (*politics*) varia de acordo com eventos especiais, como o desenho e a aprovação de orçamento público, reeleições ou substituições de membros do Executivo, refinanciamento de programas públicos etc. A convergência desses fluxos cria uma janela de oportunidade (*policy window*), um momento especial para o lançamento de soluções em situações políticas favoráveis. Essas janelas de oportunidades são consideradas raras e permanecem abertas por pouco tempo.

O modelo dos fluxos múltiplos é interpretativo e adaptado do modelo da lata do lixo de Cohen, March e Olsen (1972). Esses estudiosos da teoria organizacional propuseram a interpretação de que as decisões são meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão.

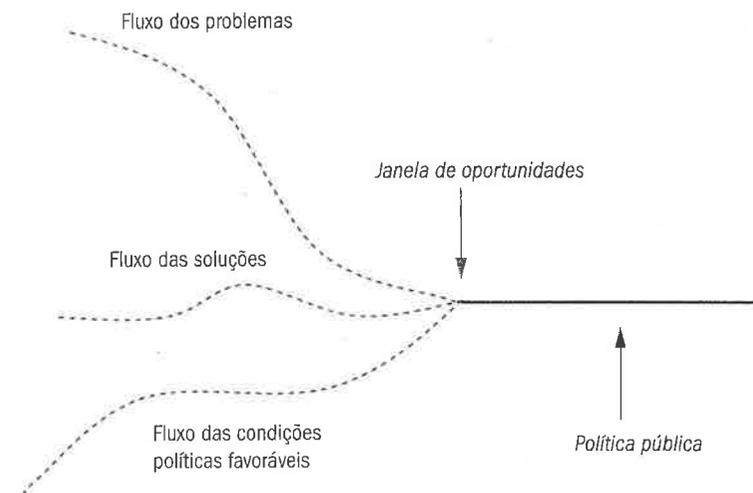


Figura 3.5 – Fluxos múltiplos, janelas de oportunidades e o nascimento das políticas públicas.

São muitos os exemplos de soluções apoiadas por empreendedores de políticas públicas que foram colocadas em prática: programas de renda mínima, lei para regulamentação da adoção de menores, pacotes de reforma administrativa, sistemas de avaliação dos ensinos médio e superior. Empreendedores de políticas públicas, sejam eles governamentais ou não governamentais, buscam deixar suas marcas por meio de políticas públicas adotadas e reconhecidas.

No Quadro 3.1, a seguir, é apresentada uma síntese dos modelos de tomada de decisão vistos anteriormente.

Quadro 3.1 - Síntese dos modelos de tomada de decisão

Modelos	Condições cognitivas	Análise das alternativas	Modalidade de escolha	Critério de decisão
Racionalidade absoluta	Certeza	Análise completa e cálculo de consequências	Cálculo	Otimização
Racionalidade limitada	Incerteza	Pesquisa sequencial	Comparação das alternativas com as expectativas	Satisfação
Modelo incremental	Parcialidade (interesses)	Comparações sucessivas limitadas	Ajuste mútuo de interesses	Acordo
Modelo da lata do lixo/fluxos múltiplos	Ambiguidade	Nenhuma	Encontro de soluções e problemas	Casual

Fonte: Adaptado de Bobbio, 2005.

### 3.5 Implementação da política pública

A fase de implementação sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. É nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública. A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações (O'Toole Jr., 2003).

Estudos sobre implementação de políticas públicas ganharam especial notoriedade após as contribuições teóricas de Pressman e Wildavsky em um livro, publicado em 1973, sobre por que e como acontecem *implementation gaps*, ou falhas de implementação. O título do livro é bastante sugestivo de seu conteúdo e uma tradução livre para o português seria: "Implementação: como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland; ou, por que é incrível que programas federais funcionem, sendo esta uma saga da Administração de Desenvolvimento Econômico contada por dois observadores simpáticos que tentam construir preceitos morais em uma plataforma de esperanças arruinadas".<sup>6</sup> A grande síntese que o livro traz é que a implementação de políticas públicas não se traduz apenas em problema técnico ou

problema administrativo, mas sim em um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos.

São muitos os exemplos brasileiros de "leis que não pegam", "programas que não vingam" ou projetos de solução a problemas públicos que acabam sendo totalmente desvirtuados no momento da implementação.

A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão etc.). Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados.<sup>7</sup>

#### Exemplo: Lei seca nas estradas

No início de 2008, o presidente da República lançou uma Medida Provisória (MP) proibindo a venda de bebidas alcoólicas ao longo das rodovias federais. O objetivo era criar mais um mecanismo que dificultasse aos motoristas ingerir álcool antes de dirigir. As reações foram imediatas: os donos de bares e restaurantes que estavam cumprindo com a legislação queixaram-se de queda drástica nas vendas, outros comerciantes entraram com mandado de segurança na Justiça, a Confederação Nacional do Comércio entrou com ação no Supremo Tribunal Federal alegando que a MP violava a livre iniciativa e a livre concorrência. Incumbidos de fazer valer a medida e aplicar multas, policiais rodoviários federais também queixaram-se da dificuldade de realizar os controles e de manter a qualidade nos serviços de assistência e monitoramento das estradas. Vários políticos perceberam a insatisfação geral e passaram atuar como porta-vozes dos descontentes: "Essa MP é um desastre para os comerciantes", "ao invés de punir o infrator, estão querendo punir os comerciantes", "muita gente vai perder seu posto de trabalho", "existem muitos municípios nos arredores de rodovias federais, o que torna essa medida um absurdo", "os policiais rodoviários têm coisas mais importantes com que se preocupar". Passados alguns meses da edição da MP, já estava claro para todos que esta era uma daquelas medidas que não dariam em nada. Em junho do mesmo ano, o Congresso concluiu a elaboração de uma lei que alterava o Código de Trânsito Brasileiro, mantendo a proibição da venda de bebidas alcoólicas apenas ao longo das rodovias federais localizadas em área rural e deixando aos municípios e ao Distrito Federal a tarefa de estabelecer o que entendem como áreas urbanas e rurais. Um ano após a entrada em vigor da nova lei, bebidas alcoólicas continuaram sendo vendidas ao longo de todas as rodovias federais, inclusive em áreas rurais, seja por desdenho dos comerciantes, incredulidade da polícia ou táticas legislativas dos municípios, que passaram a ampliar suas áreas urbanas para salvaguardar os donos de bares e restaurantes.

<sup>6</sup> Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: Or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.

<sup>7</sup> Rezende (2002) fez um mapeamento completo e objetivo de 18 argumentações explicativas das falhas de implementação de reformas administrativas, dividindo-as em dois grupos: falhas na implementação e falhas de formulação.

Elementos básicos de qualquer **análise** sobre o processo de implementação são pessoas e organizações, com interesses, competências (técnicas, humanas, de gestão) e comportamentos variados. Também fazem parte desse caldeirão analítico as relações existentes entre as pessoas, as instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência).

Uma análise do processo de implementação pode tomar a forma de pesquisa sobre a implementação (*implementation research*) ou tornar-se uma pesquisa avaliativa (*evaluation research*). No caso da pesquisa sobre implementação, o foco está centrado no processo de implementação *per se*, seus elementos, seus contornos, suas relações, seu desenvolvimento temporal. Tem um objetivo mais descritivo que prescritivo. No caso da pesquisa avaliativa, a orientação está mais voltada para entender causas de falhas ou acertos, ou seja, busca um objetivo bem mais prático.

Além de analisado, o momento da implementação também deve ser gerenciado. É no momento da implementação que funções administrativas, como liderança e coordenação de ações, são postas à prova. Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre implementadores e cooperação por parte dos destinatários. A fase de implementação é aquela em que a administração pública reveste-se de sua função precípua, a de transformar intenções políticas em ações concretas. Também nessa fase entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública. Toda a discussão sobre esses atores é feita no Capítulo 5.

Segundo Sabatier (1986), existem basicamente dois modelos de implementação de políticas públicas:<sup>8</sup>

- **Modelo top-down** (de cima para baixo): caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas. Esse modelo é baseado na distinção wilsoniana entre “Política e Administração” (Wilson, 1887), no qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração).

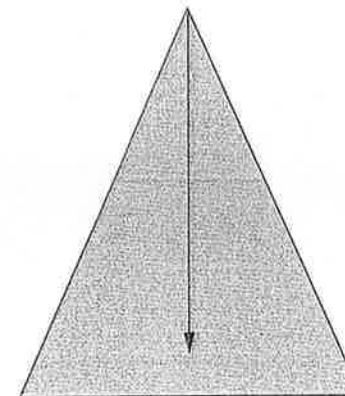


Figura 3.6 – Modelo top-down.

O modelo *top-down* de implementação parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Esse modelo também é visualizado como estratégia da classe política para “lavar as mãos” em relação aos problemas de implementação: se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falhas dos agentes (por exemplo, policiais, professores, médicos). Esse processo é conhecido na literatura política como *blame shifting*, ou deslocamento da culpa.

Análises mais realistas das limitações da classe política nas fases de formulação das políticas, e uma reação ao *blame shifting*, ajudaram a valorizar o contraponto ao modelo *top-down*.

- **Modelo bottom-up** (de baixo para cima): caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Nesse modelo é reconhecida a limitação da decisão tecnológica. Os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas. A implementação é predominantemente avaliada pelos resultados alcançados *a posteriori*, em vez da avaliação baseada na obediência cega a prescrições.

<sup>8</sup> Embora o intuito original de Sabatier fosse contribuir para a discussão de problemas e perspectivas para a *implementation research*, sua síntese de modelos de implementação tornou-se referência na distinção de abordagens de implementação usadas pelos *policymakers*.

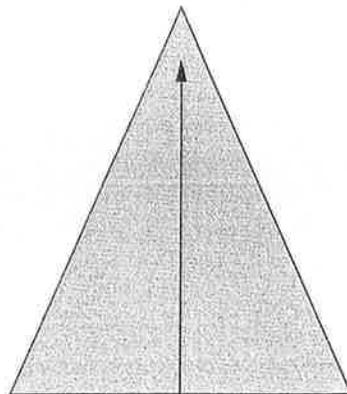


Figura 3.7 – Modelo *bottom-up*.

Nesse modelo, o formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, e a política pública é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia. Em poucas palavras, existe maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas. Esse papel de remodelação da política pública por aqueles que a implementam não é entendido como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade daquele que se depara com os problemas práticos de implementação.

#### Exemplo: Ajustando as normas à realidade

A ação dos funcionários públicos da Receita Federal nas alfândegas é regida por uma interminável descrição de tarefas, métodos e normas de conduta. Para complicar as coisas, esses mesmos funcionários são desafiados a atualizar-se constantemente com novas e complexas regras, fruto de políticas públicas nacionais no campo da fiscalização e arrecadação tributária. Muitas dessas regras são impossíveis de cumprir e a aplicação de outras regras demandaria tanto trabalho que prejudicaria o próprio interesse coletivo. A reinterpretção da regra, a simplificação dos procedimentos e das táticas de abordagem realizadas pelo corpo burocrático da Receita Federal são vistas, no modelo *bottom-up*, como uma autonomia necessária. Como já comentava Charles E. Lindblom (1959), o método de “pôr a mão na massa” (*muddle through*), ou de “se virar”, deveria ser entendido como método eficaz e empiricamente testado, e não como algo equivocados, do qual os burocratas deveriam se envergonhar.

A diferenciação entre modelos *top-down* e *bottom-up* serve também como indicativo para a pesquisa sobre implementação. Um pesquisador observando a implementação a partir de uma perspectiva *top-down* dará atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, delimitações do grupo de destinatários etc.), para então verificar em campo as falhas de implementação. Já um pesquisador usando a perspectiva *bottom-up* parte da observação empírica de

como a política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias dos implementadores, das artimanhas dos *policymakers*, dos problemas e obstáculos práticos, para então verificar “como a política pública deveria ser”, entender os porquês das desconexões, e tentar compreender como o processo de elaboração da política pública chegou a imprecisões prescritivas.

Se o analista quer extrair aprendizagem desse tipo de pesquisa, o modelo *top-down* é o mais indicado para verificar as causas de falhas na dinâmica de implementação (culpa da administração), enquanto o modelo *bottom-up* é o mais fértil para identificar falhas na dinâmica de elaboração de soluções e de tomada de decisão (culpa do político).

### 3.6 Avaliação da política pública

A avaliação da política pública é o “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática”<sup>9</sup> (Anderson, 1979, p. 711). Por essa definição, tem-se a distinção entre avaliação *ex ante* (anterior à implementação) e avaliação *ex post* (posterior à implementação). Existe ainda a avaliação *in itinere*, também conhecida como avaliação formativa ou monitoramento, que ocorre durante o processo de implementação para fins de ajustes imediatos (Costa e Castanhar, 2003). Os temas referentes à avaliação *ex ante* já foram tratados na seção de formulação de políticas públicas, os temas da avaliação *in itinere* e da avaliação *ex post* serão abordados a seguir.

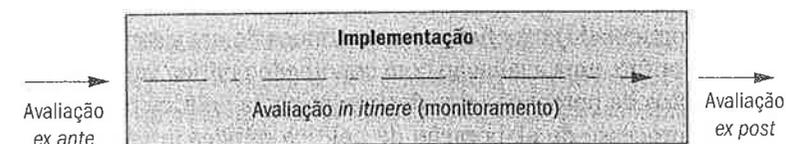


Figura 3.8 – Os três momentos da avaliação.

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases antecedentes.

<sup>9</sup> Tradução livre a partir do original em inglês.

A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões (*performance standards*).

Os critérios são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos. Os critérios se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal.

Os principais critérios usados para avaliações são:

- **Economicidade:** refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*).
- **Eficiência econômica:** trata da relação entre *inputs* (recursos utilizados) e *outputs* (produtividade).
- **Eficiência administrativa:** trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos.
- **Eficácia:** corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.
- **Equidade:** trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Segundo Subirats (1989), os esforços de avaliação podem receber uma conotação jurídica ou legal, conotação técnica ou gerencial ou conotação política.

Uma avaliação que focalize aspectos jurídicos está mais preocupada em verificar até que ponto princípios como o da legalidade e eficiência administrativa foram atingidos, além do respeito a direitos básicos dos destinatários. Uma avaliação que privilegie aspectos técnicos gerenciais focaliza suas atenções ao nível de consecução de metas (eficácia), a menor utilização de recursos (economicidade) e a eficiência econômica de um sistema, programa ou política. Por fim, uma avaliação com conotação política vai prestar atenção em aspectos da percepção dos destinatários da política pública, a legitimidade do processo de elaboração da política pública, a participação de atores nas diversas etapas de construção e implementação de uma política pública, bem como nos impactos gerados no macroambiente.

Os critérios são operacionalizados por meio de indicadores. Indicadores são artifícios (*proxies*) que podem ser criados para medir *input*, *output* e *resultado* (*outcome*). Os indicadores de *input* (entradas do sistema) são relacionados a gastos financeiros, recursos humanos empregados ou recursos materiais utilizados. Indicadores de *output* são relacionados à produtividade de serviços/produtos, como a quantidade de buracos tapados nas estradas, quantidade de lixo coletado, quilômetros de estradas construídas, número de pessoas atendidas em um posto de saúde etc. Indicadores de resultado são relacionados aos efeitos da política pública sobre os *policytakers* e à capacidade de resolução ou mitigação do problema para o qual havia sido elaborada. Indicadores de resultados são operacionalizados por meio

de médias ou percentuais de satisfação dos usuários/cidadãos, qualidade dos serviços, acessibilidade da política pública, número de reclamações recebidas, cumprimento das diretrizes pelos agentes públicos, receitas geradas pela prestação de serviços. Os indicadores de *input* medem esforços, e os indicadores de *output* e resultados medem realizações.

Os padrões ou parâmetros, por sua vez, dão uma referência comparativa aos indicadores. Os principais tipos de padrões são:

- **padrões absolutos:** metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas anteriormente à implementação da política pública;
- **padrões históricos:** valores ou descrições já alcançados no passado e que facilitam a comparação por períodos (meses, anos) e, por consequência, geram informações sobre declínio ou melhora da política pública;
- **padrões normativos:** metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas com base em um *benchmark* ou *standard* ideal.

Os mecanismos de avaliação ou controle criam referências e permitem uma comparação espacial e temporal do problema e das políticas públicas. A avaliação pode aumentar de forma significativa a sensibilidade e a percepção que os atores políticos têm sobre a política pública, a fim de melhorá-la.

A avaliação da política pública pode levar à:

- a. continuação da política pública da forma que está, nos casos em que as adversidades de implementação são pequenas;
- b. reestruturação marginal de aspectos práticos da política pública, nos casos em que as adversidades de implementação existem, mas não são suficientemente graves para comprometer a política pública;
- c. extinção da política pública, nos casos em que o problema público foi resolvido, ou quando os problemas de implementação são insuperáveis, ou quando a política pública se torna inútil pelo natural esvaziamento do problema.

Apesar de suas potencialidades, avaliações completas e significativas são difíceis de realizar. Levando-se em consideração as informações e o tempo necessários, a avaliação sistemática é uma tarefa dispendiosa. Basta imaginar que a produção e a manutenção constantes de dados atualizados para as tarefas de avaliação requerem esforços organizativos, materiais e humanos. Na falta desses recursos, as avaliações acabam se traduzindo em verificação de alguns indicadores básicos que frequentemente não mostram aspectos qualitativos dos processos e resultados produzidos.

Existem situações em que avaliações são difíceis de executar porque os objetivos da política pública não estão claros. Em outras situações, os objetivos são explícitos, mas servem apenas para fins simbólicos.

Outro grande problema é a multicausalidade. É difícil conseguir fazer uma separação entre efeitos sociais produzidos pela política pública e efeitos sociais produzidos por outras causas. O sucesso de uma política pública no campo da promoção turística territorial, por exemplo, pode ser resultado das ações executadas por uma agência governamental, mas também de variáveis incontroláveis, como taxa de câmbio, condições climáticas, condições higiênico-ambientais, condições econômicas, ações de agentes privados (equipamentos turísticos; agências e operadoras turísticas, mídia).

A própria resistência daqueles que são avaliados também é um obstáculo. As agências governamentais ou não governamentais responsáveis pela implementação de uma política pública podem contestar os critérios, os indicadores e os padrões, caso estes sejam estabelecidos por órgãos externos. Mesmo quando a avaliação é feita pela própria agência, seus funcionários podem sentir a avaliação como um exercício invasivo e, por consequência, resistir ao processo.

Uma dificuldade mais prática é a forma de apresentar os resultados de um processo avaliativo. As avaliações podem produzir informações relevantes, que, no entanto, podem ser desperdiçados por uma apresentação pouco clara de seus resultados. Alguns dos problemas frequentes são: excesso de informações, ausência de sumários, forma de apresentação inadequada (gráficos, números ou descrições), desconexão entre a linguagem apresentada e a linguagem daqueles interessados na avaliação. Descuidos com a forma de apresentação podem ser propositais, em especial quando o resultado da avaliação vai de encontro aos interesses dos atores que dependem do sucesso ou insucesso da política pública.

Por fim, outra dificuldade encontrada por esforços de avaliação é o tempo de maturação de uma política pública. Sabatier (1993) sublinha que, em geral, os efeitos de uma política pública são tangíveis apenas após dez anos da implementação. Isso porque as políticas públicas exigem um tempo de ajustamento, de assimilação de seus propósitos e de mudança no comportamento dos atores afetados por ela.

Existem muitos interesses em jogo em um momento de avaliação da política pública. Os usuários, os partidos políticos, os patrocinadores políticos e econômicos da política pública, as agências responsáveis pela sua execução e os atores encarregados pela avaliação são alguns desses portadores de interesses.

Apesar de a tarefa de avaliação ser levada a cabo com uso de ferramental técnico, as avaliações produzem informações que podem ser utilizadas instrumentalmente na disputa política. Um aparente mascaramento do debate político por meio de avaliações técnicas foi percebido por Seal e Ball (2005) em uma pesquisa sobre modernização da gestão pública em municípios britânicos. Essa utilização instrumental para persuasão política também é reconhecida por Faria (2005). A manipulação da opinião pública a favor ou contra o

desempenho de uma política sempre existiu, assim como pode existir a manipulação dos mecanismos de avaliação.

Não obstante as dificuldades, as avaliações também podem produzir informações úteis ao debate político. Fica evidente a importância de processos avaliativos quando comparamos, por exemplo, a avaliação do desempenho econômico feita casuisticamente (com base em exemplos pontuais) ou com avaliação sistemática (taxas de desemprego, indicadores de crescimento econômico, índices de distribuição da renda).

As avaliações servem para superar debates simplistas e maniqueístas (bom *versus* ruim, “copo meio cheio” *versus* “copo meio vazio”), em que a avaliação do desempenho da política pública é vitimada pela retórica política.

### 3.7 Extinção da política pública

Usando como metáfora o ciclo de vida dos organismos, o ciclo de política pública também tem um fim, no momento da morte ou extinção da política pública. Os estudos sobre término ou extinção de políticas públicas ganharam impulso a partir da década de 1970, nos países desenvolvidos, quando diversas políticas sociais vinculadas ao Estado de bem-estar social foram colocadas em xeque. A partir desses estudos construiu-se uma base teórica para o entendimento de quando as políticas públicas morrem, continuam vivas ou são substituídas por outras.

De acordo com Giuliani (2005), as causas da extinção de uma política pública são basicamente três:

1. o problema que originou a política é percebido como resolvido;
2. os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes;
3. o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais. Para Meny e Thoenig (1991), esta é a causa mais comum.

A extinção de qualquer política pública é dificultosa devido à relutância dos beneficiados, à inércia institucional, ao conservadorismo, aos obstáculos legais e aos altos custos de iniciação (*start-up costs*) (De Leon, 1978).

Políticas de tipo redistributivo são difíceis de serem extintas em virtude do alto grau de conflito que geram entre grupos potencialmente beneficiários e grupos pagadores. É possível imaginar os conflitos que surgem de uma iniciativa de extinguir a política que instituiu o décimo terceiro salário ou, ainda, uma iniciativa que mude a distribuição de *royalties* do petróleo entre os estados federados.

Políticas de tipo distributivo são difíceis de serem extintas, em especial se considerarmos um dos *insights* da lógica da ação coletiva proposto por Olson (1999). Segundo esse autor, pequenos grupos têm capacidade de organização de interesses substancialmente superior à dos grandes grupos. O grupo beneficiário de uma política pública distributiva consegue fazer que essa política continue existindo, mesmo quando ela se mostra contrária ao interesse coletivo. Isso acontece porque a coletividade geralmente encontra dificuldades práticas de lutar contra interesses concentrados.

Embora teoricamente mais fáceis de serem extintas, políticas de tipo regulatório e de tipo constitutivo esbarram na inércia institucional e na falta de atores políticos interessados em fazer uma “faxina” nas políticas públicas que não têm mais razão de existir.

As políticas públicas, após um período de maturação, institucionalizam-se e criam vida própria. Não são raros os casos em que uma política pública continua viva mesmo depois que o problema que a gerara já tenha sumido.

Essa resistência à extinção não ocorre apenas no meio governamental. Uma organização não governamental que luta contra a extinção de determinada espécie da fauna, por exemplo, pode continuar produzindo fortes argumentos de urgência e necessidade, para que o seu trabalho continue percebido como relevante na sociedade.

Similarmente ao nascimento, a extinção de políticas públicas também depende de janelas de oportunidade. Momentos como reformas ministeriais, mudanças de mandato executivo e legislativo e aprovação de orçamentos são ocasiões raras, passageiras e pontuais, em que políticas públicas aparentemente inócuas podem ser extintas ou substituídas por outras.

### 3.8 Minicaso: sistema de avaliação das escolas estaduais

Sua empresa de consultoria em qualidade na gestão pública foi contratada pela Secretaria de Educação do governo do estado para a elaboração de um sistema de avaliação das escolas públicas estaduais de ensino médio.

O recém-empossado governador do estado e o secretário de Educação desejam implantar esse sistema de avaliação porque estão tendo dificuldades em encontrar informações claras e sistemáticas sobre qualidade, economicidade e equidade na distribuição dos recursos nas escolas estaduais. Algumas das queixas desses políticos recém-empossados são:

- a falta de comparação de desempenho administrativo e desempenho acadêmico entre as escolas estaduais sempre prejudicou os governantes no momento de tomar decisões gerenciais;

- a falta de comparação entre as escolas estaduais ajuda a mascarar o baixo rendimento e também o não reconhecimento dos casos de excelência;
- a falta de comparações históricas impossibilita a avaliação de melhora ou piora de rendimento de um ano para outro, ou mesmo de tendência histórica;
- algumas escolas localizadas em regiões mais pobres do estado sempre reclamaram da falta de recursos e acusam desigualdade de tratamento em relação a escolas de outras regiões;
- alunos de escolas da rede pública estadual têm, historicamente, menor percentual de chances de ingresso em universidades públicas, quando comparados com alunos da rede de ensino particular. Isso precisa mudar;
- não está claro, em termos comparativos, o nível de produtividade dessas escolas;
- não está clara, em termos comparativos, a quantidade de recursos que são utilizados por essas escolas;
- não está claro, em termos comparativos, se as escolas que têm mais recursos também têm maior produtividade;
- não está claro, em termos comparativos, o nível de satisfação dos usuários de cada escola;
- não está claro, em termos comparativos, o nível de qualidade de ensino de cada escola;
- não está clara, em termos comparativos, a destinação dos egressos do ensino médio de cada escola;
- não há informações confiáveis quanto ao tamanho e a qualidade das bibliotecas ou sobre os serviços de transporte dos alunos, o nível de informatização das escolas, dentre outros aspectos.

Como se pode notar, o governo do estado não tem muitas informações sobre a situação de suas escolas de ensino médio. Também não há consenso, entre o pessoal da Secretaria de Educação, do que seja “desempenho acadêmico”, “desempenho administrativo”, “produtividade escolar”, “qualidade de ensino” etc. Sua empresa de consultoria foi contratada exatamente para isso: criar um sistema de avaliação que gere informações gerenciais. Portanto, estabeleça:

- Indicadores de *input* (por exemplo, número de professores, despesa com energia elétrica etc.).
- Indicadores de *output* (por exemplo, número de alunos que frequentam aulas, número de atividades extracurriculares etc.).
- Indicadores de resultados (por exemplo, média de desistências anuais na escola, percentual de alunos que ingressaram em universidade pública até um ano após a formatura etc.).

- Critérios de eficiência econômica (por exemplo,  $\frac{\text{n}^\circ \text{ de professores}}{\text{n}^\circ \text{ de prof. + pessoal adm. + n}^\circ \text{ alunos}} \cdot \frac{\text{espaço físico}}{\text{espaço físico}}$  etc.).
- Padrões absolutos (por exemplo, o indicador de  $\frac{\text{computador}}{\text{aluno}}$  deve ser igual ou superior a 0,5 e a média de aprovação deve ser superior a 80% em todas as turmas).

Dicas: os indicadores de *input* (recursos) e *output* (produtividade) sempre são expressos em termos de quantidade. Os indicadores de resultados referem-se a médias ou percentuais. Os critérios de eficiência econômica sempre serão a razão entre *input* e *output* (por exemplo,  $\frac{\text{recursos financeiros gastos}}{\text{n}^\circ \text{ de alunos}}$ ) ou

entre *output* e *input* ( $\frac{\text{n}^\circ \text{ de alunos}}{\text{n}^\circ \text{ de professores}}$ ). Os padrões são elaborados livremente, mas devem ser metas desafiadoras e, ao mesmo tempo, viáveis. Também procure criar indicadores, critérios e padrões que se alinhem, ou seja, um deve ajudar a compreender o outro. Os exemplos de indicadores, critérios e padrões deste minicase são propositalmente pouco alinhados entre si.

Coloque os indicadores, critérios e padrões em uma tabela seguindo este modelo:

Tipo	Instrumento de avaliação	Justificativa	Como serão obtidas as informações?
Indicadores de <i>input</i>	Número de professores	Reflete o número de pessoal em processo produtivo	Folha de pagamento do governo do estado
	Despesa anual com energia elétrica	Reflete a utilização de um dos recursos necessários para efetivação do ensino	Dados da companhia fornecedora de energia elétrica
Indicadores de <i>output</i>	Número de alunos matriculados	Reflete a produtividade geral da escola	Relatórios de matrículas da Secretaria de Educação
	Número de atividades extracurriculares	Ajuda a entender quanto a escola está comprometida com a educação integral dos alunos	Solicitação de relatórios anuais sobre atividades extracurriculares para cada escola
Indicadores de resultados	Média de desistências anuais	Ajuda a apontar escolas que estão com dificuldade de manter os alunos na escola, embora não indique as causas	Solicitação de relatórios anuais sobre desistências em cada escola
	Percentual de alunos que conseguiram ingressar em universidade pública até um ano após a formatura	Ajuda a verificar a qualidade do ensino.	Relatórios dos dados socioeconômicos dos ingressantes nas universidades públicas do estado

Tipo	Instrumento de avaliação	Justificativa	Como serão obtidas as informações?
Critérios de eficiência econômica	$\frac{\text{n}^\circ \text{ de prof. + pessoal adm. + n}^\circ \text{ alunos}}{\text{espaço físico}}$	Ajuda a comparar o nível de ociosidade e de escassez de espaço físico das escolas, levando em consideração o número de usuários das instalações	Relatórios de matrículas + folha de pagamento do governo do estado + dados sobre espaço físico das escolas no setor de patrimônio da secretaria de educação
	$\frac{\text{n}^\circ \text{ de alunos}}{\text{n}^\circ \text{ de professores}}$	Reflete o nível de ociosidade e de escassez dos recursos humanos alocados para ensino em cada escola	Relatórios de matrículas + folha de pagamento de professores do governo do estado
Padrões desejados	$\frac{\text{n}^\circ \text{ de computadores}}{\text{n}^\circ \text{ de alunos}} = 0,5$	Reflete o nível de informatização da escola	Dados do setor de patrimônio da Secretaria de Educação sobre computadores alocados em cada escola
	Média de aprovação por turma = 0,8	Ajuda a entender o aproveitamento médio dos alunos da escola	Solicitação de relatórios anuais sobre o índice de aprovação em cada escola

Após construir essa tabela do seu sistema de avaliação, escreva, para cada item, previsões de dificuldades que serão encontradas na coleta e no tratamento de todas as informações necessárias. Por exemplo, a solicitação de relatórios anuais sobre atividades extracurriculares (como visitas de estudo, jogos de integração organizados pela escola etc.) poderá provocar reações negativas por parte de algumas escolas, pois isso fará com que a direção da escola tenha mais atribuições de geração de relatórios. Além do mais, para a Secretaria de Educação será difícil contestar possíveis erros ou imprecisões nesses números, pois serão as próprias escolas que fornecerão os dados. Nesse caso, talvez seja apropriado buscar esse tipo de informação em outra fonte, ou então criar um mecanismo de verificação da precisão dos relatórios das escolas, ou, caso isso não seja possível, descartar esse indicador. Se o objetivo é "entender quão comprometida a escola está com a educação integral dos alunos", o analista de política pública deve ser capaz de prospectar outro indicador que alcance esse objetivo de forma menos problemática e mais confiável. Outro exemplo: utilizar o critério de eficiência econômica  $\frac{\text{n}^\circ \text{ de professores}}{\text{n}^\circ \text{ de alunos}}$  talvez seja insuficiente, visto que em algumas escolas há um número elevado de professores com baixa carga horária e, em outras, há predomínio de professores em tempo integral. Quem sabe, nesse caso, o indicador mais preciso não seja a carga horária total dos  $\frac{\text{carga horária dos professores}}{\text{n}^\circ \text{ de alunos}}$ .

Dependendo da qualidade do sistema de avaliação proposto, o governo do estado poderá contratar os serviços de sua empresa de consultoria para

outros sistemas de avaliação nas áreas de saúde (hospitais), segurança, planejamento e gestão etc. Portanto, capriche nessa proposta!

### 3.9 Exercícios de fixação

11. O que faz um problema receber o adjetivo “público”?
12. Para debater: por que um problema público como o excesso de acidentes automobilísticos nas rodovias brasileiras é difícil de ser resolvido?
13. Para debater: qual é a causa principal do excesso de acidentes automobilísticos nas rodovias brasileiras? É a imprudência dos motoristas? É a imperícia dos motoristas? São as condições das estradas? É a falta de sinalização adequada? É a falta de duplicação em rodovias de grande movimentação? É o sistema de transporte nacional inteiro que se baseia nas rodovias a despeito de outras opções?
14. O que é o ciclo de políticas públicas? Para que serve?
15. O que é agenda da mídia? O que é agenda política? O que é agenda formal?
16. Quais são os três requisitos ou condições para que um problema entre na agenda política?
17. Quais são os mecanismos de indução do comportamento à disposição do *polycymaker*?
18. De que forma o modelo da lata do lixo/modelo dos fluxos múltiplos se distingue dos outros três modelos de tomada de decisão?
19. O que são os modelos *top-down* e *bottom-up* de implementação?
10. O que são critérios; indicadores e padrões de avaliação?
11. Por que é difícil fazer com que uma política pública seja extinta? Dê um exemplo de política pública que continua em vigor (por exemplo, um programa, uma lei, uma organização etc.), mesmo não havendo mais necessidade dela.

### 3.10 Referências do capítulo

- ANDERSON, C. W. The place of principles in policy analysis. *American Political Science Review*, v. 73, n. 3, p. 711-723, set. 1979.
- BOBBIO, L. Decisione. In: CAPANO, G.; GIULIANI, M. *Dizionario di Politiche Pubbliche*. Roma: Carocci, 2005.
- BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Diccionario de Política*. 12. ed. v. 2. Brasília: Editora da UnB, 2002.

- COBB, R. W.; ELDER, C. D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17 n. 1, p. 1-25, 1972.
- COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, set.-out. 2003.
- DE LEON, P. A theory of policy termination. In: MAY, J. V.; WILDAVSKY, A. B. (Orgs.) *The policy cycle*. Beverly Hills: Sage Publications, 1978.
- DUNN, W. N. *Public policy analysis: an introduction*. 2. ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1993.
- FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.
- GIULIANI, M. Policy termination. In: CAPANO, G.; GIULIANI, M. *Dizionario di Politiche Pubbliche*. Roma: Carocci, 2005.
- HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.) *Políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília: Editora da UnB, 2009.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown, 1984.
- LINDBLOM, C. E. The science of “muddling through”. *Public Administration Review* v. XIX, n. 2, p. 79-88, 1959.
- MENY, Y.; THOENIG, J. C. *Le politiche pubbliche*. Bolonha: Il Mulino, 1991.
- OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999.
- O'TOOLE JR., L. J. Interorganizational relations in implementation. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.) *Handbook of public administration*. Londres/Califórnia: Thousand Oaks/Sage Publications, 2003.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- REZENDE, F. da C. Razões da crise de implementação do estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, p. 111-121, nov. 2002.
- SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SABATIER, P. A. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SEAL, W.; BALL, A. Regulating corporate performance and the managerialization of local politics. *International Public Management Review*, v. 6, n. 1, p. 117-137, 2005.

SECCHI, L. Agenda building in Brazilian municipalities: when and how citizens participate. In: FRANZKE, J. (Org.) *Making civil societies work*. 1. ed. Potsdam: Editora da Universidade de Potsdam, 2006. p. 109-124.

SIMON, H. A. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. Nova York: Macmillan, 1947.

SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984.

SUBIRATS, J. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madri: Inap, 1989.

WILDAVSKY, A. B. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Little Brown, 1979.

WILSON, W. The study of administration. *Political Science Quarterly*, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

## Instituições no processo de política pública

Após abordar a dimensão de conteúdo (tipos de política pública) e a dimensão temporal das políticas públicas (a dinâmica do processo de política pública), vamos apresentar a dimensão espacial, ou seja, onde as políticas públicas acontecem.

O analista de políticas públicas pode responder a indagações de tipo espacial referindo-se à cidade, ao estado ou ao país onde a política pública foi estabelecida. Ou, ainda, pode preferir distinguir em que esfera de poder a política pública foi formulada: Executivo, Legislativo, Judiciário ou não governamental. Mas, especificamente, a dimensão espacial pode ser visualizada em níveis mais detalhados, por exemplo, no plenário da Câmara, no plenário do Senado, em determinada comissão legislativa ou em um fórum legislativo consultivo com a participação da sociedade civil.

É sabido que a dinâmica política – assim como a dinâmica de construção das políticas públicas – varia substancialmente nos diferentes lugares em que ela se desenvolve. Um exemplo disso é a diferença entre a dinâmica política predominante em um sistema multipartidário, que se baseia na construção de coalizões entre partidos, e a dinâmica política em um sistema bipartidário, no qual coalizões são improváveis. Em suma, conhecer o contexto onde a política acontece é muito importante para entender a dinâmica política, os comportamentos dos atores e os efeitos das políticas públicas.

Nos estudos de políticas públicas, a dimensão espacial é traduzida como contexto institucional. As políticas públicas se desenvolvem em um cenário político e o conjunto das instituições é esse cenário.