

Antonio Gonçalves de Oliveira  
Beatriz Jackiu Pisa  
Sonia Maria Augustinho  
(Organizadores)

# **GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA**

## **ASPECTOS ESSENCIAIS**

Curitiba  
UTFPR Editora  
2016

© 2016 Editora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons -  
Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

*Esta licença permite o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es), mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.*

Disponível também em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/>>.

---

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

G393    Gestão e governança pública : aspectos essenciais. / Antonio Gonçalves de Oliveira, Beatriz Jackiu Pisa, Sonia Maria Augustinho (org.). – Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.  
336 p. : il.

ISBN: 978-85-7014-184-2

1. Administração pública. 2. Governança corporativa. 3. Finanças públicas.  
4. Serviço público – Qualidade. I. Oliveira, Antonio Gonçalves de, org. II. Pisa, Beatriz Jackiu, org. III. Augustinho, Sonia Maria, org. IV. Título.

CDD (23. ed.) 351

---

Bibliotecária: Maria Emília Pecktor de Oliveira CRB-9/1510

#### **Coordenação editorial**

Camila Lopes Ferreira  
Emanuelle Torino

#### **Projeto gráfico, capa e editoração eletrônica**

Tarliny da Silva

#### **Normalização**

Laudicena de Fátima Ribeiro

#### **Revisão gramatical e ortográfica**

Adão de Araújo

#### **UTFPR Editora**

Av. Sete de Setembro, 3165  
80.230-901 - Curitiba – PR  
[www.utfpr.edu.br](http://www.utfpr.edu.br)

MARCELO RODRIGUES DA SILVA  
SILVANA NAKAMORI  
CHRISTIAN LUIZ DA SILVA

# POLÍTICAS PÚBLICAS

## AÇÕES ESSENCIAIS DO GOVERNO PARA O ESTADO

### OBJETIVOS

1. Introduzir o conceito de Políticas Públicas sob a ótica de diversos autores.
2. Abordar as características e as tipologias de análise de políticas públicas.
3. Apresentar o processo de elaboração de políticas públicas, bem como os atores envolvidos neste processo.
4. Concluir enfatizando a importância das políticas públicas, como ações essenciais do Governo para o Estado.



# INTRODUÇÃO

Com a adoção de políticas restritivas de gasto e as novas visões sobre o papel dos governos, o campo de conhecimento denominado políticas públicas ganhou importância em países como o Brasil. Contudo, o nascimento das políticas públicas como área de conhecimento e disciplina acadêmica se dá nos Estados Unidos, tendo como ênfase os estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2007).

Segundo Souza (2007), os EUA romperam e pularam etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas na área de políticas públicas, onde a análise enfocava mais o Estado e suas instituições e menos o resultado da ação dos governos. Dessa forma, na Europa o campo de estudos aparece como desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado. Nos EUA, nasce o estudo de políticas públicas na academia com estudos que enfatizam a ação dos governos.

Souza (2007) afirma que os **país** da área de políticas públicas são quatro:

- a) H. Laswell (1936), que introduz a expressão *policy analysis*;
- b) H. Simon (1957), que introduz o conceito de *policy makers*;
- c) C. Lindblom (1959,1979), que propôs a incorporação de outras variáveis como relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório à formulação e análise de políticas públicas;
- d) D. Easton (1965), que define política pública como um sistema.

Assim, políticas públicas gozam de igual importância acadêmica e política, especialmente em tempos recentes, mesmo para alguns autores que questionam a capacidade do Estado de cumprir com sua **função social**, em face de problemas sociais espalhados por todo o globo e a intensificação das necessidades de políticas sociais (OURIQUES, 2001). Entende-se, porém, que esse fato amplia a necessidade de estudar o tema.

Contudo, não se confunde políticas públicas com políticas sociais, pois as “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do con-

teúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2010, p. 1). Dessa forma, os estudos em políticas públicas se concentram no processo e em responder questões como **por quê** e **como**, enquanto os estudos em políticas sociais se concentram nas consequências da política e em responder questões como **o que a política faz ou fez**, tendo o processo apenas como pano de fundo (SOUZA, 2007).

Desse modo, como produtos de um intrincado processo de pressões políticas exercidas por grupos da sociedade civil, bem organizados e influentes politicamente, e das predisposições políticas do governo em se sensibilizar acerca dessas pressões, surgem as políticas públicas (MENDES et al., 2010).

O objetivo deste capítulo é detalhar o conceito de Políticas Públicas sob a ótica de diversos autores, bem como abordar as características e as tipologias de análise de políticas públicas. Em seguida, apresenta-se o processo de elaboração de políticas públicas, bem como os atores nele envolvidos. Conclui-se o capítulo enfatizando a importância das políticas públicas, como ações essenciais do Governo para o Estado.

## CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

Inicialmente, cabe diferenciar **política** de **política pública**, distinção fundamental para o estudo de políticas públicas no âmbito da ciência política, em função do amplo, diversificado e impreciso uso do termo política.

Rua (2009), por exemplo, recorre a termos do vernáculo inglês, uma vez que em português a mesma palavra adquire diversas conotações. Cite-se, a propósito, que em inglês *politics* diz respeito às atividades políticas, ou seja, uso de diversos procedimentos que expressam relação de poder e têm por finalidade atingir solução pacífica de conflitos atrelados a decisões públicas.

Por sua vez, *policy* se refere a formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, dos temas que afetam, mobilizam e geram conflitos na coletividade. Assim, Rua

(2009) resume que políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*) e compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à adoção imperativa de valores envolvendo bens públicos.

Souza (2007) afirma que não existe uma única, tampouco melhor, definição de política pública. Na definição clássica de Lowi (apud REZENDE, 2004, p. 13), política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”.

Já para Souza (2007, p. 69), política pública é “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)”.

Para Secchi (2010, p. 2), “política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Contudo, para o referido autor, qualquer definição de política pública não está imune às idiossincrasias de quem a elabora e não há um consenso por conta de diferentes respostas para três questões básicas:

- a) se políticas públicas são elaboradas exclusivamente por entes estatais ou também por não estatais;
- b) se políticas públicas também se referem à omissão ou negligência;
- c) se apenas diretrizes estruturantes (estratégicas) são consideradas políticas públicas ou as diretrizes operacionais também poderiam ser assim consideradas.

Em resposta à primeira pergunta, Secchi (2010) defende a abordagem multicêntrica, ou seja, entende que políticas públicas podem ser elaboradas por atores estatais e não estatais (mercado, governo, terceiro setor). Quanto à segunda pergunta, o autor defende que omissão e negligência não podem ser consideradas políticas públicas. Por fim, à terceira pergunta o autor argumenta que o nível de operacionalização da diretriz não é um bom critério de reconhecimento de política pública e se posiciona no sentido de que diretrizes estratégicas, intermediárias e operacionais podem ser políticas públicas. Para esse autor, o conceito

está ligado à tentativa de enfrentamento de um problema público, independentemente do nível de análise e operacionalização.

Por problema público, Secchi (2010) entende que este é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública. Contudo, alerta que, para um problema se tornar público, é necessário que os atores políticos intersubjetivamente o considerem um problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade).

Assim, conclui Souza (2007) que as diferentes definições de políticas públicas, fruto de abordagens diferentes, assumem, como regra geral, uma visão holística do tema em uma perspectiva. Nesse enfoque, o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses sejam considerados, ainda que os autores atribuam importâncias diferentes a esses fatores.

## A CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

A partir de Fukuyama (2004), considera-se existir uma relação direta entre as políticas públicas e o poder, entende-se que as políticas públicas tendem a buscar legitimar e privilegiar a ideologia, ou concepção, que existe num determinado ambiente social.

Para entendimento das relações existentes entre o Estado e a Sociedade, utiliza-se um modelo teórico, que acaba por ser um determinante essencial para os resultados obtidos na elaboração ou na análise de uma política pública, ou seja, na sua descrição e na explicação das causas e consequências de uma determinada ação governamental. Dessa forma, os resultados obtidos por uma política pública tendem a expressar a concepção teórica ou a visão que os formuladores adotaram em sua criação.

Para esses autores, existem duas formas principais de concepção de política pública, do ponto de vista da participação da sociedade: a política pública vista como **o Estado em ação** e a política pública vista como uma **construção social**.

A primeira forma compreende a política pública como **o Estado fazendo**, de modo que, sob essa ótica, em vez de centrar seu estudo na

relação Estado-Sociedade, a análise desloca seu foco de investigação para a atividade concreta do Estado, considerada uma variável independente. Tal concepção se mostra mais apropriada para o planejamento normativo e/ou para o estado de poder centralizado.

A segunda forma enfoca a política pública como **uma construção coletiva**. Nessa interpretação, as políticas públicas resultam da interação entre atores coletivos e individuais (associações de classe, sindicatos, instituições governamentais e não governamentais, empresas privadas, entre outros), que se relacionam de maneira estratégica para articular e fazer valer seus interesses. Em oposição à primeira, esta concepção é mais apropriada para ambientes democráticos e/ou Estados em que o poder está suficientemente descentralizado (QUEIROZ, 2007).

## TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MODELOS DE FORMULAÇÃO E ANÁLISE

Diversos autores propuseram tipologias para o entendimento deste objeto de estudo. Por tipologia entende-se um esquema de interpretação e análise de um fenômeno tendo por base variáveis e categorias analíticas (SECCHI, 2010). Para Souza (2007), dentro do campo específico da política pública, alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos.

Destacam-se as tipologias e modelos descritos a seguir.

### TIPOLOGIA DE LOWI

Data de 1964, está baseada no critério de impacto esperado na sociedade e identifica quatro tipos de políticas públicas:

- a) política regulatória: estabelecimento de padrões;
- b) política distributiva: geração de benefícios concentrados para grupos específicos com custos difusos para toda a coletividade;

- c) política redistributiva: concessão de benefícios concentrados para grupos específicos com custos concentrados em outros grupos específicos;
- d) políticas constitutivas: definição de competências e regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas (SECCHI, 2010).

Por conseguinte, cada uma dessas políticas públicas gera pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, afirma Souza (2007), de tal forma que o processo dentro do sistema político se dá também de forma diferente.

Souza (2007) a chama de Tipo da Política Pública, e considera esta a mais conhecida das tipologias sobre políticas públicas, construída por meio de uma máxima: **a política pública faz a política**.

## TIPOLOGIA DE WILSON

Datada de 1983, está baseada no critério da distribuição dos custos e benefícios da política pública perante a sociedade (SECCHI, 2010). O Quadro 1 ilustra os quatro tipos de políticas identificados por Wilson.

|            |              | Custos                |                                 |
|------------|--------------|-----------------------|---------------------------------|
|            |              | Distribuídos          | Concentrados                    |
| Benefícios | Distribuídos | Política majoritária  | Política empreendedora          |
|            | Concentrados | Política clientelista | Política de grupo de interesses |

Quadro 1 – Tipos de políticas identificados por Wilson

Fonte: Wilson (1983 apud SECCHI, 2010).

Os tipos de políticas identificados por Wilson encontraram, em parte, paralelo na tipologia de Lowi, equivalendo a política de tipo clientelista de Wilson à política distributiva de Lowi, e a política de grupo de interesses de Wilson, à política redistributiva. Já a política empreendedora de Wilson, na qual os benefícios são coletivos e os custos concentrados em certas categorias, não encontra paralelo em Lowi. Também as políticas majoritárias de Wilson não encontram paralelo em Lowi, contudo são

as mais numerosas em exemplos, pois se constituem em políticas cujos custos e benefícios são distribuídos pela coletividade.

## TIPOLOGIA DE GORMLEY

Segundo Secchi (2010), esta tipologia se distingue pelo nível de saliência e de complexidade. Para Gormley (apud SECCHI, 2010), se um analista for hábil em categorizar corretamente uma política pública dentre as opções constantes no Quadro 2, pode prever comportamentos de políticos, burocratas, cidadãos e meios de comunicação, assim como conjecturar mecanismos de decisão e patologias do processo decisório que possam aparecer.

|           |       | Complexidade                 |                         |
|-----------|-------|------------------------------|-------------------------|
|           |       | Alta                         | Baixa                   |
| Saliência | Alta  | Política de sala operatória  | Política de audiência   |
|           | Baixa | Política de sala de reuniões | Política de baixo calão |

Quadro 2 – Tipos de políticas identificados por Gormley  
Fonte: Gormley (1986 apud SECCHI, 2010).

Na visão de Secchi (2010), a tipologia de Gormley (1986) é inovadora, na medida em que constrói categorias em função do grau de impacto que produz nas pessoas:

- a) se afeta número representativo de pessoas;
- b) da complexidade em relação ao conhecimento necessário à sua elaboração.

## TIPOLOGIA DE GUSTAFSSON

Segundo Secchi (2010), esta tipologia baseia-se no conhecimento e intenção do *policymaker*, isto é, do formulador de políticas públicas. Esta tipologia está graficamente apresentada no Quadro 3.

|                                                |              | Intenção de implementar a política pública |                      |
|------------------------------------------------|--------------|--------------------------------------------|----------------------|
|                                                |              | Sim                                        | Não                  |
| Conhecimento para a elaboração e implementação | Disponível   | Política real                              | Política simbólica   |
|                                                | Indisponível | Política pseudopolítica                    | Política sem sentido |

Quadro 3 – Tipos de políticas identificados por Gustafsson

Fonte: Gustafsson (1983 apud SECCHI, 2010).

O modelo propõe quatro categorias ligadas à atuação dos atores, que espelham a real intenção e efetividade que as políticas públicas carregam desde a sua concepção, que influenciarão diretamente na capacidade de alcançar os resultados.

O modelo de Gustafsson (1983), assim como o dos demais autores, trabalha com a variável do conhecimento, porém é inovador ao categorizar esse conhecimento e quando relaciona o conhecimento necessário para a formulação e implementação de políticas públicas à intenção dos atores envolvidos na elaboração e implementação das soluções propostas (SECCHI, 2010).

## TIPOLOGIA DE BOZEMAN E PANDEY

Segundo Bozeman e Pandey (2004 apud SECCHI, 2010), esta tipologia utiliza os conteúdos das políticas públicas, com a categorização em conteúdos técnicos ou políticos. Esta tipologia está graficamente apresentada na Figura 1.

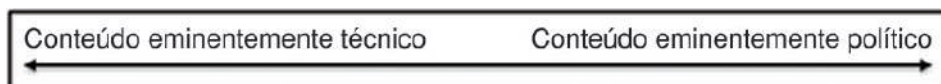


Figura 1 – Tipologia de Bozeman e Pandey

Fonte: Bozeman e Pandey (2004 apud SECCHI, 2010).

Observa-se que a tipologia de Bozeman e Pandey (2004) categoriza apenas uma variável, de conteúdo polarizado em técnico ou político, podendo ser mais técnico em algumas fases (identificação de problemas, formulação de alternativas de solução e implementação) e mais político em outras (formação da agenda, tomada de decisão e extinção).

## INCREMENTALISMO

Foi criada por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992), citados em Souza (2007). Este modelo denota que as decisões dos governos seriam incrementalistas e pouco substantivas, pois não partiriam do zero e sim de modelos já existentes. Também revela que, por causa do incrementalismo, há dificuldade de surgir novas políticas públicas e de rever as existentes.

## O MODELO *GARBAGE CAN*

Citado por Souza (2007), este modelo, também conhecido como **lata de lixo**, foi criado por Cohen, March e Olsen (1972). Afirma existirem inúmeros problemas e poucas soluções, e estas não seriam criteriosamente analisadas e as soluções viriam do que se teria na ocasião pelos decisores. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas.

## COALISÃO DE DEFESA

Souza (2007) menciona que este modelo é de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), que defendem que a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas, com relativa estabilidade, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública.

Dessa forma, cada subsistema integrante de uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem por fatores como valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem para dar resposta aos inúmeros atores da arena política.

## ARENAS SOCIAIS

Para Souza (2007), nesta tipologia, política pública é iniciativa dos empreendedores políticos ou de políticas públicas, face a uma cir-

cunstância ou evento se tornar necessariamente um problema para o qual a população demanda alguma solução.

Assim, os formuladores de políticas públicas (*policy makers*) do governo passam a contemplar certas questões e desprezar outras. Esses empreendedores formam a comunidade de políticas públicas (*policy community*) e se dispõem a investir recursos aguardando retorno imediato, por uma política pública que satisfaça suas demandas.

A atuação nas arenas é imprescindível para a sobrevivência e o êxito de uma ideia e colocação do problema na agenda pública, podendo mobilizar a população através das diversas redes sociais.

O vigor dessa tipologia consiste no fato de permitir investigar os padrões das relações entre indivíduos e grupos. Ela parte do estudo de situações concretas para investigar a integração entre estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores que reforçam a importância das arenas sociais (SOUZA, 2007).

## PROCESSO DE ELABORAÇÃO E CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Secchi (2010), o processo de elaboração de políticas públicas pode ser entendido a partir do ciclo de políticas públicas, que é um esquema que permite visualizar e interpretar a vida de uma política pública mediante a organização desta em fases sequenciais e interdependentes. Destaca-se que a visão linear do ciclo de políticas públicas tem sofrido diversas críticas por não considerar os efeitos de retroalimentação e da interação entre formulação, implementação e avaliação (MENICUCCI, 2007).

Contudo, ainda que a dinâmica real não se apresente desta forma, Secchi (2010) defende a utilidade do ciclo pela organização de ideias, simplificação da complexidade e auxílio aos políticos e analistas de políticas públicas. Nesse sentido, divide-se o ciclo de políticas públicas em sete fases principais, conforme a Figura 2.

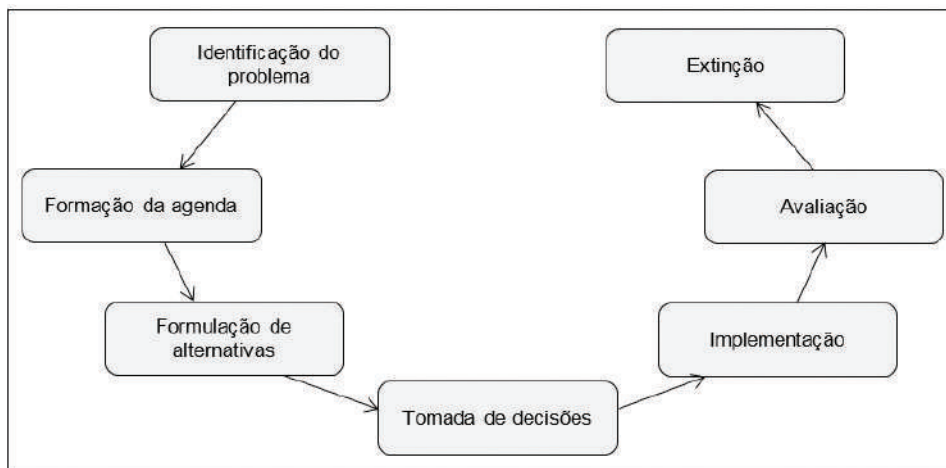


Figura 2 – Ciclo de políticas públicas

Fonte: Secchi (2010, p. 33).

Passa-se então a detalhar cada uma das fases do ciclo de política públicas:

## IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Resumidamente, trata-se da fase da identificação dos problemas políticos por meio da demanda de indivíduos e grupos de ação governamental (SILVA; BASSI, 2011).

Para Sjöblom (1984 apud SECCHI, 2010), a identificação do problema público envolve três etapas interligadas:

- a) **etapa 1 – Percepção do problema:** ocorre quando determinada situação pública insatisfatória afeta a percepção de muitos atores relevantes. Contudo, destaca-se que um problema público não existe senão na cabeça das pessoas e, portanto, é um conceito subjetivo ou, melhor, intersubjetivo;
- b) **etapa 2 – Definição ou delimitação do problema:** significa definir e sintetizar a essência do problema. É quando são criados os norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos e avaliações. Assim, a delimitação de um problema público é crucial para a elabo-

ração de uma política pública. Assinala-se, porém, que qualquer definição oficial do problema é efêmera, pois nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos são redefinidos e adaptados pelos atores envolvidos, como políticos, burocratas e os próprios destinatários da política pública;

- c) **etapa 3 – Avaliação da possibilidade de resolução:** nesta etapa são visualizadas potenciais soluções para o problema, pois, como se costuma dizer, um problema sem solução não é um problema. Obviamente, nem sempre elaboram-se as políticas públicas para resolver completamente um problema; às vezes o objetivo é apenas mitigá-lo ou diminuir suas consequências negativas. Contudo, destaca-se que um problema que não apresenta solução dificilmente é identificado socialmente.

Por fim, acentua-se que, frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para atribuir relevância política a um problema em particular (FREY, 2000).

## FORMAÇÃO DA AGENDA

Nesta fase do ciclo, delibera-se se um tema será incluído, excluído ou postergado, na pauta política atual. Assim, entende-se por agenda o conjunto de problemas ou temas considerados relevantes (SECCHI, 2010). É quando a mídia e os órgãos públicos oficiais focalizam problemas públicos específicos para definir decisões (SILVA; BASSI, 2011).

A formação da agenda pelo governo recebe enfoques diferentes (SOUZA, 2007):

- a) foco nos problemas: entende que problemas entram na agenda quando se reconhece que requerem alguma ação;
- b) foco na política: entende que é construída a consciência coletiva acerca de determinado tema, construção esta que se dá mediante processo eleitoral, mudança de governos, mudança de ideologias, aliado à força/fraqueza de grupos de inte-

resses. Assim, essa construção é determinante na definição da agenda;

- c) foco nos participantes: entende que os atores visíveis (isto é, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão) definem a agenda, e os atores invisíveis, tais como, acadêmicos e burocracia, definem as alternativas.

## FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS

Nesta etapa ocorre o desenvolvimento da proposta de política pelo interesse dos grupos e atores do processo (SILVA; BASSI, 2011).

As alternativas de solução são formuladas mediante o escrutínio formal ou informal das consequências do problema, bem como dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível (SECCHI, 2010).

Construir alternativas implica na elaboração de métodos, programas, estratégias ou ações que visem alcançar os objetivos estabelecidos, considerando que um mesmo objetivo pode ser atingido de diversas maneiras por vários métodos. Dessa forma, é importante ter clareza quanto aos objetivos para direcionar e definir alternativas para as fases posteriores de tomada de decisão, implementação e avaliação.

O estabelecimento desses objetivos reúne os políticos, analistas de políticas públicas e atores envolvidos no processo para descreverem os resultados que esperam da política pública (SECCHI, 2010).

Na comparação entre as alternativas formuladas, pode-se recorrer a três técnicas (DUNN, 1993 apud SECCHI, 2010):

- a) projeções: prognósticos empírico-indutivos que se baseiam na prospecção de tendências presentes ou identificadas historicamente, a partir de dados apresentados em séries temporais;
- b) predições: a partir do aceite de teorias, proposições ou analogias, tenta-se prever as consequências de determinadas políticas;
- c) conjecturas: juízos de valor criados a partir de aspectos intuitivos, como experiências anteriores dos profissionais envolvidos, ou aspectos emocionais dos formuladores de políticas públicas.

Esses três processos têm o condão de auxiliar no processo de decisão de forma mais técnica possível. É preciso considerar ainda que as alternativas se diferenciam umas das outras, cada qual exigindo, portanto, diferentes recursos financeiros, materiais, humano e técnico, tendo, assim, oportunidades diferentes de ser eficaz (SECCHI, 2010).

Contudo, os formuladores de políticas públicas tendem a optar pela continuidade de programas já existentes, face à dificuldade de pesquisar e analisar todas as alternativas possíveis, por não disporem de tempo, informações e recursos necessários (SILVA; BASSI, 2011).

## TOMADA DE DECISÕES

Nesta etapa é preciso escolher a mais apropriada dentre as várias alternativas de ação. Normalmente, precede o ato de decisão propriamente dito, conflitos e acordos envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um **programa de compromisso** já negociado, antecipadamente, entre os atores políticos mais relevantes. Nesta fase do ciclo político, decisões **verdadeiras**, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções (FREY, 2000).

Secchi (2010) identifica três formas de entender como se dá o processo de tomada de decisão das alternativas para os problemas públicos, conforme Figura 3.

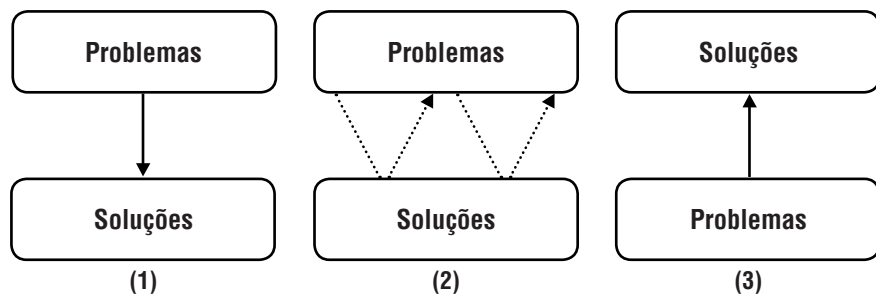


Figura 3 – Dinâmica de escolha de alternativas de solução para problemas públicos

Fonte: Adaptado de Secchi (2010, p. 40-41).

Dessa forma, o processo assume que:

- a) têm-se os problemas e procuram-se soluções;
- b) os problemas se ajustam às soluções e as soluções aos problemas;
- c) têm-se as soluções e procuram-se problemas.

## A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Nesta fase, de acordo com O'Toole Jr. (2003 apud SECCHI, 2010), regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações. Assim, o estudo desta etapa é muito importante:

A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e 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 (SECCHI, 2010, p. 45).

Idealmente, para que o processo de implementação alcance seus objetivos, são necessárias algumas pré-condições (RUA, 1997 apud SILVA; BASSI, 2011):

- a) o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes em todas as etapas do processo;
- b) a alternativa a ser implementada deve ser baseada em uma teoria adequada sobre a relação direta entre causa (problema) e efeito (solução);
- c) deve haver apenas uma agência implementadora, com autonomia e independência de outras agências;
- d) deve haver total compreensão e consenso durante todo o processo, em relação aos objetivos a serem alcançados;
- e) as tarefas de cada participante devem estar claras e compreendidas;

- f) é necessário haver perfeita comunicação entre os vários atores do programa, com obediência à hierarquia estabelecida.

## AVALIAÇÃO

A fase de avaliação, segundo Anderson (1979, p. 711 apud SECCHI, 2010, p. 49), “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”. Para a correta avaliação, é necessário estabelecer critérios que se fundamentem em entendimentos valorativos da realidade e forneçam parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal (SECCHI, 2010).

Nesse sentido, as avaliações podem causar constrangimentos públicos para os governantes, se os resultados forem julgados insatisfatórios, ou legitimar a própria política, com ganhos políticos para os governantes, se os resultados forem satisfatórios.

Há vários critérios a utilizar, dentre os quais se destacam: economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade. A partir dos critérios escolhidos para a avaliação, são estabelecidos os indicadores de resultados e os parâmetros de comparação.

Contudo, alerta Arretche (1998 apud SILVA; BASSI, 2012), que a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade pode ter pouca importância na adoção, reformulação ou supressão de uma política pública, em vista da forte influência no processo decisório.

Para Secchi (2010, p. 51), “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”.

Ainda quanto à avaliação, esse autor destaca que avaliações completas e significativas são difíceis de realizar e que, considerando as informações e o tempo necessários, a avaliação sistemática é uma tarefa dispendiosa. Além disso, durante o processo de avaliação, aparecem várias dificuldades, a exemplo de objetivos imprecisos, multicausalidade, resistência dos avaliados, dentre outros.

A avaliação de uma política pública pode acarretar em três circunstâncias (SECCHI, 2010):

- a) continuação da política pública da forma que está, caso as adversidades sejam pequenas;
- b) reestruturação marginal de aspectos práticos da política pública, caso as adversidades existam mas não comprometam a política pública como um todo;
- c) extinção da política pública, caso os problemas de implementação sejam insuperáveis.

## EXTINÇÃO

Nos países desenvolvidos, a partir da década de 1970, os estudos sobre a extinção de políticas públicas ganham impulso, em virtude de terem sido colocadas em xeque várias políticas sociais vinculadas ao estado de bem-estar social (SECCHI, 2010).

Basicamente, existem três causas da extinção de uma política pública (GIULIANI, 2005 apud SECCHI, 2010):

- a) percebe-se como resolvido o problema que originou a política;
- b) percebe-se como ineficazes os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública;
- c) o problema, ainda que não resolvido, perde importância e sai das agendas políticas e formais.

Segundo Secchi (2010), cada tipo de política oferece resistências pertinentes ao seu *métier*, o que dificulta a sua extinção: a redistributiva, em virtude do alto grau de conflito entre grupos beneficiários e grupos pagadores; a distributiva, em virtude da dificuldade que a coletividade enfrenta para lutar contra interesses concentrados, mesmo que vindos de um pequeno grupo. Por sua vez, a regulatória e a constitutiva, apesar de mais fáceis, se deparam na inércia do sistema.

Face à dificuldade de extinção de políticas públicas, estas dependem de janelas de oportunidade para ocorrer. Assim, ocasiões de reformas ministeriais, mudanças de mandato executivo e legislativo e aprovação de orçamentos, são exemplos de situações raras, passageiras e pontuais, onde políticas públicas ineficazes podem ser extintas ou substituídas (SECCHI, 2010).

# ATORES NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pode-se conceituar atores dentro de um processo de políticas públicas como indivíduos, grupos ou organizações que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados de determinada política pública. Dessa forma, os atores exercem influência sobre a entrada ou não de determinado tema na agenda pública, mediante a sensibilização da opinião pública sobre problemas de relevância coletiva (SECCHI, 2010).

Salienta-se que os atores têm comportamentos dinâmicos conforme os papéis que desempenham e os interesses que carregam em determinado momento, mediante alocação de recursos, construção de coalizações e resolução de conflitos em um cenário político.

Secchi (2010) estabelece duas categorias de atores: governamentais e não governamentais. Esta categorização é detalhada na Figura 4.

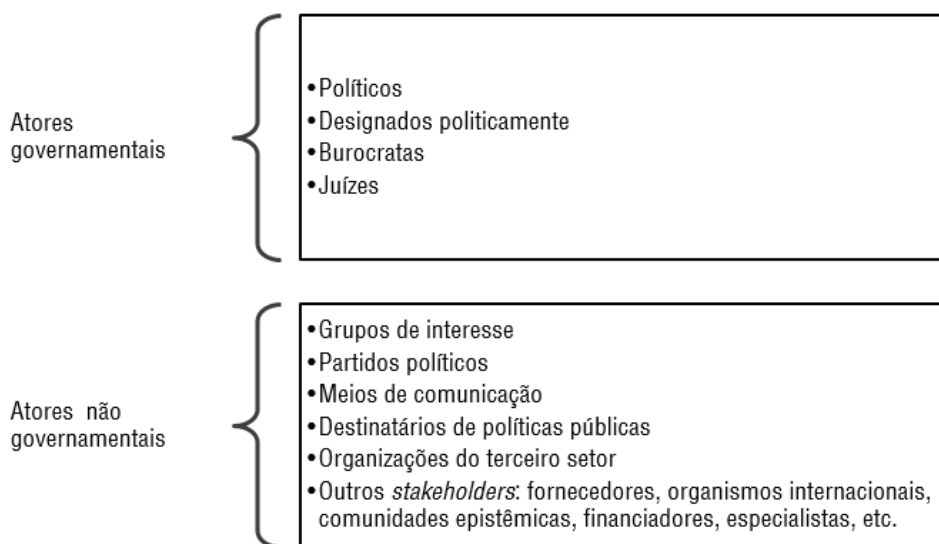


Figura 4 – Categoria de atores

Fonte: Secchi (2010).

Dentre os atores governamentais, os políticos representam os interesses da coletividade e, investidos em cargos nos Poderes Executi-

vo ou Legislativo, possuem legitimidade para propor e implementar políticas públicas. Os burocratas são aqui vistos como o corpo de funcionários públicos concursados que tem como missão manter a administração pública ativa, apesar dos ciclos eleitorais, com base na competência técnica e experiência adquirida.

Entre os primeiros, políticos, e os últimos, burocratas, existem os designados politicamente, que exercem funções de chefia, direção e assessoramento por indicação do político eleito. Por sua vez, os juízes são considerados atores governamentais pela competência de julgar a aplicação de uma lei, de modo que os juízes estão mais intimamente ligados às políticas regulatórias.

Já no âmbito dos atores não governamentais, há os grupos de interesse ou grupos de pressão, constituídos de pessoas que se organizam e voluntariamente utilizam recursos para influenciar decisões e políticas públicas, a exemplo dos sindicatos, associações comerciais, grupos ambientalistas.

Destacam-se ainda, como atores não governamentais, os partidos políticos, organizações formalmente constituídas em torno de um projeto político visando ser protagonista no processo de decisão pública ou mesmo influenciá-lo.

Por fim, outro ator não governamental que merece destaque são os meios de comunicação, isto é, a mídia, que tem o papel de difusor de informações e de controle em relação à esfera política e a atuação da administração pública, sendo, assim, importante no processo de *accountability*.

Cabe ressaltar, porém, que o fato de alguns atores estarem dentro da mesma categoria, governamental ou não, não significa que têm comportamentos ou interesses semelhantes, mas, sim, que cada contexto determina o comportamento dos atores em questão (SECCHI, 2010).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou o tema Políticas Públicas, considerado importante na sociedade atual, pois somente com políticas públicas social-

mente validadas e executadas com base nos princípios legais, o Estado cumpre sua missão de realizar o bem público. Entretanto, são necessárias avaliações periódicas visando à correção da política para o País poder garantir que os direitos sociais previstos no art. 6º da Carta Magna, como educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança e a previdência social, entre outros, sejam alcançados.

Para garantir esses direitos, os governos devem selecionar os programas de políticas públicas para executar durante o período de seu mandato e esforçar-se para alcançar êxito em sua implementação.

Nesse sentido, é importante o governo possuir a capacidade de governança, ou seja, a capacidade de formular e implementar suas políticas, aliadas à participação da sociedade. Dessa forma, as políticas públicas serão ações essenciais do Governo para o fortalecimento do Estado.

## REFERÊNCIAS

BOZEMAN, B.; PANDEY, S. K. Public management decision making: effects of decision content. **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 64, n. 5, p. 553-565, Sep. 2004.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 2 maio 2013.

FUKUYAMA, F. **Construção de Estados**: governo e organização no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2004. 168 p.

MENDES, A. M. C. P. et al. Políticas públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro. In: SILVA, C. L.; SOUZA-LIMA, J. E. (Org.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 4-34.

MENICUCCI, T. A implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007. p. 303-325.

OURIQUES, N. D. Estado e políticas públicas na América Latina. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**: conferências do Seminário Estado e Políticas Sociais no Brasil e textos do relatório parcial do projeto de pesquisa – Programas nas áreas de Educação e Saúde no Estado do Paraná: sua relação com as orientações do BID e BIRD e sua contribuição na difusão das propostas liberalizantes em nível nacional. Cascavel: Edunioeste, 2001. p. 27-42.

QUEIROZ, R. B. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: Ibpex, 2007. 201 p.

REZENDE, F. C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004. 131 p.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Florianópolis: UFSC, 2009. 130 p.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. O uso de estudos prospectivos no processo de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 15, n. 2, p. 315-325, jul./dez. 2011.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, C. L. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local**: instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 15-38.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 65-86.

