**Faculdade UnYLeYa**

**MBA Administração Pública**

**Disciplina: Gestão de Políticas Públicas**

**José Antonio Correa Lages**

**Gestão de Políticas Públicas**

**Brasília 2017**

**Gestão de Políticas Públicas**

**Introdução**

Verificamos nos últimos anos que o tema das políticas públicas e a sua implementação vêm se tornando recorrente no Brasil, principalmente entre os movimentos sociais e nos meios acadêmicos. Mas, infelizmente, até agora não se tornou um tema que merecesse uma atenção maior na agenda política nacional. São muitas as abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que procuram compreender a diversidade dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo dominado pela interdependência assimétrica (FARIA, 2003). São ainda poucos os estudos mais sistemáticos sobre os processos de implementação de políticas públicas, principalmente os de pós-decisão da sua institucionalização. Sobre a efetivação das políticas públicas no Brasil, observamos uma grande fragmentação e descontinuidade de ações e muito desperdício de recursos públicos.

Estamos sempre diante da possibilidade real de vários tipos de conflitos sociais. Para Ruas (1998), a resolução desses conflitos, por meio da coerção, deveria ser alcançada através da política. E o que poderíamos entender aqui por política? Esta seria um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto aos bens públicos. Já a política pública compreenderia o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. A política pública não se confunde com uma decisão política, mas, pelo contrário, supõe diversas ações estratégicas para implementar decisões tomadas. As políticas públicas representam os instrumentos de ação de governos, numa clara substituição dos ‘governos por leis’ (*government by law*) por ‘governos por políticas’ (*government by policies*).

Em suma, políticas públicas são as decisões de governo que influenciam a vida de um conjunto de cidadãos. São os atos que o governo faz ou deixa de fazer e os efeitos que tais ações ou inações provocam na sociedade. O processo de políticas públicas numa sociedade democrática é extremamente dinâmico e conta com a participação de diversos atores em vários níveis. O desejável é que todos os afetados e envolvidos em política pública participem o máximo possível de todas as fases desse processo: identificação do problema, formação da agenda, formulação de políticas alternativas, seleção de uma dessas alternativas, legitimação da política escolhida, implementação dessa política e avaliação de seus resultados. Políticas públicas são aqui entendidas como o "Estado em ação", ou seja, é o Estado implantando um projeto de governo, por intermédio de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

**Construindo uma definição de política pública**

Para Fábio Konder Comparato (2001), “as políticas públicas são programas de ação governamental”. Para ele, a política (*policy*), contraposta à noção de princípio, se refere a uma espécie de padrão de conduta (standard) que assinala um objetivo a ser alcançado, quase sempre a melhoria das condições de vida de uma comunidade. Não se trata aqui apenas de direitos individuais que necessitam ser garantidos, Trata-se, sobretudo, de direitos coletivos. Maria Paula Dallari Bucci chama nossa atenção pela certa proximidade entre as noções de política pública e de plano de governo. Mas aponta uma diferença crucial:

A política é mais ampla que o plano e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados. […] A política pública transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa. Há, no entanto, um paralelo evidente entre o processo de formulação da política e a atividade de planejamento (BUCCI, 1996, p. 135).

As proposições de Comparato e de Bucci nos levam a concluir que as políticas públicas são programas de ação governamental que buscam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a consecução de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Podemos, assim, entender políticas públicas como um conjunto de planos e programas de ação governamental voltados à intervenção no domínio social, por meio dos quais são traçadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, sobretudo na implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição.

É preciso ainda fazer a distinção entre política pública e política de governo. Esta última se refere a um mandato eletivo e pode fazer parte do programa que que o candidato vitorioso apresentou na campanha eleitoral. Aquela, quase sempre, pode atravessar vários mandatos, se apresentando mais como um projeto de Estado e não de governo. Muitas vezes se confunde essas duas categorias com sérios prejuízos para a população. A cada eleição, principalmente quando ocorre mudança de partidos no governo, grande parte das políticas públicas fomentadas pela gestão que deixa o poder é abandonada pela gestão que o assume.

**As políticas públicas e a questão jurídica**

A evolução sociológica do Direito que acompanhou a consolidação do estado democrático de direito impactou profundamente o estudo das políticas públicas no Brasil. O Estado, agora pautado pela defesa dos direitos de liberdade e pela implementação dos direitos sociais, teve que dar uma resposta às profundas fissuras da sociedade brasileira. No Estado constitucional, com as teses do novo constitucionalismo, a função fundamental da Administração Pública é a concretização dos direitos fundamentais positivos, por meio de políticas públicas gestadas no seio do Poder Legislativo ou pela própria Administração, políticas estas formuladas por intermédio de intelecção sociológico-política.

A política pública não é um tema ontologicamente jurídico, mas é originário da ciência política e, sobretudo, da sociologia, onde se sobressai o caráter eminentemente dinâmico e funcional, que contrasta com a estabilidade e generalidade jurídicas. Como diz Comparato:

O interesse sócio-jurídico pelas políticas públicas vem crescendo em simetria com o agigantamento do Poder Executivo, fenômeno próprio do Estado social. Tanto que justifica um reexame da classificação tradicional dos poderes estatais, baseada na supremacia do Poder Legislativo e no papel secundário do Poder Executivo, deslocando o lugar de destaque da lei para as políticas públicas, ou seja, do Estado legislativo para o Estado social, que tem na realização de finalidades coletivas a sua principal fonte de legitimidade. (COMPARATO, 1997, p. 112).

Houve apenas a substituição da lei pela política pública, mantendo-se a mesma separação entre a declaração, a execução e o controle (no sentido de um juízo de revisão). Assim, parece haver uma progressiva substituição da função das leis (sentido omissivo) pela função das políticas (comissivo).

**Conceitos e ciclo de políticas públicas**

As políticas públicas trazem uma multiplicidade de conceitos, etapas e interações entre si. Um verdadeiro *start* para o que estamos falando é a *agenda,* considerada “um conjunto dos problemas que provocam um debate público, incluindo a intervenção ativa dos movimentos da sociedade organizada e das autoridades públicas” (BITTENCOURT, 2017, p. 87). É no contexto de uma *agenda* que se deflagra o fluxo de uma política pública. A partir dela, várias perspectivas tomam seu lugar: as dimensões em cena (politics, policy, polity); o conjunto de agentes que interagem (policy networks); a política pública como uma relação entre insumos, produtos e impactos (policy inputs, policy outputs, policy outcomes) e o padrão de interação entre os agentes (policy arenas).

Chamamos de *ciclo das políticas* a sequência de atividades, do começo ao fim, desde o nascimento de um problema até os resultados das políticas adotadas para resolvê-lo. Cada fase caracteriza-se por atividades concretas, seja do agente público (ex.: o processo decisório nas instâncias oficiais, a gestão burocrática das medidas adotadas, etc.) e a ação coletiva (as pressões dos grupos organizados, as campanhas de imprensa, as manifestações populares de rua, etc.). A cada fase corresponderão atores, relações e compromissos específicos:

as várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político- administrativas que se [nela] encontram tipicamente. (FREY, 2001, p. 226).

Em se tratando de políticas públicas, é muito importante ressaltar que o governo não é o único ator. O governo (assim entendido como os que detém a autoridade formal e o acesso aos instrumentos do aparelho de Estado) é um ator importantíssimo, mas tem necessariamente de interagir com outros muitos atores (movimentos sociais, sindicatos, organizações empresariais, mídia, etc.) e com outros muitos públicos, tanto para levar adiante a sua agenda quanto para responder às agendas que lhe são trazidas por terceiros.

Mas, enfim, como nasce uma política pública? O primeiro equívoco é o da simples descrição, a apresentação de uma lista mais ou menos desconexa de informações genéricas: quando e onde ocorrem os acontecimentos, quem realizou tal ou qual ato público, etc. Outro problema é “o fascínio pela decisão”: o nascimento de uma política pública é assumido como uma função exclusiva da capacidade de decisão de um determinado governante – dele nasce a identificação de um problema e a definição precisa de suas características e soluções.

Assim, a análise da política pública passa a assumir a forma de um estudo do processo decisório:

Qual a psicologia de quem decide, que acontecimentos ocorrem no momento em que se fixam as opções, que raciocínios conduzem às escolhas? Sem dúvida, a decisão é um componente importante de todo o processo de formulação da política. Ao considerá-la, porém, o único fator determinante, o risco de erro (na verdade, a certeza do erro) consiste em ocultar os acontecimentos anteriores à decisão, especialmente as condições em que nasce um problema (até porque a decisão pode ser uma reação aos acontecimentos), e as percepções e opiniões de cada grupo envolvido no problema. (BITTENCOURT, 2017, p. 133).

Um momento importantíssimo do ciclo de uma política pública é o de *decision-making* (tomada de decisão). O momento dessa decisão corresponde ao momento em que se alcança um determinado consenso favorável à inclusão do problema da agenda da ação pública. Ela possui características que a individualizam dentro do processo de formulação de uma política pública (*policy formulation*) (NOGUEIRA, 2006, p. 191) tanto quanto anteriormente, estamos em meio à tarefa de “compreender o problema” (parte dessa compreensão envolve a inserção na agenda, mas parte fica por fazer), para depois “desenvolver as soluções” possíveis.

A tomada de decisão termina por ficar entre a formação da política e a sua implementação. Mas ambas estão profundamente interrelacionadas, com decisões afetando a implementação e a implementação inicial afetando estágios posteriores de tomada de decisão que, por sua vez, afetam implementações posteriores. A tomada de decisão não deve, portanto, ser vista como um processo passivo. Decisões são processos e as decisões iniciais são frequentemente apenas vagos sinais de direção, ensaios iniciais, ou experiências-piloto para posteriores especificações e revisões.

Já um estudo da implementação é um estudo da mudança: como ocorre a mudança, possivelmente como ela pode ser induzida.

É também um estudo da microestrutura da vida política; como as organizações dentro e fora do sistema político conduzem seus negócios e interagem umas com as outras; o que as motiva a agir da forma como agem, e o que as poderia motivar a agir de forma diferente. (JENKINS, 1978. p. 203. apud PARSONS, 1989, pp. 461-462).

E, ao final, temos a Avaliação. É preciso colher, da experiência da ação, o máximo de lições para corrigir erros e melhorar a prática futura. Cada vez em que se está fazendo essa confirmação, com base nos fatos, está entrando em ação um mecanismo de avaliação. Esta é a função básica da avaliação das políticas públicas, entendida como uma parte inseparável da função gerencial das políticas publicas em qualquer nível de governo:

Avaliação, portanto, pode ser entendida como uma atividade consciente de reflexão sobre a ação, baseada em procedimentos sistemáticos de coleta e análise de informações sobre a realidade da organização com a finalidade de emitir opiniões ou avaliações fundamentadas sobre a atividade da organização. Essas opiniões devem ser comunicadas a diferentes interessados e que devem conter recomendações ou subsídios para melhorar a ação e os resultados presentes e futuros. (NIRENBERG; BRAWERMAN; RUIZ, 2003, p. 31).

**Referências**

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Gestão de Políticas Públicas. Faculdade UnYLeYa. MBA Administração Pública, 2017. Disponível em <<http://moodle.posavm.com.br/pluginfile.php/1482497/mod_resource/content/1/Gest%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20-%20FINAL.pdf> > Acessado em 27/08/2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. As políticas públicas e o Direito Administrativo. In Revista Trimestral de Direito Público, n. 13, São Paulo: Malheiros, 1996.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Revista dos Tribunais, ano 86, n. 737, março, São Paulo, 1997.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes. In Revista Brasileira de Ciências Sociais (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais), Vol. 18, Número 51, fevereiro de 2003.

FREY, Klauss. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. In: Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2001.

NIRENBERG, Olga; BRAWERMAN, Josette; RUIZ, Violeta. Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Paidós, 2003.

NOGUEIRA, Octaciano. Introdução à Ciência Política. Brasília: Senado Federal, UNILEGIS, 2006.

PARSONS, Wayne. Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham: Edward Elger Publ., 2001.

RUAS, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: Maria das Graças Ruas; Maria Izabel Valladão de Carvalho. (Org.). O estudo da política. Brasília: Paralelo 15, 1998.