

O PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ENSAIO SOBRE O CICLO E SEUS ESTÁGIOS

Rafaella Cristine da Silva Albuquerque¹

Apresentação

O presente ensaio tem como finalidade sintetizar o ciclo de políticas públicas conceituando os estágios denominados de formação da agenda, formulação, adoção, implementação e por último a avaliação. Os autores que fundamentam esse trabalho são Kingdon, Lindblom, Lowi, Winter, Faria, Cohen, Batista e Domingos, indicados pela Professora Mariana Batista, na disciplina de Políticas Públicas do curso de Mestrado profissional em Políticas Públicas. O ensaio busca também situar em que estágio está inserido o meu Projeto de Pesquisa que trata das Políticas de Avaliação da Educação Superior: contribuições que o processo de avaliação in loco expressa para o efetivo aprimoramento dos cursos superiores de tecnologia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco- IFPE.

Políticas públicas e seus estágios

O conceito de política pública, apesar de existir diversas definições, é resumido na literatura com o Estado em ação. Ela pode ser vista como um ciclo, que compreende um conjunto de estágios que inclui, a formação da agenda; formulação da política; adoção; implementação e por último a avaliação.

Segundo Kingdon (1995), a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão.

O primeiro estágio do ciclo é definido como a formação da agenda, conceituado por Kingdon (1995) como:

A lista de temas ou problemas que são seriamente alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estritamente associada às autoridades competentes. (p. 222)

Além da agenda, existe também o processo de especificação das alternativas conceituado como opções seriamente consideradas de estabelecimento ou reformulação de políticas públicas.

¹ Mestranda em Políticas Públicas pela UFPE. E-mail: rafaella.albuquerque@reitoria.ifpe.edu.br

Ao conceituar agenda, essa forma de focar a atenção em um dado problema limita a capacidade do governo de atender a um conjunto de temas possíveis e requer o entendimento de como os governos estabelecem a sua agenda priorizando alguns temas.

A primeira explicação está na identificação do problema, que entra na agenda quando, com relação ao meio, são discutidos os indicadores, eventos-foco e o feedback, considerando que deve ser realizado algo por eles. A segunda explicação está associada ao fluxo da política, em que os participantes pressionam ou não o governo em decorrência de mudanças na atmosfera política, eleições, configurações partidárias ou ideológica ao Congresso. E a terceira explicação está centrada nos participantes visíveis, como por exemplo o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do congresso, a mídia, partidos políticos.

A definição de alternativas também limita a capacidade do governo, fazendo com que haja a necessidade de se compreender porque umas alternativas ganham mais atenção do que outras.

Na visão de Kingdon (1995) existem dois focos para essa resposta, o primeiro é de que as alternativas são geradas na dinâmica própria das políticas públicas e o segundo se concentra no envolvimento dos participantes relativamente invisíveis, que inclui os acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesse.

Tanto os participantes visíveis e os invisíveis podem agir como um incentivo, quando inserem o tema para o topo da agenda, ou pressionam para que uma determinada alternativa seja identificada como a mais adequada ou atuar como obstáculo, quando são diminuídas as chances de certos problemas ou alternativas serem levadas em consideração.

Na visão de Kingdon (1995), a melhor forma de entender o surgimento de alternativas para políticas públicas é vê-lo como um processo análogo ao processo de seleção natural, conceituado de *Police primeval soup* (sopa política primeva). Isso quer dizer que as ideias surgem, no início, aleatoriamente, chocando umas com as outras, gerando novas ideias, combinações e recombinações.

Essa aleatoriedade é substituída pela seleção de ideias por meio do estabelecimento de critérios que incluem viabilidade técnica, a congruência dos membros da comunidade de especialistas na área, e a antecipação de possíveis restrições, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos. As propostas julgadas inviáveis têm menos chances de sobreviver do que as que satisfazem esses critérios.

No processo de desenvolvimento de políticas públicas, a reelaboração (a junção de elementos já familiares) é mais importante do que a transformação (o aparecimento de formas totalmente novas).

As dinâmicas dos problemas, das políticas públicas e do próprio jogo político têm, cada uma, vida própria. No entanto, em alguns momentos essas três dinâmicas se unem. Um problema urgente

demanda atenção, por exemplo, e uma proposta de política é associada ao problema e oferecida como solução. Assim a completa junção das três dinâmicas aumenta significativamente as chances de um tema se tornar parte de uma agenda de decisão. Por outro lado, conexões parciais têm menos chances de ganhar prioridade dentro de uma agenda de decisões.

Uma janela aberta para políticas públicas constitui uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções ou para chamar atenção para problemas que considere especiais. As janelas são abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto da política. Elas são consideradas previsíveis e imprevisíveis, sendo pequenas e escassas. As janelas abertas apresentam oportunidades para que haja uma ligação completa entre problemas, propostas e política, e assim criam oportunidades de introduzirem pacotes completos com os três elementos para o topo da agenda.

Os *policy entrepreneurs* são pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas que possam lhe favorecer, podendo ser políticos eleitos, funcionários públicos de carreira, lobistas, acadêmicos ou jornalistas. Nenhum deles é predominante no conjunto de *entrepreneurs*. Eles são peças-chave para o processo de amaciamento da dinâmica da tomada de decisão. Eles também estão sempre presentes nas janelas que se abrem, trazendo a tona vários recursos importantes, como reivindicações por audiências, suas conexões políticas e habilidades de negociação, além da sua perseverança. A presença dessa figura aumentam as chances de um item chegar ao topo da agenda. Como podemos perceber são vários os motivos que um tema ou alternativa podem ser inseridos na agenda, entretanto os eventos não ocorrem organizadamente em estágios, passos ou fase. Eles não necessariamente procedem na mesma ordem nos diferentes estudos de caso, pelo contrário, muitas coisas acontecem separadamente em cada caso, para depois se unirem em momentos críticos.

Assim, conclui-se que no estabelecimento da agenda, nem sempre é possível entender o motivo dos assuntos a serem seriamente considerados. Ainda é possível encontrar doses consideráveis de caos, imprevistos, conexões fortuitas e pura sorte.

O segundo estágio do ciclo de políticas públicas compreende o processo de formulação, fase em que é definido o objetivo, ações, metas e outros elementos da política, sobretudo a especificação das alternativas já definidas na etapa da agenda. A política pública é formulada por meio de modelos, dentre eles, o modelo racional e o modelo incremental.

Segundo Lindblon (2014) o método racional de formulação de políticas públicas, conhecido também como método da raiz, embora seja passível de descrição, ele somente pode ser aplicado a problemas relativamente simples, em razão de se considerar que as pessoas não possuem capacidades intelectuais e fonte de informações, além de verificar que o tempo e o dinheiro alocáveis a um problema em apreço são limitados.

A linha de abordagem do método racional para tomada de decisão compreende a identificação do problema a ser resolvido; levantamento das opções para a ação; classificação de todas as opções em termos de custo e benefício; Comparação sistemática das opções; ordenamento e a escolha da opção que maximize a utilidade. Segundo Lindblom (2014) esse modelo possui as seguintes características:

- 1a. A elucidação dos valores ou objetivos é feita de forma distinta e em geral como um pré-requisito para a análise empírica das propostas alternativas de decisão. 2a. A formulação de políticas é, portanto, abordada via análise de meios e fins: em primeiro lugar, isolam-se os fins e, depois, buscam-se os meios para atingir os fins. 3a. O teste de uma “boa” política consiste em ela revelar-se o meio mais apropriado para atingir os fins. 4a. A análise é abrangente, global; todo fator de relevância maior é tomado em conta. (p. 175)

O método incremental, também conhecido por método das sucessivas comparações limitadas ou ramescência, foi uma alternativa proposta por Lindblom ao modelo racional. Essa abordagem é resumida por Lindblom (2014) com as seguintes características:

- 1b. A seleção das metas valorativas e a análise empírica da respectiva ação necessária não são coisas distintas uma da outra e, sim, intimamente interligadas. 2b. Como os meios e os fins não são dissociáveis uns dos outros, a análise dos meios e dos fins é, muitas vezes, inadequada ou limitada. 3b. O teste de uma “boa” política consiste tipicamente em que vários analistas concordem diretamente sobre uma decisão política (mesmo que eles não concordem que essa decisão seja o meio mais apropriado para o objetivo acordado) 4b. A análise é drasticamente reduzida:
 - i. Importantes resultados possíveis são deixados de lado.
 - ii. Importantes propostas potenciais de solução são ignoradas.
 - iii. Importantes valores afetados não são levados em conta. (p. 175)

Após análise dos dois modelos de tomada de decisão, observa-se que existem as críticas, deficiências e potencialidades de cada um, entretanto, Lindblom (2014) considera a abordagem incremental, para análise das opções de uma decisão política, superior ao método da raiz.

Na perspectiva do ciclo de Políticas Públicas, o terceiro estágio é o da adoção, que está relacionado à tipologia de políticas públicas. Essa fase, parte do entendimento de que o Estado é uma fonte de benefício ou constrangimento, ou seja, a partir do momento que o Estado foca em uma política pública, ele beneficia ou prejudica determinados grupos, estabelecendo quem ganha e quem perde na sociedade e em que proporção isso acontece.

Para compreender essas questões, Lowi conceitua três tipos de teorias, a primeira possui uma lógica mais Pluralista, com ideia da existência de grupos que se organizam para ser beneficiados, ou seja, a forma que se tem para influenciar o Estado é por meio de coalizões. Nesse caso, o Estado atua como equilíbrio.

A segunda é baseada na Teoria Elitista, em que o conflito é mais estrutural, mais polarizado, baseado em status e em hierarquia. Já a terceira, que não chega a ser plenamente uma teoria, mas é baseada na ideia de Schattschneider, que se fundamenta na ausência de oposição, como se as políticas públicas não tivessem conflito, com existência de apoio mútuo e descentralizado.

Nesse contexto, para entender a formulação de políticas públicas é importante conhecer alguns pressupostos que generalizam o conhecimento sobre políticas públicas, a saber: o modo como as pessoas se relacionam tem por base o que elas esperam ganhar; na política as expectativas são determinadas pelas ações ou resultados da intervenção do Estado e que uma relação política é determinada pelo tipo de política em jogo, ou seja, ela determina em que lado o grupo se encontra.

Assim, as políticas públicas, quanto a sua tipologia, são classificadas em diferentes tipos, seguindo a concepção de que cada tipo de política corresponde a uma arena política, com estruturas e características próprias, destacando qual é o grupo beneficiado ou prejudicado.

As Políticas Distributivas são caracterizadas por serem de decisão individualista, que podem ser desagregadas a unidades isoladas, sem critério de elegibilidade, possuem uma arena não conflituosa, em razão de serem percebidas como políticas que distribuem vantagens e não acarretam custos visíveis para outros grupos. Compõe-se de membros que não tem nada em comum, com estrutura de relações de assistência mútua, envolvendo benefícios em troca de votos ou apoio eleitoral e possuindo iniciativas classificadas como patronagem. Elas geram impactos concentrados e estão vinculadas à Teoria de Schattschneider.

As Políticas Regulatórias afetam grupos, estabelecendo quem ganha e quem perde, possui uma arena conflituosa de coalizões instáveis. Está vinculada a Teoria Pluralista. Nessa política o Estado constrói regras, por meio de leis, decretos e portarias. Os impactos dessa dessas políticas abrangem, geralmente, setores da economia.

Por fim, as Políticas Redistributivas atingem as classes sociais, dividindo a sociedade em ricos e pobres. Estão vinculadas à teoria Elitista. Geram impactos agregados, afetando um número grande de pessoas e possuem estrutura política estabilizada, em razão de possuírem grupos de interesses compartilhados. Essas políticas têm como objetivo deslocar recursos financeiros ou outros valores de um grupo e transferir para outro.

O quarto estágio do ciclo de Políticas Públicas é denominado de implementação, compreendido como um processo através do qual as políticas são traduzidas em ação. Depois de formulada a política, ela segue para as Instituições no sentido de agregar apoio político e interesse necessários a sua aprovação, dentro das especificidades de um sistema parlamentarista ou presidencialista, para em seguida ser implementada. Esse estágio é o mais recente de todos em termos de estudos. Nesse contexto, Winter (2010) especifica que:

a implementação constitui um campo de pesquisa relativamente jovem na administração e nas políticas públicas; campo importante por agregar uma perspectiva de política pública à administração pública com forte foco em como as políticas são transformadas durante o processo de execução até e mesmo após- o ponto de entrega.

Os modelos de análise servem para identificar quais são as características e os elementos importantes para estudar o processo de implementação de uma política, delimitando o que o pesquisador vai encontrar nesse processo. Para isso, essas análises são realizadas a partir das categorias de cima para baixo (*top-down*) ou de baixo para cima (*bottom-up*).

O modelo de cima para baixo é vinculado ao modelo racional de formulação de políticas públicas, que estabelece uma diferenciação de quem formula e de quem implementa a política, gerando uma relação hierárquica, a partir da ideia de implementação como tradução de objetivos pré-estabelecidos na política, com a finalidade de identificar o processo de concretização da Lei. Nesse sentido, algumas perguntas de pesquisa são importantes para a realização da análise de implementação *top-down*, tais como: em que medida as ações dos implementadores são consistentes com os objetivos pré-estabelecidos? Em que medida os objetivos foram atingidos? Quais os principais fatores explicativos dos produtos e resultados da política e como a política foi reformulada ao longo do tempo?

Outra questão importante são os fatores explicativos do déficit de implementação, a saber: a política não foi formulada de maneira clara e consistente; falta de uma especificação adequada da Teoria causal; falta de processo de implementação legalmente estruturado; falta de comprometimento e capacidade dos burocratas; falta de apoio dos grupos de interesse e público-alvo; contexto socioeconômico não reduz apoio.

Existem algumas críticas ao modelo *top-down*, como: o formulador não tem nem conhecimento prático e técnico do assunto, criando o que não faz sentido; falta de flexibilidade; preenchimento das lacunas das políticas públicas ao longo da sua implementação e aplicação do modelo racional.

Já o modelo de baixo pra cima está vinculado ao modelo incremental, porque os implementadores passam a ter um papel central na implementação de políticas públicas. Nesse modelo não tem o foco no aspecto legal como o modelo de cima pra baixo, o implementador é autônomo, interpreta a política pública, utiliza-se da discricionariedade. Nesse caso, o burocrata de nível de rua é quem participa desse processo, decidindo a forma de implementar a política. Esse profissional é definido como funcionários que interagem diretamente com o público e tem poder discricionário sobre como regras serão implementadas, benefícios serão distribuídos, direitos reforçados ou negados.

Enfim, esses modelos respondem a questões diferentes, alinhados a teorias diferentes, possuindo cada abordagem suas vantagens. No caso da *Top-Down*, existe um programa dominante existente; o analista está preocupado com a efetividade do programa e a também a existência de

relações causais. Já no caso *Bottom-up* a vantagem é que há a interação entre vários atores, no setor público e privado e o entendimento da política pública.

O último estágio do ciclo da política constitui-se da avaliação, também considerado o momento de renovação do ciclo, que segundo Faria (2005) alguns manuais e apreciações mais introdutórias define-a como:

a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability*.

Nesse contexto, a avaliação de políticas poderá fornecer subsídios para justificar a manutenção, reformulação ou até interrupção das políticas.

A avaliação é classificada quanto a sua temporalidade que pode ser antes (ex-ante) ou depois (ex-post) da implementação da política. Quanto à posição do avaliador, podendo ser realizada internamente, pelos próprios gestores do programa, externamente, por avaliadores independentes ou participantes, por pessoas beneficiadas pelo programa. Quanto à natureza do objeto avaliado, pode ser concentrada nos processos da política, nos resultados, nos impactos ou ainda na eficiência. (Cohen 2013).

No que se refere à avaliação ex-ante, ela é realizada ao começar o projeto antecipando fatores considerados no processo decisório e a ex-post, ocorre quando o projeto já está em execução ou já está concluído e as decisões são adotadas tendo como base os resultados efetivamente alcançados. Segundo Cohen (2013):

A dimensão temporal permite diferenciar, na avaliação ex-post, as fases durante a realização do projeto (avaliação de processos ou concomitante) e do depois (avaliação terminal).

A avaliação de políticas responde a questão do tipo o problema funcionou? O problema foi resolvido? Essas questões requerem uma preocupação metodológica, ou seja, uma resposta sofisticada para pergunta simples.

Na literatura existem vários tipos de avaliação, uma delas é a Teoria do Programa ou Teoria da mudança, que especifica quais os resultados o programa busca alcançar e através de quais ações, ou seja, descreve a lógica causal do programa. Outro tipo de avaliação é a de processos, que busca identificar a adequação entre a teoria do programa e a sua implementação de fato. Já a avaliação de resultado ou efeito é todo o comportamento ou acontecimento que se pode dizer que sofreu influência de algum aspecto do programa, e por último, a avaliação de impacto que são os efeitos do resultado

do programa, expressa o grau de consecução dos objetivos em relação a população-alvo do programa. Segundo Batista e Domingos (2017):

A teoria da mudança pode ser modelada como uma cadeia de resultados, de forma a especificar os insumos, atividades, produtos, resultados e resultados finais. [...]o que é aprovado pelas instituições políticas como a política pública deve primeiro ser traduzido em insumos – recursos financeiros e não financeiros, como pessoal – para em seguida ser concretizada em atividades – ações que transformam recursos em produtos a serem entregues ao público-alvo. Esses produtos podem ser identificados como a concretização da política pública na perspectiva do público-alvo. Trata-se, até aqui, de elementos que representam o lado da implementação da política e estão sob direto controle da agência implementadora. Uma vez que os produtos começam a interagir com o contexto e idiosincrasias dos beneficiários, eles passam a produzir os resultados intermediários e os resultados finais, que correspondem aos objetivos finais do programa. (p.4)

Nessa perspectiva, a avaliação de impacto é uma metodologia complexa que se preocupa com a identificação de relações de causa e efeito. É também um momento bem específico do ciclo de políticas públicas por se tratar de mudanças nos resultados do programa.

Considerações finais

O meu Projeto de Pesquisa, com base no contexto de que a avaliação dos cursos de graduação assume um papel importante no âmbito da Política Pública para avaliação educacional no Brasil, especificamente, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), uma vez que vem permitindo a sociedade, aos órgãos de gestão e as instituições de ensino alcançarem melhores perspectiva na qualidade do ensino, pretende analisar qual o impacto da avaliação *in loco*, realizada pelo INEP, sobre a qualidade dos cursos superiores de tecnologia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, especificamente no *Campus* Recife. Com base nesse argumento, verifica-se que o projeto se enquadra no estágio de avaliação do ciclo de políticas públicas, especificamente na fase de avaliação de impacto.

Referências

- BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda. **Mais que Boas Intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais (Online), v. 32, p. 1, 2017.
- COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 11. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **A Política da Avaliação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais (Online), v. 20, p. 97-109, 2005.

KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers.** in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224); Juntando as coisas (pp. 225-246).

LINDBLOM, Charles E. **Muddling Trough 1: a ciência da decisão incremental.** In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). 3.ed. Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: Universidade de Brasília, 2014. Cap. 5.1, p. 171-190.

WINTER. S. C. **Perspectivas de implementação:** status e reconsideração. In: PETERS, G & PIERRE, J. (orgs.) Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF:

ENAP,2010.