

A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A INSTRUMENTALIZAÇÃO NECESSÁRIA PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

THE FORMULATION OF PUBLIC POLICIES AND THE INSTRUMENTALIZATION NECESSARY FOR ITS IMPLEMENTATION AND MONITORING

LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INSTRUMENTACIÓN NECESARIA PARA SU IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO

Juliano Paniago de Alcântara¹

Resumo

A complexidade de problemas sociais tem ampliado o debate sobre a busca de melhores resultados no desenvolvimento e efetivação de políticas públicas no Brasil. Para atender a evolução de soluções para questões relacionadas com a educação, saúde, meio ambiente, segurança, entre outras, é importante que os entes governamentais federativos incorporem, em sua atuação, metodologias que concretizem seus objetivos precípuos e ampliem a experiência de bem-estar social para os cidadãos brasileiros. Com intuito de apresentar esta perspectiva, o presente estudo tem como escopo conceituar e demonstrar como pode funcionar a instrumentalização de políticas públicas em sua vertente *state centered policy-making*, de forma a regular, normalizar, corrigir e solucionar demandas sociais — esclarecendo sua complexidade e interação —, existentes nas mais diversificadas agendas. Assim, a investigação apresenta os moldes conceituais doutrinários e pragmáticos do uso metodológico empregado na formulação e implementação de políticas públicas, *lato sensu*, utilizado por gestores públicos em sua concretização. Para tanto, foi realizada pesquisa caracterizada como revisão bibliográfica, de caráter qualitativo-descritivo que, utilizando fontes publicadas no período compreendido entre 2000 e 2018, no idioma português, permite observar o quanto são múltiplos os instrumentos, modelos e ferramentas que, considerando os diversos interesses envolvidos, visam atender a dinâmica de nossa sociedade.

Palavras-chave: Políticas públicas. Formulação. Implementação. Ferramentas de gestão pública.

Abstract

The complexity of social problems has broadened the debate about the search for better results in developing and implementing public policies in Brazil. In order to respond to the evolution of solutions to issues related to education, health, environment, safety, among others, it is important that federative government entities incorporate, in their work, methodologies that fulfill their primary objectives and broaden the social welfare experience to the Brazilian citizens. To present this perspective, the present study aims to conceptualize and demonstrate how the instrumentalization of public policies in its state-centered policy-making aspect can work, regulate, normalize, correct, and solve social demands — clarifying its complexity and interaction —, existing in the most diverse agendas. Thus, the investigation presents the doctrinal and pragmatic conceptual molds of the methodological use applied in the formulation and implementation of public policies, *lato sensu*, used by public managers in its implementation. To this end, a research was carried out characterized as a bibliographic review of a qualitative-descriptive character that, using sources published in the period between 2000 and 2018, in Portuguese, allows us to observe how many the instruments, models, and tools are, which, considering the different interests involved, aim to meet the dynamics of our society.

¹ Bacharelado em Ciência Política pela Uninter Goiânia Goiás, é Administrador de Empresas, Advogado, Bacharelado em Relações Internacionais, Mestrando Profissional em Administração Pública - UFG, Especialista em Direito Processual Civil e Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal pela UCAM, Auditoria Governamental em Controle Externo - Fortium, MPA - Administração Pública e Gerência de Cidades e Formação de Consultores em Organizações Uninter e Gestão Pública pela UCB/UNECO. E-mail: primusliderium@hotmail.com.

Keywords: Public policies. Formulation. Implementation. Public management tools.

Resumen

La complejidad de los problemas sociales ha ampliado el debate sobre la búsqueda de mejores resultados en el desarrollo y concreción de políticas públicas en Brasil. Para atender la evolución de soluciones para cuestiones relacionadas con la educación, salud, medio ambiente, seguridad, entre otras, es importante que los entes gubernamentales federativos incorporen, en su actuación, metodologías que concreten sus objetivos esenciales y amplíen la experiencia de bienestar social para los ciudadanos brasileños. Con el propósito de presentar esa perspectiva, el presente estudio tiene como meta definir y demostrar cómo puede funcionar la instrumentación de políticas públicas en su vertiente *state centered policy-making*, de manera a regular, normalizar, corregir y darles solución a demandas sociales — aclarando su complejidad e interacción —, existentes en las más diversas agendas. Así, el presente estudio presenta los moldes conceptuales doctrinarios y pragmáticos del uso metodológico empleado en la formulación e implantación de políticas públicas, *lato sensu*, utilizados por gestores públicos en su concreción. Para ello, se realizó investigación caracterizada como revisión bibliográfica, de carácter cualitativo-descriptivo que, utilizando fuentes publicadas en el período comprendido entre 2000 y 2018, en portugués, permite observar cuán múltiples son los instrumentos, modelos y herramientas que, considerando los diversos intereses involucrados, pretenden atender a la dinámica de nuestra sociedad.

Palabras-clave: Políticas públicas. Formulación. Implantación. Herramientas de gestión pública.

1 Introdução

A história do processo evolutivo contemporâneo da maioria dos países centrais no mundo contou com a materialização, no longo prazo, de forte atuação estatal que, em toda sua complexidade diversificada, permitiu a concretização de influências em diversos elementos relacionados à conformidade econômica, social e mercadológica, o que proporcionou em sentido amplo — e hoje adotada pelos países periféricos —, a consolidação de fortes estruturas de proteção social que proporcionaram o desenvolvimento do estado de bem-estar social ou *welfare state* (MADEIRA, 2014).

Ajustando-se a este contexto internacional, a função que o Estado desempenha na sociedade brasileira transformou-se, transpondo a simples garantia de segurança pública e defesa externa do século XVIII e XIX, em uma complexa promoção do bem-estar da sociedade, devido ao aprofundamento e expansão da democracia; diversificou, assim, a sua atuação para um conjunto de ações e decisões de governo, voltadas para a decisão de solução (ou não) de problemas da sociedade por meio de políticas públicas (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008).

Hoje, a Constituição vigente estabelece como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional de forma a erradicar a pobreza e a marginalização; busca reduzir as desigualdades sociais e regionais promovendo o bem de todos, sem distinções, além de funcionar como norteadora de políticas

públicas que contribuam para o alcance desses objetivos, pactuados entre seus entes federativos (MADEIRA, 2014).

No entanto, historicamente, a sociedade brasileira é estadocêntrica (SILVA, 1999 apud MADEIRA, 2014). Isso quer dizer que ela sempre gravitou em torno do estado, que historicamente agiu como ator principal, protagonista do processo de construção histórica. No entanto, as mudanças sociais, políticas, institucionais e culturais dos anos 90 apontam para o desenvolvimento de uma sociedade mais consciente do seu papel enquanto ator do processo de construção social. Isso representa uma mudança significativa, mesmo que ainda limitada, pois o processo depende da geografia política de cada região num país de dimensão continental. Isso não impede que um modelo sociocêntrico (SILVA, 2004 apud MADEIRA, 2014) de sociedade comece a se afirmar através de um conjunto de leis que são criadas e aplicadas, mas também pelas experiências vivenciadas e, sobretudo, pela mudança de mentalidade e de cultura política que se enraízam (SILVA, 2008 apud MADEIRA, 2014).

Contudo, a qualidade das políticas públicas de um determinado governo ou o grau de eficácia de uma política governamental na solução, mitigação de um problema ou no atendimento de uma demanda social, depende de um amplo conjunto de fatores sociopolíticos e também, com grande importância, da capacidade técnico-administrativa, de forma a dar suporte adequado às decisões políticas na formulação e gestão de suas políticas públicas (QUEIROZ, 2012).

A atuação do Estado resulta de uma iniciativa governamental para responder a uma demanda legítima da sociedade, uma vez que os estabelecimentos de políticas públicas envolvem escolhas e decisões sobre prioridades coletivas. Já se tornou clássico o entendimento de que os resultados destas ações determinam a dinâmica da política em seu viés global (DE TONI, 2016).

Neste sentido, tais ações funcionam como diretrizes elaboradas com o intuito de enfrentar demandas sociais; possuem, em sua dinâmica, dois elementos fundamentais que buscam atender uma coletividade, a intencionalidade e a resposta adequada. Dessa forma, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2013).

Desta forma, fatores relacionados ao desenvolvimento social, econômico, ambiental, territorial e político-institucional são influenciados pela formulação e implementação de políticas públicas (CASTRO; OLIVEIRA, 2014). Para cada um destes setores, o Estado deve atuar no sentido de transformar ou adaptar uma circunstância, por meio de ações interventivas (MULLER, 2006 apud FARENZENA; LUCE, 2014).

Para melhor consecução desse bem-estar pela administração pública brasileira, o tema constrói relevância na integração do exercício da Ciência Política, em sua vertente relacionada com a formulação de agendas e governança (QUEIROZ, 2007), uma vez que seu conhecimento, funcionamento e aplicação possuem caráter universal e de responsabilidade compartilhada, na análise e manejo dos entes da federação (MADEIRA, 2014).

Farah (2016) confirma este entendimento quando defende a importância que as políticas públicas passaram a ter na última década, fato que estimulou a realização de estudos sobre a metodologia de formulação, como são implementadas e também avaliadas, estimulando inclusive, a participação, integração e contribuição de atores não governamentais.

Assim, de acordo com este contexto, o presente estudo analisa a atual abordagem oferecida pela doutrina que relaciona a importância de métodos pragmáticos na identificação das demandas sociais, em conjunto com a formulação de políticas públicas no Brasil. Também busca estabelecer uma proposta de roteiro que englobe, em sua composição, a conceituação e apresentação de soluções atuais, conjugadas com os meios mais modernos de instrumentalização, de análise, implementação e avaliação de políticas públicas para visam auxiliar os gestores públicos na consecução de seus objetivos (MADEIRA, 2014).

Para isso, foi realizada revisão bibliográfica, produzida no período compreendido entre 2000 e 2018, de perfil qualitativo-descritivo, por meio de análise de obras que discutem o assunto em vasta doutrina especializada. A pesquisa considerou publicações em livros, artigos e outros similares (SEVERINO, 2002), uma vez que este tipo de estudo solicita do pesquisador a descrição de fenômenos de cunho científico que expliquem o objeto de estudo (CASARIN; CASARIN, 2012).

2 Desenvolvimento histórico e participação social

As atividades inerentes ao Estado sofreram significativas transformações ao longo do tempo, considerando que, entre os séculos XVIII e XIX, seus objetivos estavam focados na defesa territorial de ataques inimigos. A estabilização ocorrida após os movimentos de sua formação, aprofundamento e expansão democrática, logo da construção dos acordos de paz de Vestfália, diversificou suas responsabilidades, trazendo para a contemporaneidade, função precípua de promoção e maximização do bem-estar das suas populações. Assim, o Estado passou a atuar em vertentes voltadas à promoção de serviços como saúde, educação,

infraestrutura, segurança e meio ambiente, entre outros, alterando assim o objeto final da implementação de políticas públicas (CALDAS, 2008).

No Brasil, o processo que envolve a sua formulação ocorre desde os anos de 1930, quando contou com a participação de profissionais de variadas formações para sua confecção (VAITSMAN; RIBEIRO; LOBATO, 2013a, 2013b; VAITSMAN; LOBATO; ANDRADE, 2013 apud FARAH, 2016). Porém, sua ampliação e desenvolvimento técnico-metodológicos ocorreu a partir dos anos 80, com a crise nacional-desenvolvimentista e a redemocratização do país, que exigiu do Estado aprofundamento na condução das políticas públicas. A participação da população na promulgação da Constituição Federal de 1988 estabeleceu, assim, o pontapé inicial de seu reconhecimento junto às esferas estatais para formulação, implementação e controle, embora o contexto de crise fiscal, endividamento externo da época, tenha exigido da União, o centro da agenda governamental (FARAH, 2016).

A partir de então, defende Avritzer (2009 apud IPEA, 2010, p. 564), a promulgação da Constituição de 88 disseminou a criação de instituições participativas — formas diferenciadas de incorporação que passavam pela atuação direta do cidadão, em conjunto com associações da sociedade civil, na deliberação sobre políticas públicas. Dessa forma, sua formulação passou a contar especialmente com a participação da sociedade nos três níveis de governo, permitindo, com estas mudanças, que houvesse maior incorporação de uma democracia representativa e que os processos deliberativos contribuíssem para uma maior interação no avanço das relações entre Estado e sociedade (IPEA, 2010).

Desde então, a participação de novos atores em sua análise foi estimulada e — a exemplo de Organizações Não Governamentais (ONGs), *think tanks*, centros de estudos e associações empresariais —, foram criados novos canais de envolvimento dos mesmos, como conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, conferências setoriais e eventos de audiências públicas (VAITSMAN; LOBATO; ANDRADE, 2013 apud FARAH, 2016).

Outros atores — não vinculados ao Estado — têm sido incorporados ao sistema, entre eles a imprensa, centros de pesquisa, grupos de pressão, interesse ou *lobbies*, Associações de Sociedade Civil Organizada (SCO), entidades com representação empresarial e sindicatos — patronais e dos trabalhadores (CALDAS, 2008) — consolidando, assim, a participação social, que adquiriu maior protagonismo nos últimos tempos. Ampliou o leque de interessados, assim chamados de “*stakeholders*”, objeto ou não da decisão, que interagem de forma ampla e participam do processo decisório, defendendo os mais diversos interesses (IPEA, 2010).

A formulação de polítics públicas tradicional tem origem precípua na estrutura de administração direta dos poderes executivos das três esferas — em atuação conjunta com o legislativo na formulação de leis. Na União, está ligada a órgãos que compõem a presidência da república e ministérios; nos estados e municípios, são responsáveis órgãos que integram governadorias, gabinetes e secretarias, conhecidos como núcleos burocráticos estratégicos, que atuam em conjunto com os não estratégicos, responsáveis pela execução dos planos desenvolvidos (BRASIL, 1995 apud QUEIROZ, 2012, p. 100).

De acordo com Ollaik e Medeiros (2011), na administração pública federal brasileira, por exemplo, coexistem, hoje, instrumentos tradicionais que desenvolvem polítics públicas por meio de gestão direta e por uso de incentivos econômicos; instrumentos cujos esforços são direcionados para ampliar a participação popular; iniciativas para implementar polítics por gestão indireta, mediante convênios, contratos e concessões de uso e também — instrumentos mais recentes — como transferências fundo a fundo.

Além disso, a implementação de técnicas de “coordenação” das polítics públicas multissetoriais, ou intersetoriais, tem se revelado muito importante para melhor compreender este tipo de gestão estatal. O desafio atual ocorre em desenvolver reformas e legislação que aproximem ainda mais os entes públicos dos cidadãos, implementando novas metodologias — como a democracia participativa em nível local — e a configuração de um sistema de parcerias e contratos institucionalizados em redes, que liguem o setor público ao setor privado na gestão de polítics públicas (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006).

Os Quadros 1 e 2 apresentam, comparativamente, essa nova visão quanto aos modelos de Gestão Pública e as concepções de seu gerenciamento.

Quadro 1: Comparação entre os modelos de gestão pública

Modelo tradicional (problema)	Modelo alternativo (modernização?)
<i>Public Management</i>	<i>New Public Management</i>
Tecnocracia	Tecnodemocracia
Centralização	Descentralização
Concentração	Desconcentração
Democracia representativa	Democracia representativa e participativa
Princípio básico da legalidade (princípio do direito)	Princípio básico da legalidade e da legitimidade (princípio da negociação política)
Estrutura hierárquica vertical	Estrutura hierárquica vertical e horizontal baseada na coordenação de redes
O Estado empreendedor	O Estado empreendedor e negociador
Setor público (in)capaz – ator principal	Setor público responsável – um ator dentre outros: contrato público/privado/parcerias
Noção de serviço público estatal	Noção de serviço público estatal e de serviço público não-estatal

Fonte: BARTOLI, 2005 apud SILVA, 2008, p. 7.

Quadro 2: Concepções do gerenciamento público

Concepção tradicional	Concepção atual
Planificar - de modo rígido	Finalizar - definição de objetivos claros e conhecidos
Organizar - de modo parcelizado	Organizar - de modo transversal
Coordenador - as atividades fechadas	Emprego de meios - coerentes em função dos objetivos
Comandar - com diretrizes descendentes unilaterais	Animação - participativa das equipes
controle - a posteriori e/ou a priori com sanção	O Controle ou Direção - dirigir, seguir, apreciar, avaliar os resultados

Fonte: BARTOLI, 2005 apud SILVA, 2008, p. 7.

Este sistema político, na visão de Rua e Romanini (2013), concebe a vida em sociedade como organizada a partir de sistemas múltiplos e interativos e de escopo diferenciado, que parte de um sistema global em que a cada estado seria um sistema nacional, com seus subsistemas econômico, social, cultural e político; desenvolveria e aplicaria políticas públicas abrangendo o conjunto das organizações públicas e dos atores políticos, como parte da abordagem das políticas públicas.

De acordo com Mariani (2014), o pensamento gerencial percebe que as políticas públicas como um todo também são afetadas, pois se torna latente a necessidade de maior eficácia no atendimento aos problemas públicos, formando-se, assim, uma visão de políticas públicas multicêntricas, que buscam dar maior eficiência aos planos e projetos criados para solucionar os problemas sociais; através desse conceito, abre-se um leque maior de atores capazes de atender essas dificuldades, de modo que essa maior capilaridade de agentes e recursos disponíveis permite que sejam constantemente buscados os melhores resultados possíveis.

3 Conceituação, características e formulação de políticas públicas

O termo política tem origem grega na palavra *polis* (cidade-estado), designando o campo de atuação do homem no que se refere à cidade, ao Estado e a toda e qualquer coisa que seja de interesse público. Aristóteles foi o primeiro autor a utilizar essa terminologia, e sua obra — *Política* — é considerada uma das primeiras que contempla o ato de governar, pois o autor investiga as instituições públicas e formas de governo que sejam capazes de melhor harmonizar a vida em sociedade, já que o homem é por natureza um ser social e político (BOBBIO, 1980 apud MARIANI, 2014).

A expressão “políticas públicas”, como informa Souza (2006 apud RUA; ROMANINI, 2013, p. 5), pode referir-se a diferentes objetos da atuação estatal: um campo de atividade governamental como, exemplifica, a política agrícola; uma situação social desejada, como a política de igualdade de gênero; uma proposta de ação específica, como a política de ações afirmativas; uma norma quanto ao tratamento de determinado problema, como a política de fontes de energia renováveis; ou mesmo um conjunto de objetivos e programas que o governo possui em um campo de ação, como a política de combate à pobreza, por exemplo.

Queiroz (2012) compreende que na expressão *políticas públicas* está praticamente tudo o que é feito no âmbito do governo. Assim, uma política pública pode abranger tanto aspectos imateriais, como no caso de uma nova lei ou decreto, quanto um bem ou um serviço oferecido diretamente à população, no caso de um programa ou de uma ação de governo. Trata as políticas públicas como planos, programas e ações governamentais que, articulando recursos dos governos e da sociedade civil organizada, se destinam a intervir na realidade para resolver os problemas dos cidadãos, bem como atender às suas demandas. Uma política pública ou um programa governamental é algo que envolve necessariamente um processo e um resultado. Diferentemente das políticas de governo, as políticas públicas não guardam necessariamente relação com o mandato de um governo e podem se manter existindo por vários mandatos, de diferentes governos.

Desta forma, trata-se de um conjunto de atividades de um governo que engloba a atuação de agentes sociais — executivo, judiciário e legislativo —, que satisfaz uma necessidade e que se expressa na forma de objetivos que influenciam a vida dos cidadãos. Neste sentido, Saravia (2006, p. 26 apud RUA; ROMANINI, 2013, p. 4) destaca a visão de:

Sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Mariani (2014) esclarece este contexto destacando que a língua portuguesa solicita que a interpretação do termo “política” incorpore o contexto em que é inserido, já que a proveniência latina do idioma faz com que possa assumir diversos significados. Utiliza o idioma inglês como classificador-facilitador, para esclarecer e auxiliar a distinguir seus significados e aplicação na realidade brasileira: “*policies*”, “*polity*”, “*politics*”, “*policy*”, “*politician*”, “*political*” e “*public*” — como destacam Bobbio (apud MARIANI, 2014) e Pinho (2011 apud RUA; ROMANINI, 2013, p. 7, grifo nosso):

Policies necessidades, agenda, expectativas e questões de interesse relativas aos atores objeto de políticas públicas que acarretam diferentes padrões de cooperação, competição e conflito na sociedade.

Polity é a denominação das instituições políticas, ou seja, a ordem do sistema político, levando em consideração o sistema legislativo e a estrutura político-administrativa. São regras básicas que definem o jogo político

Politics se refere aos processos de negociação política, é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para que exista o poder sobre o homem, que podem ser vistas nos fenômenos da luta pelo poder tais como: concorrência entre partidos, grupos de interesse, categorias sociais, etc.

Policy é o termo ligado aos conteúdos concretos da política, como planos e programas, problemas de caráter técnico e ao conteúdo material das decisões tomadas pelos entes políticos.

Politician - Uma pessoa que está envolvida na política (por exemplo, um membro do parlamento ou um membro do governo) é um político;

Political - Adjetivação relacionada ao substantivo política. (Discussões políticas);

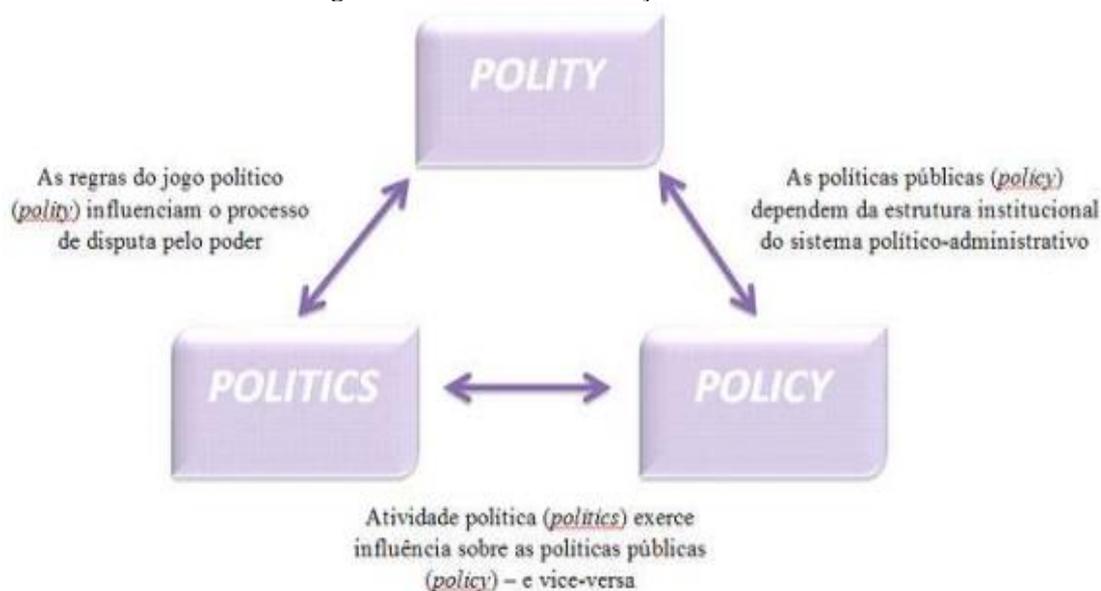
Public - aquilo que pertence ou afeta toda a sociedade (coletivo).

Castro e Oliveira (2014, p. 22) refinam o contexto da conceituação, definindo políticas públicas como o “conjunto de políticas” — mobilidade estatal (*policy*) — que representam programas e ações do Estado (*polity*), diretamente ou por meio de delegação, que objetiva enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo (*public*) e que são desencadeadas por necessidades conflitantes ou cooperativas de atores sociais (*policies*), que influenciam profundamente e irão determinar a dinâmica das interações que caracterizam a política (*politics*) (RUA; ROMANINI, 2013).

Em sentido amplo, é tudo o que resulta de uma iniciativa governamental por meio de seus dirigentes (*political*), para responder a uma demanda legítima da sociedade, pois políticas públicas envolvem escolhas e decisões (*politics*) sobre prioridades coletivas. Já é clássico o entendimento de que os resultados das políticas públicas determinam a dinâmica da política (*polity*) (LOWI, 1964 apud DE TONI, 2016).

Para Frey (1999 apud RUA; ROMANINI, 2013, p. 7), a literatura sobre “*policy analysis*” no campo da ciência política integra o termo política em três dimensões; empregam-se os conceitos em inglês de “*polity*” para denominar as instituições políticas, “*politics*” para os processos políticos e, por fim, “*policy*” para os conteúdos da política. A Figura 1 a seguir demonstra como os três tipos de “política” se relacionam e formam o que no Brasil costuma se chamar unicamente de Política, de acordo com Secchi (2013 apud MARIANI, 2014).

Figura 1: Conceito e inter-relações de *Política*



Fonte: Secchi (2013 apud MARIANI, 2014, p. 14).

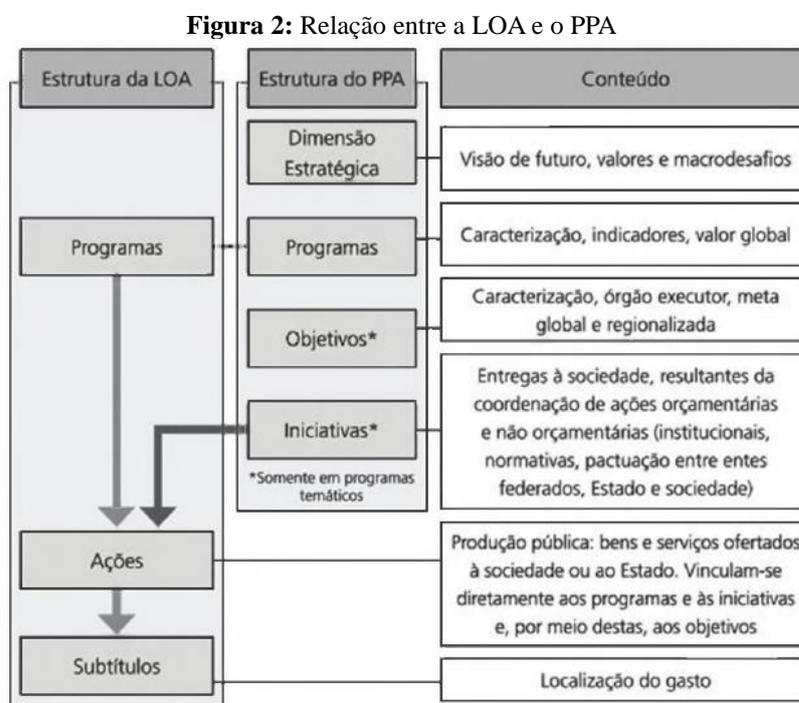
A expressão “política pública” volta-se, portanto, para um processo de tomada de decisão que busca resultar em um produto, aplicado em contextos diversos, como uma área de atividade governamental — por exemplo, política social, política agrícola etc.—; um objetivo ou situação que se almeja alcançar — políticas anticíclicas de estabilização econômica —; concretização de um propósito específico — tolerância zero—; ou mesmo uma decisão de governo em uma situação emergencial — por exemplo, decretar uma situação de calamidade pública —, além de programas — programa de combate à mortalidade infantil —, entre outras (QUEIROZ, 2012).

Em outras palavras, são as necessidades e interesses da sociedade que, embora não por ela sejam as políticas públicas diretamente definidas, devem ser em conjunto com elas construídas, cabendo às administrações — federal, estadual e municipal — reconhecê-las, estabelecê-las e saná-las (CALDAS, 2008).

No atual contexto político, os parâmetros fundamentais para uma eficiente administração pública concentram-se em novos modelos de avaliação de desempenho e novas formas de controle orçamentário, mas, sobretudo, concentram-se em proporcionar serviços públicos que sejam direcionados ao atendimento das preferências da sociedade. É nesse contexto administrativo que o modelo gerencial preenche o vácuo deixado pela sensação de ineficiência do modelo de administração burocrática; assim, o foco na nova administração pública é hoje poder suprir a necessidade da população com serviços públicos prestados com uma maior qualidade e eficiência (MARIANI, 2014).

Silva (2012) destaca, nesta dinâmica, a elaboração e execução dos orçamentos públicos como ferramenta gerencial no planejamento, estabelecimento — bem como na execução — de políticas públicas; quando o governo estabelece suas prioridades na confecção do Plano Plurianual (PPA), por exemplo, busca operar explicitamente um ordenamento hierárquico dos gastos públicos vinculados ao orçamento.

Seja qual for o tipo de política pública, o foco da análise deve identificar as variáveis-chave do processo decisório e sua dinâmica, associadas às relações entre a LOA e o PPA que, desde o início da década de 2000, como se ilustra na Figura 2, têm feito correspondência à categoria *programa*, entre os dois processos (DE TONI, 2016).



Fonte: DE TONI, 2016.

A administração pública, porém, deve orientar suas entregas (de bens e serviços) à sociedade, comunicar-se adequadamente com a população e promover o diálogo federativo; logo, os instrumentos de planejamento, orçamento e gestão pública devem seguir o mesmo caminho, o que requer permanente autocrítica sobre a utilidade dos processos já desenvolvidos e, também, flexibilidade para que sejam incorporadas novas tecnologias gerenciais e abandono de modelos ineficientes (BRASIL, 2012).

Para Queiroz (2012), trata-se de um processo de escolha que busca adequação de meios para que os objetivos da sociedade sejam alcançados, aplicando-se, assim, a gestão

governamental como instrumento permeado de eficácia, eficiência, efetividade e equidade, que busque garantir princípios constitucionais fundamentais.

Desta forma, as políticas públicas apresentam características que possibilitam diferenciá-las uma das outras na construção deste planejamento. Uma destas características está relacionada à finalidade funcional que o Estado exerce na sociedade, podendo ser dividida nas seguintes categorias (QUEIROZ, 2012, p. 97, grifo nosso):

- **Políticas estabilizadoras** - Que objetivam otimizar o nível de emprego, buscar a estabilidade de preços e promover o crescimento econômico, o aumento da renda *per capita*, por meio de instrumentos fiscais;
- **Políticas reguladoras** - Que buscam regular a atividade econômica mediante leis e disposições administrativas (estabelecimento de controle de preços, regulação dos mercados, proteção dos consumidores entre outras atividades);
- **Políticas alocativas** - Que compreendem a maioria das políticas que é objeto das programações dos diferentes governos. Geralmente, disponibilizam diretamente aos beneficiários dos programas determinados bens ou serviços.
- **Políticas distributivas** - Têm por objetivo a distribuição da renda. As políticas de transferência de renda podem ocorrer, por exemplo, pela aplicação, por um lado, de impostos maiores sobre as camadas de maior renda e, por outro lado, do provimento de bens e serviços com subsídios para as camadas mais pobres da população. Envolvem também as políticas de *subsídio cruzado*, nas quais existem taxas diferenciadas para alguns serviços públicos em que os consumidores de maior renda pagam proporcionalmente mais do que os consumidores de renda menor
- **Políticas compensatórias** - Normalmente, são destinadas aos segmentos mais pobres da população, excluídos ou marginalizados do processo de crescimento econômico e social. E o caso das políticas de renda mínima e de distribuição de bens, como cestas básicas, auxílio-desemprego, entre outras.

Para Mariani (2014), políticas públicas têm início com o reconhecimento da existência de problemas — de caráter social ou econômico — que deverão ser sanados por meio da atuação governamental. Segundo Raeder (2014), podem ser, por exemplo, aqueles que requerem prioridade, como situações provocadas por epidemias, catástrofes naturais e outros de igual relevância. Além disso, diante da necessidade de alterar alguma política já em andamento, pode-se optar por realizar mudanças ou mesmo aprimorar projetos ou programas em funcionamento.

A partir dessa percepção, os interesses diversos são organizados de forma que se torne possível a apresentação de demandas e propostas para resolver as necessidades expostas, as

quais são divididas em quatro categorias: normativa, sentida, expressada e comparativa (MARIANI, 2014).

A normativa é aquela demanda que surge por meio de terceiros, a exemplo de especialistas e políticos, que têm seus próprios valores e interpretações da questão que se apresenta, enquanto que a sentida é a necessidade exposta pela sociedade, em seus desejos e motivações; são situações que o especialista político visa atender como principal foco (SECCHI, 2013 apud MARIANI, 2014).

Em relação à terceira categoria — a expressada —, ocorre quando a própria situação apresenta necessidade de modificação, a exemplo de um hospital com maior número de pacientes e, portanto, maior demanda por leitos até então não disponibilizados. Por fim, a categoria comparativa é definida quando há comparação entre situações sociais estabelecidas em nível de serviço (SECCHI, 2013 apud MARIANI, 2014).

Ensina De Toni (2016) que a elaboração de uma política pública tem início quando um problema é percebido pelo público como uma ação que não pode ser resolvida sem a presença do Estado. A natureza coletiva e o tipo de solução definem a entrada de um problema na agenda do governo. A formação da agenda governamental depende da qualidade do processo de planejamento que o governo adota, não só em relação às técnicas, mas também quanto ao sistema de planejamento: qualidade das instituições, papel da burocracia, procedimentos decisórios, instrumentos de gestão do conhecimento e sistemas de monitoramento e avaliação e monitoramento de indicadores. Forma, assim, um ciclo de atuação do Estado, como demonstra de forma simplificada a Figura 3.

Figura 3: Ciclo simplificado de políticas públicas



Fonte: DE TONI, 2016 apud SECCHI, 2013.

A classificação do ciclo de polítics públicas em fases ou etapas tem uma função basicamente pedagógica. Na prática, as fases são apenas momentos que dominam temporariamente a cena política. Toda implementação exige uma reformulação; na fase de formulação é comum que se elaborem projetos-piloto ou simulações que antecipem os resultados, pelo menos teoricamente, e assim por diante. Em outras palavras, o ciclo de polítics públicas na vida real é muito mais complexo, imprevisível e flexível (DE TONI, 2016).

Caldas (2008) completa este contexto informando que são cinco as fases de confecção das polítics públicas: formulação da agenda, formulação das polítics, tomada de decisão, implementação e avaliação.

3.1 Formação da Agenda

Nesta primeira fase há delimitação das questões e problemas que deverão ser priorizados; nela, se dá a formação de agenda (MARIANI, 2014). Na segunda fase, as linhas de ação precisam ser definidas para solucionar os problemas apresentados; geralmente o processo não ocorre de forma pacífica, dado que as medidas a serem tomadas podem agradar a determinar grupos, mas não à sua totalidade. Assim, deve-se estabelecer o objetivo da política, quais programas serão desenvolvidos e quais metas se almejam alcançar (CALDAS, 2008).

A forma com que ocorre considera o plano orçamentário para futura implementação da política e tem por início os indicadores necessários para mostrar a sua relevância, assim como a análise do retorno de programas anteriores, estabelecidos pelo governo. Sua importância se deve à necessidade de limitar as ações que devem ser executadas em uma sociedade que, embora apresente muita demanda, não possui recursos necessários para supri-la e, para isso, definir aquelas que são prioritárias é essencial (CALDAS, 2008).

3.2 Formulação das Políticas Públicas

Para Capella (2006), entre os modelos desenvolvidos na área de polítics públicas, destaca-se o de Múltiplos Fluxos, uma importante ferramenta na análise do processo de como tais polítics se dão. Isso porque, entre as muitas ideias que surgem para a sua formulação, poucas delas são levadas para a análise de viabilidade. Aqueles que as sugeriram se denominam *policy communities* e se compõem de profissionais das mais diversas áreas de

especialização, grupos de interesse ou até mesmo servidores públicos e de instituições acadêmicas.

Denominado também de modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon, o mesmo volta-se ao processo em que ocorre a formulação da agenda de governo (ALMEIDA; SILVA; SILVA, 2013); para isso, baseia-se em três aspectos: clima nacional, forças políticas organizadas e mudanças no governo. O primeiro caracteriza-se pelas questões importantes para as sociedades compartilhadas, na formação de uma agenda ideal; o segundo aspecto diz respeito à pressão que é colocada pela sociedade para a solução de situações e, por fim, as mudanças no governo são tidas como o terceiro elemento da teoria, para explicar como as mesmas influenciam a formulação de políticas, quando da formação de agenda (KINGDON, 2003 apud GOTTEMS *et al.*, 2013).

Segundo Gottens *et al.* (2013), a contribuição desse modelo para a análise das políticas públicas se dá no estudo da macropolítica — e sua influência nas políticas setoriais —, na análise das interferências das relações entre governos, bem como da sociedade, quando da formação da agenda; na forma com que os atores e empreendedores atuam para implementar tal política e, por fim, no estudo relacionado aos processos decisórios dos governos, sejam locais ou do território nacional.

Isso pode ser corroborado pelo que afirma Capella (2005), quando defende que tais fluxos são responsáveis por permitir a criação de oportunidades de acesso à agenda do governo, uma vez que os mesmos contam com a participação mais ativa de atores — seja para formulação da política ou para a escolha de alternativas no momento da decisão.

Parte das ideias dadas à formulação de políticas advém, segundo Capella e Brasil (2015), das comunidades que compõem sua discussão, pois estas apresentam sugestões e alternativas que podem ser — se acolhidas — desenvolvidas e adotadas como políticas públicas por aqueles que tomam as decisões. Enquanto algumas propostas são desconsideradas, outras mostram-se adequadas sob a perspectiva da viabilidade técnica e se encontram dentro dos valores da comunidade.

Vale ressaltar que os variados setores apresentam particularidades na forma com que formulam suas políticas, por isso, distinguem-se, como exemplo, as do modelo de Kingdon (2003 apud CAPELLA; BRASIL, 2015), que considera como primordial a análise política e a participação de especialistas da área discutida — como saúde, educação, habitação, transporte, entre outras —, sendo que estes atores podem compor o governo ou advir de consultorias, grupos de interesse ou, ainda, de universidades. Os padrões de interação,

inclusive, influenciam a forma como as políticas são produzidas em cada área, a exemplo da saúde, em que os integrantes que compõem a comunidade de discussão compartilham perspectivas, orientações e referenciais mais gerais — o que a torna mais estruturada e, assim, facilita seu ingresso à agenda de formulação governamental —, enquanto que aquelas mais fragmentadas, como no caso dos transportes, as comunidades se mostram mais instáveis.

Quando as propostas são difundidas e parecem agradar uma maioria, pode-se afirmar que há certo consenso a seu respeito (CAPELLA, 2006). No entanto, para que essa aceitação ocorra, é preciso considerar a participação de grupos sociais e de corpo técnico da administração pública, principalmente os envolvidos com recursos — como materiais, econômicos e técnicos, por exemplo. Sua elaboração conta com: “a conversão de estatísticas em informações relevantes para exame do problema; análise das preferências dos “*stakeholders*” envolvidos [...]; ação baseada no conhecimento adquirido” entre outros (CALDAS, 2008, p. 12).

Rua e Romanini (2013) concordam com este entendimento e defendem que os instrumentos necessários para que as políticas públicas se concretizem devem passar pela legislação, recursos financeiros e humanos, serviços, linhas de crédito, tributos, subsídios, incentivos variados e, ainda, pela coerção como poder de império da administração pública.

Ao formulador de políticas públicas, Caldas (2008) orienta que deve percebê-las compreendendo e selecionando as demandas que a sociedade mais expressa. Deve buscar atendê-las de forma integral ou mesmo parcialmente, caso necessário, porém deve facilitar o processo, reunindo-se com os atores envolvidos e solicitar propostas. Deve analisar sua viabilidade — técnica, legal, financeira, política entre outras — visando sempre definir as alternativas mais adequadas. Estabelece, com isso, suporte variado de opiniões e ideias que irão auxiliá-lo na legitimação de sua atuação, já que as soluções podem conter riscos; poderá, assim, ponderar qual delas maximizará a eficácia e eficiência e trará maior efetividade aos objetivos propostos.

3.3 Tomada de Decisão

De Toni (2016) informa que o processo decisório pode ser entendido como a formação da agenda de governo, isto é, o caminho que um problema ou demanda qualquer da sociedade percorre para deixar de ser um dado da paisagem social e passar a ser incorporado como

prioridade de governo; seria, então, fundamental identificar os interesses e a capacidade de pressão dos atores.

Para Caldas (2008), a fase de tomada de decisões pode ser definida como o momento onde se escolhem alternativas de ação/intervenção em resposta aos problemas definidos na agenda; seria, ainda, o momento onde ficariam estabelecidos os recursos e o prazo temporal de ação da política.

As escolhas feitas nesse momento são expressas em leis, decretos, normas, resoluções, entre outros atos da administração pública, além de definir como se dará o processo de tomada de decisões, ou seja, qual o procedimento que se deve seguir antes de se decidir algo. Primeiramente deverá se decidir quem participará do processo, se este será aberto ou fechado (CALDAS, 2008).

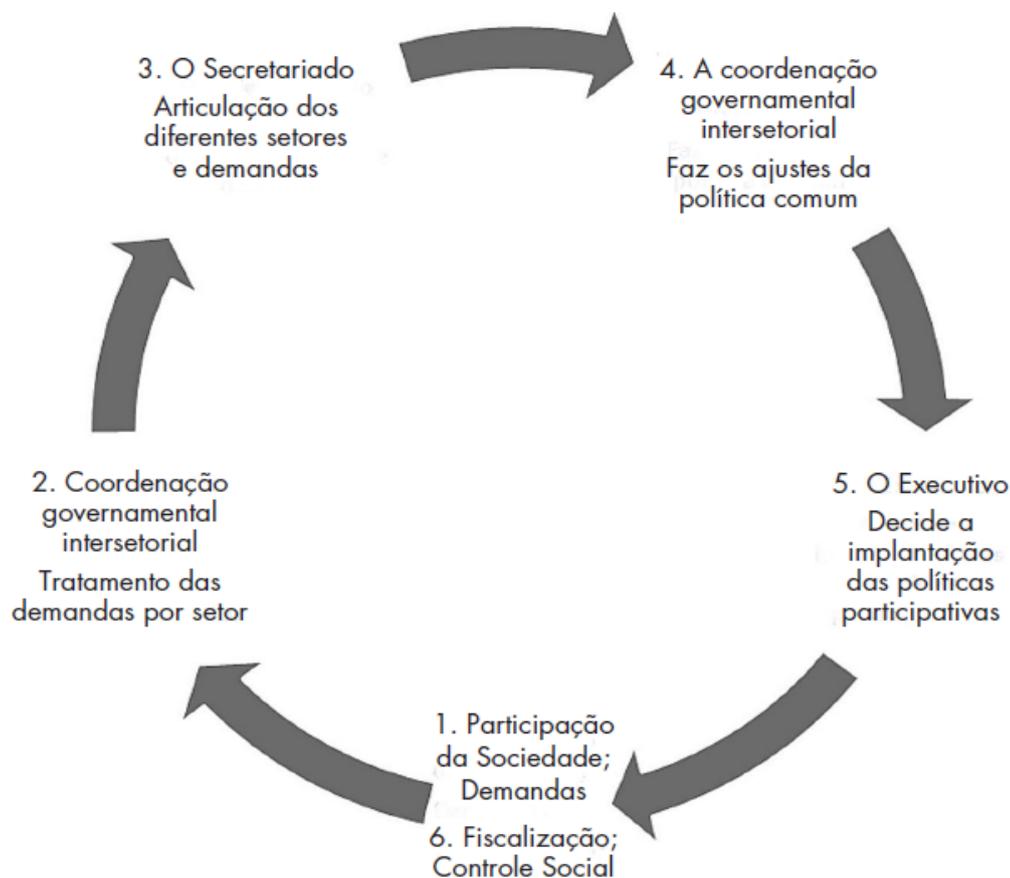
Segundo Secchi (2013, p. 48 apud MARIANI, 2014, p. 20), a tomada de decisão "representa o momento em que os interesses dos atores são equalizados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas". Para isso, o autor propõe três modos de se entender essa dinâmica de decisão: a partir da perspectiva de que há um problema e os tomadores de decisões buscam uma solução; dessa forma os tomadores de decisão ajustam os problemas a soluções já existentes; ou têm soluções e buscam problemas que se encaixem a elas. A "melhor" opção a ser tomada para enfrentar o problema público depende principalmente das forças existentes dentro da arena política.

Neste sentido, Queiroz (2012) informa ainda que o processo de decisão — explícita ou implícita — pode estabelecer diretrizes para a ação presente, orientar decisões futuras ou mesmo para iniciar ou adiar uma ação.

No entanto, deve-se considerar que a decisão política é dada por meio de várias alternativas, considerando-se a hierarquia das preferências dos atores que com ela se envolveram, a adequação do objetivo que se pretende atingir e os meios disponíveis em um contexto em que há relação de poder e conflito (RUA; ROMANINI, 2013).

Segundo Silva (2008), esses elementos permitem a implementação de uma democracia — participativa — na administração pública pois, considerando-se que a sociedade faz parte desse processo, o objetivo é que este ocorra de forma democrática e transparente. Seu objetivo é decidir que política será adotada, aproximando o Estado e a diversidade de partes interessadas, de forma que se amplie a experiência na formulação de políticas públicas, vinculando inclusive, a composição do orçamento, como mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1: Gestão participativa quando da elaboração e implementação de políticas públicas



Fonte: SILVA, 2008, p. 94.

Contudo, Silva (2008) ressalta que, embora atualmente a relação entre Estado e sociedade esteja se estreitando, o processo depende, em sua maior parte, da vontade política do gestor eleito, ou seja, daquele que pode criar condições deliberativas — fóruns e conselhos — estáveis e constantes para que a participação funcione de forma mais efetiva.

3.4 Implementação

Segundo Caldas (2008), é nesta fase que o planejamento e escolha se transformam em ações a serem executadas, as quais são de responsabilidade do corpo administrativo. Ele assumirá a incumbência da execução da política, ou seja, ficará a seu cargo aplicar, controlar e monitorar as medidas que forem definidas.

Mariani (2014) destaca que a fase de implementação é a mais longa das etapas de formulação da política pública, pois é nesse momento que se pratica o estudo e planejamento anteriormente realizados, no momento da proposição de alternativas, de modo que, com os recursos disponíveis — financeiros, pessoas, espaço físico e outros —, possam transformá-la

em resultados positivos.

São duas as formas de se realizar a implementação, a *Top-Down* e a *Bottom-up*. No primeiro caso há separação entre aquele que produz as decisões e aquele que as implementa, bem como há maior atribuição de responsabilidade ao implementador — em comparação com o que formulou as políticas —, já que este tem capacitação técnica para de fato aplicar as medidas escolhidas (SECCHI, 2013 apud MARIANI, 2014). Denominada de “de Cima para Baixo”, sua aplicação se dá do governo com direção à população, sendo que o modelo preconiza que apenas poucos funcionários participem das decisões e opiniões (CALDAS, 2008).

No que concerne ao termo *Bottom-up*, por sua vez, o implementador tem a função acumulada de poder decisivo diante de situações que exigem adaptações (SECCHI, 2013 apud MARIANI, 2014). Traduzido para a expressão “de Baixo para Cima”, sua aplicação, nesse modelo, se dá de forma ascendente, ou seja, ocorre da população em direção ao governo. Nesse sentido, caracteriza-se pela descentralização, em que há participação dos envolvidos na política que se pretende implementar. A administração contribui para que o cidadão tenha contato direto nesta fase, embora consciente de possíveis conflitos, por conta de atores envolvidos com interesses múltiplos (CALDAS, 2008).

Segundo Rua e Romanini (2013, p. 100), há, ainda, um terceiro modelo de implementação:

[...] Em decorrência dos acertos e das incorreções destes Modelos (*Top-Down* e *Bottom-up*), um conjunto de estudos vem propondo as denominadas “Teorias Híbridas”. Elas derivam da terceira geração de estudos de implementação, após a década de 1980. Seu intuito é tentar superar as lacunas entre os dois métodos, mediante a composição e o ajuste dos conceitos e das hipóteses de ambos. As Teorias Híbridas concebem a implementação como uma grande interrogação (resultados em aberto) e não admitem a concepção do ciclo de políticas públicas como uma sequência de fases estanques e bem delineadas.

Corroboram com este entendimento Medeiros e Farah (2014), ao defenderem que um processo de implementação pode ser modificado e adaptado ao longo do tempo. Isso porque, tendo por base seus estudos a respeito de um caso específico, perceberam que a política precisou de uma revisão constante quanto aos seus objetivos, critérios e instrumentos de gestão, formulados nas fases que a precederam, para a qual contou com a participação de agentes não governamentais.

Exemplo disso, é a parceria que ocorre entre o Poder Executivo — e sua equipe — e

A formulação de políticas públicas e a instrumentalização necessária para sua implementação e acompanhamento

os diversos atores componentes da sociedade, nas várias ações a serem implementadas, propugnadas pelo primeiro (SILVA, 2008). Vislumbra-se, assim, que se trata de um processo complexo e em conjunto que, com o devido amparo legal, técnico e colaborativo, torna possível implementar uma política ideal, bem como avaliá-la para eventuais correções, como poderá ser observado adiante, em sua última fase de aplicação.

3.5 Avaliação das Políticas Públicas

Por fim, pode-se citar a avaliação das políticas públicas como a quinta e última etapa de sua formulação, embora a mesma ocorra durante todo o processo, considerando que se verifica “em que medida e com que qualidade as ações da implementação estão produzindo os resultados e impactos esperados, de modo a detectar dificuldades e obstáculos que ocorreram — podendo assim recomendar melhorias” (MARIANI, 2014, p. 21).

Raeder (2014) defende que a avaliação pode ocorrer em três momentos do processo de formulação de políticas públicas: antes (*ex ante*), durante (*in itinere*) ou depois (*ex post*). Salienta-se, contudo, que seus parâmetros sejam claros o suficiente de forma que o ato cumpra sua função de detectar pontos passíveis de melhorias, apresentando assim, aos envolvidos, informações importantes a serem trabalhadas. O autor informa ainda que, embora o ciclo de políticas públicas contenha fragilidades, o mesmo demonstra ser uma ferramenta de análise que torna possível discutir o tema de forma didática e clara. Tais etapas não precisam, necessariamente, ser sequenciais, mas que se misturem e se alternem, ou seja, mais importante que a forma sequencial com que se apresentam, é entender que tais políticas são compostas de fases com características específicas.

Para Caldas (2008), a avaliação é essencial para as políticas públicas, uma vez que se dá durante todo o ciclo — de sua formulação até a sua implementação —, o que contribui para a construção do êxito, além de emergir aprendizado quanto às ações que melhor apresentam resultados. Isso permite à administração pública apresentar maior transparência e *accountability* de seus atos — justificar adequadamente suas decisões —, promover o diálogo entre os envolvidos e fomentar a cooperação entre todos. Para o autor, a avaliação considera, então, os impactos e funções da política em questão.

4 Ferramentas para implementação monitoramento e avaliação de políticas públicas

Segundo Lima e D'Ascenzi (2014), a implementação de uma política pública refere-se à fase em que as ações determinadas na anterior são executadas; a mesma possui dinâmica e estrutura próprias, que acabam por exigir uma análise específica.

Para Amorim e Boullosa (2013), os instrumentos para formulação das políticas públicas têm sido alvo de estudos, dado que sua abordagem é de suma importância para quem se remete à escolha racional e eficaz dos resultados que espera atingir.

De acordo com Capella (2018), os governos têm à disposição tais instrumentos e ferramentas — denominados internacionalmente de *policy tools* ou *policy instruments* — para resolver problemas, pelas quais as políticas públicas são formadas. Isso pode ser corroborado pelo que afirma Queiroz (2012, p. 96):

Uma política pública envolve conteúdos, instrumentos e aspectos institucionais. Os conteúdos são os objetivos expressos nas políticas públicas. Os instrumentos são os meios para se alcançar os objetivos enunciados e os aspectos institucionais dizem respeito aos procedimentos institucionais necessários, incluindo modificações nas próprias instituições. Pode envolver, além dos órgãos públicos, as entidades não governamentais e as empresas privadas.

Importa destacar que esses métodos são utilizados por instituições de atuação global, como informa Queiroz (2012); inicialmente pela Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development - Usaid*) e, posteriormente à década de 80, foram aprimorados e difundidos pelo mundo, especialmente pelas organizações de cooperação internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Internacional para o Trabalho (OIT), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Instituição de Cooperação Técnica Alemã (GTZ), a Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (ASDI).

Na atualidade, as ferramentas utilizadas para considerar como as políticas públicas podem ser melhor formuladas e geridas são classificadas como: matriz de decisão, árvore de problemas — e de soluções —, análise de interesses e, ainda, marco lógico (QUEIROZ, 2012).

4.1 Matriz de Decisão

A matriz de decisão apresenta-se como um método simples e efetivo; pode ser construída estabelecendo prioridades para a escolha de políticas públicas para um plano de governo, além de especificidades dos próprios programas em proporcionar priorizações a serem geridas pelo governante. Estabelece, desta forma, importância estratégica à agenda governamental, demonstrando com isso a competência do governante na seleção dos problemas e compromissos que resultem em maior impacto político positivo possível (QUEIROZ, 2012).

Tem flexibilidade na elaboração, possibilitando dar ênfase a questões relevantes no processo de escolha; por exemplo, o valor político do programa, o custo político da não realização, o impacto socioeconômico, a complexidade da execução e tempo de maturação dos resultados, atribuindo a eles pesos diferenciados, conforme as preferências do decisor. Além disso, pode considerar pontos emergenciais de resolução e disponibilidade de recursos, que auxiliam de efetivação da demanda em questão. Seu uso contabiliza pontuações integrando variáveis e níveis de “importância”, “peso”, “urgência” e governança, como se pode observar nas Tabelas 1 e 2 (QUEIROZ, 2012):

Tabela 1: Exemplo de Matriz de Decisão - Plano de Governo

<i>Área</i>	<i>Problemas</i>	<i>Urgência – u</i> (pontos de 1 a 5)	<i>Importância – i</i> (pontos de 1 a 5)	<i>Governança – g</i> (pontos de 1 a 5)	<i>Número de pontos</i> (2U + I + 3G)	<i>Prioridade</i>
1. Emprego e renda	1.1					
	1.2					
	1.3					
	1.4					
2. Segurança pública	2.1					
	2.2					
	2.3					
	2.4					
3. Saúde	3.1					
	3.2					
	3.3					
	3.4					
4. Educação	4.1					
	4.2					
	4.3					
	4.4					
n. etc.	n.1					
	n.2					
	n.3					
	n.4					

Fonte: QUEIROZ, 2012, p. 171.

Tabela 2: Exemplo de Matriz de Decisão - Programa de Saúde

<i>Problemas na área da saúde</i>	<i>Urgência – U (1 a 5)</i>	<i>Importância – I (1 a 5)</i>	<i>Governança (1 a 5)</i>	<i>Pontos (2U + I + 3G)</i>	<i>Prioridade</i>
<i>Alta taxa de mortalidade infantil</i>	4	5	4	25	3
<i>Alta taxa de mortalidade por câncer</i>	2	3	3	16	6
<i>Alta taxa de mortalidade por tuberculose</i>	2	3	3	16	6
<i>Inexistência de ambulância no município</i>	5	5	5	30	1
<i>Inexistência de médico obstetra</i>	3	5	4	23	4
<i>Inexistência de médico especialista em oncologia</i>	2	3	4	19	5

Fonte: QUEIROZ, 2012, p. 172.

Quanto à ferramenta árvores de problemas — e de soluções — refere-se a uma escolha específica no intuito de delimitar um problema focal, que se desdobra na identificação de suas origens, bem como ações que o solucionam, estabelecendo uma relação de causa e efeito (QUEIROZ, 2012).

Para os problemas, segundo Cassiolato e Guerresi (2010), a construção para explicá-los deve ser realizada da forma mais simples e objetiva possível, o que ocasiona vantagem útil quando a análise da situação exige solução. Para isso, segundo Cardoso Júnior (2015), é necessário fazer uso de descritores qualitativos e quantitativos que enumerem de forma clara os fatos e permitam tornar mais preciso o enunciado do problema.

4.2 Árvore de Problemas

A árvore de problemas é assim denominada pela forma como é estruturada, “o problema principal ou focal situa-se no centro do diagrama, como o tronco de uma árvore, enquanto que as questões decorrentes, os fatores relevantes, as causas e os efeitos, assumem a forma do que seriam raízes e galhos”, como se vê no Gráfico 2 (QUEIROZ, 2012, p. 174).

Gráfico 2: Árvore de Problemas



Fonte: QUEIROZ, 2012, p. 176.

De acordo com o IPEA (2018), a árvore representa o problema que deve ser resolvido, as causas que lhe são potenciais — e sua relação — e, ainda, quais as suas consequências. Dessa forma, no plano central, destaca a demanda que foi identificada e que é passível de correção, enquanto que no patamar inferior se encontram as causas, e no imediatamente superior, os resultados que as mesmas provocam.

Para o IPEA (2018, p. 56):

A elaboração dessa árvore deixa a análise do problema mais didática e transparente, permitindo a sua validação pelo conjunto de tomadores de decisão no governo federal, e pela sociedade, quando os materiais que embasaram a elaboração da nova política pública, ou da política já existente expandida ou reformulada, se tornarem públicos.

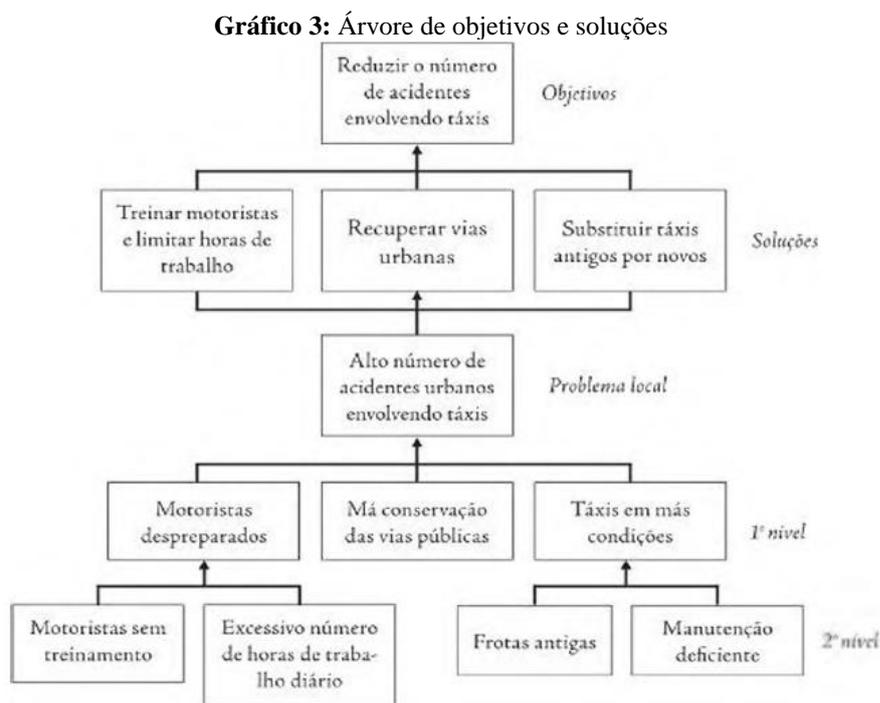
Queiroz (2012) ressalta que o sucesso de uma política pública depende de vários fatores, mas, principalmente, de identificar o problema — e suas causas —, isso porque, quando o mesmo não é devidamente definido, a situação pode sofrer uma interpretação equivocada e, portanto, também as tomadas de decisões que a sucedem. Pode-se afirmar então, que os objetivos estabelecidos podem ser cumpridos, mas não solucionar o problema que os motivou, isto é, se este não for corretamente delimitado.

4.3 Árvore de Objetivos ou Soluções

Por outro lado, Queiroz (2012) informa que a árvore de objetivos ou soluções visa descrever a provável situação futura, quando os problemas serão resolvidos, identificando possíveis alternativas para o grupo.

Pode-se assim, inverter a carga negativa da situação problemática e construir uma árvore de objetivos, estabelecendo-se hierarquias e seletividades entre eles; os objetivos do projeto ou do planejamento devem ser desejáveis, realisticamente alcançáveis, com as conexões corretas entre si (DE TONI, 2016, p. 249).

A sua construção é bastante simples e baseia-se na transformação da cadeia de relações causa-efeito representada pela árvore de problemas, em uma cadeia de relações meio-fim, que assume a forma de um diagrama (QUEIROZ, 2012, p.180).



Fonte: QUEIROZ, 2012, p. 178.

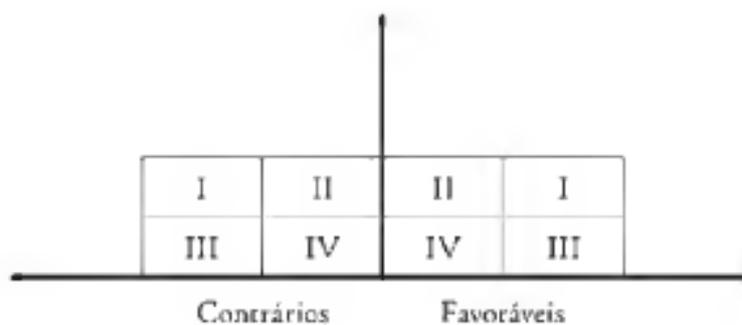
Para De Toni (2016), o ideal seria iniciar a identificação dos projetos ou programas descrevendo e explicando os problemas, com a utilização das técnicas inerentes à “árvore de problemas” e predefinir objetivos usando-se a técnica da “árvore de objetivos ou resultado”. Devem-se acrescentar à matriz os objetivos específicos, os quais poderão ter um ou mais indicadores; cada um deles poderá ter predeterminada uma ou mais metas e, a partir daí, estruturar uma lista de ações e iniciativas que constituem o plano de trabalho.

4.4 Análise de Interesses

A análise de interesses, por sua vez, permite reconhecer os atores que se mostrarão estratégicos ou que, de alguma forma, irão obstruir a obtenção dos resultados que a política pública deseja. É a ferramenta utilizada para identificar e analisar os interesses envolvidos na formação, formulação e gestão das políticas, isso porque as influências que as pessoas ou instituições exercem nesse processo ampliam as dificuldades e tornam imprevisíveis os resultados que se pretendem atingir. Embora essa influência se dê durante todas as etapas da formulação, pode-se afirmar que se mostram mais evidentes quando da definição das ações que serão propostas para compor determinados programas (QUEIROZ, 2012).

Para a realização desta análise, utilizam-se procedimentos em seqüências, ao listar as principais instituições e pessoas envolvidas, tanto aquelas que estiverem a favor ou como as que estão contra a formulação da política, considerando que as propostas podem beneficiar ou prejudicar interesses. Representados em um diagrama, no eixo vertical estão a importância e a influência política que atores exercem, enquanto o grau de impacto do programa que incide em seus interesses se encontra no plano horizontal. Aqueles contrários à política ficam situados no eixo horizontal do centro à esquerda, ao passo que os favoráveis se situam do centro à direita (QUEIROZ, 2012), como mostra a Figura 4.

Figura 4: Diagrama de Análise de Interesses



Fonte: QUEIROZ, 2012, p. 184.

A classificação é segundo Queiroz (2012, p. 183):

Área I: alto grau de importância política e alto grau de interesse.

Área II: alto grau de importância política e mediano grau de interesse.

Área III: mediano grau de importância política e alto grau de interesse.

Área IV: baixo grau de importância política e baixo grau de interesse.

O Marco Lógico — também conhecido como matriz lógica —, por fim, foi sistematizado pela GTZ, uma agência alemã que permitiu torná-lo uma forma de orientação voltada ao planejamento de projetos, comumente denominado de Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos (ZOPP). A forma com que ocorre é o atendimento dos objetivos específicos propostos para, depois, atender o objetivo geral (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

4.5 Marco Lógico

Por fim, o Marco Lógico, também denominado quadro lógico, matriz lógica ou “*log frame*”, “é uma ferramenta de trabalho que permite apresentar de forma sistemática e lógica os objetivos de uma política pública ou de um projeto privado e as suas relações de causalidade” (QUEIROZ, 2012). Sua metodologia tem como ponto de partida uma análise situacional, que compreende o estabelecimento de ferramentas anteriormente apresentadas como a árvore de problemas, análise de interesses e matriz de decisão (RUA; ROMANINI, 2013).

Trata-se de uma ferramenta versátil que possibilita o seu uso em todas as etapas do ciclo de uma política pública, isto é, desde a sua formulação, quando em execução, em monitoramento, avaliação e, ainda, em sua reprogramação — em programas ou projetos privados. É muito apropriada para a gestão de programas governamentais, já que permite sintetizar informações fundamentais para o monitoramento durante sua execução (QUEIROZ, 2012).

Nesse sentido, Rua e Romanini (2013) informam que, mais que uma ferramenta de organização da informação, o Marco Lógico é um instrumento de análise sistêmica e de levantamento e teste das alternativas que irão compor uma proposta de intervenção (projeto). Ou seja, apresenta a lógica que justifica a intervenção e o desenho da própria intervenção. Além disso, também funciona como uma metodologia que serve tanto ao planejamento como à preparação e avaliação de projetos: estrutura o projeto, estabelecendo categorias de intervenção ordenadas da mais ampla e complexa, para a mais estrita, simples e específica, cada uma delas com suas respectivas metas como pode ser observado na Tabela 3.

Tabela 3: Marco Lógico

	Objetivos	Indicadores	Fontes dos indicadores	Suposições
Finalidade				
Objetivo do programa				
Ações do programa				
Tarefas das ações				

Fonte: QUEIROZ, 2012, p. 188.

Assim, Queiroz (2012) informa que um determinado programa pode ser considerado coerente quando consegue cumprir a lógica horizontal e vertical da matriz da seguinte forma: a lógica horizontal ocorre pelo vínculo existente entre o objetivo dos quatro níveis (linhas) da matriz, com as respectivas medições do êxito obtido e suposições que constituem fatores externos que devem ou não ocorrer.

A vertical diz respeito às relações causa-efeito entre os quatro níveis (linhas) da matriz. Deve ser lida do nível das tarefas (última linha) para cima. Quando todas as tarefas tiverem sido cumpridas e as suposições a elas relacionadas tiverem ocorrido de forma favorável, no nível imediatamente superior é possível que as ações tenham sido adequadamente executadas e gerado os produtos (bens ou serviços) previstos. O mesmo raciocínio se aplica aos níveis (linhas) superiores seguintes: se todos os produtos gerados pelas ações foram produzidos nas quantidades e nas especificações estabelecidas e as suposições ocorreram de forma favorável, é possível que o objetivo do programa tenha sido alcançado. E, finalmente, se o objetivo do programa for alcançado e as suposições desse nível forem favoráveis, então é possível que a finalidade do programa possa ser atingida (QUEIROZ, 2012, p. 189).

O marco lógico é, portanto, um instrumento que permite construir uma síntese das principais informações necessárias ao monitoramento dos elementos envolvidos em um programa, além de possibilitar monitoramento prático e efetivo como suporte na fase de sua execução. Oferece, assim, uma metodologia equilibrada para sua elaboração, avaliação, reprogramação de tarefas, ações, metas e objetivos inerentes ao exercício de políticas públicas (QUEIROZ, 2012).

4.6 Indicadores e Índices

Explica Queiroz (2012) que a realidade tende a ser interpretada conforme as preferências, os valores e os conhecimentos dos atores que a descrevem, por isso, o suporte dos indicadores torna-se imprescindível para diminuir o grau de subjetividade, de imprecisão ou de equívoco nos diagnósticos. Informa, ainda, que um problema existente na sociedade e que esteja sob análise não pode desenvolver conclusões por meio de impressões pessoais dos envolvidos na solução, estabelecendo assim, que a dimensão do problema deve ser apoiada em dados estatísticos, que sejam reconhecidos e aceitos por qualquer pessoa.

Para De Toni (2016), os indicadores são régua usadas para medir desempenhos. São métricas que têm um ponto de origem e que indicam se existe proximidade ou distância respeito às metas. Consubstanciam o principal instrumento para execução e monitoramento de um plano. No processo de gestão de políticas públicas, os indicadores funcionam no monitoramento e avaliação dos resultados obtidos, porém, sempre se deve levar em conta que, no âmbito da avaliação destas ações, mais importante que “medir” os resultados é saber se a sociedade está satisfeita com eles (QUEIROZ, 2012).

Não existe uma regra fixa sobre os modelos de dados que serão informados aos cidadãos, destacando-se, contudo, que é preciso evitar dois extremos; um deles seria a inexistência de indicadores baseando as avaliações em opiniões ou "achismos", e o outro, estabelecer muitos indicadores para todos os quesitos do plano. O segredo estaria em encontrar o ponto entre o possível e o necessário. Nem tudo deve ser medido, além disso, o que é medido não deve ser medido de forma absoluta, pois não podemos conhecer tudo, especialmente em fenômenos sociais (DE TONI, 2016).

Queiroz (2012) classifica os indicadores em resultados e de impacto. O primeiro pode se relacionar a produtos (ligados à própria atividade da intervenção do Estado, medindo os produtos — bens ou serviços — em termos físicos como, por exemplo, postos de saúde construídos); no marco lógico, correspondem às linhas das ações e das tarefas, ou objetivos (efeitos diretos do programa e correspondem, no marco lógico, à linha objetivo do programa). Ambos fornecem informação quantitativa acerca do nível de êxito alcançado pelo programa, podendo cobrir tanto aspectos quantitativos como qualitativos desse êxito.

Os indicadores de impacto por sua vez, oferecem informações sobre aspectos mais amplos, como a situação socioeconômica e ambiental, e estão frequentemente fora do controle direto de um programa. No marco lógico, correspondem à linha finalidade. Estão diretamente

A formulação de políticas públicas e a instrumentalização necessária para sua implementaço e acompanhamento

ligados à funçõ de avaliaçõ, que se distingue da de monitoramento (acompanhamento sistemático e comparativo), pois compreende complexidade maior na coleta e análise de informaço es, já que se propõ e compreender e explicar, com refinamento, os resultados causados pela política pública sobre o público-alvo e sobre os aspectos econômico, social e ambiental do seu entorno. Para que tenham qualidade, os indicadores devem apresentar os seguintes atributos (QUEIROZ, 2012, p. 207, grifo nosso):

Finalidade - Um indicador deve estar ligado diretamente aos objetivos de um programa;

Disponibilidade de dados - Um indicador não é de grande valia se for obtido somente uma vez, pois não permite comparaço es entre o "antes" e o "depois".

Sensibilidade em relaço ã à atuaço do governo - Quando um indicador é escolhido para avaliar um programa, este deve ser capaz de provocar alteraçõ es nesse indicador;

Confiabilidade e credibilidade - A confiabilidade se aplica quando as mesmas medidas, coletadas por pessoas diferentes, mas nas mesmas condiço es, produzem o mesmo valor. Já a credibilidade depende fundamentalmente do método de apuraço das informaço es e da reputaçõ da instituiço responsá vel por sua divulgaço ;

Comparabilidade - A utilidade de um indicador também depende da possibilidade de comparaço com outros programas e diferentes localidades.

Validade - Um bom indicador deve ser bem compreendido por todos aqueles que o utilizam.

Para acompanhar o desenvolvimento do programa ou do projeto, em especial no debate das metas relacionadas a cada objetivo, é necessário buscar o indicador adequado para cada caso. Assim, De Toni (2016) sugere que a utilizaço de um quadro simples, como o apresentado a seguir, pode ajudar a organizar os indicadores.

Tabela 4: Indicadores – Configuraço básica

<i>Indicador</i>	<i>Fonte dos dados</i>	<i>Método de coleta dos dados</i>	<i>Quem coletará os dados</i>	<i>Frequência da coleta</i>	<i>Custo/dificuldade de coleta</i>
Indicador 1					
Indicador 2					
Indicador 3					

Fonte: DE TONI, 2016.

Outra categoria especial de ferramenta de monitoramento e avaliaço que auxilia os gestores públicos são os índices. Conhecidos como indicadores compostos, combinam diferentes indicadores em um único número. Constituem relaço es entre duas variáveis ou entre uma variável e uma constante. São resultantes da comparaço entre duas grandezas

independentes e particularmente úteis para estudos que incorporem tempo e espaço nas comparações (QUEIROZ, 2012).

A construção de índices funciona principalmente quando um indicador isoladamente não é suficiente para fornecer as informações mais adequadas sobre uma certa realidade analisada. Quando se pretende inferir aspectos mais abrangentes da realidade, como o nível de desenvolvimento social e econômico da população de um determinado espaço geopolítico, não é possível fazê-lo de forma adequada por meio de um único indicador, como o de renda *per capita* pois, além de não expressar todos os aspectos considerados importantes que caracterizam o desenvolvimento social e econômico, ainda pode oferecer informações distorcidas, que desconsiderem a possibilidade da existência de concentração da renda econômica, em que poucas pessoas detêm a maior parte da renda e a maioria da população vivendo em situação de elevada pobreza (QUEIROZ, 2012).

Queiroz (2012) recomenda que, nestes casos, o gestor público faça uso de índices-síntese, ou seja, a composição por dois ou mais indicadores — que possibilitem agregar temas correlacionados que sejam determinantes para o aspecto da realidade que se busca medir, como são os casos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e GINI.

Complementam o leque de possibilidades de uma forma muito útil, outras ferramentas de avaliação que utilizam fórmulas e expressões algébricas para produzir resultados numéricos, como é o caso das proporções, das porcentagens, dos coeficientes e das taxas, que assumem a característica de um indicador quando refletem situações ou fatos passíveis de inferências e/ou comparações (QUEIROZ, 2012).

Os indicadores vêm sendo objeto de crescente atenção por parte das áreas governamentais responsáveis pela formulação e pela avaliação das políticas públicas, uma vez que a produção de resultados efetivos pelas ações governamentais se tornou uma necessidade imperativa, seja pela pressão da sociedade, seja pela pressão crescente dos órgãos constitucionais responsáveis pelo controle da eficiência e da eficácia dos gastos governamentais. Assim, na atualidade, já não é mais possível realizar a gestão de programas governamentais sem o suporte fornecido por um sólido sistema de indicadores (QUEIROZ, 2012).

Assim, diante deste contexto, nas palavras do IPEA (2018), na formulação e execução de políticas públicas, deve-se considerar o atual e diversificado ferramental à disposição para formulação e solução das diversas agendas dos entes públicos brasileiros.

5 Considerações finais

De forma global, a crise dos Estados tem sido caracterizada como uma crise de governança, ou seja, tem ocorrido redução na sua capacidade de formular e executar políticas públicas que possam produzir resultados efetivos para os problemas e para as demandas que as sociedades apresentam de forma crescente, sobretudo pelas deficiências da administração pública.

Na maioria dos casos, governa-se administrando crises, sem uma preocupação maior com a geração de resultados efetivos para os problemas. Por isso, o aprimoramento da eficiência e da efetividade das políticas públicas se mostra uma necessidade urgente para os países em desenvolvimento.

As reformas do Estado no Brasil, assim como em vários outros países em desenvolvimento, tiveram alguns avanços nas últimas décadas, mas algumas reformas importantes continuam por serem realizadas. Neste sentido, o planejamento governamental e as ferramentas inerentes são instrumentos necessários para a melhoria da qualidade das políticas e para introduzir maior eficácia nas administrações políticas.

Por isso, é importante que seja eliminado da cultura político-administrativa brasileira o aparente conflito entre o que são questões técnicas e o que são questões políticas, pois tal conflito não existe realmente. O planejamento não é algo que se coloca no lugar dos processos decisórios, que são necessariamente políticos, não os substitui nem reduz o seu caráter estratégico. O planejamento é um “instrumento auxiliar” imprescindível para governar obtendo resultados.

Neste sentido, contando com vários instrumentos e ferramentas, as políticas públicas apresentam modelos para auxiliar gestores em sua formulação, tendo por apoio a própria população, entidades não governamentais, entes federativos, instituições acadêmicas, especialistas, profissionais das áreas e até mesmo empresas.

Observa-se que a reflexão sobre elas é de suma importância para que seus métodos sejam sempre aprimorados e volte-se a aperfeiçoar a forma com que são aplicadas, garantindo assim, eficiência e resultados positivos. Mas é preciso ampliar a discussão e estudo quanto à forma com que são executadas, pois há, ainda, variáveis que comprometem o cumprimento total de seus objetivos.

Por isso, a qualidade das políticas públicas de um governo depende de um amplo conjunto de fatores sociopolíticos e, também, com grande importância, da capacidade técnico-

administrativa existente para dar suporte adequado às decisões na formulação e na gestão das políticas. Assim, formulação e gestão de políticas públicas, ainda que sejam atividades situadas no campo político, não podem prescindir do suporte da ciência e da técnica, sob pena de inviabilizar os objetivos da própria atividade política.

Referências

ALMEIDA, Lia de Azevedo; SILVA, Amilton Paulino; SILVA, Mônica Aparecida da Rocha. Os múltiplos fluxos na formação da agenda climática em Palmas e a participação de redes transnacionais dos governos locais. **Teoria e Pesquisa**, São Carlos, v. 22, n. 2, p. 37-49, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/357/238>. Acesso em: 25 jan. 2019.

AMORIM, Simone; BOULLOSA, Rosana de Freitas. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. **AOS**, Belém, v. 2, n. 1, p. 59-69, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/aos/article/view/52/pdf>. Acesso em: 21 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Brasília: MP, 2012. 64 p.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. The design and the implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 66, p. 44-55, Dec. 2006.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.). **Políticas públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008. 48 p. 7 v. (Políticas Públicas). Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%20C%20%9ABLICAS.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu-MG. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOCS, 2005. p. 1-35. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file>. Acesso em: 25 jan. 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib61.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 101, p. 57-76, jan./mar. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n101/0101-3300-nec-101-0057.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: ENAP, 2018. 151 p. Disponível em:

http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf. Acesso em: 18 jan. 2019.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Monitoramento estratégico de políticas públicas:**

requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Brasília: IPEA, 2015. 37 p. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3536/1/td_2040.pdf. Acesso em: 18 jan. 2019.

CASARIN, Helen de Castro Silva; CASARIN, Samuel José. **Pesquisa científica:** da teoria à prática. Curitiba: InterSaberes, 2012. 200 p.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar Modelo Lógico:** roteiro para

formular programas e organizar avaliação. Brasília: IPEA, 2010. 35 p. Disponível em:

http://www.ipardes.gov.br/pdf/multissetorial/nota_tecnica_IPEA.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.

CASTRO, Jorge Abrahão; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. Políticas públicas e desenvolvimento. *In*: MADEIRA, Lígia Mori (org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. (Capacidade Estatal e Democracia). cap. 1. p. 20-48.

Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf. Acesso em: 16 jan. 2019.

DE TONI, Jackson. **O planejamento estratégico governamental:** reflexões metodológicas e implicações na gestão pública. Curitiba: InterSaberes, 2016. (Série Gestão Pública).

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, nov./dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n6/0034-7612-rap-50-06-00959.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2019.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. *In*: MADEIRA, Lígia Mori (org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. (Capacidade Estatal e Democracia). cap. 8. p. 195-215. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf. Acesso em: 16 jan. 2019.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato *et al.* O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas públicas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v22n2/v22n2a20.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em**

desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. 270 p. 3 v. (Brasil: o Estado de uma nação). Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3801/1/Livro_Brasil_em_desenvolvimento_2010_v_3.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. v. 1. Brasília: IPEA, 2018. 192 p. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2019.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. *In*: MADEIRA, Lígia Mori (org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. (Capacidade Estatal e Democracia). cap. 2. p. 51-63. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf. Acesso em: 16 jan. 2019.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p.

MADEIRA, Lígia Mori (org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. 254 p. (Capacidade Estatal e Democracia). Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf. Acesso em: 16 jan. 2019.

MARIANI, Isabella dos Santos. **Abordagem multicêntrica na gestão de políticas públicas**: o caso de extinção do corte manual de cana-de-açúcar. 2014. 53 f. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000943399&opt=1>. Acesso em: 17 jan. 2019.

MEDEIROS, Anny Karine de; FARAH, Marta Ferreira Santos. Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do Programa Cultura Viva. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 1, p. 7-24, jan./mar. 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/419/413>. Acesso em: 25 jan. 2019.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Jannan Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1.943-1.967, nov./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n6/a15v45n6.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2019.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: IbpeX, 2007.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Gestão pública**. Curitiba: InterSaberes, 2012. 277 p.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856/550>. Acesso em: 17 jan. 2019.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. Volume 1: conceitos e teorias. Brasília: IGEP, 2013. 147 p. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf. Acesso em: 16 jan. 2019.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2013.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2002. 335 p.

SILVA, Gustavo Tavares da. Políticas públicas e a intersetorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 19, p. 81-97, 2008. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8711/6462>. Acesso em: 25 jan. 2019.

SILVA, Priscilla Teresinha Pyrrho de Souza. **O orçamento público como ferramenta de análise de políticas públicas**. 2012. 138 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-orcamento-publico-como-ferramenta-de-analise-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 17 jan. 2019.