



Senado Federal

Instituto Legislativo Brasileiro-ILB

Flávio Roberto de Almeida Heringer

**Quantas políticas públicas há no Brasil?
O problema da imprecisão conceitual para a
avaliação de políticas públicas**

Brasília

2018

Flávio Roberto de Almeida Heringer

Quantas políticas públicas há no Brasil?
O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de
políticas públicas

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em 2018, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Avaliação de Políticas Públicas.

Senado Federal

Instituto Legislativo Brasileiro-ILB

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Brasília

2018

Flávio Roberto de Almeida Heringer

Quantas políticas públicas há no Brasil?

O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas/ Flávio Roberto de Almeida Heringer. – Brasília, 2018-

73 p. : il. (algumas color.) ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação *lato sensu*) – Senado Federal Instituto Legislativo Brasileiro-ILB, 2018.

1. Políticas Públicas. 2. Palavra-chave2. 2. Palavra-chave3. I. Orientador. II. Senado Federal. III. Instituto Legislativo Brasileiro - ILB. IV. Título

Flávio Roberto de Almeida Heringer

Quantas políticas públicas há no Brasil?

O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em 2018, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Avaliação de Políticas Públicas.

Trabalho aprovado. Brasília, 09 de julho de 2018:

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Orientador

Prof. Ms. Tatiana Feitosa de Britto
Avaliadora

Brasília
2018

Agradecimentos

Agradeço à minha querida Bianca, esposa amada, por sua paciência e incentivo, em todo o tempo, em especial durante este período de estudos, marcado por tantas transformações em nossas vidas.

Agradeço aos filhos maravilhosos que Deus me deu, Luís Felipe e Letícia, bem como aos filhos que chegaram para compartilhar a vida com eles, Kessya e Henrique: vocês enchem meu coração de forma indescritível.

Agradeço àqueles que fazem parte de minha vida desde o início, e que me sustentaram, me amaram e me educaram até que eu pudesse andar com minhas próprias pernas, meus pais, Joarez e Marisa.

Também sou grato a todos os pais e mães, irmãos e irmãs, cujo vínculo é de sangue, de fé ou de afeto, por sua amizade e cuidado.

Agradeço ao Vladner Lima Barros Leal, coordenador da COLEP/Prodasen, por sua amizade, compreensão e apoio durante esse período de curso. Ao Lauro César Araújo, pelo incentivo e pelas orientações informais nas pequenas e grandes coisas envolvidas num trabalho acadêmico.

Acima de tudo, agradeço ao SENHOR, que, em sua graça, não só me concedeu vida e dons, mas também vida abundante.

s.d.g.

“Havendo, pois, o SENHOR Deus formado da terra todos os animais do campo e todas as aves dos céus, trouxe-os ao homem, para ver como este lhes chamaria; e o nome que o homem desse a todos os seres viventes, esse seria o nome deles.

Deu nome o homem a todos os animais domésticos, às aves dos céus e a todos os animais selváticos;...”

*(Bíblia Sagrada, Gênesis, cap.2, versos 19 e 20
Tradução Revista e Atualizada de João Ferreira de Almeida)*

Resumo

Este trabalho realiza um levantamento dos conceitos de políticas públicas a partir dos estudos acadêmicos e de documentos em uso pelos principais órgãos do Estado brasileiro vinculados ao ciclo de políticas públicas, com vistas à construção de uma conceituação que seja objetivamente útil para o processo de avaliação (e meta-avaliação) de políticas públicas pelo Senado Federal. O estudo prossegue com um levantamento junto aos ministérios do Poder Executivo com vistas a colher evidências da imprecisão conceitual com respeito à definição do termo “políticas públicas”. Ao final, à luz da revisão de literatura e das análises resultantes dos levantamentos realizados, é apresentada uma proposta de conceituação da expressão “Política Pública”, bem como um conjunto de características estruturais que possibilitam melhor identificar e delimitar os objetos de avaliação e monitoramento, buscando o aperfeiçoamento da tarefa de monitoramento e avaliação de políticas públicas, bem como a construção de um arcabouço de estrutura de informação relacionada ao tema.

Palavras-chave: Políticas públicas, conceituação, tipologia, avaliação, programa, PPA

Abstract

This paper presents a survey of the concepts of public policies based on the academic studies and documents in use by the main entities of the Brazilian State related to the public policy cycle, with a purpose of constructing a conceptualization that is objectively useful for the evaluation (and meta-evaluation) process of public policies, mainly by the Federal Senate. The study proceeds with a survey of executive branch ministries to gather evidence of conceptual inaccuracy about the definition of the term "public policies". Finally, based on the literature review and the analysis resulting from the surveys carried out, a proposal is presented to conceptualize the expression "Public Policy", as well as a set of structural characteristics that make it possible to better identify and delimit the objects of evaluation and monitoring, seeking the improvement of the task of monitoring and evaluation of public policies, as well as the construction of a framework of information structure related to the theme.

Keywords: public policies, conceptualization, typology, evaluation, program, PPA

Sumário

Introdução	15	
I	REFERENCIAIS PARA CONSTRUÇÃO DE UM CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	19
1	O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	23
1.1	Conceito de políticas públicas pelos especialistas	23
1.2	Tipologias informativas ao processo de monitoramento e avaliação de Políticas Públicas	26
1.3	Conceito de políticas públicas conforme diversos órgãos federais brasileiros	28
2	CONCEITOS E TIPOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	33
2.1	Conceito de avaliação de políticas públicas	33
2.2	Tipologia da avaliação de políticas públicas	34
II	METODOLOGIA	37
3	PROCURANDO EVIDÊNCIAS QUANTO À IMPRECISÃO DO CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO	39
III	RESULTADOS E ACHADOS	41
4	ANÁLISE DAS RESPOSTAS APRESENTADAS PELOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO	43
4.1	Análise quanto à precisão conceitual	45
4.2	Análise quanto à associação de políticas com os recursos públicos	48
4.3	Análise quanto à estrutura lógica dos documentos orçamentários	49
4.4	Análise da fundamentação legislativa informada	51
4.5	Análise quanto ao uso de Planejamento Estratégico	51
4.6	Achados ou evidências complementares	53
4.7	Seria o conceito de objetivo no PPA, na prática, o equivalente a uma política pública?	54

5	PROPOSTA DE CONCEITUAÇÃO	57
5.1	Características importantes para uma conceituação aplicada ao processo de avaliação de políticas públicas	57
5.2	Proposta de conceituação	61
6	CONCLUSÃO	65
	REFERÊNCIAS	69
	APÊNDICES	71
	APÊNDICE A – LISTA DE MINISTÉRIOS QUESTIONADOS	73

Introdução

Nomear é uma das características intrínsecas do ser humano como ser social, comunicador e comunicativo, racional e criativo. Faz parte da natureza humana atribuir nomes a tudo quanto vê, percebe, sente, cria ou pensa.

Nomear é uma tarefa humana, portanto, pode conter as ambiguidades que caracterizam o ser humano, o pensamento filosófico e a linguística. Num aspecto informacional, o ato de nomear é a materialização de que podemos diferenciar coisas distintas conforme a sua natureza, bem como podemos individualizar unidades distintas que pertencem a uma mesma classe de objetos. Para isso existem, no primeiro caso, a taxonomia dos seres vivos, por exemplo, e no segundo caso, os nomes de pessoas, os números de peças e chassis de carro, os códigos de licença de software, por exemplo.

Ao nomear tipos de objetos estabelecemos as bases para agrupamentos e classificações, a partir de um conjunto de elementos típicos que caracterizam o referido objeto. Na esfera das instituições sociais isso é igualmente verdadeiro e importante. No campo do Direito Administrativo, por exemplo, a tipologia nos permite distinguir uma autarquia de uma fundação.

Nessa tarefa de nomear, o observador se vê diante de um problema ontológico que consiste justamente em verificar as similaridades capazes de mostrar quais características intrínsecas que nos permitem agrupar instâncias em tipos.

Ao nomear indivíduos, definimos identidade e alteridade, o “eu” e o “outro”, de forma que é possível descrever, designar e observar um ser na sua individualidade. Isso vale tanto para objetos concretos, materiais, como para a realidade das instituições sociais. Nomear é um dos modos pelos quais podemos instanciar e contar indivíduos e objetos. Por instanciar, nos referimos ao fato de que um determinado indivíduo ou objeto é uma instância de uma categoria (ou de um tipo) de indivíduos ou objetos. Por meio da instanciação podemos realizar separações agregações e contagens.

Por exemplo, no campo do Direito Público, temos diversos fundos de financiamento público, cada qual com sua identidade e finalidade. Indo para o campo multidisciplinar das políticas públicas, precisamos verificar a possibilidade de instanciação e contagem de coisas tão distinta como as denominadas políticas sociais (nas esferas de saúde, educação, assistência social, por exemplo), políticas econômicas (incentivos fiscais e tributários, por exemplo) ou políticas de desenvolvimento de infraestrutura (energia, indústria, telecomunicações, por exemplo).

Cabe, então, indagar: políticas públicas são fenômenos instanciáveis e contáveis?

Podemos distinguir uma política pública de uma ação administrativa corriqueira? com base em que critérios de separação tipológica?

Mais ainda, qual a importância da individualização de cada política pública? Qual o impacto causado pela imprecisão conceitual na tarefa de avaliação de políticas públicas?

Para fins deste trabalho, uma definição de políticas públicas busca resolver problemas ontológicos com repercussão concreta na atividade de monitoramento e avaliação. Basicamente, podemos formular as seguintes perguntas:

- a) Quantas políticas públicas há no Brasil? Quais são elas? (O problema da identificação e, por consequência, da contagem de elementos);
- b) Quais as relações existentes entre as diversas políticas públicas existentes? (A questão dos relacionamentos entre elementos de mesma categoria);
- c) Quais os tipos de políticas públicas existentes? (O problema da classificação);
- d) Quais as características presentes em cada tipo de política pública, como, por exemplo, sua abrangência geográfica e populacional, seus custos, os recursos necessários para sua execução? (A investigação das propriedades intrínsecas);
- e) Quais as relações existentes entre políticas públicas e seus beneficiários, seus executores e outros atores, bem como com os diplomas legais que as fundamentam? (A questão das relações com outras categorias de instância e das propriedades decorrentes dessas relações).

O presente trabalho procura desenvolver, com fundamento em afirmações contidas em vasta literatura teórica, em especial nos trabalhos de [Juma e Onkware \(2015\)](#), [Almeida et al. \(2017\)](#) e [CUNHA \(2006\)](#), um conceito de políticas públicas que seja útil ao processo de avaliação e monitoramento a partir de uma perspectiva de individualização de cada política pública, capaz de delimitar com clareza, seu alcance, sua prioridade, seus recursos, sua gestão e assim por diante. A individualização é pré-requisito essencial para que se possa separar elementos de um conjunto qualquer e essa premissa se aplica, também, para os fins de gestão de políticas públicas.

Ao individualizar cada política pública, permitimos à sociedade em geral, e aos avaliadores em especial, encontrar, com maior clareza, respostas para algumas perguntas básicas e objetivas, como, por exemplo:

1) Qual política pública deve receber mais recursos num determinado período, dentro de uma mesma área temática?

2) Dado um fato novo (por exemplo, uma greve de caminhoneiros que leva à redução na arrecadação de tributos oriundos da taxaço de óleo diesel), quais políticas públicas devem (ou podem) ter seus recursos reduzidos como forma de compensação? (Destacamos

que o teor da pergunta não se volta para as rubricas orçamentárias mas para as políticas públicas)

3) Quais políticas públicas dependem da implementação de outras políticas? Essa relação de implementação exige uma sincronização temporal?

4) Quem é o gestor máximo responsável por cada política pública?

5) Qual o custo administrativo/operacional de cada política pública?

6) É possível rastrear todas as públicas adotadas ao longo do tempo dentro de uma determinada área temática?

7) O que caracteriza uma nova política pública? Um programa que é aperfeiçoado com mudanças decorridos alguns anos após sua implementação é uma nova política pública ou uma continuação da anterior? Faz alguma diferença para o avaliador essa questão? (por exemplo, para fins comparativos de políticas semelhantes em outras esferas de governo)

Ainda que haja clareza na definição de algumas políticas públicas, especialmente quando materializadas na forma de programas bem definidos, indagaremos se os diversos conceitos de políticas públicas existentes permitem a caracterização clara e inequívoca do que é e o que não é uma política pública, bem como da distinção entre a política “A” e a política “B”.

No presente estudo procura-se, ainda que de modo inicial, demonstrar e questionar a falta de consenso entre os diversos órgãos estatais com respeito ao conceito de políticas públicas e apontar para alguns eventuais impactos para o processo de gestão e para o *accountability* governamental.

Conforme nos ensina Farah (2016) a partir da teoria de Laswell, esse estudo está voltado mais propriamente ao campo da *policy analysis* do que ao campo dos *policy studies*. Portanto, não faz parte do escopo presente tratar do processo político de formação das políticas públicas em todos seus aspectos.

Também é importante mencionar que não alcançaremos, neste momento, as relações existentes entre duas ou mais políticas públicas, o que se pode chamar de rede de políticas públicas, ainda que seja um tema importante. Seu desenvolvimento, contudo, merece, ser explorado oportunamente.

De maneira aplicada, o problema de pesquisa aqui tratado tem como inspiração a experiência do Senado a partir da promulgação da Resolução 44, de 2013, que estabeleceu a avaliação de políticas públicas nas Comissões Permanentes do Senado, anualmente. Tais avaliações são feitas a partir de requerimentos propostos por Senadores no âmbito de cada comissão permanente. Uma vez aprovado o requerimento, é desenvolvido o trabalho de avaliação que culmina num relatório a ser submetido à apreciação do órgão colegiado.

Percebe-se, mesmo numa rápida análise dos requerimentos já aprovados nos últimos

anos, a grande diversidade existente em seu conteúdo. Há diferenças perceptíveis na abrangência da política pública selecionada, na clareza da indicação das políticas públicas e no foco da avaliação a ser realizada. Também podemos constatar, mesmo sem análise detida, que tais relatórios são pouco utilizados no processo de aperfeiçoamento das políticas analisadas.

Portanto, na pesquisa ora proposta, vemos a oportunidade de contribuir para que o Senado aperfeiçoe seu processo de avaliação, tendo como ponto de partida a clareza quanto ao leque de políticas públicas em andamento em cada área de governo e seu grau de institucionalização.

Para atingir o objetivo proposto, este trabalho é iniciado, na PARTE I, com uma revisão da literatura sobre o conceito de políticas públicas, seguido de uma pesquisa em documentos públicos dos principais órgãos ligados à formulação e fiscalização de políticas públicas em busca de definições para esse conceito.

A PARTE II deste trabalho apresenta a metodologia utilizada para levantamento das informações coletadas.

Em seguida, na PARTE III, a partir de respostas encaminhadas pelos ministérios às perguntas formuladas pelo autor, analisamos quais os conceitos de políticas públicas adotados pelos gestores públicos e suas relações com os instrumentos de planejamento e orçamento, bem como sua relação com a legislação de fundamentação. No fecho dessa mesma PARTE III, com fundamento nos aspectos teóricos e práticos apresentados, formulamos um conceito de políticas públicas que possa ser aplicado para delimitação, contagem e individualização das políticas públicas, tendo em vista aperfeiçoar o processo de avaliação pelo Senado Federal e, eventualmente, o próprio critério de planejamento de políticas públicas atualmente em uso.

Ao final, apresentamos algumas conclusões extraídas dessa análise, bem como identificamos algumas oportunidades e recomendações para trabalhos futuros.

Parte I

Referenciais para construção de um conceito
de Políticas Públicas

Para a construção de um conceito de “Políticas Públicas” que seja útil para responder à pergunta principal deste trabalho, tendo como foco a atividade avaliativa, buscamos referenciais teóricos de três áreas:

- 1) A descrição ontológica do que é uma política pública;
- 2) As tipologias das políticas públicas; e
- 3) A definição dos objetivos e tipos de análise de políticas públicas.

Consideramos que tais elementos, em conjunto, são úteis ao estabelecimento de critérios mais precisos para a construção de um conceito que responda ao problema da identificação e da enumeração das políticas públicas *in concreto*, ou, ao menos, indique um possível caminho para tal resposta.

A descrição ontológica é o ponto de partida natural, pois reflete o modo como os estudiosos, utilizando a linguagem natural, expressam sua conceituação, e comunicam quais os elementos que consideram fundamentais para caracterização do objeto definido.

As tipologias informam como, a partir da observação dos casos concretos, agrupamos as políticas públicas conforme critérios de semelhanças e diferenças. Com isso, podemos enriquecer a própria descrição ontológica.

Por fim, o estudo dos tipos de avaliação das políticas públicas nos permite ajustar o conceito proposto para que seja útil à consecução desse objetivo de análise, tendo como ponto de partida objetos de estudo (as políticas públicas) claramente definidos.

1 O conceito de Políticas Públicas

1.1 Conceito de políticas públicas pelos especialistas

Estabelecer um conceito único, abrangente e preciso para o termo “política pública” é tarefa reconhecida por diversos estudiosos como extremamente complexa. Leonardo Secchi afirma que “qualquer definição de política pública é arbitrária” (SECCHI, 2013, p. 2) e que muito dessa dificuldade reside nas diversas linhas de pensamento teórico a respeito do tema. Por isso, em sua obra, aponta pelo menos três nós conceituais envolvidos no processo de definição.

O primeiro nó conceitual envolve a adesão, ou não, a uma visão de política pública como algo inerente exclusivamente aos agentes estatais. O segundo nó conceitual trata do debate a respeito da existência, ou não, de políticas públicas decorrentes da omissão ou negligência do Estado diante de um problema público. O terceiro nó conceitual trata da perspectiva de política pública apenas como decisões em nível estratégico, excluindo dessa definição eventuais programas e projetos de abrangência não estruturante.

Dye afirma que política pública é tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer¹ Dye (1995, p. 3). Tal definição é, por óbvio, extremamente larga para alcançar inúmeras ações governamentais, mas bastante precisa ao atribuir o conceito de política pública a um agente específico, qual seja, o governo, em qualquer de suas esferas, podemos completar.

Contudo, o próprio Dye, de modo consciente, abdica de qualquer definição mais profunda ao afirmar que toda definição que ouse ser mais elaborada acaba por resultar na mesma coisa (pag. 12 *op.cit.*). Exemplificando seu ponto de vista, ele cita 3 definições de diferentes cientistas políticos.

Começa apresentando o conceito formulado por David Easton (EASTON, 1954, p.129) segundo o qual política pública é a “alocação autoritativa de valores para o conjunto da sociedade” (tradução livre), passando por Harold Lasswell e Abraham Kaplan (KAPLAN; LASSWELL, 1950, p.71) que definem política como “um programa projetado de objetivos, valores e práticas” (tradução livre).

Para Carl Friedrich, “é essencial para o conceito de política (*policy*) que exista um alvo, objetivo ou propósito” (DYE, 1995, p.70) (tradução livre). Dye conclui afirmando que é perceptível que decisões governamentais tem pouco a ver com “programas” alardeados, nem são conectadas com objetivos para o país, o que evidencia que as ações de governo

¹ “*Public Policy is whatever governments choose to do or not do do.*”

raramente estabelecem um liame entre alvos, programas, decisões e efeitos.

Howlett, Ramesh e Perl (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009, p. 4) afirmam que as várias definições dadas à expressão “política pública” procuram trazer à mente a ideia de um processo, técnico e político, em que se busca definir e alcançar metas e objetivos, utilizando meios disponíveis aos diversos atores envolvidos.

É importante destacar que esses dois aspectos, técnico e político, andam juntos como duas faces de uma mesma moeda. Se há inúmeros componentes políticos quando vislumbramos uma política pública, não é menos verdade que há aspectos técnicos importantes em seus genes, seja ao se definir o mérito da escolha técnica de uma solução (conforme a área temática, como saúde, tecnologia, meio-ambiente etc.), seja para tratar dos aspectos gerenciais e orçamentários associados à sua implantação.

A partir da definição proposta por Dye e já mencionada anteriormente, alguns aspectos conceituais importantes merecem ser destacados.

Primeiro, o fato de que o agente primário de construção das políticas públicas é o governo, na qualidade de principal motor da ação estatal. Segundo, o fato de que o processo de construção de políticas públicas envolve fazer ou deixar de fazer alguma coisa, e essa tomada de decisão cabe aos agentes públicos legitimamente estabelecidos, a saber, os membros da classe política eleita pelo povo, bem como as demais autoridades públicas, em especial aquelas de mais alto escalão. Em terceiro lugar, a definição de Dye aponta, ainda que de modo velado, para o fato de que existe uma escolha consciente de um governo ao fazer ou não fazer algo. Ou seja, ainda que o governo obtenha resultados ou benefícios para a sociedade decorrentes de certas decisões, não podemos falar que são políticas públicas aquilo que, claramente, não tenha sido conscientemente buscado. A aleatoriedade não é uma política pública.

Outras definições mais complexas buscam, também, separar as decisões mais triviais que são tomadas pelos governos daquelas que claramente são mais relevantes, estruturais ou estratégicas. Nesse sentido, William Jenkins (JENKINS, 1978), por exemplo, oferece um conceito mais preciso, qual seja, política pública é

um conjunto de decisões interrelacionadas tomadas por um ator ou grupo de atores políticos com respeito à seleção de objetivos e meios de alcançá-los no contexto de uma situação específica aonde essas decisões deveriam, em princípio, estar na esfera de poder desses atores para alcançá-los² (tradução livre).

Bucci (2006) afirma que políticas públicas são “a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos

² *a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve* (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009, p. 5-6).

socialmente relevantes e politicamente determinados”. Evidentemente, tal definição carrega uma ótima percepção didática, porém falha por ser imprecisa. O que é socialmente relevante? Como podemos afirmar que os objetivos de um programa foram politicamente determinados se não houver clareza e transparência nesses objetivos? Como conhecê-los, de fato, a ponto de afirmarmos que podem ser determinados?

A arbitrariedade das definições decorre, em grande parte, do aspecto interdisciplinar das políticas públicas. De um lado, a ciência política e as ciências sociais em geral contribuem para o entendimento do processo formativo das políticas públicas, permitem a análise da atuação dos diversos agentes e da própria sociedade nesse processo, bem como contribuem para identificar as dificuldades políticas e burocráticas para sua implementação. Também as ciências jurídicas são relevantes, uma vez que há aspectos jurídicos envolvidos no estabelecimento de uma política pública, os quais poderão facilitar ou dificultar sua execução e o atingimento de seus objetivos, gerar questionamentos judiciais ou criar insegurança aos atores envolvidos.

Alguns estudiosos enfatizam esse forte aspecto jurídico ligado às políticas públicas. Clune (1993, p.2-3) afirma que

por definição, toda lei é política pública, na medida que é a intenção coletiva da sociedade expressa em normas vinculantes; e toda política pública é lei, na medida que ela depende das leis e das instituições formuladoras das leis, ao menos em alguns aspectos de sua existência” (tradução livre pelo autor).³

Assim sendo, estaria respondida a questão principal deste estudo? Bastaria listar todo o conjunto das leis brasileiras para alcançar o resultado que indique quantas políticas públicas existem no País? Certamente que não. Ainda que a Lei Complementar 95, de 1998, estabeleça que cada lei deve tratar de um único objeto, não podemos ignorar a possibilidade de que um mesmo diploma legal constitua mais de uma política pública. Assim como, por outro lado, é evidente que muitas políticas públicas são realizadas a partir de normas infra-legais (sem entrar na discussão a respeito do sentido amplo ou estrito do termo lei no entendimento de Clune).

É importante investigar a relação entre política pública e “lei”, em sentido amplo, pois há diversas categorias de leis, como leis honoríficas, leis processuais, leis que criam carreiras e organizam a estrutura de governo, entre outras. Todas elas geram políticas públicas? De outro lado, podemos imaginar o estabelecimento de uma política pública desprovida de qualquer amparo legal? Pode a Administração Pública fazer algo sem ter expressa autorização ou mandamento legal?

³ *By definition, all law is public policy, in that it is the collective will of society expressed in binding norms; and all public policy is law, in that it depends on laws and lawmaking institutions for at least some aspect of its existence.*

Portanto, tendo em vista os princípios inerentes ao Estado de Direito, podemos afirmar sem receio que o conceito de política pública está fortemente atrelado à sua relação com o arcabouço normativo que a define.

Outro aspecto que necessariamente envolve a conceituação de políticas públicas é o uso, quase intercambiável, de diversos termos relacionados com as intervenções governamentais. Assim, a terminologia “políticas públicas” é usualmente tratada como sinônimo de Plano, Programa ou Projeto de governo. [Silva e Costa \(2002, p. 18\)](#) apresentam, por exemplo, o conceito de programa como a materialização da política pública, que ocorre quando uma autoridade estabelece as condições iniciais para que a política pública seja implementada.

[CUNHA \(2006\)](#) apresenta uma proposta conceitual para diversos termos ligados à linguagem das políticas públicas, estabelecendo uma progressão na agregação das ações governamentais. Citando [Ala-Harja e Helgason \(2000\)](#), define programa como “um conjunto de atividades organizadas para realização dentro de cronograma e orçamento específicos do que se dispõe para a implementação de políticas, ou seja, para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis”. Por sua vez, “Plano” é uma agregação de programas com objetivos comuns, enquanto “Projetos” são instrumentos de planejamento para a concretização dos objetivos de programas, com definição de tempo determinado.

Sem dúvida, muitos outros estudiosos podem ser trazidos à discussão, com seus conceitos sobre políticas públicas. Mas o pensamento teórico aqui apresentado é suficiente para demonstrar a ausência de um conceito preciso, ao mesmo tempo que ilumina os principais elementos indispensáveis para qualquer conceituação sobre a expressão “políticas públicas”.

1.2 Tipologias informativas ao processo de monitoramento e avaliação de Políticas Públicas

As tipologias são importantes para auxiliar no estabelecimento de um conceito preciso. Podemos construir conceitos partindo da análise e classificação dos objetos, racionalmente selecionando similaridades e distinções, características próprias de cada objeto ou ser, de modo a elaborar, a partir de tipos, as definições de instâncias.

Tipologias e classificações, portanto, auxiliam a construção de conjuntos de instâncias de objetos a partir de uma perspectiva classificatória pré-estabelecida. Assim, quando classificamos os animais quanto ao número de patas obtemos uma distinção e agrupamento conforme esse critério, o qual não se confunde com outro critério, como, por exemplo, a forma de reprodução.

Ao classificarmos as políticas públicas também devemos ter em mente a utilidade

ou o propósito dessa classificação. SECCHI (2013) apresenta cinco tipologias construídas para classificação de políticas públicas, cada qual com uma finalidade específica.

A tipologia de Lowi, segundo Secchi, busca segmentar as políticas públicas segundo seu impacto e define 4 grupos: políticas regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas. Sem entrar no detalhamento dos critérios adotados, a referida tipologia é muito útil quanto à orientação do que deve ser o foco do avaliador, visto que uma política regulatória tende a usar menos recursos públicos de forma direta do que uma política distributiva. Certamente, o processo de avaliação deve levar em conta as distintas características que tais políticas possuem intrinsecamente.

A tipologia de Wilson, foca na análise de custo-benefício para a sociedade e seus diversos segmentos. Acaba por enfatizar os aspectos políticos envolvidos entre atores e beneficiários das políticas públicas em seu processo de formação.

A tipologia de Gormley é útil para o estabelecimento de um processo de avaliação bem formulado. Ao tratar o aspecto de complexidade da política pública, fica evidente que há uma natureza correspondente para o processo de avaliação. As “políticas de sala operatória”, por consequência, demandarão esforços de avaliação mais complexos e técnicos, sem prejuízo da avaliação de cunho político-ideológico pertinente aos atores políticos e sociais. Entretanto, o conceito de saliência carrega um alto grau de subjetividade por dizer respeito ao conjunto “significativo” de pessoas afetadas.

A tipologia de Gustafsson, ao enfatizar as intenções e propósitos dos *policymakers*, tem sua maior utilidade no campo da análise política da política pública, sendo de menor relevância para a análise técnica dos resultados alcançados.

Por fim, a tipologia de Bozeman e Pandey, ao estratificar o conteúdo de uma política pública conforme seu nível técnico ou político, permite ao avaliador refletir sobre o tipo de instrumento de avaliação que mais se presta ao resultado proposto. Certamente, uma política pública com maior coloração técnica (segundo o critério dos autores) terá que ser aferida com maior rigor em seus aspectos técnicos, enquanto as políticas públicas com maior conteúdo político podem ser carentes de definições técnicas suficientes para uma avaliação objetiva e quantificável. Contudo, é desafiador efetivar tal classificação em casos concretos tende em vista que, como o próprio autor destaca, todas as políticas apresentam, em algum grau, ambos os aspectos mencionados.

Como enfatiza SECCHI, e o próprio senso comum indica, inúmeras outras tipologias podem ser estabelecidas com o propósito de explicar e organizar as políticas públicas. Contudo, há um problema de fundo que permanece: como tipificar e classificar objetos (mesmo objetos abstratos como as políticas públicas) sem que sua conceituação seja claramente estabelecida. Gromley, por exemplo, tipifica políticas de baixo escalão como as rotinas burocráticas estabelecidas no funcionamento do governo. Seriam, estas, de fato,

políticas públicas?

Na próxima seção buscaremos investigar se há, em alguns dos principais documentos governamentais sobre o assunto, algum conceito mais claro e uniforme em uso pelos agentes públicos no Brasil.

1.3 Conceito de políticas públicas conforme diversos órgãos federais brasileiros

Quando nos voltamos para o conceito de políticas públicas aplicado, na prática, em documentos governamentais, precisamos investigar se há algum consenso a respeito dessa conceituação, partindo de fontes selecionadas.

Primeiramente, a legislação brasileira contém diversas normas gerais estabelecendo Planos (Plano Nacional de Educação, por exemplo), Programas (Bolsa-Família, Mais Médicos, por exemplo) ou Projetos (Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores de Enfermagem - PROFAE, por exemplo). Entretanto, não há definição clara, no âmbito normativo, que distinga cada um desses termos.

Além dessa indefinição conceitual, a legislação brasileira não apresenta, em seu *corpus* um conceito estabelecido de política pública. Uma pesquisa no site LexML (<www.lexml.gov.br>) utilizando o termo “políticas públicas” no conjunto de documentos de legislação na esfera federal resulta em 122 documentos⁴, nenhum dos quais contém uma definição explícita de política pública.

Se a Legislação não provê resposta, deve-se, ao menos, supor que os agentes responsáveis por formular, implementar e monitorar a execução de políticas públicas tenham alguma definição estabelecida. Nesse sentido, buscamos nos sítios eletrônicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Tribunal de Contas da União (TCU) documentos que pudessem responder à questão conceitual proposta.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou, em 2015, um manual denominado “Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019” (BRASIL, 2011) que define, em termos didáticos a estrutura do referido Plano. Nesse documento não consta uma definição clara do que é considerado uma política pública.

Nesse documento, merece destaque justamente a presença do termo “políticas públicas” tanto como um elemento que compõe o conceito genérico de planos governamentais como sua associação a 3 termos essenciais para a estruturação das leis orçamentárias: Programa, Objetivo e Iniciativa.

⁴ Acesso de 2 de junho de 2018.

No citado manual os Programas Temáticos “retratam as agendas de governo, organizadas por recortes selecionados de Políticas Públicas que orientam a ação governamental. Sua abrangência representa os desafios e orienta a gestão do Plano, no que diz respeito ao monitoramento e avaliação da dimensão tática.” (p. 7). Ora, nitidamente não há uma identidade ou sinonímia entre Programa Temático e Política Pública na definição apresentada. Esse aspecto será abordado novamente na seção de resultados, tendo em vista a forte vinculação entre “Programas” e “Políticas Públicas” na prática do Poder Executivo.

O segundo termo a ser destacado é “Objetivo”, que é apresentado (p. 11) da seguinte maneira:

O objetivo deve expressar as escolhas de políticas públicas para a transformação de determinada realidade, orientando taticamente a atuação do governo para o que deve ser feito frente aos desafios, demandas e oportunidades impostos para o desenvolvimento do País e para a melhoria da qualidade de vida da população.

Percebe-se que o termo “Objetivo” também não representa um sinônimo de “Política Pública”, mas expressa a seleção das políticas públicas que deverão ser adotadas. Portanto, o Objetivo dirige a escolha das Políticas Públicas, mas não se confunde com elas, conforme a definição propugnada. Em suma, não se pode, à luz dessa definição, tomar o conjunto de objetivos expressos nos PPA e considerá-los como o conjunto de políticas públicas existentes na esfera federal.

O terceiro termo é o termo “Iniciativa” que é definido (p. 14) como

o atributo do Programa que declara os meios que viabilizam os Objetivos e suas metas, explicitando o “como fazer” ou as entregas de bens e serviços resultantes da atuação do Estado ou os arranjos de gestão (medidas normativas e institucionais), a pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade ou a integração de políticas públicas, necessários ao alcance dos objetivos.

Mais uma vez podemos afirmar que não estamos diante de um sinônimo de “política pública”, embora haja uma conexão significativa entre os termos. Se as iniciativas são os meios para que se atinjam os objetivos, então, as iniciativas são parte essencial para a concretização das políticas que foram formuladas.

Em recente publicação, o IPEA consolidou um conceito de políticas públicas como sendo “o conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, dotada de recursos orçamentários ou de recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia” (IPEA, 2018, p. 13).

Tal definição se mostra muito útil ao refletir a complexidade de ações que envolve a implementação de uma política pública, mas é restritiva ao subordinar tudo à contabilidade

do setor público. Sabemos, que, é possível fazer políticas públicas apenas com os recursos triviais dos órgãos públicos (pessoas, material básico, tempo) sem necessidade de aquisições ou investimentos. Nesse sentido, o conceito acaba excluindo (ou ao menos ocultando) as políticas públicas que não possuem rubrica orçamentária específica.

Por fim, é importante registrar que no glossário de termos sobre o PPA, disponível no site do Ministério do Planejamento⁵, não consta uma definição do termo “Políticas Públicas”.

Já o Manual de Auditoria Operacional do TCU (TCU, 2010) apresenta o conceito de auditoria operacional da seguinte forma:

Nas auditorias operacionais, o relatório trata da economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados. Tais relatórios podem variar consideravelmente em escopo e natureza, informando, por exemplo, sobre a adequada aplicação dos recursos, sobre o impacto de políticas e programas e recomendando mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão.

O referido Manual, ao mencionar Políticas e Programas como conjuntos distintos que devem ser englobados em seu escopo, indica que não há uma distinção clara entre políticas e programas de Governo.

As evidências acima, apesar de restritas, possuem grande relevância uma vez que seus autores são as autoridades mais aptas, na esfera pública, a apresentar alguma definição concreta. O Ministério do Planejamento, por ser o principal organizador do Orçamento anual e do PPA; o IPEA, por ser o instituto mais profícuo no trabalho de avaliação de políticas públicas a serviço do Estado; e o TCU, por ser o principal fiscalizador da execução das normas orçamentárias e das políticas públicas federais.

Uma exceção a essa constatação é mencionada em Almeida et al. (2017), que relata a existência de um conceito de políticas públicas contido em publicação de 1988 pela Secretaria de Políticas de Saúde, o qual define política como “decisões de caráter geral, destinadas a tornar públicas as intenções de atuação do governo e a orientar o planejamento, no tocante a um determinado tema, em seu desdobramento em programas e projetos”. Acrescenta, ainda, uma citação ao prefácio da Política Nacional de Medicamentos, publicada pelo Ministério da Saúde no mesmo ano, que aponta que as políticas

devem ser explicitadas de forma a: tornar públicas e expressas as intenções do Governo; permitir o acesso da população em geral e dos formadores de opinião, em particular, à discussão das propostas de Governo; orientar o planejamento governamental no detalhamento de programas, projetos e atividades; funcionar como orientadoras da ação do Governo, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis.

⁵ Em <https://ppacidadao.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/glossario.xhtml;jsessionid=noORQVYwmoYBSsfOfUmVCjKR.undefined>, acessado em 17 de maio de 2018.

Aparentemente, a descontinuidade administrativa não levou ao aperfeiçoamento do conceitos fundamentais propostos em 1998 pelo Ministério da Saúde. Pelo contrário, os principais documentos do governo sobre o tema nos últimos anos são menos precisos.

Fica, portanto, nítida a existência de uma imprecisão conceitual, tanto no âmbito dos especialistas como na esfera governamental, a respeito da expressão “políticas públicas”. Na próxima seção trataremos das tipologias de políticas públicas tendo em vista sua utilidade para estabelecer conceitos.

2 Conceitos e Tipos de Avaliação de Políticas Públicas

2.1 Conceito de avaliação de políticas públicas

Dye afirma que a avaliação de políticas públicas é o aprendizado sobre as consequências de sua implantação. Para ele, a avaliação envolve observar esse impacto nos grupos destinatários da política pública ao longo do tempo, tanto numa perspectiva mais imediata como a longo prazo, bem como aferir os custos diretos e indiretos. (cap. 4, *op. cit.*)

Esse mesmo autor faz uma crítica àqueles que tentam vincular a avaliação com objetivos declarados e pré-estabelecidos, tendo em vista que nem sempre esses objetivos são realmente conhecidos, ou porque podem existir objetivos conflitantes numa mesma política. Sem dúvida, a observação da prática política evidencia que os diversos atores apóiam políticas públicas levando em conta objetivos que podem ser diferentes, conflitantes, ou mesmo velados ao público.

Entretanto, do ponto de vista avaliativo na esfera da gestão pública, os objetivos devem estar claramente estabelecidos em algum documento normativo, seja no corpo de uma lei, seja na fundamentação apresentada ao projeto ou na exposição de motivos que deu origem ao Decreto ou Portaria governamental. Se o Direito Administrativo preconiza que todo Ato Administrativo deve ter como elemento indispensável uma motivação e uma finalidade, toda política pública, enquanto decisão governamental, precisa declarar esse conjunto de elementos, os quais devem ser objeto de aferição.

Dye também ressalta a diferença entre a medição dos impactos e a medição dos resultados produzidos, que ele distingue usando os termos "policy impact" e "policy output". A medida dos resultados se dá pela verificação da eficácia de um programa ou pela medida de sua economicidade. Já a medida de impacto busca identificar mudanças na sociedade causadas pela política implementada pelo governo.

Howlett, Ramesh e Perl (capítulo 8, *op. cit.*) relatam a visão positivista de avaliação de políticas públicas, influente no final dos anos 70, por meio de uma definição de David Nachmias que afirma que avaliação é "a sistemática objetiva, o exame empírico dos efeitos de políticas ou programas públicos em andamento, tem os seus alvos em termos dos objetivos que eles são designados para atingir". Tal visão, extremamente racionalista, foi gradativamente substituída por uma visão pós-positivista que ressalta que, tal como outras etapas do ciclo de políticas públicas, a etapa de avaliação também possui componentes políticos importantes. Sem desprezar a importância da racionalidade, o pensamento mais

contemporâneo a respeito do processo de avaliação entende que os aspectos políticos são determinantes na interpretação dos fatos, das relações de causalidade ou mesmo da influência de eventos e fatores externos ao programa. Assim, para uma boa avaliação, deve-se levar em conta tanto a análise técnica e racional dos indicadores e objetivos como as forças políticas que moldam o programa e sua implementação.

Nos últimos anos surgiu um movimento propugnando a formulação de políticas públicas baseadas em evidências, numa tentativa de dar mais consistência à tomada de decisão e, portanto, na formulação das políticas públicas. Tal tendência busca trazer maior eficiência e efetividade ao agir governamental por meio da aplicação de uma racionalidade na avaliação sistemática dos problemas públicos. Desse modo, a avaliação de uma política é, por consequência a melhor evidência de seu sucesso ou fracasso. Nesse sentido, o principal propósito da tarefa de avaliar é, em essência, exercer um aprendizado para aperfeiçoamento das políticas públicas.

SECCHI (pag. 65, *op. cit.*) destaca um importante aspecto da complexa tarefa de avaliação, a “multicausalidade”. O estabelecimento de uma relação de causa (a intervenção governamental) e efeito (o resultado produzido), que idealmente todos buscam, é virtualmente impossível dada a existência de inúmeros fatores externos que afetam essa relação. Situações econômicas, instabilidades sociais e políticas, condições climáticas e mesmo a ação de agentes não-governamentais afetam grandemente os resultados de uma política pública. O avaliador deve ser cuidadoso, portanto, ao tentar estabelecer relações de causalidade sem levar em conta todos esses fatores externo.

2.2 Tipologia da avaliação de políticas públicas

Howlett, Ramesh e Perl (capítulo 8, *op. cit.*) classificam a avaliação de políticas públicas conforme a esfera estatal que efetua a avaliação, tendo em vista que seus distintos propósitos acabam por resultar em diferentes aspectos, vieses e foco. Nesse sentido, há três tipos de avaliação, quais sejam a avaliação administrativa, judicial e política.

A **avaliação administrativa** é feita debaixo da condução das agências governamentais, mesmo que empregando consultores externos. Seu objeto de análise é, preponderantemente, voltado para a eficiência do governo em entregar os resultados prometidos no estabelecimento das políticas públicas. Busca aferir se os objetivos e metas traçados estão sendo alcançados. Para isso, são necessários muitos dados que só podem ser coletados com o emprego de consideráveis volumes de recursos financeiros, humanos e materiais. Por causa desse forte atrelamento às coleções de dados, esse modelo de avaliação é frequentemente chamado de “avaliação baseada em evidências”. Dentro do escopo da avaliação administrativa, há várias formas e tipos de avaliação. Em geral, há 5 cinco tipos de avaliação mais comuns:

- 1) Avaliação de processos, que verifica a adequação dos métodos, regras e procedimentos usados para a entrega dos resultados;
- 2) avaliação de esforços, que busca traçar uma referência inicial de todos os elementos (pessoal, transporte, comunicação, instalações, etc.) necessários para a execução do programa, com vistas a uma comparação *a posteriori*;
- 3) Avaliação de desempenho, ou avaliação de eficácia, que busca verificar somente quais os resultados estão sendo entregues pela política estabelecida;
- 4) Avaliação de eficiência, que avalia se os custos para o atingimento dos resultados foram compatíveis ou se há a possibilidade de se atingir o mesmo objetivo com custos menores;
- 5) avaliação de efetividade, que busca comparar os resultados alcançados com os objetivos e metas pretendidos .

A avaliação judicial está voltada não aos orçamentos ou à eficiência, mas ao cumprimento das normas legais pelos agentes públicos durante a implementação da política pública. Busca solucionar possíveis conflitos entre a ação do governo e as provisões legais e constitucionais dos cidadãos. O grau de avaliação judicial pode variar significativamente de acordo com a conformação constitucional de cada nação. No caso do Brasil, há diversos estudos demonstrando como o Poder Judiciário está, cada vez mais, exercendo um ativismo no mérito da implementação das políticas públicas.

A avaliação política é uma avaliação livre, por qualquer um interessado ou participante da vida política. Podemos mencionar as avaliações produzidas pelas agremiações partidárias e seus centros de estudos, ou por organizações sociais envolvidas no processo político. Esse modo de avaliação ocorre, primariamente, nos períodos de eleições, em que políticas públicas são elogiadas, criticadas, sugeridas ou esquecidas. Também é a avaliação feita pelos órgãos legislativos e parlamentares, em especial no Brasil em razão de sua competência fiscalizadora e limitadora do Poder Executivo.

As avaliações políticas, em grande parte, são caracterizada pela limitação de recursos e pela limitação no acesso às informações diretas dos executores das políticas públicas, caracterizando uma forma de assimetria informacional. Assim, tais modelos de avaliação são grandemente fundamentados em estudos, análises, auditorias e depoimentos de terceiros, muitas vezes carregados, desde a origem, por seus próprios vieses. Deste modo, é imprescindível ao avaliador político que possa comparar, agregar e aferir avaliações feitas por terceiros e isso, por uma questão lógica, parte do pressuposto que tais avaliações diretas tenham um escopo bem definido.

Ora, como o avaliador político poderá se valer de avaliações e estudos distintos se não houver clareza quanto ao objeto da avaliação? Isto é, como aproveitar cada avaliação específica dentro de seu contexto histórico, seus regulamentos e normas e, principalmente,

quais os conjuntos de atividades e o feixe de programas que está em evidência nas fontes primárias de avaliação?

Essa é uma razão pela qual a precisão conceitual na delimitação das políticas públicas é importante. Sem tal precisão, há a real possibilidade de que tais avaliações se percam num emaranhado de fontes de informação cuja conexão é virtualmente impossível. Cabe destacar, nesse momento, que um dos propósitos da presente investigação sobre a imprecisão conceitual das políticas públicas busca o aperfeiçoamento do processo de avaliação legislativa pelo Senado Federal a partir da construção de bases que permitam coletar e aproveitar avaliações diversas que sirvam de base para uma meta-avaliação.

Por fim, destacamos que, segundo Dye, uma das causas do fracasso no processo de avaliação é o seu alto custo. A avaliação de políticas públicas exige recursos financeiros, humanos, instalações físicas e tempo, elementos que nunca estão sobrando, ou seja, devem ser priorizados diante de outras demandas.

Portanto, para que uma priorização racional seja feita, é necessária a disponibilidade, para o agente legislativo que efetua a meta-avaliação, de um "cardápio" bem definido de políticas públicas e das avaliações já realizadas no âmbito do Poder Executivo, sem prejuízo de agregarem-se, a esse rol, outras avaliações feitas por terceiros.

Atualmente, com os recursos de Tecnologia de Informação disponíveis, a capacidade de organização desses elementos informacionais é imensa e merece a devida atenção e investimento por parte do Poder Público. Entretanto, para que tais recursos sejam eficazmente utilizados, há que se proporcionar uma base conceitual precisa sobre a qual sistemas informacionais sejam construídos, modelos de análise aplicados e processos de trabalho possam ser aperfeiçoados.

Assim, neste momento, iremos nos deter na identificação do problema da identificação conceitual à luz da organização das políticas públicas na esfera do Poder Executivo, deixando para estudos futuros a mensuração do impacto dessa imprecisão na qualidade das avaliações feitas pelo Poder legislativo, em especial pelo Senado Federal, a partir do marco normativo estabelecido pela Resolução nº 44, de 2013.

Parte II

Metodologia

3 Procurando evidências quanto à imprecisão do conceito de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo

Considerando a revisão de literatura a respeito do conceito de Políticas Públicas, buscamos coletar algumas evidências a respeito das imprecisões conceituais na prática do Governo e do Poder Legislativo.

Assim, o presente estudo se apresenta como uma pesquisa de natureza prática com objetivo exploratório, utilizando não só os instrumentos de pesquisa bibliográfica e documental, como também questionamentos exploratórios junto a órgãos da administração pública.

Para obtenção de informações junto aos órgãos públicos, formulamos um conjunto de cinco perguntas que foram submetidas a todos os Ministérios do Poder Executivo, tendo em vista que são os órgãos que estão diretamente ligados à implementação, gestão e acompanhamento de políticas públicas na esfera federal. Não foram questionados outros órgãos federais análogos aos Ministérios por entendermos que, em razão de suas competências legais, não estão significativamente vinculados à implementação de políticas públicas. Também foram desconsideradas, nesta primeira abordagem, as empresas estatais e autarquias, tendo em vista que não fazem parte da administração direta, mas sim da administração indireta, caracterizada por maior autonomia administrativa e gerencial. Neste momento deixamos de lado quaisquer indagações às agências reguladoras, pois, por sua natureza regulatória, atuam de modo indireto na implementação de políticas públicas, e, assim, não se moldam propriamente ao feitio de órgãos executores.

As perguntas formuladas têm propósito de **prospecção** de evidências e foram formuladas de maneira aberta (sem a oferta de alternativas ou gradações nas respostas) com o objetivo de, a partir de perspectivas concretas, entender quais são os conceitos subjacentes de políticas públicas que estão presentes nos referidos órgãos e, portanto, informam a prática governamental.

As questões formuladas são as seguintes:

1. Quantas e quais são as políticas públicas atualmente sob a gestão, parcial ou total, desse Ministério?
2. Quais são os programas e projetos atualmente sob a gestão desse Ministério?
3. Quais as rubricas orçamentárias (LOA 2018) alocadas para execução de cada política

pública, programa ou projeto sob a gestão desse Ministério?

4. Quais as metas estabelecidas no PPA 2016-2019 relacionadas com as políticas públicas, programas e projetos sob a gestão desse Ministério?
5. Quais os instrumentos normativos (leis, decretos, portarias, instruções normativas, atos, etc) que definem as respectivas políticas públicas, programas e projetos?

Considerando que são perguntas abertas, sem a pretensão de obtenção de respostas diretamente tabuláveis, utilizamos apenas a análise crítica das respostas oferecidas.

É importante destacar que o meio utilizado para questionamento foi o canal disponível no sítio eletrônico da CGU para registro de solicitações de informação ao cidadão (e-Sic). Esse instrumento, apesar de eficiente quanto à responsividade e ao prazo de atendimento por força da Lei de Acesso à Informação (LAI), não garante que as respostas tenham sido formuladas por servidores de alto escalão, os quais poderiam refletir, com maior propriedade, a visão institucional de cada órgão.

Certamente, há limitações quanto à *expertise* dos respondentes no que tange ao referencial teórico anteriormente exposto. Tais limitações, contudo, não impedem que tenhamos em mãos um bom material para aferir, na prática, por meio de evidências ainda preliminares, as premissas teóricas que apontam para a dificuldade de precisão conceitual da expressão "políticas públicas".

Buscamos, com o referido conjunto de perguntas, entender como os agentes relacionam a alocação de recursos para políticas públicas e suas metas, ainda que a resposta fosse bem previsível.

Por fim, procuramos identificar como é percebida a conexão entre políticas públicas e seus respectivos documentos institucionalizadores, de modo a apontar para a relação entre cada política e seu arcabouço institucional formal.

Parte III

Resultados e Achados

4 Análise das respostas apresentadas pelos órgãos do Poder Executivo

As respostas fornecidas pelos Ministérios consultados revelaram aspectos importantes do tratamento dado atualmente pelo Poder Executivo ao processo de planejamento e gestão de políticas públicas. O conjunto dos documentos enviados como resposta aos questionamentos está disponível no endereço eletrônico: <<https://doi.org/10.6084/m9.figshare.c.4152677>>

Dos 22 órgãos consultados, apenas um, o Ministério do Trabalho, não respondeu ao pedido de informação dentro do prazo legal de vinte dias, acrescido da prorrogação de dez dias. Necessário destacar que o Ministério de Segurança Pública foi criado durante o levantamento de dados e, por isso, não foi consultado.

Além das ausências de resposta mencionadas, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) respondeu de modo a negar o pedido de informação, alegando ser este demasiadamente genérico. Outros 3 ministérios responderam de maneira simplificada, meramente indicando os portais governamentais como fonte de informação, enquanto os demais responderam diretamente os questionamentos formulados, com grau de detalhamento bastante variado. Alguns ministérios responderam de maneira breve e sintética, enquanto outros distribuíram a demanda informacional por diversos departamentos e secretarias, os quais elaboraram respostas às questões dentro de sua esfera de competência.

Ao longo do trabalho de consolidação, observando que vários ministérios se referiam à existência de documentos de Planejamento Estratégico em seu contexto, estendemos a análise de modo a averiguar a existência dessas ações de planejamento, mesmo quando não mencionadas explicitamente nas respostas enviadas.

O trabalho foi enriquecido, também, a partir do direcionamento que vários ministérios fizeram às suas páginas institucionais na internet. Foi possível perceber que o grau de transparência relacionado à oferta de informações sobre políticas públicas ainda é precário e varia imensamente de um ministério para outro. Não há uma padronização na oferta da informação, o que pode ser explicado, em parte, pela própria imprecisão conceitual que iremos detalhar adiante. Esse fator dificulta a tarefa de enumerar (quantas são?) e arrolar (quais são?) as políticas públicas existentes na esfera federal.

A tabela 1 retrata, a partir da consolidação e análise das respostas encaminhadas, algumas facetas associadas à (in)existência de um conceito de políticas públicas nos órgãos da administração federal, bem como sua relação com as metas e recursos orçamentários e as normas para sua fundamentação.

Tabela 1 – Respostas dos Ministérios sobre questões conceituais ligadas a Políticas Públicas

Ministério	Tipo de resposta ¹	Tempo de resposta (dias)	Conceito de PP ²	Recursos financeiros ³	Normas ⁴	Plano estratégico ⁵
CGU	AC	10	a	a	a	NI
MAPA	O	4	a	a	a	S
MCidades	AC	39	a,b	b,d	b,c,d	NI
MCTIC	AC	20	b	a	c,d	S
MD	AC	13	a	b	b,c	S
MDH	AC	34	a,b,c	a	b,c,d	NI
MDIC	AC	20	b	a	b,c	S
MDS	ANE	19	a	a	b,c	N
ME	AC	23	b,c	a	c	S
MEC	O	2	a	a	c	S
MF	AC	17	a	b	b	NI
MI	AC	23	a,b	b,c	b,c	NI
MinC	AC	25	a,b,c	d	b,c,d	S
MJ	AC	20	a	a	b	S
MMA	AC	6	a,c	b	b	S
MME	AC	12	a	a	b,c	NI
MP	O	13	a	a	a	S
MRE	ANE	23	a	a	a	E
MS	AC	34	a,b,c	b	b,c,d	S
MT	NR	-	-	-	-	-
MTPA	AC	18	a	b	b,c	P
MTur	AC	24	a,c	b	b,c	S

Fonte – Produzido pelo autor.

¹ Valores para a coluna Tipo de Resposta: Acesso Concedido (AC), Acesso negado (ANE), Não respondeu (NR) ou Orientação para obtenção da informação (O)

² Valores para a coluna Conceito de PP:

a- Se o ministério relacionou diretamente PP a programas do PPA (conceito restritivo)

b- Se o Ministério relacionou PP às atribuições do órgão

c- Se o Ministério relacionou PP a Programas e Projetos do Ministério sem expressão direta no PPA

³ Valores para a coluna Recursos Financeiros:

a- Houve menção apenas à LOA

b- Houve menção ao uso de recursos financeiros não vinculados ao Programa temático (ou seja, custo administrativo que aparece em outras rubricas)

c- Houve menção a outras fontes de financiamento da PP (Iniciativa privada, organismos internacionais....)

d- Houve menção a medidas de incentivos fiscais e outros recursos extraorçamentários (FAT, FGTS e outros)

⁴ Valores para a coluna Normas:

a - nenhuma informação fornecida

b - informou como documentação de fundamentação as leis orçamentárias (PPA e LOA)

c - informou como documentação de fundamentação outras leis

d - informou documentação de fundamentação adicional em documentos (incluindo sítios na internet) de planejamento ou de definição de uma PP

⁵ Valores para a coluna Plano Estratégico: NI - Não Informado, S - Sim, E - Em elaboração, P - Parcial

A seguir serão feitas análises quanto a diferentes aspectos indicados, de forma sintética, na Tabela 1, trazendo, sempre que possíveis alguns destaques e exemplos obtidos a partir das respostas encaminhadas. Não se pretende, nesse esforço, relatar exaustivamente o teor de todas as manifestações dos ministérios que responderam aos questionamentos formulados.

4.1 Análise quanto à precisão conceitual

Conforme percebemos na [Tabela 1](#), apenas três Ministérios não associaram, ao menos em parte, o conceito de política pública aos programas temáticos do orçamento. Dos demais, 6 ministérios apontaram os programas temáticos acrescidos de outras políticas, provenientes ora de suas atribuições e competências, ora de outros documentos de fundamentação, como documentos de planejamento estratégico. Ou seja, 85 por cento dos Ministérios associaram o conceito de políticas públicas ao conceito de programas temáticos do PPA, ainda que essa associação não seja marcada pela exclusividade.

Ao relatarem essa associação, as respostas indicaram aspectos interessantes para compreensão do conceito de políticas públicas nos Ministérios, bem como para o entendimento do grau de organização dessas informações no Poder Executivo. Tratamos, de modo breve, a seguir, de algumas questões específicas identificadas nas respostas enviadas.

O Ministério do Planejamento respondeu de modo genérico, apontando para as páginas de seu sítio eletrônico que apresentam o PPA, bem como para a página de acesso ao Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) e para a página denominada “PPA cidadão”, que, por ser muito bem estruturada, permite uma navegação fácil e a localização dos programas do PPA. É importante observar que o Ministério do Planejamento não possui atribuições relacionadas diretamente com a implementação de políticas públicas, mas à gestão das mesmas em sentido amplo.

Ao indicar o PPA como fonte para resposta à solicitação, o Ministério indicou, também, que subjaz o conceito de que as políticas públicas são sinônimos de programas inscritos no PPA. O próprio glossário disponível no sítio “PPA cidadão” se abstém de definir o termo “Políticas Públicas”, assim como os manuais produzidos pelo Ministério. Destaca-se, ainda, a falta de menção ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) ou a outros planos gerais que, direta ou indiretamente, estão afetos ao ministério.

A CGU, em sua resposta, associa o conceito de políticas públicas com os Objetivos e Metas do PPA, que são referidos como a materialização, em termos de escolhas

governamentais, das definições contidas na Dimensão Estratégica do PPA.

Assim, a lógica oferecida pela CGU indica que o governo federal possui, em tese, um conjunto de políticas públicas que correspondem à soma de objetivos e metas do PPA. Contudo, essa lógica é inconsistente, uma vez que objetivos e metas são conteúdos de natureza distintas. Metas são expressões que não refletem escolhas públicas, enquanto objetivos, ainda que apontem qual a situação desejada para resolução de problemas públicos, não contém, na maioria das vezes, qualquer indicativo da escolha de intervenção pública para atingimento dos objetivos.

Interessante observar que o principal órgão de auditoria e fiscalização interna do Poder Executivo não dispõe de um conceito capaz de elencar o completo conjunto das políticas públicas que deveria fiscalizar quanto à conformidade da aplicação da lei.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) apresentou uma visão de políticas públicas mais ampla do que a mera associação aos programas temáticos do PPA. Indicou a existência de dezoito programas desenvolvidos pelo Ministério sem identificação unívoca com o PPA.

Percebe-se claramente que o Ministério busca um mecanismo de gestão mais desatrelado do PPA, estabelecendo programas que não estão claramente explicitados naquela lei de planejamento. Nota-se o desejo de estabelecer maior grau de transversalidade aos programas e um maior diálogo e confluência de esforços com outros órgãos de governo, com a sociedade e com o setor empresarial. Merece destaque a explícita preocupação com o processo de monitoramento e avaliação, demonstrado pela indicação de um grande conjunto de informações disponíveis nas respectivas páginas da internet criadas para divulgação e monitoramento dos programas. As páginas contam, inclusive, com mecanismos sofisticados de análise de dados por meio de software de "Business Intelligence".

Tal como o MDIC, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC) explicitou que possui documentos estratégicos, extravagantes em relação ao PPA, que refletem as políticas públicas sob a gestão do Ministério. No próprio corpo da resposta, há uma indicação de que o PPA, segundo o respondente, trata de temas transversais e, portanto, não há uma correspondência precisa com as políticas públicas do Ministério.

Cabe observar que a resposta indicou que as políticas públicas sob a gestão do Ministério correspondem à lista de assuntos aos quais sua estrutura regimental define como de sua competência. Evidencia-se, assim, um conceito de políticas públicas mais vinculado à ideia de temas, ou atribuições, relacionadas ao Ministério.

Tanto o Ministério do Esporte como o Ministério da Integração Nacional distribuíram os questionamentos para suas secretarias e outras unidades subordinadas. Em ambos os casos, a consolidação das respostas indica que os ministérios gerenciam várias políticas públicas que não encontram correspondência no PPA.

O Ministério do Esporte conduz diversas políticas públicas cuja denominação, estabelecida em lei ou criada a partir de dispositivos infralegais, não pode ser claramente associada aos objetivos, metas, programas e iniciativas inscritas nos documentos de planejamento e de execução orçamentária. Certamente, essa disjunção leva a uma dificuldade de acompanhamento e coleta de dados referente às políticas públicas e os recursos utilizados para seu desenvolvimento. Também é importante destacar que não há uma declaração enfática que associe as políticas públicas aos programas do PPA, o que foge ao padrão majoritário das respostas dos demais ministérios.

O Ministério da Justiça informou que as políticas públicas sob sua gestão estão representadas no PPA por meio de 3 programas temáticos e um programa de gestão, bem como relatou a existência de um planejamento estratégico que está disponível no sítio eletrônico do ministério.

O Ministério do Meio Ambiente afirmou categoricamente que as políticas ambientais vão além do PPA ao indicar literalmente que

“o PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo e apresenta as prioridades estratégicas de Governo, contudo nem todas as políticas públicas dos órgãos setoriais estão presentes no instrumento governamental. Assim, para o Ministério do Meio Ambiente, as prioridades das agendas ambientais estão organizadas no Planejamento Estratégico do Órgão.”

Em seguida informou que houve um esforço de conciliação entre os dois instrumentos, PPA e o Planejamento Estratégico do Órgão, na época da elaboração do PPA 2016-2019.

O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil foi um dos poucos órgãos que ofereceu uma definição para política pública no seguinte trecho de sua resposta:

“Primeiro é preciso entender **políticas públicas** como o conjunto de decisões, programas e ações governamentais conduzidos pela Administração Pública para oferta de serviços e soluções de problemas de interesse público”.

Em seguida, a resposta prossegue informando que são "inúmeras as políticas de responsabilidade do Ministério e suas vinculadas", confirmando o pressuposto inicial deste trabalho de que não há um conceito preciso a ponto de permitir enumerar com clareza o conjunto de políticas públicas existentes.

Em seguida foram indicados programas e ações específicas, como, por exemplo, a construção de Contorno Rodoviário em Aragarças, na BR-070/GO, que demonstra haver uma associação direta entre políticas públicas e uma lista de obras previstas na Lei Orçamentária.

O Ministério do Turismo evidenciou, em sua resposta, que seu principal instrumento de planejamento de políticas públicas é o Plano Nacional de Turismo, sem prejuízo da referência feita ao PPA como instrumento oficial de planejamento.

A resposta do Ministério da Saúde foi extremamente fragmentada, tendo em vista que a ouvidoria do órgão enviou a solicitação a diversos departamentos, sem efetuar uma consolidação das informações prestadas. Essa abordagem nos leva a uma perspectiva de política pública construída a partir das competências de cada setor e revela, também, diferentes níveis de entendimento da demanda formulada. Nesse sentido, percebe-se que alguns departamentos simplesmente não responderam à primeira questão, evitando abordar o tema das políticas públicas e preferindo descrever sua atuação a partir de conceitos mais concretos, como planos, programas e projetos.

Diante dos elementos presentes nas respostas à primeira questão formulada, ou seja, fazendo uma breve análise quanto à precisão conceitual da expressão “políticas públicas” no âmbito dos ministérios do governo federal, percebemos que não há uma conceituação uniforme, apesar de uma forte tendência a associar a expressão ao conceito de programa temático do PPA. Tal tendência pode ser explicada pela força institucional formal que o PPA exibe na Administração pública. Contudo, os diversos exemplos citados de Planos, Programas e Projetos existentes fora da delimitação clara do PPA, quase que numa composição ortogonal ao eixo formal, revela que o PPA não tem sido o verdadeiro eixo de planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas.

Fica evidente, também, que nenhum ministério possui, de modo consolidado, transparente e preciso, o rol de políticas públicas sob seus cuidados, o que se percebe tanto pela dificuldade de indicação clara das políticas públicas, como pelo tempo necessário para oferta das respostas.

4.2 Análise quanto à associação de políticas com os recursos públicos

No que tange à associação das políticas com o orçamento, todos os ministérios informaram que os recursos para a execução dos programas estão indicados na lei orçamentária, conforme esperado. Alguns ministérios, entretanto, indicaram outras fontes de receita extraorçamentárias, sem contudo, indicar o montante alocado às políticas públicas sob sua gestão.

O Ministério da Cultura indicou medidas de incentivos fiscais para a execução de políticas públicas.

O Ministério da Integração Nacional assinalou a existência de ações de gestão sobre Fundos Regionais e também indicou a existência de programas em parceria com instituições

não governamentais, como o Projeto de Desenvolvimento do Setor Água – INTERÁGUAS, em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Ainda é digna de nota a associação da gestão dos Fundos Constitucionais com o Programa 2029 do PPA, que visa a promover o desenvolvimento regional.

A questão da alocação de despesas orçamentárias por política pública e seu controle e acompanhamento merece investigação mais profunda uma vez que, pela excessiva vinculação ao PPA, a lógica de contabilização de recursos das políticas públicas está focada para a execução da lei orçamentária. Porém, considerando que o PPA não consegue expressar a totalidade das políticas públicas em curso, todo o aparato de verificação de custo com base no orçamento está, por consequência, impreciso, não permitindo a quantificação exata de recursos empregados em cada política pública.

4.3 Análise quanto à estrutura lógica dos documentos orçamentários

Durante o trabalho de análise das respostas, verificou-se que a existência de ações que visam implementar mais de uma política pública exige um mapeamento conceitual em que se possa aferir quais ações são necessárias para a realização de uma política pública e quais são desejáveis. Além disso é preciso identificar como políticas públicas se reforçam, se complementam ou se anulam, num verdadeiro esforço de planejamento de prioridades em constante ajuste.

A estrutura da legislação orçamentária não está voltada ao controle e monitoramento de políticas públicas, mas tem seu foco nos processos contábeis que expressam a forma e a destinação de um determinado gasto público. Ainda que a visão contábil seja indispensável, a estrutura informacional orçamentária poderia ser ajustada para permitir à sociedade a visualização dos planos e despesas a partir do foco das políticas públicas. Tal mudança de foco permitiria aperfeiçoar o processo de avaliação política, bem como o controle social dos recursos públicos.

O Ministério da Cultura evidenciou, de modo emblemático, como a dificuldade conceitual e a atual estruturação do controle de gastos públicos pode afetar a organização das informações e, por conseguinte, a própria avaliação das políticas públicas.

A SEINFRA - Secretaria de Infraestrutura Cultural informou que o principal programa sob seus cuidados é o Programa CEU (Centro de Artes e Esportes Unificados), também conhecidas como “Praças CEUs”, um programa integrante do PAC, que não consta expressamente no PPA. Explicou o programa nos seguintes termos:

“Trata-se de um equipamento cultural, cuja construção é de responsabilidade deste Ministério, que integra num mesmo espaço programas e ações

culturais, práticas esportivas e de lazer, formação e qualificação para o mercado de trabalho, serviços socioassistenciais, políticas de prevenção à violência e de inclusão digital, buscando promover a cidadania em territórios de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras”.

A seguir indicou que as políticas públicas a cargo do ministério estão inseridas no Programa “2027 - Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento”; Objetivo “0787 - ampliar e qualificar o acesso da população brasileira a bens e serviços culturais” e Meta “04K2 - Implantar ou modernizar 600 equipamentos culturais de tipos diversos”. As rubricas orçamentárias correspondentes, para 2018, são:

- 20ZF: Contribuição para a criação, produção, divulgação e circulação do produto cultural brasileiro, proporcionando a fruição e o acesso amplo da população aos bens culturais, em suas diversas áreas e segmentos e nos seus mais diversos aspectos, manifestações e linguagens; e

- 14U2: Implantação, instalação e modernização de equipamentos e espaços culturais, permanentes ou provisórios, e garantia de sua operação e do acesso do público à programação, aos produtos e aos bens culturais.

A partir da resposta fornecida buscamos as informações sobre esse programa no sítio eletrônico do governo federal que trata do PAC (<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/centro-de-artes-e-esportes-unificados>). Lá foi possível verificar a existência de 275 projetos de Praças CEU conforme 3 modelos de diferentes áreas de construção com a indicação das estimativas de custo das respectivas obras.

Percebe-se, com esse pequeno exemplo, como as informações sobre políticas públicas são dispersas no nível de sua fundamentação legal (ora PPA, ora PAC, ora LOA, ora normas específicas) e desintegradas em relação aos objetivos, de modo que não é possível identificar qual o objetivo de cada tipo de obra.

Do ponto de vista de avaliação, resta uma indagação: Qual a ligação entre a construção das praças e sua real utilização? Há programas, mesmo que na esfera municipal, para tornar a obra um instrumento a serviço dos objetivos sociais propostos? Tais perguntas não encontram ao menos registros que permitam relacionar as obras com os impactos pretendidos em cada cidade. Além disso, são conceitualmente frágeis pois não sabemos, à luz das informações disponíveis, se cada obra, individualmente, é considerada como uma política pública, ou se o programa completo é considerado como tal. Se for verdadeiro este último critério, qual a razão de não constar explicitamente no PPA esse programa? O exemplo mencionado confirma que a imprecisão conceitual afeta a organização das informações sobre a atuação governamental, bem como obscurece a prestação de contas para a sociedade.

4.4 Análise da fundamentação legislativa informada

Outro ponto investigado diz respeito à existência e identificação de normas de fundamentação às políticas públicas. Dos ministérios consultados, sete não informaram a legislação de fundamentação ou mencionaram somente as leis orçamentárias (PPA e LOA), sem quaisquer diplomas legais adicionais. Contudo, catorze Ministérios apontaram a legislação específica bem como mencionaram, em 4 casos, documentos não legislativos como o planejamento estratégico do órgão ou planos similares. Merece destaque o fato de que as leis orçamentárias (LOA e PPA) são extremamente sintéticas como descritores de políticas públicas, o que já demonstra a fragilidade de se estabelecer com clareza as políticas públicas em curso e, principalmente, de realizar uma avaliação que contemple aspectos além do mero confronto dos indicadores previstos.

O Ministério da Defesa merece especial destaque uma vez que, ao tratar da legislação pertinente, menciona, além do próprio PPA, outros documentos direcionadores de suas políticas públicas como a Estratégia Nacional de Defesa, o Plano Nacional de Defesa, o Livro Branco da Defesa Nacional e o Livro verde, intitulado de “Defesa e Meio Ambiente – Preparo com Sustentabilidade”. Essa resposta segue uma linha geral de associação das Políticas Públicas aos Programas Temáticos do PPA. Entretanto, percebe-se que há uma grande importância dada aos documentos de fundamentação relacionados na resposta. Ainda que não sejam normas legais, tais documentos são essenciais para o entendimento das políticas públicas na área da defesa nacional.

De igual modo, o MEC fundamenta suas ações em três marcos legais básicos: o PPA, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece metas até o ano de 2024, cujos horizontes vão além do marco temporal definido no PPA. Contudo, não foi apontado um planejamento consistente para todo o período definido no PNE.

4.5 Análise quanto ao uso de Planejamento Estratégico

Por fim, avançamos além das respostas apresentadas para investigar a existência de documentos de planejamento estratégico nos ministérios. Nem sempre tais documentos são mencionados explicitamente nas respostas, mas sua existência reforça, em nosso entendimento, a fragilidade do PPA como instrumento de planejamento de políticas públicas de caráter geral e que efetivamente sirva para direcionar as atividades de execução a cargo dos ministérios. Não só isso, mas alguns ministérios já dispõem de plataforma de acompanhamento de planos, programas e projetos de modo totalmente independente do PPA, inclusive quanto à linguagem utilizada.

Dos ministérios que responderam às questões formuladas, seis não informaram e não

foi possível localizar um documento contendo seu planejamento estratégico, sendo que um deles (MRE), conforme o próprio sítio eletrônico informa, está elaborando seu planejamento estratégico. Dos ministérios restantes, um ministério (MTPA) possui um planejamento estratégico defasado tendo em vista a mudança de suas atribuições e competências, carecendo de reconstrução do instrumento, razão pela qual foi classificado na Tabela 1 como possuindo um planejamento parcial. Os demais possuem algum nível de documento de planejamento disponível em suas páginas oficiais.

A existência de planejamento estratégico indica, por um lado, um esforço maior da burocracia estatal em incorporar metodologias, ferramentas e instrumentos de gestão que são reconhecidos no ambiente acadêmico e na prática das empresas privadas, dando-lhes, sempre, os devidos ajustes decorrentes da natureza da atividade pública. Por outro lado, a existência desses documentos, ainda que alguns expressem que foram concebidos como fonte para a elaboração do PPA, na prática, reflete um duplo trabalho de planejamento e de gestão organizacional, isto é, se, de fato, existe o acompanhamento do planejamento conforme preconizam as metodologias de gerenciamento de planos e projetos.

Outro aspecto relevante a ser considerado é que os horizontes temporais do PPA e dos planejamentos estratégicos nem sempre irão coincidir. Na verdade, o Estado precisa de planejamento com horizonte muito mais amplo do que a perspectiva quadrienal do PPA, necessidade essa, que, em alguns casos, é provida pelos planejamentos estratégicos. Nesse sentido há alguns documentos de planejamento de médio prazo, como, por exemplo, o II Plano Decenal de Assistência Social (2016/2026), do MDS, que se encontra disponível online ¹.

Também percebemos o forte investimento do MDIC no sentido de construir políticas públicas bem definidas, efetivas, eficientes e avaliáveis. Porém, o descolamento das ações de planejamento interno em relação ao PPA gera uma dificuldade de transparência no acompanhamento padronizado de todos os programas do governo federal, refletindo uma dispersão de informações que resulta na impossibilidade de uma visão completa que responda à pergunta tema deste trabalho, sem que se faça um processo de mineração e exploração em diversas fontes de informação.

Observando os esforços de planejamento interno do MCTIC, a partir de três documentos estratégicos mencionados, percebemos uma grande atenção ao planejamento de longo prazo, por meio do estabelecimento de diretrizes que vão além do período previsto para o atual PPA.

Por fim, o Ministério da Justiça, ao apresentar seu planejamento estratégico, expôs a existência de diversos objetivos, indicadores e projetos estratégicos. A título de diagnóstico, a resposta elenca um resumo das informações do PPA sobre os Programas geridos pelo

¹ <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/II_Plano_Decenal_AssistenciaSocial.pdf>

Ministério indicando um total de 21 indicadores, 15 objetivos, 55 metas, 116 iniciativas e 63 ações.

Entretanto, o documento intitulado “Indicadores e Metas Estratégicos”, disponível no seu sítio eletrônico, indica a existência de 15 objetivos estratégicos e 54 indicadores estratégicos, aos quais são associadas metas estratégicas na proporção de uma meta (que pode ser estratificada no tempo) para cada indicador. Apesar da proximidade numérica e da sobreposição clara de vários temas, não é possível estabelecer um vínculo imediato entre a estrutura do planejamento estratégico e os elementos constantes do PPA, o que dificulta o acompanhamento integrado das ações do Ministério.

4.6 Achados ou evidências complementares

O tempo e a granularidade das respostas apontam para a falta de informações consolidadas disponíveis ao público. A transparência ativa é essencial na era da informação e há um alto custo para a sociedade quando a investigação de aspectos importantes da execução de Políticas Públicas exige alta especialização e um grande esforço para a coleta de informações dispersas.

Alguns ministérios responderam rapidamente e de maneira superficial, indicando a possibilidade de não haver instrumentos de gestão suficientes além dos sistemas de informação mencionados nas respostas: SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), SICONV (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse) e outros.

Outros ministérios, ao distribuírem a demanda para seus departamentos internos, evidenciaram a inexistência de registros consolidados que respondessem às perguntas formuladas. Porém, nesses casos, o grau de informação contido nas respostas revelou maior riqueza de detalhes úteis para o trabalho investigativo.

Também é preciso destacar que o maior número de departamentos e servidores envolvidos na tarefa de responder aos questionamentos revelou maior disparidade nos conceitos de políticas públicas, reforçando a dificuldade, que existe e é perceptível, de harmonização desse conceito. Por exemplo, o Ministério da Saúde, ao distribuir a solicitação por várias unidades, além de não gerar uma resposta consolidada, evidenciou que o conceito de políticas públicas não era uniforme dentro do ministério. A Coordenação Geral de Urgência e Emergência (CGUE/DAHU) apontou para a definição padrão que associa política pública aos programas do PPA. O Departamento de Ciência e Tecnologia (DECIT/SCTIE) indicou apenas programas não contidos (explicitamente) no PPA. Já o Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento (DESID) e o Departamento de Atenção Hospitalar e de Urgências (CGAD/DAHU) associaram o conceito de políticas públicas às suas respectivas atribuições regulamentares. O Departamento de Atenção à Saúde Indígena (DASI) associou a resposta ao tema da saúde indígena, sem

vinculação direta com programas do PPA ou programas extravagantes.

Alguns ministérios ofereceram relatórios de gestão como resposta à indagação formulada, considerando que nesses relatórios há algum nível de monitoramento das políticas públicas. O MEC, por exemplo, valeu-se do Relatório de Gestão da Secretaria-Executiva do Ministério da Educação - Exercício de 2017. A partir dessa evidência, buscamos documentos semelhantes em outros ministérios, ou mesmo relatórios similares de anos anteriores, e verificamos que há grande dificuldade de se localizar tal informação. Ainda que tais relatórios estejam presentes, de modo sintético, na prestação de contas do Presidente da República, era de se esperar que os mesmos também estivessem disponíveis no portal do respectivo ministério, tendo em vista a Lei de Acesso à Informação.

Portanto, no que toca ao tema em estudo, podemos dizer que há um longo caminho a ser percorrido para que o Poder Executivo possa prestar, de modo ativo, um conjunto significativo de informações para a sociedade a respeito das políticas públicas sob o cuidado de cada ministério. Entendemos que a ausência de clareza e precisão conceitual a respeito das políticas públicas implementadas contribui para a lacuna na prestação de informações de modo organizado, transparente e claro.

4.7 Seria o conceito de objetivo no PPA, na prática, o equivalente a uma política pública?

O conceito de programa no PPA aproxima-se de uma ideia de catalogação temática semelhante às classificações da ciência da informação quanto a um acervo bibliográfico. Os temas, são amplos e gerais como “Saneamento Básico” e “Energia Elétrica”. De outro lado, há temas gerais, mas intencionalmente substantivados como “Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)”. Há ainda temas adjetivados como “Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento”, em uma forte indicação da linha de pensamento vigente no governo. Por fim, há alguns casos de programas temáticos que efetivamente são programas de governo em sentido estrito como o “Simplificação da Vida da Empresa e do Cidadão: Bem Mais Simples Brasil”.

Em suma, os programas temáticos do PPA, além de não atenderem a um critério intrínseco de identidade (ora significam um tema, ora significam um programa específico, por exemplo), também não são capazes de trazer para si a definição completa de todas as políticas públicas em execução no País.

Uma alternativa possível para identificação no PPA, das políticas públicas, seria a associação unívoca destas com o conceito de "objetivos". Os objetivos refletem o propósito de ações governamentais e aquilo que se quer promover com o uso dos recursos públicos. Em que medida, portanto, podem ser diretamente relacionados a uma política pública?

Tomemos os seguintes exemplos para análise:

Exemplo 1 - Objetivo 403 - Disponibilizar pesquisas, produtos e serviços para a sociedade por meio das unidades de pesquisa do MCTI. Tal objetivo é composto das seguintes 4 metas:

Meta 00WJ: Elevar de 61 para 179 o número anual de tecnologias desenvolvidas e aprovadas para transferência de tecnologia nas Unidades de Pesquisa do MCTI.

Meta 042Y: Disponibilizar para a comunidade científica, empresarial e setor produtivo cinco das 13 linhas de luz da nova fonte de Luz Síncrotron de 4ª Geração.

Meta 042Z: Promover a difusão de conhecimento científico através da Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas - OBMEP elevando o número de estudantes participantes de 18 milhões/ano para 24 milhões/ano.

Meta 430: Expandir o Laboratório de Integração e Testes (LIT) com um prédio para as Câmeras até 2019, para viabilizar parcialmente a montagem, integração e testes de satélites de grande porte.

Nesse caso concreto, o objetivo descrito é genérico a ponto de não caracterizar claramente uma política pública, a menos que haja uma conexão implícita (e não percebida nesta análise) entre as diversas ações a serem implementadas e suas metas. A título de exemplo, indagamos como podemos relacionar a meta 042Z com a meta 430 de modo a que sejam integrantes de uma mesma política pública coesa e coerente?

Exemplo 2 – Objetivo 423 - Combater a violência no campo decorrente de conflitos agrários. A esse objetivo corresponde apenas uma meta, a cargo da Presidência da República, sem qualquer indicador estabelecido, e cujo teor está descrito da seguinte forma: Meta 040C - Contribuir para a redução dos homicídios decorrentes de conflitos agrários.

Nesse caso, o objetivo, bem como a meta correspondente, são amplos demais para caracterizar qual a escolha pública feita para produzir um resultado claro para o enfrentamento do problema público definido, qual seja, o elevado número de homicídios decorrentes de conflitos agrários.

Exemplo 3 – Objetivo 45 - Universalizar o acesso à energia elétrica. Tal objetivo é composto das seguintes metas:

Meta 31: Atender 128.226 domicílios rurais com energia elétrica pelo Programa Luz para Todos

Meta 456: Universalizar 8 áreas de concessão do serviço de distribuição de energia elétrica, atingindo 95 das 101 áreas de concessão.

Percebe-se que o objetivo, bem como as metas correspondentes, são claros e precisos o suficiente para delimitarem bem o escopo de uma política pública, a ser implementada

em duas linhas de ação. Trata-se de uma política pública claramente definida, ainda que contenha mais de uma meta. O problema público e a escolha pública para solucionar o problema são evidentes e inequívocos.

Os exemplos mencionados foram extraídos das informações contidas nos dados abertos do PPA, no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, em sua versão de 2017, e foram selecionados para explicitar as diferentes perspectivas contidas no documento de planejamento, se observarmos sua estruturação em face das definições de políticas públicas que estão sendo aplicadas no contexto deste estudo.

Conforme a fonte já citada, em 2017, existem 304 objetivos associados a 54 Programas Temáticos, que se desdobram em 3.114 iniciativas. Portanto estamos diante de algo em torno de 54 até 3.114 políticas públicas? Certamente ambos os números não representam uma resposta satisfatória.

Por fim, dois aspectos precisam ser destacados:

1) Nenhum respondente afirmou que uma iniciativa do PPA corresponde a uma política pública; e

2) Diversos órgãos informaram a existência de políticas públicas que não são expressas diretamente por meio de um Programa, Objetivo, Meta ou Iniciativa individual do PPA.

Dessa breve análise podemos concluir que o instrumento de planejamento fundamental do governo brasileiro, em nível federal, não possui uma definição clara de políticas públicas em sua estruturação. Não há, portanto, um rol de políticas públicas que o governo possa apresentar com clareza para a sociedade, e, mais grave, não há uma linguagem que possa transmitir, dentro do próprio limite da Administração pública, como as políticas públicas são estruturadas.

A ambiguidade no uso da linguagem e a imprecisão conceitual não são fatores desprezíveis quando tratamos dos planos e programas públicos. Há nichos em que a clareza é maior, mas percebe-se a ausência de uma unidade orgânica no plano conceitual entre os diversos órgãos executores de políticas públicas.

5 Proposta de conceituação

5.1 Características importantes para uma conceituação aplicada ao processo de avaliação de políticas públicas

Considerando a inexistência de um conceito aplicado de política pública que seja comum no âmbito dos principais implementadores dessas políticas, cabe indagar se é possível elencar características capazes de fornecer o sustentáculo para um conceito que seja útil ao processo de avaliação (e, portanto, da própria institucionalização) de políticas públicas.

Das diversas características expostas pelos doutrinadores, podemos elencar algumas que certamente são mais úteis a um processo de avaliação de uma política pública, tendo em vista responder à pergunta chave deste estudo. Nunca é demais reiterar, que tais características não buscam uma definição completa do fenômeno das políticas públicas nem focam nos diversos aspectos inerentes ao processo político. A investigação sobre as relações políticas entre agentes, formulação da agenda, escolha de alternativas, motivações, influências e tendências dos agentes políticos e burocráticos, entre outros aspectos, não se encontram no escopo deste trabalho.

Elencamos, a seguir, algumas características que julgamos essenciais para a construção de um conceito de políticas públicas capaz de aperfeiçoar o processo de instanciação (que envolve a nomeação e a contagem) e de tipificação das políticas públicas.

- a) **A indispensável atuação governamental:** ainda que haja correntes teóricas que consideram a característica essencial da política pública observando a finalidade de resolução de um problema público, independente do agente, é inevitável, para o escopo deste trabalho, adotarmos uma visão mais restritiva. Tendo em vista que o que se busca é, em última instância, verificarmos como os diversos agentes governamentais estão atuando e quais os impactos de sua atuação na qualidade de vida, desenvolvimento e progresso na sociedade, é a atuação dos governantes e administradores públicos que está em foco no processo avaliativo, seja para aperfeiçoar esse processo, seja para restringir o desperdício de dinheiro público nas mãos de maus governantes ou administradores. Esta definição busca responder ao primeiro nó conceitual mencionado por Secchi, seguindo a linha de pensamento de Dye.
- b) **A intencionalidade expressa:** conforme Dye, toda política pública deve ser fruto de uma decisão intencionalmente expressa. É fato que muitas decisões

governamentais são tomadas com base em intenções inconfessáveis e não declaradas, mas tais aspectos devem ser observados numa esfera de avaliação política ou jurídica. Porém, considerando o propósito avaliativo, isto é, a construção de uma conceituação que forneça suporte para uma avaliação técnica, é essencial que uma política pública tenha ao menos uma intencionalidade claramente definida, documentalmente expressa, e que, apontará, certamente, para o problema que se quer resolver, ou a oportunidade histórica que se deseja aproveitar ou, ainda, para uma proposta de inovação que antecipe futuras questões sociais. Tal intencionalidade, via de regra, é apresentada na próprio texto legal ou na justificação da proposição legislativa ou do ato executivo, nos documentos e relatórios que fundamentam a criação ou modificação de um determinado programa, ou na própria alocação fundamentada dos recursos orçamentários. Assim, podemos afirmar que toda política pública deveria estar fundamentada em um **documento de política pública** seja qual for a sua espécie, cujo conteúdo expresse, ao menos, os elementos intencionais de seus proponentes.

- c) **A fundamentação normativa:** Como corolário da característica anterior, é indispensável que toda política pública esteja fundamentada em determinação ou permissão legal, seja ela específica, decorrente de uma norma constitutiva, ou genérica, decorrente das atribuições cometidas a cada agente ou órgão público. Uma política pública instituída sem esse requisito carece de legalidade e, portanto, pode ser interrompida ou questionada a qualquer momento, sendo instável em sua existência.
- d) **A aplicação de recursos públicos, ou, os meios para implementação:** Ainda que essa característica não seja claramente estabelecida por meio de uma rubrica orçamentária, toda política pública demanda algum grau de utilização de recursos públicos, seja para sua implementação, seu financiamento, sua gestão ou fiscalização. Para muitos, essa é a questão mais importante a ser analisada, qual seja, a dimensão do custo de uma determinada política pública para a sociedade, tanto em razão dos dispêndios alocados a ela como, também, o custo de oportunidade decorrente da priorização do uso desses recursos. Esse custo, obviamente, não se restringe às compras, serviços ou obras realizadas, mas também à quantidade de servidores alocados para as atividades finalísticas ou atividades-meio, os custos de oportunidade, os custos de demandas judiciais geradas, o custo de fiscalização, entre outros recursos despendidos pelo Estado, em todas as suas esferas, para executar e manter uma política pública. Há que se lembrar que existem exceções à essa característica geral, como as políticas regulatórias, que não exigem a alocação direta de recursos públicos, ou as políticas indutoras, aquelas que podem gerar benefícios sem o dispêndio direto de recursos públicos, como as políticas constitutivas da tipologia de Lowi.

Entretanto, mesmo nesses casos, há que se perceber o uso de recursos públicos para efetivar as tarefas de fiscalização, por exemplo.

- e) **Temporalidade:** Políticas públicas podem ser definidas em caráter permanente e contínuo, quando se trata de um dever do Estado que dificilmente será resolvido em plenitude, como saúde, educação, combate à pobreza, emprego, entre outros. Mas, também, há políticas públicas de caráter temporário, para atender a necessidades ou problemas específicos, com marco temporal bem definido. Por exemplo, as políticas públicas destinadas a combater uma desastre ambiental ou para mitigar os efeitos de um evento climático grave. Nesses casos, a definição temporal é necessária, bem como o planejamento de metas e cronogramas, em qualquer caso.
- f) **Alcance:** Toda política pública visa beneficiar um grupo social, seja um grupo delimitado por localização geográfica, características sociais, ou segmentação econômica. Muitas vezes, em se tratando de políticas públicas federais, o grupo atingido corresponde à totalidade da nação. Definir o alcance da política social é essencial para estabelecer o tipo de avaliação e a efetividade da política pública.
- g) **Objetivos e Metas:** Conforme Carl Friedrich, citado em DYE (DYE, 1995), toda política pública deve ter claramente definidos seus objetivos e, por consequência, quais as metas e indicadores que dão concretude ao atingimento dos objetivos.
- h) **Nível estratégico de decisão:** Talvez esse seja um dos aspectos mais complexos necessários para a definição de uma Política Pública. Como distinguir políticas públicas de meros atos administrativos, ainda que portadores de alguma carga de generalidade? Um chefe de Poder que estabelece um ponto facultativo em dia de jogo da seleção brasileira numa Copa do Mundo de futebol estabeleceu uma política pública? Essa decisão certamente afetou o funcionamento de serviços para uma grande parcela da população, mas seria esse um critério suficiente para tratarmos essa decisão como uma política pública?

Política pública em resumo, tem como características o fato de ser um ato constitutivo, emanado pelo Estado, que indica qual a escolha estratégica de intervenção estatal para a solução de um problema público relevante e determinado, ou para o aproveitamento de oportunidades circunstanciais de melhoria do bem-estar da população. Almeida et al. (2017) remete aos fundamentos teóricos do neo-institucionalismo para apontar a importância dos documentos de fundamentação das políticas públicas (em especial a legislação) como a manifestação dos atos de fala que efetivamente criam, modificam ou extinguem políticas públicas.

Nesse sentido a percepção da política pública como uma decisão de alcance geral aponta, evidentemente, que seu nível decisório deve ser aquele competente para a prática de tal ato. Por definição, as leis são a manifestação de vontade estatal cujo teor é marcado por ser geral, abstrato, impessoal e coercitivo. Também os decretos e demais atos administrativos praticados por gestores políticos de primeiro escalão tendem a produzir políticas públicas pois cuidam das escolhas de implementação tomadas em nível político e/ou estratégico.

Para fins de uma conceituação útil ao processo de avaliação política pelo Poder Legislativo, não consideramos como políticas públicas aquelas decisões tomadas na esfera administrativa que são desdobramentos menores, triviais ou cotidianos de políticas públicas já definidas.

Nos níveis estaduais e municipais, ainda que a delimitação populacional, os limites geográficos ou o montante de recursos aplicados pertençam a uma escala muito menor do que as de nível federal, há decisões que resultam em políticas públicas, sempre que tomadas por atores investidos desse poder de decisão em nível estratégico.

- i) **Complexidade:** Por fim, devemos considerar a proporcionalidade entre a complexidade do problema público e da política pública para seu enfrentamento. Ora, se uma política pública é a alternativa escolhida para resolver um problema, então, a chave para se definir qual política adotar está na relação entre problema e solução. Por essa razão, a política pública deve conter todos os elementos que forem necessários para resolver o problema público em foco. Se há um conjunto de problemas relacionados, devemos considerar a necessidade de tratamento dos mesmos por meio de um conjunto de políticas. Assim sendo, cada política deve se desdobrar em ações relacionadas com metas calculadas por indicadores e cada ação deve possuir uma relação intrínseca com objetivos diretamente vinculados à solução do problema enunciado na formulação da política pública. Em suma, a complexidade da política pública depende da complexidade do problema e demandará um processo avaliativo diretamente proporcional em seu grau de complexidade.

Problemas complexos levam à construção de políticas públicas em rede. Nesse caso é importantíssimo definir a relação entre as diversas políticas públicas interconectadas, sua sincronização (tempo), priorização (plano), distribuição de recursos (na quantidade e no momento necessários), gestão (definição de mecanismos de governança) e autoridade (Poder decisório atribuído aos agentes).

5.2 Proposta de conceituação

Política Pública, à luz dos elementos descritos, pode ser definida como uma escolha estratégica de ações coordenadas, estabelecida pelo Estado perante a sociedade com vistas ao atingimento de objetivos benéficos para a própria sociedade, no todo ou em parte, definida por agentes públicos de alto escalão, fundamentada em normas jurídicas claras, e cujos resultados podem ser aferidos a partir da definição de metas pré-estabelecidas a serem cumpridas num horizonte temporal determinado.

As políticas públicas são financeiramente dependentes do Estado, seja porque há recursos públicos envolvidos, na forma de verbas, subsídios ou financiamentos, seja pelo mero uso de instalações públicas ou pelo envolvimento de servidores públicos na sua execução ou gestão.

Por ser uma estratégia coordenada de ação, uma política pública exige a organização de ações diversas com vistas ao atingimento, de forma coerente, coordenada, eficiente, econômica e efetiva, dos objetivos sociais politicamente escolhidos conforme os ditames constitucionais e legais.

Assim, uma política pública é uma relação formal do governo com a sociedade com base nos seguintes elementos:

a) O estabelecimento de um direito ou uma faculdade para toda a população ou parte relevante da sociedade, materializado por meio de um documento legal de fundamentação;

b) A clara definição dos objetivos a serem atingidos. É importante que tais objetivos tenham uma forte conexão lógica, para que a política não seja um mero agrupamento de intenções genéricas. Toda política pública deve conter um conjunto de metas, sejam metas de meio ou metas de resultado, a serem alcançadas num horizonte temporal;

c) Uma escolha quanto ao uso dos recursos públicos para sua implementação;

d) A clara determinação de competência para algum agente do Estado incumbido da implementação e gestão da política pública;

e) A conexão com um problema público, demanda pública ou oportunidade de geração de benefícios para a população, de modo que a política pública seja a declaração governamental endereçada à questão pública que se pretende equacionar;

f) Uma visão estratégica e planejada de intervenção de longo prazo (políticas permanentes) ou de efeito concreto até a solução do problema (políticas temporárias);

g) O nível estratégico do tomador da decisão. Podemos dizer que políticas públicas só podem surgir se a autoridade responsável pela escolha da alternativa e pela constituição da política pública possui nível estratégico dentro do ente federativo que a institui. Nesse

sentido, as escolhas administrativas e atos de gestão praticados por agentes públicos de nível tático ou operacional não seriam políticas públicas em si, mas a execução de alguma política pública ou ato administrativo em sentido próprio.

Por conseguinte, deduzimos alguns corolários que orientam a avaliação dos casos concretos que se apresentam na realidade da cena pública.

1) Vinculação: Toda ação pública deve estar vinculada a, ao menos, uma política pública que a justifica e fundamenta. Na prática, em se tratando de orçamento público, dada uma rubrica orçamentária qualquer, deveria ser possível associá-la diretamente a uma política pública.

2) Rastreabilidade da execução orçamentária: Os recursos financeiros para a execução da política pública devem ser inequivocamente definidos a partir da sua identificação. O sistema de informações públicas deve ser capaz de informar para a sociedade qual o montante planejado e executado em cada política pública. Nesse sentido, a existência de rubricas orçamentária que atendam a mais de uma política pública, ou de políticas com várias rubricas orçamentárias dispersas sem vinculação explicitada, é contrária aos princípios de transparência pública na medida em que dificulta o controle social do gasto público.

3) Complexidade: Há políticas públicas que se manifestam de maneira mais simples e objetiva, e outras de maneira mais complexa. Qualquer que seja o grau de complexidade ou de agregação de políticas públicas, devemos evitar atribuir a ações isoladas o "status" de política pública, bem como, em outro extremo, devemos evitar tratar grandes temas como políticas públicas.

Assim, por exemplo, a política pública de combate ao câncer de mama, apesar de ser aparentemente muito específica, pode ser tratada como tal, pois é formada por um conjunto (ainda que pequeno) de ações coordenadas para o atingimento de metas e objetivos claros, com base na decisão de um agente político de nível estratégico (Ministro da Saúde), materializada em diversas portarias, e implementada com uso de recursos públicos.

De modo distinto, não devemos caracterizar como política pública a implantação do Sistema de Informação do Controle do Câncer de Mama (SISMAMA), feito por meio da Portaria Nº 779, de 31 de dezembro de 2008, uma vez que, mesmo sendo objeto de uma norma jurídica (ainda que de nível executório), não emana de um agente político de nível estratégico (pois foi assinada pelo Secretário de Atendimento à Saúde), e tem como objetivo principal a instrumentalização de ações que compõem a política pública em si.

Usando uma perspectiva mereológica, podemos dizer que uma política pública contém partes que, por si só, não se constituem como políticas públicas, mas sim como ações, providências e demais elementos típicos de atos administrativos de gestão. Por isso,

assim como não podemos afirmar que o motor de um carro é o próprio carro, a política pública deve ser uma unidade conceitual própria que não se confunde com a identidade de suas partes componentes.

De igual modo, a equivalência de uma política pública com uma área temática se mostra inadequada. Ainda que possamos falar sobre a política pública para fomento de energias alternativas, por exemplo, como ocorre, com frequência, no uso cotidiano da expressão, o fato é que estamos diante de um área temática que, necessariamente, irá se desdobrar em diversas políticas públicas. Dificilmente teremos uma estratégia única para a implantação de fontes de energia tão distintas como a energia fotovoltaica, eólica e nuclear, por exemplo. Cada qual haverá de exigir providências distintas, objetivos próprios, recursos financeiros, humanos e físicos específicos por parte do Poder Público, além de, eventualmente, um conjunto normativo distinto. Portanto, é necessário distinguir as políticas públicas de áreas temáticas de caráter mais amplo, principalmente no processo de avaliação de impacto.

Do ponto de vista conceitual, a nomenclatura utilizada para uma política pública não é sua marca principal, como demonstrado nas indagações ao Poder Executivo ou uma mera observação dos diversos diplomas legais. Programas, planos, projetos ou mesmo um mero código orçamentário não são capazes de caracterizar, ou descaracterizar, algo como uma política pública. Ao olhar o cenário das políticas públicas no Brasil, fica claro que planos, programas e projetos encerram, muitas vezes, várias políticas públicas em seu escopo. Isso só é desejável se tais políticas públicas estiverem, de algum modo, entrelaçadas.

Não há dúvidas de que a conceituação aqui indicada não resolve todas as situações nebulosas, mas possibilita o direcionamento dos planos governamentais e das escolhas de avaliação por parte dos órgãos de controle, sejam eles internos ao Poder Executivo, ou tribunais de contas, Poder Judiciário ou Poder Legislativo.

A partir dessa conceituação específica é possível orientar a construção de uma visão integrada de políticas públicas, sua fundamentação normativa e o processo de gestão de recursos públicos (tanto orçamentários como físicos e humanos) de tal modo que a formulação, implementação e avaliação de planos e projetos estatais sejam guiados pelas políticas públicas como ponto focal. Nesse sentido a formulação e a consolidação de normas e o sistema de planos e orçamentos poderiam ser redefinidos conforme padrões que permitam o entendimento das políticas públicas como um objeto coerente e avaliável, facilitando o controle social e o *accountability* governamental.

Numa sociedade cada vez mais consciente e participativa, há que se pensar numa forma de prestação de contas dos governantes para a sociedade que valorize a dimensão das políticas públicas deixando que cada cidadão, ou as organizações sociais em geral, se coloquem na posição de avaliadores (ou meta-avaliadores) das políticas públicas. Na perspectiva da cidadania e da participação, fazem pouco sentido as tecnicidades orça-

mentárias ou as questões gerenciais e os problemas da máquina administrativa, mas sim se os governantes são realmente comprometidos com o cumprimento de planos factíveis que proporcionam os benefícios prometidos para a sociedade por meio das políticas públicas.

Logo, do ponto de vista informacional, é indispensável que as relações estabelecidas entre esses componentes lógicos sejam organizadas e expostas para a sociedade, de tal forma que o julgamento da atuação dos representantes políticos seja feita de forma direta pelos cidadãos, ainda que sempre estejam presentes aspectos subjetivos como, por exemplo, a visão de mundo de cada indivíduo e os aspectos políticos, ideológicos, culturais, religiosos, morais e familiares que integram a pessoa humana.

6 Conclusão

Procuramos, ao longo deste trabalho, investigar um modo de equacionar, objetivamente, tanto quanto possível, uma resposta à pergunta "Quantas políticas públicas há no Brasil?". Para construir uma resposta a tal pergunta, investigamos os referenciais teóricos a respeito de 3 aspectos relevantes para a construção de um conceito:

- 1) o aspecto ontológico, a partir de definições formuladas por teóricos e pelos agentes públicos envolvidos no tema;
- 2) O aspecto tipológico, a partir das principais classificações teóricas da literatura sobre políticas públicas, bem como sobre os tipos de avaliação de políticas públicas; e
- 3) O aspecto teleológico, em especial, a finalidade de avaliação das políticas públicas como determinante conceitual.

A investigação, ao final, apontou para a grande dificuldade de obter um conceito que fosse capaz de descrever ontologicamente qualquer política pública, de diferenciar em concreto os diversos tipos de políticas públicas e, por fim, ser útil ao processo de avaliação. Como reflexo dessa dificuldade, evidenciamos que o Poder Executivo Federal não possui um conceito claro e uniforme sobre o que são políticas públicas e quais são as políticas que lhe são afetas.

Ao observarmos tais evidências, notamos as dificuldades existentes na capacidade de organização informacional interna dos ministérios para definir e enumerar o rol de políticas públicas sob seus cuidados. Essa desorganização informacional se reflete, salvo honrosas exceções, na falta de transparência ativa no que tange à apresentação para a sociedade das políticas públicas em curso, dos recursos utilizados, dos resultados auferidos e do impacto para os grupos sociais envolvidos.

A ausência de referenciais conceituais consistentes, conforme procuramos apresentar, resulta em sérias dificuldades para o planejamento estatal e afeta, em grande medida, os esforços de avaliação pelo Poder Legislativo. Como explicitado no referencial teórico, a avaliação legislativa depende grandemente de um conjunto de informações organizadas e precisas para que se possa consolidar e comparar diversos elementos avaliativos de fontes variadas, como os órgãos do Poder Executivo, órgãos de controle, organizações sociais e institutos de pesquisa. Nesse ponto, inferimos que a ambiguidade conceitual e a falta de delimitação clara do escopo das diversas avaliações poderá afetar significativamente a qualidade do esforço de meta-avaliação pelo Poder Legislativo.

Em suma, entendemos que a falta de conceitos precisos, formulados teoricamente e aplicados aos documentos e sistemas de planejamento governamental, contribui para

obscurecer o entendimento e a análise das políticas públicas, sendo uma das principais facetas responsáveis pela assimetria informacional entre os poderes da República.

Portanto, a pergunta básica formulada para o presente estudo não pode ser respondida de maneira objetiva, tendo em vista a imprecisão conceitual no que tange à essência da política pública como manifestação de uma estratégia de solução de problemas. Há muito que ser feito nesse sentido.

A evidente indefinição do conceito de política pública detectada nos levantamentos realizados não é um problema de importância secundária. Essa imprecisão deveria gerar alertas tanto ao Poder Executivo como aos demais poderes que atuam na formulação e no controle e avaliação das políticas públicas, e, principalmente, deveria despertar a sociedade para cobrar das autoridades constituídas que forneçam os elementos informacionais necessários e suficientes para que a cidadania exerça seu papel fundamental na formulação e fiscalização das políticas públicas.

Na era da informação é indispensável que o governo preste contas de suas políticas públicas com clareza, precisão e tempestividade (conforme preconiza a Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527, de 2011, em seus artigos 5º e 7º).

O quadro atual que se apresenta aponta para um crescente esforço de planejamento nos órgãos com a geração de vários documentos de planejamento estratégico.

Há uma profusa legislação de fundamentação para as políticas públicas, associada a múltiplos instrumentos de planejamento (PPA, PAC, Planos específicos criados por lei, documentos ministeriais de Planejamento Estratégico, além de planos específicos para solução de problemas determinados) em boa parte estabelecendo diretrizes e descrições relacionadas ao mérito das políticas públicas. Contudo, nos levantamentos realizados, percebemos que a vinculação entre políticas públicas e sua fundamentação legal e infra-legal não é objeto de consolidação e oferta ativa à sociedade.

De outro lado há uma nítida preocupação em acomodar os objetivos materiais com as normas orçamentárias e contábeis do governo, resultando em planos (PPA) e orçamentos (LOA) que não guardam correspondência clara com o conjunto de políticas públicas. Assim, a tarefa de avaliação de uma política pública acaba por se ressentir de informações básicas realmente consolidadas e integradas.

Concluimos, também, que não é possível saber quantas políticas públicas há, de fato, na esfera federal ou mesmo numa única área temática do governo federal, como cultura, educação, saúde ou segurança. Tal limitação é resultado de 2 grandes fatores:

- Ausência de distinção clara entre uma política pública e os diversos instrumentos materiais pelos quais ela se manifesta (planos, programas, projetos e ações), fruto da imprecisão conceitual em seu aspecto prático; e

- Descompasso entre os instrumentos de planejamento e os instrumentos de gestão orçamentária para fins de gestão de políticas públicas, tanto pela linguagem utilizada (por ser imprecisa) como pela incompletude informacional, que decorre diretamente da falta de um padrão conceitual que permita organizar as referidas informações.

Sabemos que o presente trabalho tocou em aspectos muito distintos (ontológicos, tipológicos ou teleológicos), os quais ainda merecem análise mais aprofundadas. Entendemos, também, que outras pesquisas podem e devem ser feitas a partir da análise concreta da aplicação do conceito de políticas públicas na esfera governamental, aferindo melhor as consequências e causas dessa imprecisão conceitual. É importante destacar que há muitas questões que merecem investigação mais acurada, em especial o estudo das correlações que permitam identificar os fatores que impulsionam avaliações de grande qualidade e efetividade.

Nesse sentido, o presente trabalho nos permite vislumbrar algumas considerações finais e perspectivas para futuras análises e estudos.

Primeiramente, cabe investigar, à luz da proposta conceitual ora apresentada, o grau de imprecisão conceitual existente na indicação das políticas públicas já avaliadas pelo Senado Federal após a vigência da Resolução 44, de 2013, a partir dos requerimentos aprovados pelas Comissões. Considerando os achados deste estudo, é razoável supor que a imprecisão conceitual detectada no âmbito do Poder Executivo se reflète no processo de avaliação legislativa, afetando a qualidade dos trabalhos avaliativos. Como consequência de tais análises é possível a estruturação de modelos de requerimento de avaliação de políticas públicas para que sua redação, por parte dos senadores proponentes, seja feita com razoável precisão conceitual, apontando, por exemplo, se o objeto da avaliação é uma política pública, seja ela simples ou complexa, uma rede de políticas públicas, ou uma avaliação temática.

Também merece aprofundamento a relação entre as políticas públicas e sua fundamentação legal e infralegal. A proliferação normativa muitas vezes prejudica a compreensão, aplicação e avaliação de políticas públicas, razão pela qual é importante averiguar como uma formulação normativa dotada de alta precisão conceitual coopera para a implantação e avaliação de políticas públicas.

Por fim, vislumbramos a possibilidade de avanços, a partir de uma melhor organização e especificação conceitual das políticas públicas, no âmbito da aplicação dos recursos da ciência da informação e da tecnologia da informação para construção de modelos de dados capazes de integrar informações entre os diversos agentes públicos, coletar insumos a partir de informações externas aos poderes públicos e, principalmente, ampliar o controle social na fiscalização das ações governamentais.

Referências

- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, v. 51, n. 4, p. 5, 2000. Citado na página 26.
- ALMEIDA, L. L. et al. Categorias institucionais das políticas de saúde no brasil (1990-2017). *CADERNOS IBERO-AMERICANOS DE DIREITO SANITÁRIO*, v. 6, n. 2, p. 78-94, 2017. Citado 3 vezes nas páginas 16, 30 e 59.
- BRASIL, M. P. Orientações para elaboração do plano plurianual 2012-2015. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP*, 2011. Citado na página 28.
- BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. [S.l.]: Editora Saraiva, 2006. Citado na página 24.
- CLUNE, W. H. Law and public policy: map of an area. *S. Cal. Interdisc. LJ*, HeinOnline, v. 2, p. 1, 1993. Citado na página 25.
- CUNHA, C. G. S. d. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no brasil. *Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS*, 2006. Citado 2 vezes nas páginas 16 e 26.
- DYE, T. R. *Understanding public policy [by] Thomas R. Dye*. [S.l.: s.n.], 1995. Citado 2 vezes nas páginas 23 e 59.
- EASTON, D. The political system. 1954. Citado na página 23.
- FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". *Revista de Administração Pública*, SciELO Brasil, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016. Citado na página 17.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. [S.l.]: Oxford University Press Oxford, 2009. v. 3. Citado na página 24.
- IPEA, C. C. da Presidência da República Instituto de P. E. A. *Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex ante*. [S.l.]: IPEA, 2018. Citado na página 29.
- JENKINS, W. I. *Policy analysis: A political and organisational perspective*. [S.l.]: London: M. Robertson, 1978. Citado na página 24.
- JUMA, T.; ONKWARE, K. The challenges of public policy formulation and evaluation through the questions' what, who, how, and when?'. 2015. Citado na página 16.
- KAPLAN, A.; LASSWELL, H. D. Power and society. *A Framework for Political*, 1950. Citado na página 23.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. [S.l.: s.n.], 2013. Citado 2 vezes nas páginas 23 e 27.

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. d. R. A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2002. Citado na página 26.

TCU, T. de Contas da U. *Manual de Auditoria Operacional*. [S.l.]: TCU, 2010. Citado na página 30.

Apêndices

APÊNDICE A – Lista de Ministérios questionados

CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCidades – Ministério das Cidades
MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MD – Ministério da Defesa
MDH – Ministério dos Direitos Humanos
MDIC - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
ME – Ministério do Esporte
MEC – Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
MI – Ministério da Integração Nacional
MinC – Ministério da Cultura
MJ – Ministério da Justiça
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MME – Ministério de Minas e Energia
MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MS – Ministério da Saúde
MT – Ministério do Trabalho
MTPA – Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
MTur – Ministério do Turismo