

## **EIXO 4 – PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

**Disciplina: D 4.1 – Introdução às Políticas Públicas (20h)**  
(Aulas (1): Introdução às Políticas Públicas)

**Professor: Paulo Carlos Du Pin Calmon**

27 a 29 de fevereiro de 2012

# POLÍTICAS PÚBLICAS

## Uma Introdução

*Paulo Calmon*  
*Universidade de Brasília*

Políticas Públicas – Uma Introdução

# Parte 1 – Conceitos Básicos e Evolução Histórica

# Políticas Públicas e Análise de Políticas Públicas

- O termo “políticas públicas” está sempre presente na mídia, nos discursos de governantes e políticos, nos debates na sociedade.
- Mas o que significa? O que são as “políticas públicas”?
- Vamos examinar separadamente os dois componentes desse termo indagando:
  - O que são “políticas”?
  - O que gera a natureza “pública” de uma política?

# O que significa “política” ?

- O *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa* propõe 10 diferentes definições para a palavra “política”.
- Há, portanto, diferentes sentidos que podem ser atribuídos a essa palavra.
- Dentre as muitas definições, em diversos dicionários, duas são as mais pertinentes:
  - Política como “um plano de ação”;
  - Política como “um conjunto de normas e regras pertinentes à direção dos negócios públicos ou privados”

# O que significa “política”? – cont.

- ⦿ A língua inglesa é mais esclarecedora sobre o o sentido da palavra “política” nas “políticas públicas”, que é traduzido como “*public policy*”.
- ⦿ A palavra “policy” se diferencia da palavra “politics”.
  - “Policy” representa um curso de ação, um conjunto de decisões;
  - “Politics” caracteriza as ações e negociações dos políticos

# O que significa “política”? – cont.

- ⦿ A Wikipedia dá um sentido mais preciso a palavra “policy” do termo “*public policy*”. Ela define assim (tradução minha):
- ⦿ “Uma política é um plano de ação deliberado que guia decisões e alcança resultados racionais. O termo pode ser aplicado para governos, organizações do setor privado e indivíduos.”
- ⦿ “Políticas se diferenciam das leis. Enquanto uma lei veda ou proíbe um determinado comportamento, políticas guiam as ações daqueles que podem obter os resultados esperado”.

# O que significa “público”?

- A outra palavra no termo “políticas públicas” é a palavra “público”.
- Ela adjectiva as políticas, dando a elas uma natureza “pública”
- Há, portanto, políticas “privadas” e políticas “públicas”. Mas qual a diferença entre elas?
- Uma possível diferença é perceber que as políticas públicas são geradas no setor público, mas afetam tanto o setor público, como o setor privado. Portanto, as políticas públicas seriam iniciativa da esfera governamental.
- Mas a definição entre o público e o privado não é tão simples assim. Há hoje uma clara “zona cinzenta”, onde interagem os setores públicos e privados.
- Para simplificar, associamos as políticas públicas às decisões que envolvem uma ampla coletividade .



# Retomando o debate: o significado do termo políticas públicas

- Políticas públicas se referem então ao curso de ação que é adotado para solucionar problemas pertinentes à esfera pública da sociedade.
- Políticas públicas são normalmente propostas e implementadas pelo governo, mas podem também resultar de iniciativas e da atuação de outros atores sociais.
- O estudo das políticas públicas se refere, portanto, a tentativa de estudar como, quando e porquê governos/sociedades decidem seguir determinados cursos de ação ou, simplesmente, decidem não segui-los.

# Políticas Públicas: Uma Definição

- Políticas Públicas são decisões que resultam em normas ou ações que irão afetar a sociedade (ou parte dela)....
- Políticas Públicas são, portanto, uma construção social
- Mas o que é uma “construção social”? Afinal de contas, o que significa essa palavra “social”?

# Políticas Públicas como um Fenômeno Social

- Quando se fala em uma construção social, nos referimos a um determinado produto que decorre da interação de diferentes pessoas.
- As Políticas Públicas são, portanto, um dos “produtos” gerados por interações sociais.
- Todas as Políticas Públicas são planejadas, implementadas e avaliadas por uma coletividade. São, portanto, construções sociais.

# Análise de Políticas Públicas

- ◉ A Análise de Políticas Públicas envolve o estudo dessas construções sociais
- ◉ Mas o que estudamos?
  - Os atores envolvidos (estados, organizações públicas ou privadas, atores, etc.)
  - As formas de interação desses atores (normas, leis, rotinas, procedimentos, etc)
  - Os produtos resultantes dessa interação (as políticas, programas, ações e demais decisões)
- ◉ E o qual o nosso objetivo nesse estudo?
  - Identificar os mecanismos que afetam essas interações
  - Explicar como eles funcionam e seus principais efeitos
  - Entender a dinâmica das políticas públicas com intuito de promover a melhoria das condições sociais.

# Análise de Políticas Públicas: evolução histórica

## IMPÉRIO CHINÊS

- O Império Chinês antes de Cristo, influenciado pela filosofia de Confúcio, já selecionava funcionários mediante aplicação de avaliações escritas de conhecimentos e habilidades;
- **Confúcio** (em chinês: 孔夫子, pinyin Kǒngzǐ) 551 a.c é o nome latino do pensador chinês Kung-Fu-Tze. Foi a figura histórica mais conhecida na China como mestre, filósofo e teórico político



# Análise das Políticas Públicas: Evolução Histórica

- Confúcio, que inspirou a administração pública na China Imperial, argumentava que os governantes deveriam:

*“...abordar um problema buscando o mais amplo conjunto de opiniões e realizando um estudo cuidadoso dos fatos, embasado em um espírito de absoluta imparcialidade e ausência de egoísmo, então resolver os problemas com moderação, espírito prático e, mais importante ainda, em concordância com princípios éticos.”*

# Análise de Políticas Públicas – Evolução Histórica

- Os grandes impérios estabeleceram sistemas governamentais complexos e que demandavam um alto grau de competência. O Egito Antigo, a Pérsia, Roma Imperial, o Império Bizantino, entre outros, possuíam sistemas burocráticos complexos que definiam a atuação do Estado.
- A Grécia Antiga e o Império Romano, por exemplo, proporcionaram contribuições importantes para a administração pública e a análise de políticas públicas.
  - Sócrates formulou o conceito do que deveria ser um gestor governamental competente.
  - Roma estabeleceu uma série de princípios normativos e legais que fundamentaram o conceito de Estado, cidadania e responsabilidade política que ainda orientam muitos debates contemporâneos sobre políticas públicas.

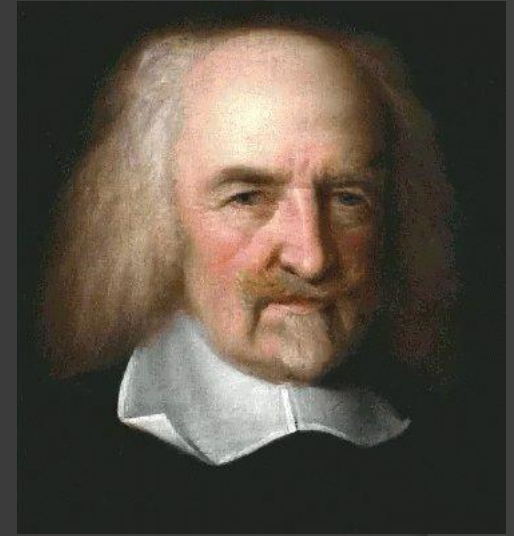
# Análise de Políticas Públicas – Evolução Histórica

- O gradual surgimento de Estados Nacionais na Europa é marcado por dois momentos importantes do ponto de vista das políticas públicas:
  - O reconhecimento da existência de Estados Nacionais independentes, estabelecido no tratado conhecido como a Paz de Westphalia (1648), que culminou com a ascensão do absolutismo e o surgimento de burocracias estruturadas;
  - O estabelecimento do princípio de soberania do povo, institucionalizado na França após 1789 e nos EUA após a sua Independência em 1776 e a Carta dos Direitos (Bill of Rights) em 1791.



# Análise de Políticas Públicas: evolução histórica

- O renascimento e o crescimento da influência das ciências naturais cria a ambição de aplicar princípios científicos na análise e avaliação da atuação do governo.
- Essa tentativa de analisar a sociedade e o governo aparece de forma sistemática já em meados do século XVII, especialmente em Thomas Hobbes, que pode ser considerado um dos fundadores da preocupação com a administração governamental, e William Petty (provavelmente sob influência de Hobbes), estabelecendo a “**aritmética política**”, que almejava estabelecer, mediante números e medidas, formas de analisar as condições sociais e propostas de melhorá-las.



# Análise de Políticas Públicas: evolução histórica

- No século XVIII, vários países já buscavam coletar informações sistemáticas que pudessem ser utilizadas na análise e avaliação da ação do governo, especialmente na França, Bélgica, Inglaterra e Alemanha, onde o governo passa a assumir a provisão de programas sociais que, até então eram função exclusiva da comunidade ou da igreja.
- O censo era visto como mais do que um instrumento de contagem de cabeças. A Enciclopédia Britânica, na sua edição de 1797, define que “**estado-ística**” (estatística) significava “*uma palavra introduzida recentemente para expressar uma visão ou pesquisa de qualquer reino, condado ou paróquia*”.

# Análise de Políticas Públicas: evolução histórica

## Avaliando o Sistema Educacional - Nightgale

- Em 1891, em um debate público sobre o sistema educacional, ela desafia o governo e formula as seguintes questões a serem investigadas sobre o sistema educacional:
  - “Qual a proporção das crianças que esquecem tudo que aprenderam após deixar a escola: depois de ficar claro que tudo que foi ensinado não tinha uso?”
  - Qual o impacto da educação sobre as vidas e o comportamento das crianças que não esqueceram tudo que aprenderam na escola?
  - Quais são os métodos e quais são os resultados, por exemplo, das escolas noturnas e das escolas secundárias, em prevenir que o que foi aprendido no ensino fundamental seja totalmente perdido?



# Análise de Políticas Públicas: evolução histórica

- A preocupação com análise e pesquisa avaliativa se estende pelo século XIX de maneira mais sistemática.
- Por exemplo, Florence Nightgale, enfermeira britânica que abandonou a alta sociedade para cuidar dos hospitais na retaguarda durante a Guerra da Criméia, retorna à Inglaterra e em segue carreira como defensora de uma mudança no sistema de saúde e nas políticas sociais. Ela pressiona o parlamento a investir em pesquisa social e avaliação.
- Em 1891, em um debate público sobre o sistema educacional, ela desafia o governo e formula as seguintes questões a serem investigadas sobre o sistema educacional:
  - “Qual a proporção das crianças que esquecem tudo que aprenderam após deixar a escola: depois de ficar claro que tudo que foi ensinado não tinha uso?”
  - Qual o impacto da educação sobre as vidas e o comportamento das crianças que não esqueceram tudo que aprenderam na escola?
  - Quais são os métodos e quais são os resultados, por exemplo, das escolas noturnas e das escolas secundárias, em prevenir que o que foi aprendido no ensino fundamental seja totalmente perdido?

# Análise de Políticas Públicas: evolução histórica

- No século XX a preocupação com a avaliação e os sistemas avaliativos se propaga no mundo inteiro. Alguns momentos que contribuíram para essa expansão:
  - O surgimento do movimento progressista no início do século;
  - O avanço de técnicas de pesquisa social;
  - O surgimento de estruturas organizacionais especializadas no setor público, com preocupação voltada para a avaliação.
  - A expansão da atuação do estado, especialmente com o New Deal, a construção do Welfare State e a Guerra contra a Pobreza na administração Kennedy/Johnson;
  - O otimismo em relação à capacidade do Estado e o desenvolvimentismo na década de 50 e 60.

# Políticas Públicas: Evolução do Conceito

- Embora muitas análises isoladas sobre a atuação do governo foram propostas ao longo dos anos, apenas durante o século XIX esses estudos passam a ser conduzidos de forma mais sistemática e organizada.
- Na medida em que as políticas públicas começam a ganhar mais influência no debate político, há também uma transformação na maneira como o tema é tratado no meio acadêmico..

# Políticas Públicas:

## Evolução do Conceito – Cont.

- ⦿ Esse debate floresceu ao longo da primeira metade do século XX , quando prevalecia um grande otimismo sobre a capacidade do Estado gerir a economia, promover o desenvolvimento econômico e social e, principalmente, reduzir a pobreza.
- ⦿ Talvez a manifestação mais clara desse movimento tenha sido o chamado Movimento Progressista nos EUA, que objetivava criar um governo que resolvesse os problemas públicos ao menor custo possível para o contribuinte e que servisse, fundamentalmente, aos interesses do cidadão e não aos interesses das grandes corporações.
- ⦿ O Movimento Progressista se inspirava, dentre outras fontes, nas inovações que foram surgindo nos estados europeus, onde a gestão pública ia se modernizando e adaptando-se ao novo contexto sócio-econômico que surgia. Por outro lado, o Movimento Progressista percebia os avanços da Administração Científica nas empresas, especialmente o fordismo, o taylorismo, etc.

# Políticas Públicas: Evolução do Conceito – Cont.

- ⦿ A questão que enfrentava o Movimento Progressista era: como estabelecer um governo forte o bastante para atuar segundo o interesse público, mas sem criar o risco de uma tirania?
- ⦿ A resposta para essa questão passava pela distinção entre formular políticas públicas e implementar políticas públicas.
- ⦿ Para os adeptos do Movimento Progressista, a formulação das políticas públicas deveria ser uma função dos eleitos pelo povo e sujeitos ao seu controle. São eles que definem o que deverá ser feito e delegam o mandato e a autoridade para o Executivo.
- ⦿ Já a administração das políticas públicas seria realizada pelos servidores públicos, cada um com suas funções e autoridade definidas e articuladas de maneira clara e objetiva, dentro de princípios de hierarquia e autoridade. Com isso, cada administrador público seria responsabilizado pelo sucesso ou fracasso de sua área de atuação.



# Políticas Públicas: Evolução do Conceito – Cont.

- ⦿ Quando surge a Crise de 1930, o presidente Franklin Roosevelt cria um conjunto de novos programas sociais dentro do espírito do Movimento Progressista. Surge assim o conjunto de programas sociais cognominado de “New Deal” ( Novo Acordo), que contribuiu, de forma importante, para a superação dos efeitos da depressão econômica.
- ⦿ Movimento similar ocorre com a eclosão da II Guerra Mundial, com a instalação e funcionamento do Pentágono, como uma administração hierárquica, organizada, sujeita ao controle do Congresso e supostamente capaz de atuar com eficiência na condução do esforço de guerra.
- ⦿ *A administração pública era então considerada uma combinação de arte, filosofia e técnica de gestão*

# Políticas Públicas: Evolução do Conceito – Cont.

- ⦿ Ao final da II Guerra Mundial era ainda maior o otimismo sobre a capacidade do Estado atuar na resolução dos problemas públicos.
- ⦿ Esse otimismo foi reforçado pela chamada “*Revolução Científica*” nas ciências sociais onde, mediante aplicação do método científico, especialistas passaram a examinar, de maneira sistemática, problemas sociais e econômicos fundamentais.
- ⦿ É nesse contexto de otimismo quanto a ação do Estado e a capacidade de compreender os problemas sociais que se desenvolvem os grandes programas governamentais que iriam caracterizar o chamado Welfare State.

# Políticas Públicas:

## Evolução do Conceito – Cont.

- ⦿ O otimismo em relação ao papel do Estado não se limitava apenas aos EUA. Outros países compartilhavam a mesma percepção, muitas vezes utilizando bases conceituais e ideológicas distintas.
- ⦿ Nos países da chamada “Cortina de Ferro” as tentativas de combate a pobreza e promoção do desenvolvimento econômico eram inspiradas em modelos de planejamento central e fundados em diferentes vertentes da teoria marxista.
- ⦿ Já nos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, diferentes manifestações sobre o otimismo acerca da capacidade do Estado de intervir com sucesso. O desenvolvimento das forças produtivas e o combate a pobreza eram percebidos como questões factíveis de serem resolvidas racionalmente, com a combinação de técnica e “vontade política”.

# Políticas Públicas:

## Evolução do Conceito – Cont.

- Já ao final do século XX há uma certa desilusão sobre a potencialidade do papel do Estado, somada a crises econômicas, déficits públicos, inflação e a percepção de que os esforços de combater a pobreza e promover o desenvolvimento não lograram o êxito esperado. No entanto, permanece o interesse em estudar e desenvolver políticas públicas, que possam atender às demandas mais prementes da sociedade.
- Nesse contexto, novas abordagens sobre políticas públicas surgem e diferentes perspectivas sobre o processo de formação, implementação e avaliação de programas governamentais são propostas.
- Parte desse curso é voltada para o exame e discussão dessas novas perspectivas.

# Políticas Públicas como estudo interdisciplinar

<b>Disciplinas</b>	<b>Relacionamento com as Políticas Públicas</b>	<b>Exemplos de Revistas Especializadas</b>
<b>Ciência Política</b>	Examina o processo político subjacente à formulação e implementação de políticas públicas	American Political Science Review, British Journal of Political Science, American Journal of Political Science, Policy, Comparative Politics, Public Choice, etc.
<b>Sociologia</b>	Examina o papel da comunidade e dos grupos nas políticas públicas. Foco na questão de identidades e valores	Revista Brasileira de Ciências Sociais, Dados, American Sociological Review, Contemporary Sociology, American Journal of Sociology,
<b>Economia</b>	Uso dos instrumentos da Teoria Econômica para analisar políticas públicas. Impacto das políticas públicas sobre a economia	Revista Brasileira de Economia, Revista Brasileira de Economia Política, American Economic Review, Journal of Economic Perspectives, Journal of Development Economics, World Development, etc.
<b>Administração Pública</b>	Gestão de programas, comportamento organizacional, processo decisório	Revista Brasileira de Administração Pública, Public Administration Review, Journal of Public Administration Research and Teaching
<b>Políticas Públicas</b>	Teorias sobre o processo de políticas públicas, métodos e técnicas de análise de políticas públicas	Journal of Policy Analysis and Management, Journal of Public Policy, Policy Studies Review, Policy Studies Journal, Journal of Policy History, etc.

Políticas Públicas – Uma Introdução

# Parte 2 – 3 Paradigmas de Análise de Políticas Públicas

# Análise de Políticas Públicas

- A Análise de Políticas Públicas tem como características:
  - Ser uma atividade social, pois envolve um amplo conjunto de atores;
  - Ser uma atividade política, pois o poder entre esses atores está distribuído de forma assimétrica;
  - Ser uma atividade intelectual, pois envolve a resolução de problemas conceituais e empíricos importantes.

# Análise de Políticas Públicas

- ◉ Como uma atividade de pesquisa, dentro de um contexto social e político bem definido, é importante compreender que a análise política:
  - Influencia decisões que irão afetar a vida e o bem estar de uma grande quantidade de cidadãos;
  - É uma atividade coletiva, envolvendo profissionais e especialistas de diversas áreas e diferentes formações;
  - Afeta um amplo conjunto de interesses (econômicos e políticos) e, portanto, tem implicações políticas;
  - Tem como audiência mais próxima os ministros e seus assessores, congressistas, membros do judiciário/órgãos de controle e, em última instância, o próprio cidadão.



# 3 Paradigmas para Análise de Políticas Públicas

- Na tentativa de analisar políticas públicas como uma construção social, vamos examinar 3 paradigmas sobre tomada de decisão.
  - Paradigma Racional
  - Paradigma do Processo Organizacional
  - Paradigma da Política Burocrática

# 3 Paradigmas da Análise de Políticas Públicas

Os 3 paradigmas representam perspectivas distintas do processo de tomada de decisão no âmbito das políticas públicas.





Ator Racional

**Racionalidade - uma abordagem lógica, sequencial, com uma análise sistemática das alternativas e suas consequências**

1. O resultado final será racional
2. O tomador de decisão utiliza um sistema consistente de preferências na tomada de decisão
3. O decisor está ciente das alternativas
4. O decisor pode calcular a probabilidade de sucesso das diferentes alternativas

# A Idéia da Escolha Racional

- ⦿ A escolha racional assume que as decisões são tomadas em função das conseqüências e das preferências.
- ⦿ Conseqüências porque os tomadores de decisão dependem das antecipações sobre os efeitos futuros das ações a serem tomadas. Alternativas são escolhidas em função das conseqüências esperadas.
- ⦿ Preferências no sentido de que as alternativas são avaliadas em função das preferências pessoais. As alternativas são comparadas na medida em que elas atendem às preferências dos tomadores de decisão.

# A Idéia da Escolha Racional

- ⦿ A Lógica das Conseqüências
  - A questão das alternativas: que alternativas são possíveis?
  - A questão das expectativas: Quais são as conseqüências futuras de cada alternativa? Quão provável é cada uma das possíveis conseqüências?
  - A questão das preferências: Quão importante são as conseqüências associadas a cada alternativa?
  - A questão da regra de decisão: Como uma escolha deverá ser feita entre as alternativas em termos de valores e suas conseqüências?
- ⦿ O que determina as alternativas a serem consideradas? O que determina as expectativas sobre as conseqüências? Como são criadas as preferências e como são lembradas? Que regras de decisão são utilizadas?

# Processo Racional de Decisão

- ⊙ Escolhas dependem das alternativas e duas previsões sobre o futuro:
  - Quais serão os estados futuros do mundo, condicionado as minhas escolhas?
  - Como o tomador de decisão se sentirá sobre o mundo futuro quando ele se tornar realidade?

# Duas Vertentes

- ◎ Perspectiva racional pura: todos os tomadores de decisão possuem preferências idênticas, conseqüências são definidas pelo ambiente (exógenas) e os tomadores de decisão têm perfeito conhecimento das alternativas e conseqüências.
- ◎ Perspectiva racional em contexto de incerteza (risco): escolhas são feitas em função das suas conseqüências esperadas, cuja distribuição de probabilidade é conhecida. Risco é medido pela variabilidade dos resultados esperados.

# Duas vertentes

- ⦿ Homogeneidade de preferências: todos os tomadores de decisão possuem preferências idênticas, conseqüências são definidas pelo ambiente (exógenas) e os tomadores de decisão têm perfeito conhecimento das alternativas e conseqüências.
- ⦿ Heterogeneidade de preferências: há diferenças nas posições dos atores, mas assume conhecimento perfeito sobre o contexto das decisões e suas conseqüências. Todas as preferências envolvidas no processo de escolha são conhecidas, precisas, consistentes e estáveis.



# Racionalidade com incerteza/risco sobre conseqüências

- ⦿ Perspectiva racional em contexto de incerteza (risco): escolhas são feitas em função das suas conseqüências esperadas, cuja distribuição de probabilidade é conhecida. Risco é medido pela variabilidade dos resultados esperados.
- ⦿ Incerteza (risco) nesse contexto pode se originar porque certos processo são realmente incertos no seu sentido mais fundamental, ou porque o tomador de decisão não tem conhecimento adequado sobre determinados aspectos do processo.

# 8 Passos para Solução de Problemas em Políticas Públicas

- ⦿ Eugene Bardach propõe 8 passos para a solução de problemas em políticas públicas.
- ⦿ Bardach não é um adepto do Modelo Racional “strito sensu”, mas seus 8 passos representam, em grande medida, uma abordagem epistemológica muito próxima da perspectiva racional.
- ⦿ Mesmo não aderindo a abordagem racional, os 8 passos podem ser considerados como um guia prático e um bom ponto de partida para análise de políticas públicas.

Análise de  
Políticas  
Públicas  
8 Passos

1. Definia o Problema

```
graph TD; A[1. Definia o Problema] --> B[2. Colete Evidências]; B --> C[3. Construa Alternativas]; C --> D[4. Selecione Critérios];
```

2. Colete Evidências

3. Construa Alternativas

4. Selecione Critérios

**Análise de  
Políticas  
Públicas  
8 Passos**

5. Projete os Resultados

```
graph TD; A[5. Projete os Resultados] --> B[6. Confronte os Trade-Offs]; B --> C[7. Tome uma Decisão]; C --> D[8. Elabore a Narrativa];
```

6. Confronte os Trade-Offs

7. Tome uma Decisão

8. Elabore a Narrativa

# Modelos de Análise de Políticas Públicas

## 8 Etapas

1. Defina o Problema
2. Colete Evidências
3. Construa Alternativas
4. Selecione Critérios
5. Projete os Resultados
6. Confronte os Trade-Offs
7. Tome uma Decisão
8. Elabore a Narrativa

# Nota Importante

- A Análise de Políticas Públicas é um processo interativo, portanto você provavelmente terá que repetir esses passos mais de uma vez.
- Os passos devem ser seguidos inicialmente de forma tentativa. Na medida em que você avança no conhecimento do problema, sua análise irá se aperfeiçoando analiticamente, incluindo mais evidência e uma percepção mais clara do problema e das alternativas para solucioná-lo.

# Resultado Esperado

- Numa narrativa coerente, você consegue descrever o problema a ser mitigado ou resolvido;
- Você propõe um conjunto de alternativas para ações que podem ser tomadas;
- Para cada alternativa você associa a projeção de um resultado, esclarecendo também as bases para essa projeção.
- Se não há uma única alternativa que sobressaia, você indica a natureza e a magnitude dos trade-offs entre elas.
- Dependendo do cliente, você propõe uma alternativa que julga ser superior a todas as demais, justificando sua escolha.

# Etapa 1 – Definição do Problema

- ⦿ A definição de problema é fundamental na análise da política pública.
- ⦿ É a forma como o problema for definido que dará direção e propósito para todo o estudo.
- ⦿ Problemas devem ser definidos incorporando um caráter avaliativo.
- ⦿ Um ponto de partida é iniciar pensando sobre possíveis déficits ou excessos como, por exemplo:
  - Há um déficit habitacional muito grande em Brasília;
  - Há um excesso de automóveis no Setor Comercial Sul no horário comercial;
  - Há uma grande escassez de mão de obra qualificada na indústria de construção civil no Distrito Federal.
- ⦿ Mas considere outros aspectos como questões relacionadas à fragilização de sistemas (famílias, comunidades, culturas), violação de direitos fundamentais, falhas de mercado ou falhas de governo.



# Etapa 1 – Defina o Problema

- ⦿ Priorize o uso de informações quantitativas, dando mais precisão à definição do problema e facilitando comparação de alternativas.
- ⦿ Déficits ou excessos deveriam ser quantificados.
- ⦿ Perda de oportunidades também poder ser considerada como um problema (custos de oportunidade)
- ⦿ Proponha uma explicação para as causas do problema
- ⦿ Erros mais comuns na definição de problemas:
  - Incorporar soluções na definição de problemas
  - Utilizar o que é consensual sem ceticismo (duvide do consenso)
- ⦿ Definição de problemas como um processo e não como um passo simples.

# Etapa 2 – Colete Evidências

- ⦿ Etapa que demanda mais tempo na análise de políticas públicas
- ⦿ Importância de administrar o tempo e selecionar formas de transformar dados em informação e informação em evidência útil para análise
- ⦿ Avalie o valor esperado dos investimentos em coleta de dados e considere usar previsões ou estimativas gerais ao invés de dados primários
- ⦿ Examine experiências similares, identifique as melhores práticas e analogias, faça uma revisão da literatura sobre o tema.
- ⦿ Preveja críticas, fomente suporte e estabeleça credibilidade

# Etapa 2 – Colete Evidências

- ⦿ Uma nota sobre dados, informação e evidência.
- ⦿ Dados – são representações de fatos. Não raro dados são representados mediante indicadores ou “estatísticas”.
- ⦿ Informação – consiste de dados que têm um “sentido” específico, normalmente permitindo organizar o mundo em diferentes categorias.
- ⦿ Evidência – informação que afeta, de forma significativa, as crenças e perspectivas sobre o mundo que nos cerca. Evidências nos auxiliam a definir problemas e propor soluções.

# Etapa 3 – Construa Alternativas

- ⦿ Alternativas como sendo “diferentes cursos de ação” ou “diferentes estratégias de intervenção”
- ⦿ Liste as alternativas considerando:
  - Propostas formuladas por atores políticos
  - Soluções adotadas em outros lugares
  - Considere a manutenção do status quo
  - Seja criativo e proponha novas alternativas
- ⦿ Reduza e simplifique a lista de alternativas, considerando aquelas que são fundamentais, das suas variantes. Compare as fundamentais e depois examine as variantes. (Exemplo educação)

# Etapa 4 – Seleccione Critérios

- ⦿ Parte analítica: se refere apenas aos fatos. X, Y e Z são factíveis de ocorrer?
- ⦿ Parte avaliativa: se refere a questões normativas. X, Y e Z são desejáveis?
- ⦿ O critério deve ser aplicado aos resultados e não às alternativas.
- ⦿ Critérios “teóricos” utilizados na Análise de Políticas Públicas:
  - Eficiência e efetividade
  - Igualdade, equidade e justiça
  - Liberdade e cidadania

# Etapa 4 – Seleção de Critérios - continuação

## ⊙ **Critérios práticos:**

- Legalidade
- Viabilidade política
- **Robustez na implementação**
- Espaço para aperfeiçoamento

## ⊙ **Ponderando critérios conflitantes**

- O processo político resolve os possíveis conflitos
- O analista impõe uma solução
- O analista age como educador, induzindo a aprendizagem e o debate.

# Etapa 5 – Projete os Resultados

- ⦿ A estimativa dos produtos e resultados é difícil por duas razões:
  - Risco e Incerteza
  - Tendência a um excesso de otimismo
- ⦿ Importância de estabelecer um Modelo Causal
  - Modelos de mercado (oferta e demanda)
  - Modelos evolucionários
  - Modelos organizacionais e políticos
- ⦿ Desenvolva estimativas das magnitudes envolvidas

# Etapa 5 – Projete os Resultados

## *continuação*

- Projetar resultados envolve percepção do risco e da qualidade dos dados disponíveis.
  - Construa cenários e os reveja periodicamente
  - Prever a reação das PESSOAS envolvidas e possíveis falhas na implementação
  - Evitar efeitos colaterais indesejados:
    - Risco moral (Moral Hazard)
    - Regulação excessiva
    - Grupos de interesse (“*rent-seekers*”)



# Etapa 5 – Projete os Resultados

## *CAM – Matriz de Alternativas/Critérios*

<b>Alternativa Critério</b>	<b>Construir celas</b>	<b>Alugar ou transferir</b>	<b>Reduzir pena</b>
<b>Custo</b>	?	?	?
<b>Justiça</b>	?	?	?
<b>Liberação Espaço</b>	?	?	?
<b>Reincidência</b>	?	?	?

# Etapa 5 – Projete os Resultados

## *CAM – Matriz de Alternativas/Critérios*

<b>Alternativa Critério</b>	<b>Construir celas</b>	<b>Alugar ou transferir</b>	<b>Reduzir pena</b>
<b>Custo</b>	105 milhões	29 milhões por ano	25 milhões por ano
<b>Justiça</b>	Melhor (3)	Pior (1)	Moderado (2)
<b>Liberação Espaço</b>	Nenhum neste ano	2.000 de imediate	5.000 de imediate
<b>Reincidência</b>	4%	4%	11%

# Etapa 5 – Projete os Resultados continuação

## Com pesos iguais (0,25 para cada opção)

**Construir celas** =  $(0,25 \times (-105)) + (0,25 \times 3) + (0,25 \times 0) + (0,25 \times 4) = -26,5$

**Transferir presos** =  $(0,25 \times (-29)) + (0,25 \times 1) + (0,25 \times 2) + (0,25 \times 4) = -7,5$

**Reduzir pena** =  $(0,25 \times (-25)) + (0,25 \times 2) + (0,25 \times 5) + (0,25 \times 11) = -7,25$  \*\*\*

***Se todos os critérios tiverem igual peso, a redução de pena parece ser a melhor alternativa.***

## Com peso maior no critério da reincidência (0,40)

**Construir celas** =  $(0,20 \times (-105)) + (0,20 \times 3) + (0,20 \times 0) + (0,40 \times 4) = -22$

**Transferir presos** =  $(0,20 \times (-29)) + (0,20 \times 1) + (0,20 \times 2) + (0,40 \times 4) = -6,8$  \*\*\*

**Reduzir pena** =  $(0,20 \times (-25)) + (0,20 \times 2) + (0,20 \times 5) + (0,40 \times 11) = -8$

***A mudança nos pesos dos critérios muda o ranking e torna a transferência de presos para outros estados a alternativa mais atrativa.***

# Etapa 5 – Projete os Resultados

## *continuação*

- ⊙ Problemas com o uso do CAM
  - A decisão sobre a melhor alternativa depende dos pesos dados aos vários critérios;
  - As unidades para mensurar o resultado das alternativas influenciam grandemente na escolha
- ⊙ O CAM deve ser considerado como uma forma de organizar a decisão, e não como uma decisão por si mesmo.

## Etapa 6 – Confronte os “trade-offs”

- Há casos em que examinando as alternativas uma delas se destaca de maneira inequívoca. Com isso, a análise dos “trade-offs” passa a ser desnecessária.
- A análise dos “trade-offs” deve ser feita “na margem” ou seja, mensurando os ganhos ou perdas adicionais
- A análise dos “trade-offs” deve ser baseada em resultados e não em alternativas.

# Etapa 7 – Decida

- Embora na maioria dos casos a decisão sobre a implementação ou não de determinada política não dependa do analista, ele não deve se eximir de propor, de forma clara e objetiva, a decisão que julgaria ser a mais apropriada.
- Após o estudo, o analista conhece, de forma clara e objetiva, os limites e possibilidades de cada alternativa e não deve se eximir de manifestar sua posição.

# Etapa 8 – Elaborando uma Narrativa

- O relatório da análise deve ser feito de maneira clara e objetiva, tornando as informações geradas úteis para o tomador de decisão.
- O teste do motorista de táxi
- A definição da audiência
- Problemas mais comuns:
  - Não use os 8 passos de forma inflexível
  - Qualificação compulsiva
  - Inclusão de detalhes desnecessários
  - Estilo
  - Normas da ABNT

# Algumas oportunidades para melhoria social que tendem a ser ignoradas

- ◉ **Complementaridade** – duas ou mais atividades podem ser agregadas para se tornarem mais produtivas
- ◉ **Intercâmbios e convênios** – Entre diferentes organizações com intuito de criar externalidades
- ◉ **Aproveitamento da capacidade ociosa** – infraestrutura, equipamentos, pessoas podem ser utilizados de forma mais eficiente em determinados contextos
- ◉ **Participantes não tradicionais** – Interação entre funcionários de diferentes organizações, aposentados, voluntários, empresários, etc
- ◉ **Efeitos colaterais das aspirações pessoais** – Estruturação de incentivos e oportunidades para vantagens pessoais podem motivar indivíduos (prêmios, viagens, autoridade, etc.)
- ◉ **Racionalização** – Formas de elevar a produtividade simplesmente realocando recursos disponíveis



# Alguns Instrumentos de Políticas Públicas

- Tributação
- Regulação
- Subsídios ou Transferências
- Orçamentos (gastos)
- Informação
- Modificar estrutura dos direitos de propriedade
- Modificar contexto da atividade econômica  
Educação e Propaganda
- Financiamento, contratação e licitação
- Reformas políticas e burocráticas

# Diferenças entre o Setor Público e o Setor Privado

- Normalmente, o setor público apresenta as seguintes diferenças:
  - A grande maioria das tarefas são ambíguas;
  - Predomina a multifuncionalidade nos programas e ações do governo;
  - A aferição dos resultados desses programas e ações é especialmente complexa;
  - A implementação dessas tarefas depende da cooperação de múltiplas organizações, muitas delas fora do setor público;
  - O valor simbólico das tarefas desenvolvidas é considerado essencial e, muitas vezes, mais importante do que os resultados substantivos;
  - Os funcionários e tomadores de decisão no setor público são muito heterogêneos e, muitas vezes, não compartilham os mesmos princípios, valores e objetivos.
  - A responsabilização dos funcionários pelo desempenho alcançado é sujeita a limitações de caráter legal, político e administrativo;
  - As ações e programas têm limites legais e políticos mais restritos e que quase sempre são definidos de forma imprecisa;
  - Deve sempre buscar um nível mínimo de suporte do público, muito acima daquele que é requerido para uma atividade privada.

# Limites da Análise de Políticas Públicas 2

## A Dinâmica do Processo Decisório

- ◉ Além do tratamento das questões normativas, a análise de políticas públicas deve considerar a dinâmica dos processos decisórios.
- ◉ Diferentes redes e diferentes momentos das políticas públicas levam a diferentes concepções sobre como decisões são tomadas no âmbito do setor público.
- ◉ Considere o organograma tradicional, estruturado com base nos 8 passos para a análise das políticas públicas.

# Lags de Reconhecimento

- ⦿ Uma outra crítica ao ativismo nas políticas públicas se dá não apenas ao processo decisório, mas em função das dificuldades do governo diagnosticar efetivamente o que está ocorrendo e ser capaz de conceber e intervir em tempo hábil. Alguns dos lags mais mencionados são:
  - A defasagem dos dados
  - A defasagem do reconhecimento
  - A defasagem legislativa
  - A defasagem de transmissão
  - A defasagem de impacto

# Lags de Reconhecimento

- Mudanças não detectadas na estrutura da economia (dependência da taxa de juros, mudanças na composição dos insumos externos, modificações em hábitos de poupança e consumo, etc.) e a incerteza sobre instrumentos
- Mudanças nas expectativas (Crítica de Lucas)
- Erros de previsão – hipótese da estabilidade na relação entre variáveis e “adivinhação” dos valores das variáveis exógenas
- **MODELOS ECONOMÉTRICOS** – conjunto de equações com reações estatisticamente estimadas, que podem ser solucionadas para fornecer previsões com base em hipóteses alternativas a respeito dos instrumentos de políticas públicas e das variáveis exógenas não instrumentais sob suposições alternativas.
- Críticas - Hipóteses de relacionamento são construídas sobre comportamentos observados no passado. Mas nada garante que essas mesmas relações serão observadas no futuro

## Modelo do Processo Organizacional

**Racionalidade limitada** - a Teoria que enfatiza os limites para a atuação do ator racional no processo decisório

1. Gestores aceitam a primeira alternativa satisfatória ( e não necessariamente a melhor)
2. Administradores aceitam que a sua visão do mundo é limitada
3. Administradores se sentem confortáveis em decidir mesmo sem conhecer todas as alternativas
4. Administradores tomam decisões com auxílio de artifícios heurísticos → **Heurística** – atalhos da decisão que poupam atividade mental

# Modelo do Processo Organizacional

- Governo não é um indivíduo, mas um sistema que percebe os problemas através de sensores organizacionais
- Ações são produtos do funcionamento de grandes instituições agindo dentro de determinados padrões de comportamento
- Comportamento precisa ser coordenado, o que requer regras a serem seguidas
- Ação dos governos é incremental.

# Bases Conceituais



- Bases lançadas no trabalho de Herbert Simon “Comportamento Administrativo” em 1947, mas especialmente no artigo “*A Behavioral Model of Rational Choice*,” no *Quarterly Journal of Economics*, que lhe valeu o Premio Nobel de Economia em 1978.

- Foi professor da Universidade de Carnegie Mellon nos EUA.



# Tomada de Decisão e Economia Experimental

- Daniel Kahneman, Premio Nobel de Economia 2002 e Professor da Universidade de Princeton, fez contribuições importantes no entendimento do processo de tomada de decisão e sobre economia experimental.
- Kahneman, juntamente com Amos Tversky, é um dos responsáveis por uma revolução na Teoria Econômica e na forma como entendemos os processos de tomadas de decisão no setor privado e no setor público.



Considere a Imagem Número 1



Considere a Imagem Número 2

17 X 24

# Sistema 1 em ação

- A imagem número 1 invoca o que chamamos de “pensamento intuitivo” ou Sistema 1.
- Apenas um rápido olhar na foto permite você afirmar uma série de coisas importantes: trata-se de uma mulher jovem que está bastante zangada.
- Além disso, você é capaz de fazer previsões sobre o comportamento futuro dela, dizendo que ela provavelmente irá gritar, dizer coisas terríveis, virar as costas e sair, etc....
- Mesmo que você não queira fazer uma avaliação precisa do seu comportamento ou seja um psicólogo, a sua análise e avaliação é quase automática e natural na sua mente.
- É um Exemplo do Sistema 1 em ação.



# Sistema 2 em ação

$$17 \times 24$$

- Olhe agora o problema ao lado, você sabe que é uma multiplicação, mais dificilmente você resolverá sem o uso de papel e caneta (ou uma calculadora).
- Você tem uma noção bem geral de qual seja o resultado. Sabe que o resultado não é 123 e sabe também que não é 12.609. Mas qual é o resultado dessa conta?
- Esse é um exemplo do Sistema 2 em ação. A sua resolução exige esforço, concentração, energia. Você se cansa ao fazer a conta.
- Você terá que resgatar os procedimentos de multiplicação e fazer sistematicamente o cálculo e conferir até achar o resultado (408).
- É um processo deliberado, ordenado e sistemático de raciocínio.

# Dois Sistemas

- ⦿ Há, portanto, dois modos de pensar, duas estilos de raciocínio, que chamamos de Sistema 1 (foto da pessoa zangada) e Sistema 2 (multiplicação).
- ⦿ Sistema 1 opera automaticamente e rapidamente, com pouco esforço e sem sentido de controle voluntário
- ⦿ Sistema 2 aloca atenção e esforço em atividades mentais que são demandadas, incluindo computações mais complexas. As operações do Sistema 2 são conscientes e associadas à experiência subjetiva de intermediação, escolha e concentração.
- ⦿ O Sistema 1 gera impressões e sentimentos formando grande parte das nossas crenças e influenciando nossas escolhas. Ele gera um complexo conjunto de ideias.
- ⦿ No entanto, muitas vezes pensamos que todas as decisões são fruto APENAS da ação do Sistema 2. E isso não é verdade...

# Exemplos de ação do Sistema

## 1

- ⦿ Detectar que um objeto está mais próximo do que outro;
- ⦿ Identificar a origem de um som inesperado;
- ⦿ Completar a frase “Deus ajuda quem cedo...”
- ⦿ Detectar um tom hostil na voz de uma pessoa
- ⦿ Resolver a conta  $2+2=?$
- ⦿ Ler frases em cartazes ou outdoors nas ruas
- ⦿ Dirigir um carro numa rua vazia ou andar de bicicleta
- ⦿ Entender sentenças simples
- ⦿ Identificar alguns estereótipos profissionais, como um professor chato ou um assessor metido a besta...

# Exemplos de ação com o Sistema 2

- ⦿ Concentrar na voz de uma pessoa numa sala barulhenta
- ⦿ Encontrar uma mulher com cabelo branco numa sala de aula
- ⦿ Identificar a natureza de um som estranho
- ⦿ Manter um passo rápido numa caminhada, que é diferente da sua maneira corriqueira de andar
- ⦿ Monitorar a adequação do seu comportamento no meio de uma festa com seus chefes
- ⦿ Contar a ocorrência da letra “i” numa página de livro
- ⦿ Dizer para alguém o número do seu celular
- ⦿ Parar o carro numa vaga apertada no estacionamento
- ⦿ Fazer sua declaração de Imposto de Renda
- ⦿ Checar a validade de um argumento lógico complexo.



# Bases do Argumento

1. Comportamento humano é adaptativo e voltado para a consecução de objetivos;
2. Em função de limitações biológicas e na capacidade cognitiva, os seres humanos processam informação de maneira desproporcional. Tendem a reagir as novas informações de maneira exagerada, ou simplesmente ignorá-las.
3. As organizações formais estabelecidas pela humanidade auxiliam na adaptação
4. No entanto, algumas das limitações humanas, também irão aparecer nas organizações mais racionais
5. Conseqüentemente, essas organizações também geram decisões com base no processamento desproporcional de informações.

# Racionalidade limitada

- ⊙ Estudos empíricos sobre tomada de decisão apontam para as seguintes características:
  - Nem todas as conseqüências das alternativas possíveis são consideradas.
  - Informações sobre as conseqüências não é buscada e informações disponíveis sobre elas não são utilizadas.
  - Nem todas as alternativas são consideradas. Há uma busca seqüencial e não simultânea.
  - As preferências não são estáveis e consistentes.
  - Ao invés de considerar valores esperados e risco, tomadores de decisão “inventam” outras regras de decisão.
  - Ao invés de considerar a “melhor” alternativa, escolhe-se a alternativa que “é boa o bastante” ou que “satisfaz”.

# Restrições informacionais

- ◎ Tomadores de decisão enfrentam limitações no processamento de informações. Algumas delas ocorrem no sentido biológico “estrito”.
  - Problemas de atenção – Tempo e capacidade de atenção é limitado. Nem todos os aspectos podem ser examinados ao mesmo tempo. Como se forma a atenção e a busca por informação é um desafio para os tomadores de decisão. Como o tempo escasso é alocado. (Questão da agenda)

# Restrições informacionais (cont)

- **Problemas de memória** – Capacidade dos indivíduos organizar e guardar conhecimentos na memória é limitada. Histórias não são lembradas. Conhecimento disponível em uma parte da organização nem sempre está disponível em outras partes.
- **Problemas de compreensão** – Há capacidade limitada de compreensão, especialmente em organizar, resumir e usar informação para fazer inferências sobre relações causais. Há falhas sistemáticas em relacionar diferentes parcelas da informação disponível.
- **Problemas de comunicação** – Há dificuldade sistemática de comunicar informação, compartilhar informação complexa e especializada. Especialização facilita mobilização e utilização de talentos, mas dificulta diferenciação de conhecimento, competência e linguagem. Dificuldade de compartilhar entre culturas.

# Lidando com as restrições informacionais

- ⦿ Para lidar com as restrições cognitivas, os tomadores de decisão adotam estratégias simplificadoras, tais como:
  - Formação de estereótipos e tipologias de atitude
  - Eles tentam identificar pontos “centrais” de um problema e ignoram o que acham ser “periférico”
  - Procuram identificar as “intenções” dos atores envolvidos
  - Tentam compreender o mundo a partir de “estórias”, “scripts” e esquemas previamente estabelecidos, inserindo informação inexistente e ignorando fatos “anômalos”.
  - Sua memória é mais parte de “relatos prévios” e “velhas histórias” do que análise objetiva dos fatos.

# 4 Processos simplificadores fundamentais: Edição (1)

- ⦿ Tomadores de decisão tendem a editar ou simplificar um determinado problema, usando um número relativamente pequeno de informações e combinando de maneira simples.
- ⦿ Escolhas são feitas em “dimensões” que são arbitrariamente hierarquizadas, eliminando-se todas as alternativas que não atendem à primeira dimensão, depois a segunda dimensão e assim por diante.
- ⦿ As vezes todas as dimensões são consideradas, mas ponderadas de forma diferente.

## 4 Processos simplificadores fundamentais: Decomposição (2)

- ⦿ Tomadores de decisão tendem a decompor um problema em seus diversos componentes, na tentativa de solucioná-los individualmente.
- ⦿ Decomposição está diretamente ligado à forma como a organização é estruturada, sua divisão de trabalho, especialização, descentralização e hierarquia.
- ⦿ Se os problemas são fortemente interconectados, a decomposição é falha.

# 4 Processos simplificadores fundamentais: Heurística (3)

- ⊙ Tomadores de decisão reconhecem determinados padrões em determinadas situações e aplicam regras do que seria o comportamento adequado nessas situações.
- ⊙ Jogadores de xadrez experientes vencem não em função da sua capacidade de cálculo, mas da capacidade de reconhecer determinadas jogadas e situações e tomar decisões condizentes.
- ⊙ Esses procedimentos são chamados de “heurísticas” ou regras simplificadoras de decisão utilizadas na solução de problemas complexos.
- ⊙ Heurística pode ser entendido como uma resposta às limitações cognitivas ou à tendência ao comportamento moldado pela tentativa de agir em conformidade com regras.



# 4 Processos simplificadores fundamentais: Enquadramento (4)

- ④ Tomadores de decisão adotam paradigmas para enquadrar determinados problemas. Esses paradigmas determinam as perspectivas a serem adotadas, as questões que devem ser feitas e as tecnologias a serem utilizadas nesses problemas.
- ④ Eles direcionam sua atenção para diferentes opções e preferências, no sentido de “enquadrar” o problema, selecionar opções e priorizar preferências.
- ④ Os enquadramentos escolhidos são parte dos “repertórios” disponíveis, que são adotados conscientemente ou não. São escolhidos em função da seqüência de situações que podem surgir. Repertórios mais recentes têm posição privilegiada.
- ④ Há um “mercado” por “enquadramentos” e os indivíduos podem ser influenciados por consultores, escritores e amigos nas suas escolhas. Há mimetismo nesses enquadramentos, particularmente daqueles da mesma carreira, profissão ou organização. Teorias prescritivas da decisão tentam a perpetuar determinados “enquadramentos”.

# Estatísticas e indicadores na racionalidade limitada

- ⊙ Diante da complexidade os tomadores de decisão desenvolvem formas simplificadas de monitorar e compreender o mundo. Estatísticas e indicadores são construídos para lidar com essas situações.
- ⊙ Números são “mágicos” e “simplificados”, mas acabam condicionando decisões. A escolha desses números é, quase sempre, uma decisão política. Muitas vezes são erroneamente tratados como idênticos ao fenômeno que querem representar.
- ⊙ Podem ser representações de:
  - Realidades Externas
  - Processos
  - Resultados

# Satisfazer ou maximizar?

- ⦿ Maximizar envolve escolher sempre a melhor alternativa. Maximizar envolve preferências consistentes e escolha da melhor entre todas as demais alternativas
- ⦿ Satisfazer envolve escolher uma alternativa que atende a um determinado critério ou meta. Satisfazer requer uma comparação entre alternativas e a meta.
- ⦿ Aferição prática é difícil, mas os pressupostos e requisitos são muito diferentes...

# Satisfazer, aspirações adaptativas e o “*status quo*”

- ⊙ Na teoria da escolha racional pouco importa o *status quo* do indivíduo, ou seja, se ele está em um contexto de ganho ou perda. O nível de aspiração não é influenciado pelo *status quo*.
- ⊙ O nível de aspiração é a linha divisória entre um resultado que seria avaliado como positivo ou negativo.
- ⊙ Estudos empíricos demonstram que o nível de aspiração varia e é influenciado por experiências passada e pela posição relativa do indivíduo em relação ao demais.
- ⊙ Mais ainda, o nível de aspiração se adapta para cima mais rapidamente do que para baixo. Portanto, frustrações no atingimento do nível de aspiração são mais comuns do que surpresas positivas.

# Atenção e busca

- ⦿ Uma das questões mais importante diz respeito ao entendimento dos condicionantes para atenção e busca.
- ⦿ Na teoria da escolha racional, atenção e busca atores investem até o ponto em que o retorno marginal esperado é igual ao custo marginal de busca de novas informações. (Caso do desenho de códigos de informação ótimos – linguagem)
- ⦿ Nas teorias de racionalidade limitada, a busca por alternativas que satisfaçam tem as seguintes características:
  - Busca é termostática – Metas são pontos de referência que acionam ou não a busca por determinadas soluções
  - Busca é sequencial – A busca é serial e não paralela, ou seja, um problema de cada vez
  - Busca é ativa em contexto de adversidade – Diante alternativas ruins ou em uma situação desfavorável a busca se acirra.

# Elaborando um modelo de busca

- ⊙ Nem todas as buscas são induzidas por falhas. Organizações possuem “departamentos de buscas” para resolver problemas (estratégia, planejamento, P&D) quanto para encontrar soluções (controle de qualidade, reclamações de consumidores, etc)
- ⊙ Mas o que causa a busca?
  - Aspirações são dinâmicas- Aspirações mudam endogenamente e são afetadas pela performance passada da organização
  - Aspirações são induzidas pelo sucesso ou fracasso da organização
  - Buscas são movidas pela oferta quanto pela demanda (quem oferece e quem demanda informação)

# Risco no contexto de racionalidade limitada

- ⦿ O foco é compreender como a variabilidade dos possíveis resultados afetam as escolhas feitas
- ⦿ Fatores importantes que afetam a posição em relação ao risco:
  - Como se formam as estimativa dos riscos envolvidos? – Há a percepção de que se busca estimativas que são socialmente aceitas. (por isso o efeito manada)
  - O que define a propensão a assumir riscos? Há vários fatores, como personalidade, a reação às metas, escolhas e confiabilidade dos sistemas existentes.
  - Que fatores estruturais influenciam o contexto onde o risco ocorre?

# Modelo Organizacional

CATEGORIA	ELEMENTO
Unidade Básica de Análise	Políticas públicas são geradas a partir da interação de diversas organizações que fazem escolhas específicas. Essas escolhas estruturam o problema, limitam inovações e restringem as alternativas disponíveis para os tomadores de decisão
Visões sobre a natureza do Governo	O governo é uma constelação de organizações que possuem uma aliança relativamente fraca e que desempenham rotinas específicas e pré-determinadas
Análise a ser realizada	Diante de novos problemas e ameaças, as organizações dividem o problema em diferentes componentes e tentam lidar com esses problemas a partir das suas missões, objetivos operacionais, capacidades e da cultura organizacional existente.
Forma de análise	As políticas públicas existentes são fruto da interação dessas organizações e da sua percepção do que sejam os padrões aceitáveis de performance, da atenção seqüencial aos objetivos e de seus procedimentos operacionais padrões



# Políticas Públicas na perspectiva organizacional

- ① **Adequação definindo padrões de performance** – na perspectiva organizacional a performance ideal é aquela que está de acordo com as normas e princípios que regem a organização. Adequação=boa performance. Não há preocupação com otimização, justiça, direitos individuais, certo/errado, razoabilidade, etc.
- ② **Atenção sequencial aos problemas** – ao surgirem novos problemas, as organizações vão resolvendo sequencialmente aqueles que são considerados mais importantes, ignorando os demais, até que surja um outro problema ainda mais importante ou o problema seja resolvido.
- ③ **Procedimentos operacionais padrão e “programas”** – organizações adotam determinados procedimentos padrão para atuar. No âmbito orçamentário isso está relacionado às rotinas adotadas no dia a dia da organização referentes à gestão de recursos. Muitas dessas rotinas têm estruturas de incentivos por trás, outras são inadequadas.

# Políticas Públicas na perspectiva organizacional -continuação

- ⦿ **Evitando riscos e incertezas** – organizações tendem a evitar situações de risco e incerteza. Nesse sentido, a organização tende a estabelecer um ambiente de negociação, em que busca aumentar sua autonomia e prever, com clareza, a reação dos demais envolvidos.
- ⦿ **Busca orientada para problemas** – quando a organização não encontra um procedimento padrão básico para resolver o problema diante dela, busca a tentar “reduzir” o problema a rotinas pré-estabelecidas, criando analogias e padrões previamente determinados de comportamento, sempre com base nos valores e cultura da organização.
- ⦿ **Mudanças e aprendizagem organizacional**– o processo de mudança e aprendizagem não é otimizador. Tende a ocorrer em períodos de grandes cortes orçamentários, grandes aumentos orçamentários ou quando sujeito a escândalos ou grandes falhas.

# Lógica e Cultura Organizacional

- Insere-se dentro do conceito de identidade (MARCH): criam-se propósitos e rotinas internamente, ou seja, regras que prevêm o que fazer para cada situação
- Crenças da organização sobre ela mesma, hereditárias
- Coalizão de demandas não-uniformes dos membros da organização gera disputa interna e cria identidade única; símbolos e referências ao passado constituem identidade e base para a ação futura

# Formulando Orçamentos Públicos - Incrementalismo

- ◉ Wildavsky (1964) e o incrementalismo como uma resposta das organizações ao estabelecimento de um ambiente estável (base e dotação justa) interno e com outras organizações.
- ◉ 3 regras pautavam o incrementalismo:
  - Facilidade de reversão dos possíveis erros
  - Desejo de estabelecer expectativas estáveis em um ambiente complexo e incerto
  - A sobreposição e interação de responsabilidades e jurisdições, o que promove a necessidade de compromissos.
- ◉ Críticas:
  - Conceitualmente mal definido
  - Empiricamente pouco robusto.

# Formulando orçamentos públicos – o problema da atenção

- ⊙ A percepção de que a atenção é importante leva a noção de equilíbrio pontilhado (estabilidade intercalada de mudanças bruscas) :
  - Quando não há mudanças importantes no ambiente externo prevalece o incrementalismo
  - Quando algo chama atenção para um programa ou evento, mudanças importantes ocorrem.
- ⊙ Como se dá a alocação da atenção?
- ⊙ Ajuste aos conflitos internos e ao ambiente externo se dá de maneira assimétrica e pouco sincronizada. Como se forma a agenda?

# Agenda de Políticas Públicas

Visão tradicional preconiza dois tipos de agenda:

- Agenda sistêmica – temas discutidos com seriedade por ativistas políticos e o público em geral
- Agenda formal – temas que deveriam ser da alçada do governo
- Como temas passam de uma agenda para outra? Relação não está diretamente ligada à gravidade do problema, mas sim a atenção. Com isso, desenvolve-se, estrategicamente, a política da atenção, ou seja, a atenção pode ser manipulada estrategicamente.
- Instituições como forma de canalizar a atenção. Caso das comissões legislativas, que criam ciclos de atenção e descaso a determinados problemas, trazendo assuntos à pauta (modelo informacional). Seria válido no caso brasileiro? Seria o Executivo antes de tudo preponderante pelo seu controle da atenção na formação da agenda?
- Tese de que mudanças no orçamento são claramente ineficientes e assimétricas, desviando bastante da média e criando “ombros” na Curva de Gauss.

# Política Burocrática

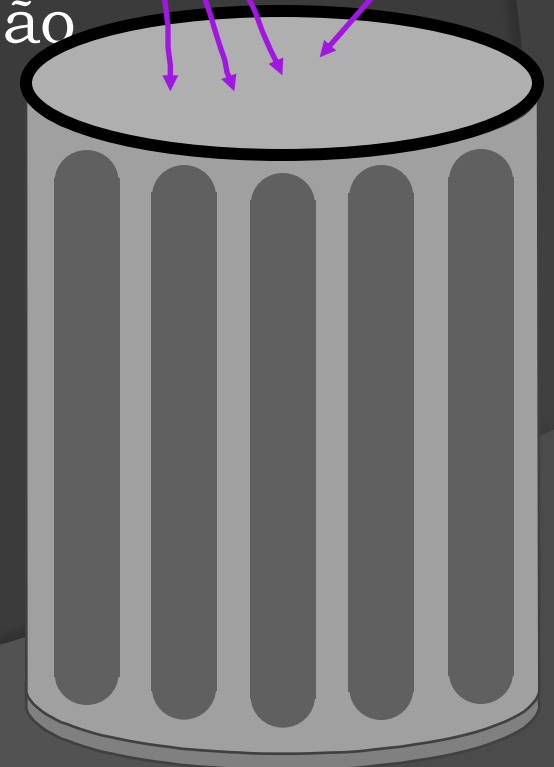
## Modelo da Lata de Lixo -

Teoria que argumenta que as decisões nas organizações são não sistemáticas

Problemas  
Tomadores  
de Decisão

Soluções

Oportunidade  
de decisão



# Modelo da Política Burocrática

- O Modelo III difere dos anteriores, pois assume que os líderes no governo não formam um grupo monolítico e possuem preferências, objetivos e interpretações heterogêneas.
- O poder é exercido de forma compartilhada. Diferentes atores e grupos possuem “direitos de propriedades” sobre determinadas áreas.
- Nesse sentido, o comportamento do governo seria fruto dos conflitos e negociações (um processo político) entre esses atores dentro do governo.
- O governo seria o lócus de diferentes arenas onde ocorrem interações estratégicas (jogos) complexas entre diferentes atores, em diferentes níveis de governo. Esses grupos formariam círculos concêntricos, com conflitos simultâneos nos vários níveis, filtrando temas e soluções, assim como oportunidades para decisões.



# Modelo da Política Burocrática

CATEGORIA	ELEMENTO
Unidade Básica de Análise	Políticas públicas são geradas a partir de atores influentes que ocupam cargos importantes ou estão em posição de decidir.
Visões sobre a natureza do Governo	O governo é formado por um conjunto de atores influentes que estão, naquele momento, “em posição” de decidir e influenciar as políticas públicas.
Análise a ser realizada	Os atores em posição decidem sobre políticas públicas em função de: (i) prioridades e percepções; (ii) objetivos e interesses (pessoais, coletivos ou ideológicos); (iii) prazos fixados e a urgência decorrente dos temas.
Forma de análise	As políticas públicas existentes são fruto da interação desses atores. Essas interações normalmente ocorrem a partir de processos (como o processo orçamentário) e arenas decisórias previamente estruturadas (como a Comissão Mista de Orçamento ou o COPOM). As regras do jogo e as arenas decisórias são elementos fundamentais.

# O Modelo da Política Burocrática

1. Governo como “Divisão de Poder” vs Governo como “Instituições Separadas que Compartilham o Poder”. – Dentro do governo, o poder (e as decisões) é exercido de maneira compartilhada. Cada líder possui uma determinada “jurisdição” e “responsabilidades” que são percebidas de maneira distinta. Os comandos presidenciais são interpretados e executados em função dessas jurisdições e da interpretação das responsabilidades de cada líder. Em função disso, nem sempre o que o presidente ordena é efetivamente implementado.

# O Modelo da Política Burocrática

2. O Poder do Presidente é o Poder de Persuadir –  
“*Presidente de Botas de Cavaleiro*” (“*conduzindo o governo como um cavalo*”) vs “*Presidente de Tênis*” (“*segurando o estribo e ajeitando a cela*”) e tentando convencer os demais a “*subir a bordo*”. – O Presidente não é mais visto como o chefe supremo, mas quem precisa “espremer” dos demais do governo o necessário para uma determinada ação ocorrer. Ele usa sua reputação e prestígio para convencer os demais a implementar uma política. Seu poder de barganha não é necessariamente suficiente, mas é o único recurso que possui para fazer as coisas acontecerem no governo.

# O Modelo da Política Burocrática

2. Barganha de acordo com o processo – as barganhas e negociações no governo não ocorrem de forma aleatória, mas seguindo um processo bem definido e seguindo as pressões do sistema político. Esses processos são canais reguladores que conduzem determinados problemas ao ponto de gerarem ações.
3. Poder do presidente está no impacto que ele causa nos resultados das políticas públicas - A influência do presidente deve ser construída, administrada e aceita para os ganhadores e perdedores. Entender o poder e a influência é olhar não para o presidente de botas, mas para o presidente de ação

# Políticas Públicas na perspectiva da política burocrática

- ◎ Várias questões importantes surgem na perspectiva burocrática, dentre elas se destacam:
  - Os problemas referentes à certificação de atores que podem tomar decisões;
  - A definição da arenas decisórias
  - A questão das instituições (regras do jogo)
  - A questão do “enquadramento” dos problemas
  - A questão da “agência”(intermediação) e do problema “agente vs principal”.

# Políticas Públicas na perspectiva da política burocrática

- ◎ Várias questões importantes surgem na perspectiva burocrática, dentre elas se destacam:
  - Os problemas referentes à certificação de atores que podem tomar decisões;
  - A definição da arenas decisórias
  - A questão das instituições (regras do jogo)
  - A questão do “enquadramento” dos problemas
  - A questão da “agência”(intermediação) e do problema “agente vs principal”.

## 4 Fluxos da Decisão ou Política Burocrática Explicada

(John Kingdom – “Multiple Streams Analysis”)

- O Modelo dos Fluxos de Decisão preconiza a existência de 4 fluxos independentes, que seguem trajetórias independentes e, muitas vezes, não sincronizadas.
  - Fluxo 1 – Problemas (P) – Situações que precisam de soluções
  - Fluxo 2 - Soluções (S) – Ações ou medidas que podem resolver os problemas
  - Fluxo 3 – Oportunidades de Decisão (OD) – Situações ou contextos específicos que favorecem a tomada de decisão
  - Fluxo 4 – Tomadores de Decisão (TD) – Atores chave com autoridade e poder para influenciar, de maneira definitiva, a tomada de decisões

# Ordem e ambigüidade na decisão

- ⦿ Ordem na decisão pressupõe:
  - Realidade – existe um mundo objetivo que pode ser percebido e somente esse mundo existe
  - Causalidade – realidade e história são organizados em relações claras de cause e efeito, escolhas afetam consequencias, decisões objetivam fins específicos
  - Intencionalidade – decisões são instrumentos com propósito e refletem a identidade. Preferências e identidade são importantes.
- ⦿ Mas se não existem esses fatores?



# Confusões e complexidade

- ⦿ Esses pressupostos não consideram a confusão e complexidade do processo decisório
- ⦿ Muitas coisas acontecem simultaneamente. Práticas, formas, tecnologias, assim como preferências, identidades, regras e percepções.
- ⦿ Problemas, soluções, oportunidades e idéias, situações e pessoas são todos misturados. Decisões estão interconectadas e soluções possuem fraca conexão com problemas.
- ⦿ Histórias das decisões são difíceis de serem descritas. Quais eram as intenções, porque determinadas escolhas foram feitas, tudo isso é obscuro e confuso.
- ⦿ Decisões são jogos de futebol estranhos, múltiplos gols, múltiplos jogadores (que entram e saem) e múltiplas bolas.

# Ambigüidade

- ⦿ As situações antes retratadas caracterizam um ambiente de ambigüidade.
- ⦿ Ambigüidade é a falta de consistência ou clareza sobre a realidade, causalidade ou intencionalidade. Nesse contexto:
  - Situações não podem ser codificadas em categorias mutuamente excludentes
  - Propósitos e intenções não podem ser especificados claramente
  - Identidades possuem regras que são imprecisas ou contraditórias
  - Resultados têm caráter ou implicações pouco claras
  - Histórias não proporcionam interpretações compreensíveis e únicas.

# Bases ambíguas da tomada de decisão

## ⦿ No contexto de ambigüidade:

- As histórias são interpretadas de maneira pouco clara ou não confiável
- As crenças são contraditórias
- As preferências não são estáveis
- As identidades são ambíguas

# Organizações fracamente acopladas

- ⦿ Organizações tendem a ter características que facilitam a coordenação, controle hierárquico e procedimentos operacionais padrão.
- ⦿ Mas há organizações que não apresentam características coerentes. Decisões são desconexas de ações, crenças são desconexas com escolhas, soluções desconexas de problemas, processos desconexos de resultados.
- ⦿ Organizações com preferências ambíguas, descritas como caóticas. Mas será que o tipo de “ordem” não seria diferente? Como a organização trás “ordem” para a aparente desordem?

# Organizações fracamente acopladas (desconexas)

- ⊙ Descentralização e delegação – organizações enfrentam um ambiente confuso e inconsistente. Descentralizar e delegar é uma forma de lidar com os problemas motivacionais e informacionais daí decorrentes. O custo dessa estratégia é a incoerência entre as ações da organização ao longo do tempo, criando subculturas e crenças inconsistentes.
- ⊙ Decisões e implementação – diferenças entre as decisões e a implementação são comuns, especialmente quando essas decisões são vagas em se referem a compromissos simbólicos. Ao mesmo tempo, decisões desse tipo podem facilitar a formação de coalizões na hora de implementar.
- ⊙ Fala e ação – a desconexão entre fala e ação é comum, onde a fala é gerada em arenas para expressão de opiniões e a ação se dá em contextos muito específicos e voltados para resolver problemas bem focados.

# Processos Lata de Lixo

- Num ambiente marcado por interações complexas entre atores, soluções, problemas e oportunidades de escolha, a fonte mais simples de ordem é o TEMPO.
- Atividades podem ser organizadas pela sua ordem de chegada. Eventos que acontecem ao mesmo tempo são percebidos como conectados.
- Atenção também é condicionada à ordem temporal e afeta a ordem das decisões

# Modelo Lata de Lixo

- ⦿ No modelo de lata de lixo assume-se que há oportunidades de escolha que são exógenas, dependentes do tempo de chegada das soluções, problemas e dos tomadores de decisão.
- ⦿ Problemas e soluções estão conectados não pela relação de causalidade, mas pela sua ordem de chegada.
- ⦿ No limite quase qualquer solução pode ser associado a um determinado problema.

# Latas de Lixo

- ⦿ Latas de lixo são aquelas oportunidades de escolha relacionadas à calendário de decisão: orçamento, contratos, compensações, negociações salariais, etc.
- ⦿ Problemas são preocupações das pessoas com acesso à decisão. Problemas são sinalizados por falhas ocorridas no passado. Envolve logística, recursos, tempo, calendário, etc. Esses problemas geram conflito entre os participantes.
- ⦿ A quantidade de energia necessária para resolver o problema e o acesso às oportunidades de escolha e a ordem de chegada caracterizam o problema.
- ⦿ Soluções são respostas para o problema que podem ou não ser reconhecidas. Também podem ser caracterizadas pelo seu tempo de chegada.
- ⦿ Decisores se movimentam de uma oportunidade de escolha para outra. Se caracterizam pelo seu tempo de chegada, seu acesso às estruturas de decisão e sua energia (habilidade para resolver o problema)



# Latas de Lixo

- ⦿ Problemas, soluções, tomadores de decisão e oportunidades de decisão são conectados pelo seu tempo de chegada.
- ⦿ As conexões se modificam na medida em que problemas, soluções e oportunidades de decisão se modificam ao longo do tempo.
- ⦿ Os resultados produzidos pelo sistema dependem do timing dos vários fluxos e das restrições estruturais da organização.

# Tipos de escolha no Modelo Lata de Lixo

- ⦿ Oversight – Algumas vezes a oportunidade de decisão chega, mas nenhum problema está conectado à escolha. Todos os problemas estão conectados a outras escolhas. Escolhas são feitas, mas não resolvem o problema
- ⦿ Resolução de problemas – Problemas estão associados à oportunidade de escolha, e os tomadores de decisão trazem energia suficiente para atender às demandas do problema. A escolha é feita e o problema resolvido.
- ⦿ Flight (fuga) – Algumas vezes o problema é associado à oportunidade de escolha por algum tempo. Mas como a quantidade de energia necessária para superar o problema é superior ao que os tomadores de decisão podem ceder, a escolha não é feita. O problema pode migrar para outra oportunidade de escolha. Mas o problema não é resolvido.

# Avaliando processos lata de lixo

- ⦿ 3 indicadores podem ser utilizados para avaliar a performance de um processo lata de lixo:
  - Atividade do problema – quantidade de tempo que um problema permanece em uma oportunidade de escolha sem solução.
  - Latência do problema – quantidade de tempo que um problema fica ativado, mas não está conectado a uma oportunidade de decisão
  - Tempo de decisão – quantidade de tempo em que a escolha não é feita.
- ⦿ Presumivelmente, uma boa organização deve ser capaz de resolver problemas rapidamente, reduzindo a atividade do problema, sua latência e o tempo de decisão.

# Engenharia da Lata de Lixo

- ◎ Alguns especialistas querem fazer a engenharia da lata de lixo, modificando os processos. Dentre eles há:
  - Reformadores – tentam eliminar a lata de lixo e propugnam processos racionais ou mais estruturados de tomadas de decisão
  - Pragmáticos – tentam utilizar as latas de lixo ao seu próprio favor, considerando inevitáveis, mas factíveis de serem explorados. Percebem que atenção é escassa, e administram a chegada de problemas e soluções.
  - Entusiastas – percebem o processo como belo e instrumental, percebendo a existência de inteligência por trás da ordem temporal, como um mercado. Defendem as vantagens da flexibilidade na implementação, ações descoordenadas e confusão cognitiva

# Tomada de decisão e a construção de significado

- ⊙ Ambiguidade da experiência torna a construção de significado fundamental. Os instrumentos para construção de significado são:
  - Mitos
  - Símbolos
  - Rituais
  - Estórias
- ⊙ Significado decorre da interação social e do uso da linguagem.
- ⊙ Importância de dar significado a determinadas decisões, deixando claro uma noção de moralidade, certo e errado, justo e injusto, eficiente ou não, etc.
- ⊙ Processo decisório como um processo de exibição e comunicação de significados. Validação de determinadas ordens sociais. Indivíduos e grupos demonstram certos atributos. Vai além do sentido de racionalidade e tem um significado subjetivo e social.

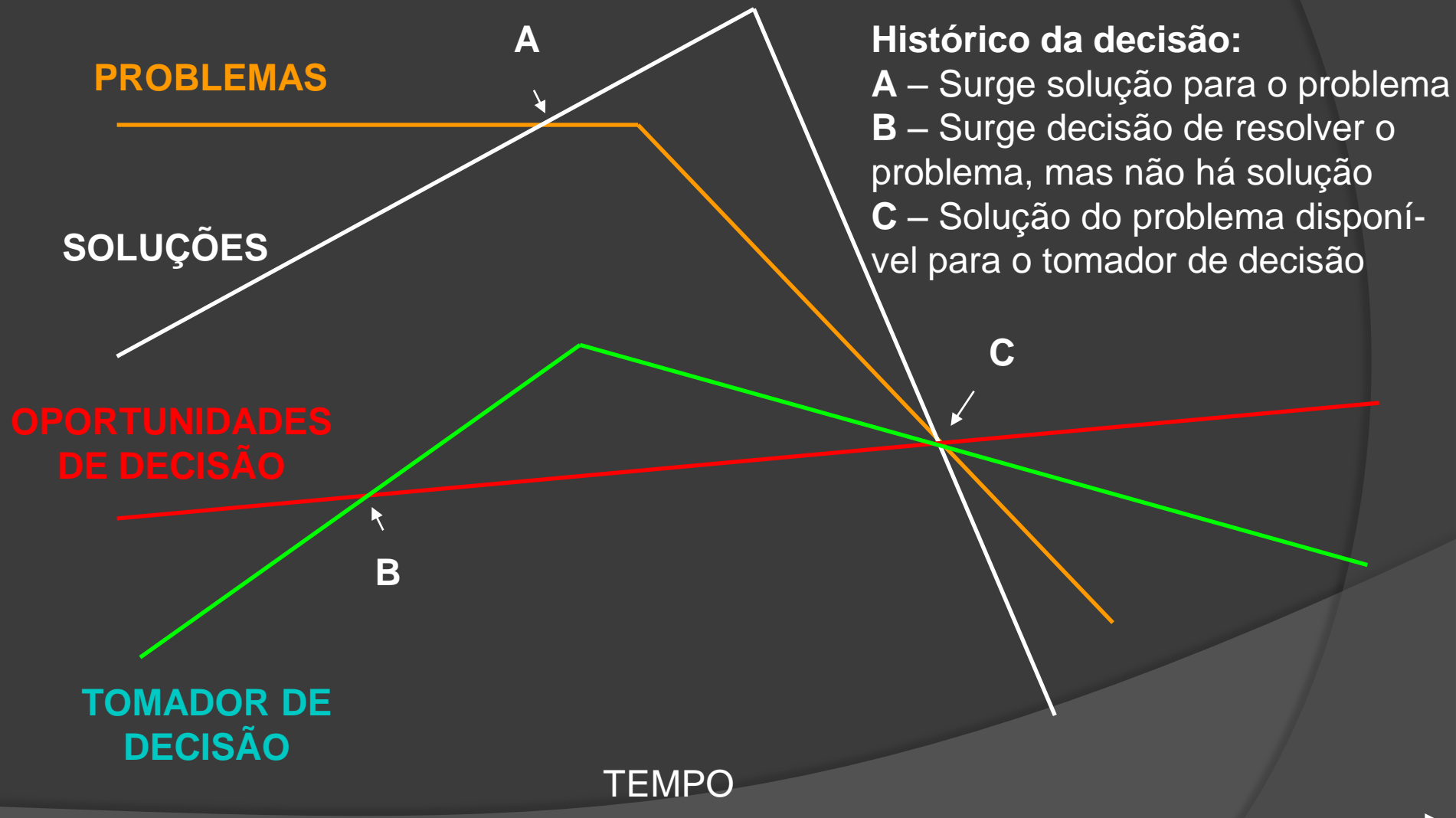
# 4 Fluxos da Decisão ou Política Burocrática Explicada

(John Kingdom – “Multiple Streams Analysis”)

- O Modelo dos Fluxos de Decisão preconiza a existência de 4 fluxos independentes, que seguem trajetórias independentes e, muitas vezes, não sincronizadas.
  - Fluxo 1 – Problemas (P) – Situações que precisam de soluções
  - Fluxo 2 - Soluções (S) – Ações ou medidas que podem resolver os problemas
  - Fluxo 3 – Oportunidades de Decisão (OD) – Situações ou contextos específicos que favorecem a tomada de decisão
  - Fluxo 4 – Tomadores de Decisão (TD) – Atores chave com autoridade e poder para influenciar, de maneira definitiva, a tomada de decisões

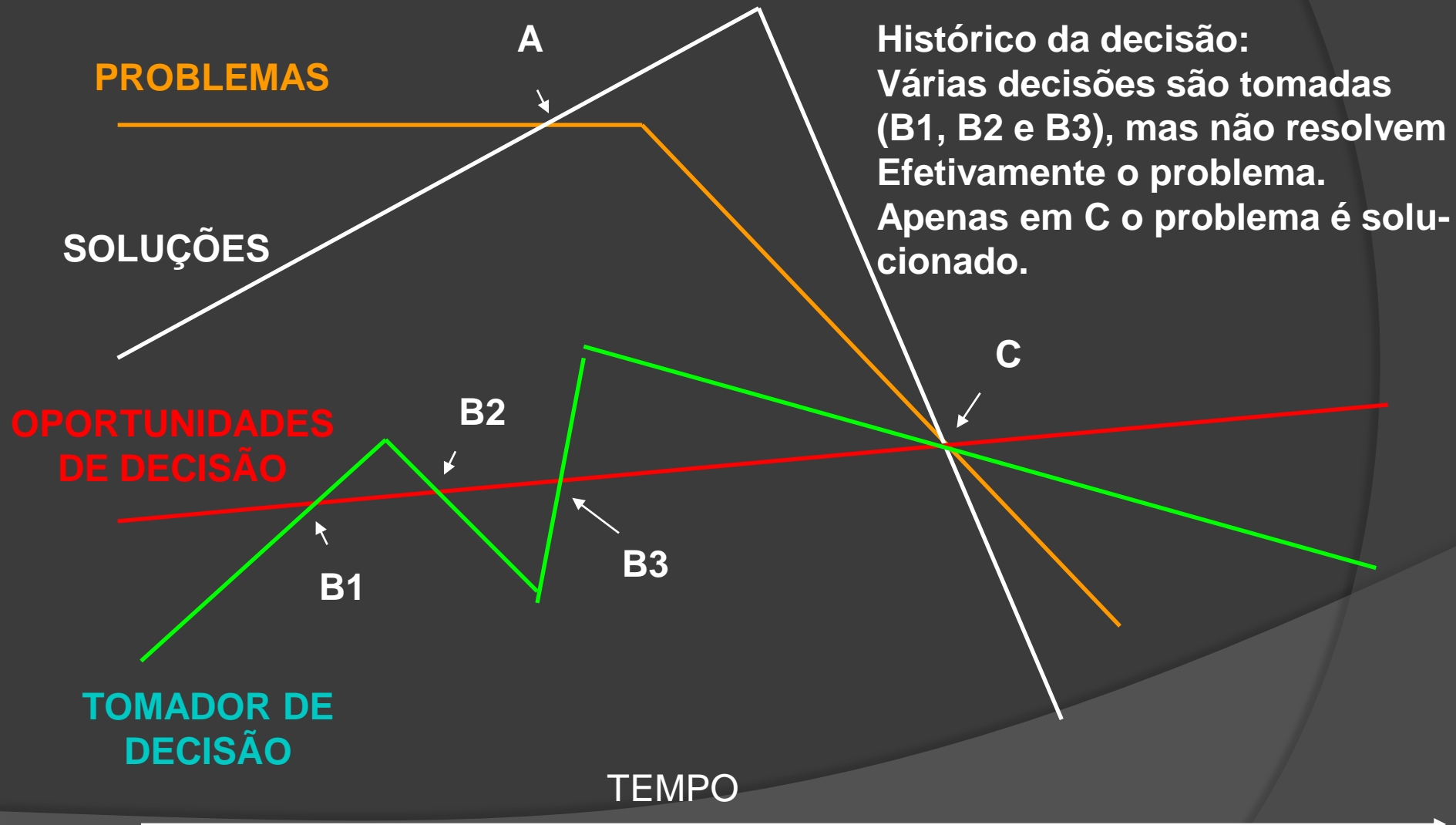
# Fluxos Múltiplos da Decisão

## Situação 1 – Decisão Tomada



# Fluxos Múltiplos da Decisão

## Situação 2 – Múltiplas Decisões





# Fluxos Múltiplos da Decisão

## Situação 3 – Decisão Não Efetiva

**PROBLEMAS**

**SOLUÇÕES**

**OPORTUNIDADES  
DE DECISÃO**

**TOMADOR DE  
DECISÃO**

**TEMPO**

A1

A2

**Histórico da decisão:**  
A decisão foi tomada,  
mas há pouco  
reconhecimento do  
problema e da solução  
adequada.

# Fluxos Múltiplos da Decisão

## Situação 4 – Fluxo Complexo

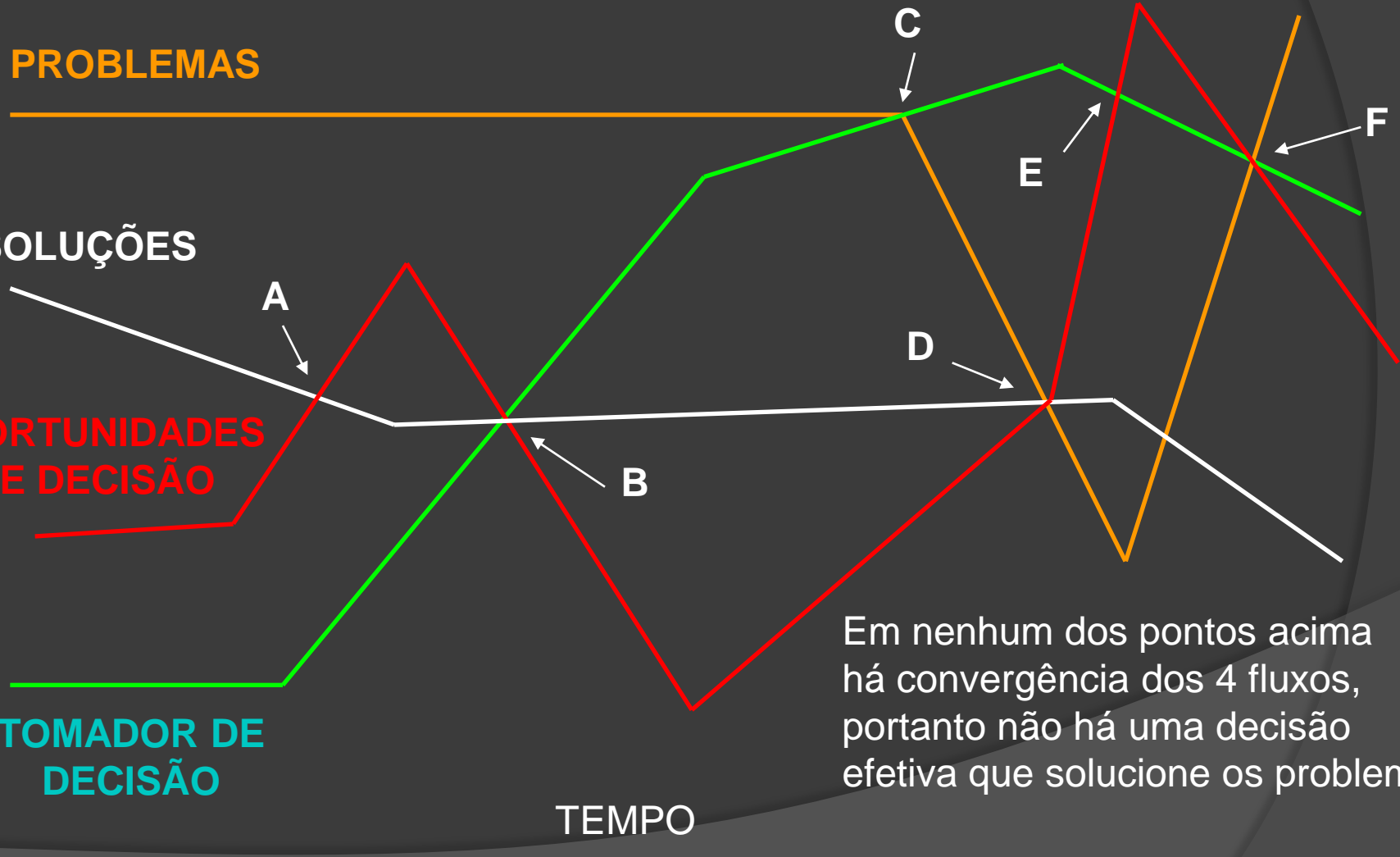
**PROBLEMAS**

**SOLUÇÕES**

**OPORTUNIDADES DE DECISÃO**

**TOMADOR DE DECISÃO**

**TEMPO**



Em nenhum dos pontos acima há convergência dos 4 fluxos, portanto não há uma decisão efetiva que solucione os problemas

<p><b>Modelo 1</b> <b>Ator Racional</b></p>	<p><b>Modelo 2</b> <b>Processo Organizacional</b></p>	<p><b>Modelo 3</b> <b>Política Burocrática</b></p>
<p>➤ Ação a ser adotada é escolhida em resposta à percepção dos problemas estratégicos enfrentados pelo governo. A caracterização das oportunidades e ameaças determina as ações a serem adotadas</p>	<p>➤ Os problemas a serem enfrentados são divididos e atribuídos a uma estrutura organizacional especializada e fracionada.</p> <p>➤ Há um sistema de liderança, mas cada instituição percebe o problema da sua forma, processa informação e toma atitudes de maneira semi-independente. Há ganhos com especialização, mas perda em coerência.</p>	<p>➤ Solução de problemas estratégicos não é decorrente de análise sistemática, mas uma resposta a eventos e prazos que irão gerar barganhas e jogos dentro da estrutura de poder do governo.</p> <p>➤ Atores específicos, que cuidam de vários problemas simultaneamente, serão os participantes desses jogos.</p> <p>➤ Foco não é na estratégia como um todo, mas na solução de problemas específicos que exigem resposta imediata.</p> <p>➤ Há muitas vezes uma dicotomia (<i>gap</i>) entre o problema que está sendo solucionado e o problema estratégico como um todo.</p>

### **Modelo 1 Ator Racional**

- As escolhas são feitas de maneira sistemática, a partir de um conjunto relativamente fixo de alternativas, em um ambiente onde a incerteza é controlável (Ao invés de um conjunto de decisões parciais em um ambiente dinâmico).
- As ações são resultado de escolhas racionais, onde objetivos, opções, conseqüências são conhecidos.

### **Modelo 2 Processo Organizacional**

- Organizações “filtrarão” o problema e implementarão as escolhas, sejam elas quais forem. Importante que essa ação é restrita por: (i) atenção seqüencial aos objetivos; (ii) procedimentos operacionais padronizados (SOP); (iii) programas e repertórios; (iv) aversão à incerteza; (v) busca direcionada aos problemas; (vi) aprendizado organizacional e mudança

### **Modelo 3 Política Burocrática**

- Escolhas são resultado de um processo de barganha entre diferentes atores.
- Barganhas ocorrem em determinados canais de ação, caminhos regulares de produção de decisões em relação a determinados assuntos.
- Esses canais estruturam as barganhas selecionando os atores, determinando seu ponto de entrada, distribuindo vantagens e poder.
- Decisões não são escolhas calculadas, mas fruto de um jogo político. Aspectos importantes: (i) ambiente do jogo; (ii) ritmo do jogo; (iii) estrutura do jogo; (iv) regras do jogo; (v) recompensas do jogo.
- Decisões governamentais formam uma colagem composta por: decisões individuais, resultados de vários jogos e manobras. Resultados não emergem de uma barganha única e estruturada, mas de várias decisões tomadas simultaneamente.

<p><b>Modelo 1</b> <b>Ator Racional</b></p>	<p><b>Modelo 2</b> <b>Processo Organizacional</b></p>	<p><b>Modelo 3</b> <b>Política Burocrática</b></p>
<p>➤ Se um determinado governo insiste em adotar determinada política então ela busca alcançar fins para os quais aquela política deve ser considerada ótima, dadas as restrições enfrentadas.</p>	<p>➤ Se um determinado governo adota uma certa política hoje, é porque seus componentes organizacionais adotaram propostas marginalmente diferentes no passado (incrementalismo).</p> <p>➤ O governo nada mais é do que um conglomerado de organizações, com objetivos, programas e repertórios.</p> <p>➤ A ação governamental decorre dessas rotinas, programas e repertórios.</p>	<p>➤ Se um governo adota determinada política ela deve ser interpretada como o resultado de uma barganha entre indivíduos e grupos dentro do governo.</p> <p>➤ A ação governamental resulta dessas barganhas e manobras.</p>

<p align="center"><b>Modelo 1</b> <b>Ator Racional</b></p>	<p align="center"><b>Modelo 2</b> <b>Processo Organizacional</b></p>	<p align="center"><b>Modelo 3</b> <b>Política Burocrática</b></p>
<p>➤ A probabilidade de qualquer ação governamental resulta da combinação dos seguintes elementos: (i) valores e objetivos; (ii) percepção dos cursos de ação disponíveis; (iii) estimativas das possíveis conseqüências da adoção de cada alternativa; (iv) valor (utilidade) atribuída a cada uma das conseqüências decorrentes.</p> <p>➤ O aumento (diminuição) no custo de uma alternativa reduz (aumenta) a probabilidade de sua adoção</p>	<p>➤ A ação governamental depende da existência de rotinas operacionais padronizadas já existentes, que definem a performance da organização.</p> <p>➤ Um programa novo não é produzido especificamente para atender uma certa demanda, mas decorre de um repertório previamente definido.</p> <p>➤ Repertórios se desenvolvem por organizações paroquiais para cenários padronizados.</p> <p>➤ Como conseqüência, organizações possuem flexibilidade limitada e mudança incremental.</p>	<p>➤ A ação governamental não pressupõe a intenção de agir de determinada forma, mas é, na verdade, a resultante da atuação de diferentes indivíduos agindo, muitas vezes, de forma independente.</p> <p>➤ A posição desses indivíduos depende do cargo que ocupa e da sua capacidade de influenciar determinado evento.</p> <p>➤ Chefes e índios determinam o resultado das políticas.</p>

# Dilema da Eficiência no Governo

- É comum a afirmação de que o governo deveria ser dirigido como uma empresa. Afinal de contas, há casos de sobra de desperdício e corrupção com recursos públicos.
- Mas seria possível aplicar ao governo a lógica das empresas? O que funcionaria adequadamente?

# Dilema da Eficiência no Governo - continuação

- ◉ Há algumas diferenças fundamentais entre o governo e as empresas, dentre elas:
  - Governos não vendem seus produtos com o objetivo de obter lucros e, portanto, não possuem uma sinalização clara se estariam ou não atendendo adequadamente as demandas dos seus “clientes”.
  - Governos usualmente não possuem competidores, portanto, mesmo que estejam ofertando produtos de maneira excessivamente ineficiente, não há outros produtores no mercado que possam, rapidamente, oferecer substitutos e competir com ele.
  - Os projetos e programas do governo são quase sempre selecionados através de um processo político, muitas vezes em função das demandas de grupos de pressão específicos, ignorando seu impacto em termos de eficiência alocativa ou equidade distributiva



# Dilema da Eficiência no Governo - continuação

- Alguns projetos do governo envolvem a construção de estradas, aeroportos, portos, sistemas de distribuição de água e saneamento básico, assim como o estabelecimento de sistemas que gerem serviços nas áreas de educação, saúde, assistência social, previdência, proteção do meio ambiente, defesa e segurança, etc.
- Tais projetos são, normalmente, de grande porte, exigindo um considerável investimento inicial e um longo período de maturação.
- Os benefícios gerados por esses projetos são distribuídos ao longo de largos períodos de tempo e, raramente, são vendidos livremente no mercado. Consequentemente, é difícil a mensuração dos investimentos realizados.

# Avaliação Normativa sobre o Uso dos Recursos

## : O Critério da Eficiência

- **Pareto Ótimo (Vilfredo Pareto 1848-1923)**
- O **critério da eficiência** é satisfeito quando os recursos (inclusive recursos orçamentários) são utilizados em um determinado período de tempo, de maneira tal a tornar impossível elevar o bem estar de uma pessoa (um cidadão) sem reduzir o bem estar de outra pessoa.

# Eqüidade vs. Eficiência

- ◎ **Eqüidade:** percepção de justiça de um resultado
  - **Eqüidade horizontal** é obtida quando pessoas iguais são tratadas de forma idêntica.
  - **Eqüidade vertical** é obtida quando pessoas são tratadas com justiça independente de sua situação sócio-econômica .

# Análise Positiva sobre os Trade-Offs entre Eqüidade e Eficiência

- ◉ Quando fazemos escolhas sobre políticas públicas é possível que nos deparemos com situações que resultam em elevação de bem estar de uma pessoa em detrimento do bem estar de outros. (Impostos devem ser pagos por alguém para que bens públicos possam ser produzidos e benefícios gerados para outros) . Como lidar com essas situações?
- ◉ Alguns economistas têm contornado esse problema adotando o **Critério da Compensação.**

# Critério da Compensação (Kaldor-Hicks)

- Tentativas têm sido feitas de comparar o valor monetário dos ganhos dos beneficiados com determinada política pública (ou programa) e o valor monetário das perdas daqueles que foram onerados pela política (ou programa).
- Se os beneficiados obtiveram mais que os que foram onerados, então os beneficiados poderiam COMPENSÁ-LOS por sua perda
- Em termos de bem estar, todos poderiam estar, no mínimo, na situação idêntica aquela que precedeu a adoção da política (ou programa).
- O Critério da Compensação serve como um padrão normativo para seleção de políticas (ou programas) e não representa, necessariamente, uma obrigação de compensação.
- Impostos e políticas sociais têm sido criados com base no Critério da Compensação.

# Critério Maximin (Rawls)

- Outra possibilidade para guiar as escolhas entre diferentes alternativas é o Critério Maximin (maximizar o mínimo da utilidade)
- O Critério Maximin está associado às contribuições de John Rawls, filósofo dos EUA, com muita influência no pensamento contemporâneo e que desenvolveu suas idéias nos anos 1960. A preocupação de Rawls é associada com critérios de justiça.

# Critério Maximin (Rawls)

- Suponha dois projetos:
  - Projeto A: Grupo 1 ganhará R\$ 1 milhão e Grupo 2 ficará sem nada;
  - Projeto B: Grupo 1 ganha R\$ 100 mil e Grupo 2 ganha R\$ 90 mil.
- Se a escolha for feita em um “véu de ignorância”, isso é, sem saber em qual dos grupos você estaria, a opção mais justa seria o Projeto B, pois maximiza a posição do grupo em posição mais frágil na sociedade, isso é, aquele mais vulnerável às mudanças decorrentes do projeto (maximiza o mínimo de utilidade)

# Projeto Sol Nascer

<i>Grupo</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>Total</i>
Benefício	<b>80</b>	<b>50</b>	<b>20</b>	<b>150</b>
Custo	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>120</b>
Total	<b>40</b>	<b>10</b>	<b>-10</b>	<b>30</b>



# Projeto Zerando a Miséria

<i>Grupo</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>Total</i>
Benefício	<b>90</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>150</b>
Custo	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>120</b>
Total	<b>50</b>	<b>-10</b>	<b>-10</b>	<b>30</b>

# Sol Nascer vs Zerando a Miséria

	A	B	C	Total
Benef	80	50	20	150
Custo	40	40	40	120
Total	40	10	-20	30

	A	B	C	Total
Benef	90	30	30	150
Custo	40	40	40	120
Total	50	-10	-10	30

- Qual dos dois projetos deveria ser implementado considerando os Critérios de Pareto, Kaldor-Hicks e Rawls? Por que?
- Que modificações deveriam ser feitas para que esses projetos fossem implementados satisfatoriamente?
- Como decidir qual projeto seria implementado?
- Como decidir “como decidir” ou seja, que sistema de decisão será adotado?

# Analizando as políticas públicas

- ⦿ Considere alguns dos seguintes elementos constitutivos do processo inerente às políticas públicas:
  - Problemas complexos e dinâmicos diagnosticados a partir de informação incompleta;
  - Múltiplos atores participando do processo, muitos deles com preferências heterogêneas
  - Processos decisórios mal estruturados, onde os recursos de poder e o poder de veto é distribuído de forma assimétrica.
- ⦿ Nesse contexto, como podem ser estabelecidas as bases para o estabelecimento de políticas públicas efetivas? Como criar cooperação, coordenação e comunicação entre as partes?

# Atributos das Políticas Públicas

- Tradicionalmente, uma política pública se caracteriza por 3 atributos fundamentais, ou seja, para que exista uma política pública é necessário que os seguintes atributos estejam presentes:

1. Autoridade;
2. “Expertise”;
3. Ordem.

# Atributo 1: Autoridade

- ⦿ A existência de uma política pública requer o apoio de tomadores de decisão que tenham lugar de destaque dentro do governo.
- ⦿ O consentimento e o envolvimento da autoridade é fundamental para legitimar a política pública.
- ⦿ A autoridade pode ser manifesta de diferentes formas, nas fases de formação, implementação e avaliação das políticas públicas. Dentre elas destacam-se:
  - o envolvimento direto do chefe do Executivo e de seus subordinados (ministros, secretários, etc.),
  - a participação direta ou indireta dos demais poderes (Legislativo ou Judiciário),
  - a delegação para terceiros dos “direitos de propriedade” sobre determinada política pública (comissões, agências regulatórias, etc.).

# Atributo 1: Autoridade

- ⦿ Autoridade e poder se manifestam de diferentes formas nas políticas públicas e demonstram a influência de fatores políticos e todas as fases das políticas públicas.
- ⦿ A política e o poder se manifestam tanto nas decisões, como também como instrumentos a serem utilizados na consecução dos objetivos colimados.
- ⦿ Mas de que tipo de poder estamos falando afinal? Como podemos examinar a questão do poder de maneira sistemática? Como este é exercido?

# Atributo 1: Autoridade

- ◉ Weber define poder como a “possibilidade de alguém impor a sua vontade sobre o comportamento de outras pessoas.”
- ◉ Mas como essa vontade é imposta? Como é alcançada a aquiescência alheia?
- ◉ Quais são as fontes de poder?
- ◉ Qual autorização ou certificação permite que alguns tenham direito de governar e de ditar normas?
- ◉ O que leva o indivíduo a aceitar ser governado por terceiros?

# Atributo 1: Autoridade

Galbraith propõe a existência de três conjuntos de instrumentos que caracterizam três formas distintas de poder. São eles:

⊙ **Poder Condigno** – Obtém submissão infligindo ou ameaçando consequências adequadamente adversas. Ênfase na capacidade punitiva.

⊙ **Poder Compensatório** – Obtém submissão oferecendo recompensa positiva de diversas formas (pagamentos em espécie, direitos, elogios, reconhecimento, prestígio, etc.)

⊙ **Poder Condicionado** – Exercido pela mudança nas crenças ou convicções do indivíduo. Persuasão, educação, compromisso social leva o indivíduo a se submeter à vontade alheia. Note que o fato da submissão não é necessariamente reconhecido (como ocorre nas formas mencionadas anteriormente).



# Atributo 1: Autoridade

Galbraith conclui pela existência de três fontes fundamentais de poder que, na prática, se combinam de diferentes formas:

● **A Personalidade** – Liderança, carisma, capacidade de oratória, firmeza moral ou qualquer outra característica pessoal que dá acesso a um ou mais instrumentos de poder. Historicamente associado à força física e, conseqüentemente, ao poder condigno. Mas pode estar associada também à dominação associada ao poder condicionado

● **A Propriedade ou Riqueza** – Proporciona os meios para comprar a submissão. Associada ao exercício do poder compensatório, mas também pode dar acesso aos instrumentos relacionados ao poder condicionado.

● **A Organização** – “Um número de pessoas ou grupos unidos para algum propósito ou trabalho.” Fonte de poder mais importante nas sociedades contemporâneas. Exige simetria bimodal (força do poder externo depende de profundidade do poder interno). Governos são organizações que impõe submissão a seus membros.

# Atributo 2: “Expertise”

- A política pública normalmente demanda a participação de especialistas (“*experts*”), que auxiliarão na formulação e implementação das ações da organização que serão direcionadas para resolver determinado problema.
- Os problemas que demandam políticas públicas tendem a ser complexos, envolvendo conhecimento especializado e bases analíticas específicas.
- “Expertise” em políticas públicas ocorre de maneira especializada e fragmentada, em diferentes áreas que tendem a estar associadas com “disciplinas acadêmicas”, tais como: política educacional, política de saúde, política de segurança, política ambiental, etc.

# Atributo 3: Ordem

- Políticas públicas requerem a existência de um sistema organizacional e de uma certa coerência entre as diferentes ações implementadas.
- Decisões não devem ser tomadas de maneira arbitrária. Há princípios e procedimentos que regem a política e dão um certo ordenamento ao seu funcionamento.
- A ordem nas políticas públicas limita o poder discricionário dos tomadores de decisão e cria rotinas que os livra de ter que fazer julgamentos detalhados de cada um dos casos.
- As bases organizacionais e institucionais (normativas) das políticas públicas influenciam, de maneira fundamental, seu funcionamento.
- A ordem está ligada ao poder e autoridade. Compõe a dialética da simetria bimodal.

# Dinâmica dos Atributos e a Dialética do Poder

- Ao afirmar que autoridade, expertise e ordem são atributos fundamentais das políticas públicas, não implica dizer que eles estão presentes em todas as fases do processo das políticas públicas.
- Na verdade, em alguns casos, esses atributos podem operar uns contra os outros. Por exemplo:
  - O desejo do ministro de criar quotas de vagas nas universidades para alunos carentes (**autoridade**) pode criar um conflito com as normas e as práticas existentes que fixam que o acesso à universidade deve ser meritório (**ordem**);
  - O Executivo e o Legislativo negociaram um projeto de lei que cria amplas reformas na regulação do setor elétrico (**ordem e autoridade**), mas os especialistas acreditam que estas deveriam ser implementadas incrementalmente, fazendo um experimento controlado sobre seu efeito no setor (**expertise**)
- De certa forma, a dinâmica dos atributos também reflete a dialética entre personalidade, riqueza e organização e não são raros os casos onde os atributos das políticas públicas se confrontam em função da própria dialética na forma em que o poder é exercido nas sociedades contemporâneas.

# A Tensão entre Escolhas e Estruturas

- Formuladores de políticas públicas apresentam suas intenções e fazem determinadas escolhas. Mas o sucesso ou fracasso desses planos dependem de vários fatores, muitos deles fora do seu controle.
- A implementação das políticas públicas depende de informações que muitas vezes são incompletas, se insere em uma determinada cultura e tradições, dependem da cooperação de diferentes atores, demanda a existência de recursos físicos, organizacionais e financeiros, e sofre o efeito de fatores e eventos que não foram ou não podem ser previstos.
- Portanto há uma constante tensão entre as intenções e as escolhas do decisor e, do outro lado, a estrutura organizacional, política, econômica e social que rege as políticas públicas.
- Da tensão entre escolhas e estrutura é que surgem as políticas públicas.
- Exemplo: Implantação de uma ampla reforma educacional em um contexto onde prevalecem as tradições do sistema antigo.

# Onde são feitas as políticas públicas?

- ⦿ As políticas públicas são elaboradas a partir de estruturas organizacionais que possuem autoridade. Como dito antes, essa autoridade é concedida pela distribuição de competências dentro do setor público e envolvem, em muitos casos, a participação de vários atores individuais e coletivos.
- ⦿ Essas estruturas organizacionais são dinâmicas e interagem internamente e externamente. Há um fluxo contínuo de informações e de decisões envolvendo determinada política.
- ⦿ Nesse sentido, pode-se afirmar que as políticas públicas vão sendo continuamente construídas e reformuladas. O projeto que define as políticas públicas é um “contrato incompleto”, sujeito continuamente a renegociações, barganhas e reformulações.

# O Mapa Organizacional das Políticas Públicas

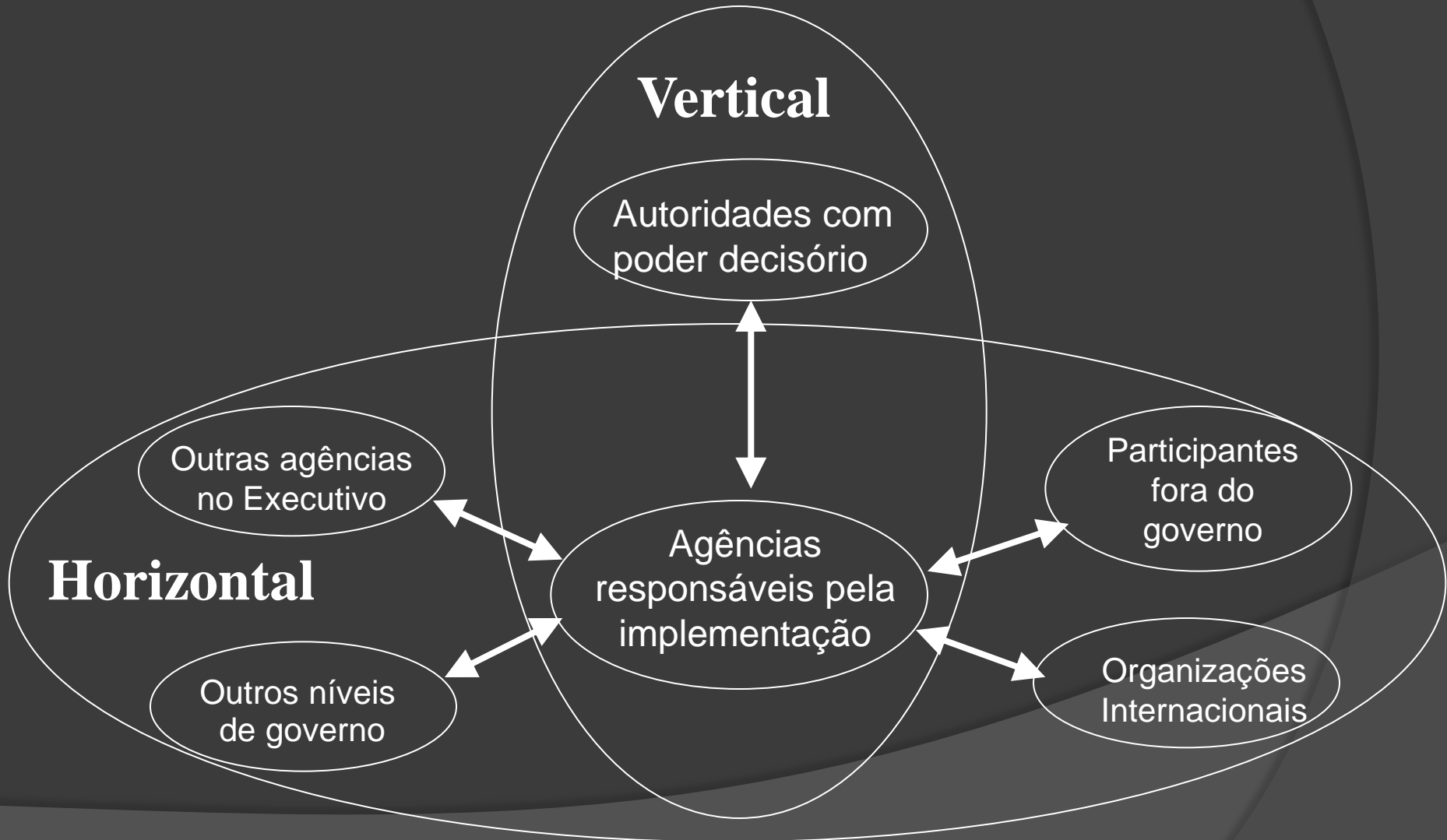
- Há alguns “lócus” tradicionais para a formulação das políticas públicas, definidos pela própria Constituição. São eles:
  - **O Poder Executivo** – é considerado, tradicionalmente, como o principal “lócus” das políticas públicas. É associado, muitas vezes, ao “governo” como um todo. Formado por um conjunto de organizações com preferências heterogêneas. Com frequência, ocorrem conflitos e problemas de coordenação.
  - **O Poder Legislativo** – Muitas políticas públicas são formalizadas mediante leis e todas elas dependem de decisões relativas ao processo orçamentário para sua implementação, que também é submetido ao Congresso Nacional. É crescente a influência do Legislativo também no monitoramento e avaliação das políticas públicas (vide TCU).
  - **O Poder Judiciário** – Embora muitos juízes contestem a proposta de que o Poder Judiciário também influencia nas políticas públicas, a verdade é que tem sido crescente sua participação ativa em várias áreas, já que muitas políticas propostas pelo Executivo ou pelo Legislativo são contestadas nas cortes do país. A atuação do Judiciário é capaz de alterar ou transformar por completo uma política pública.

# O Mapa Organizacional das Políticas Públicas

- ◉ Além dos 3 Poderes, participam das políticas públicas outros atores, dos quais se destacam:
  - Outros níveis de governo (estadual e municipal);
  - Organizações da sociedade civil ( ONGs, sindicatos, associações patronais, etc.);
  - Organismos internacionais.
- ◉ Da interação desses atores surge o que se chama da Dimensão Horizontal e da Dimensão Vertical das Políticas Públicas.



# Dimensões das Políticas Públicas



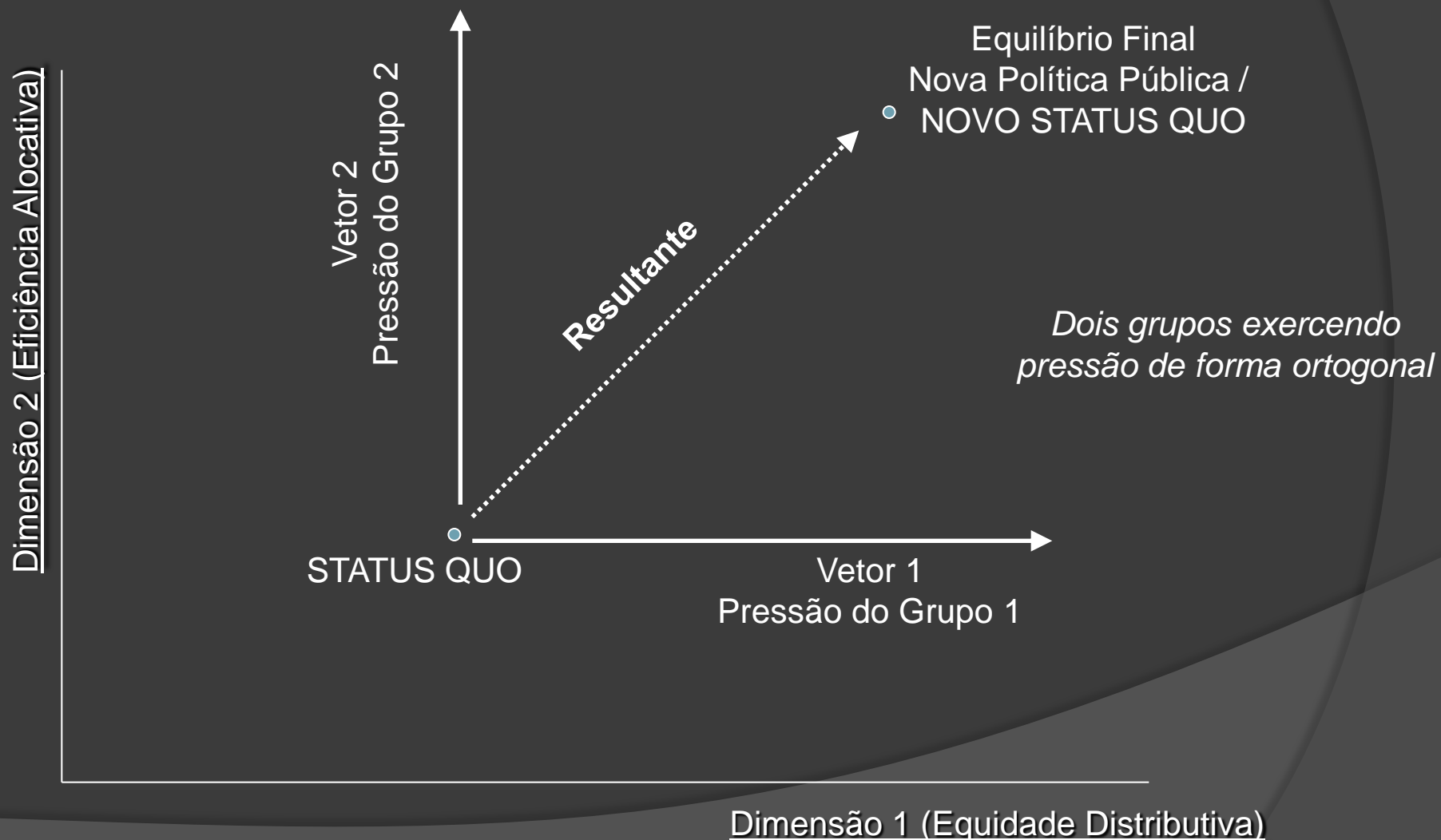
# Conceitos sobre a Dinâmica Organizacional das Políticas Públicas

- ◉ Quem faz as políticas públicas? Como se organizam as políticas públicas?
- ◉ Essas perguntas nos remetem à dimensão organizacional das políticas públicas e como a organização se impõe como forma de exercício de poder. Mas afinal de contas, de que organização estamos falando?
- ◉ Diferentes perspectivas sobre a dimensão organizacional das políticas públicas têm gerado um conjunto vasto de interpretações sobre a natureza do Estado Contemporâneo e sobre perspectivas relacionadas à democracia....
- ◉ A perspectiva de que o Estado e as políticas públicas se desenvolvem em “redes” não é nova, e tem implicações profundas na nossa concepção do processo de formação, implementação e avaliação das políticas públicas e as mudanças nas democracias contemporâneas

# Redes em Políticas Públicas: Evolução do Conceito

- ⦿ O estudo de ciência política na primeira metade do século XX era, fundamentalmente, o estudo de como grupos (partidos, grupos de interesse, sindicatos, etc). se comportavam. Bentley (1908), V.O.Key (1952) são alguns de seus expoentes.
- ⦿ Essa mudança significa, na verdade, uma avanço em relação à primeira leva de comportamentalistas (especialmente Charles Merriam e Harold Laswell) que focalizavam questões mais próximas ao “comportamento” e “atitudes” dos atores políticos.
- ⦿ Subjacente a essa perspectiva da importância dos grupos, havia a noção de que políticas públicas surgiam de um “paralelograma de forças”, em que diferentes grupos exerciam pressão na defesa dos seus interesses e construía estratégias para defender seus interesses.
- ⦿ Grupos se formariam de “maneira coerente” ao redor de interesses comuns e da “direção” e “magnitude” das forças por ele exercidas é que seriam moldadas as políticas públicas

# Perspectiva Vetorial da Ação dos Grupos



# A perspectiva pluralista

- ⦿ Subjacente ao paralelograma de forças havia, na verdade, uma perspectiva pluralista do Estado e da democracia.
- ⦿ Essa perspectiva poderia ser bem caracterizada pelas palavras de Robert Dahl (1967) que sugerem a existência de uma democracia competitiva e auto-regulável, numa perspectiva conhecida como “pluralismo laissez-faire”.

*Porque um centro de poder deve sempre confrontar outros centros de poder, o exercício do poder é controlado, civilizado e limitado aos propósitos humanos considerados “decentes”, enquanto a coerção, a mais diabólica forma de exercício do poder, é reduzida ao mínimo.*

*Porque mesmo às minorias é dada a oportunidade de vetar as soluções que elas fortemente se opõem, o consentimento de todos deve ser obtido no longo prazo.*

*Porque negociações constantes entre diferentes centros de poder são necessárias para que se possa decidir, cidadãos e seus líderes irão aperfeiçoar a preciosa arte de lidar pacificamente com seus conflitos, e não apenas de beneficiar uma das partes, mas sim de buscar sistematicamente o benefício mútuo de todas as partes envolvidas em um conflito.*

# O debate sobre participação nas políticas públicas: pluralistas vs elitistas

- A crítica a perspectiva pluralista veio, fundamentalmente, da perspectiva elitista do Estado.
- Os pluralistas argumentavam que o poder se encontrava significativamente disperso e era exercido de maneira descentralizada. Todos os grupos que tinham interesse em participar das políticas públicas, poderiam eventualmente fazê-lo.
- Já os elitistas argumentavam que os interesses mais organizados eram aqueles das classes dominantes, e que as oportunidades para que outros participassem das políticas públicas eram “concedidas” apenas quando essas convergiam com os interesses das classes dominantes.
- Até a década de 70, grande parte dos debates sobre participação nas políticas públicas era voltado para a discussão entre pluralistas e elitistas.

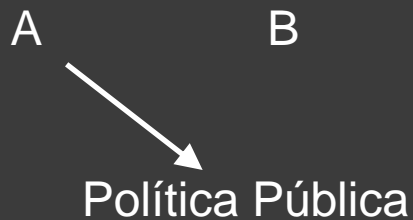
# O debate sobre participação nas políticas públicas: pluralistas vs elitistas

Alguns dos pressupostos fundamentais dos elitistas eram:

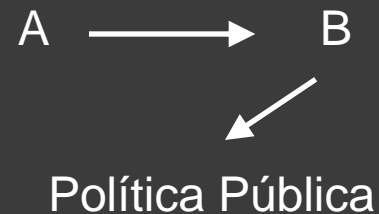
- a) Poder político, como outros bens sociais, é distribuído de forma desigual na sociedade;
- b) Essencialmente os indivíduos podem ser agrupados em duas categorias: aqueles que possuem poder político e aqueles que não possuem poder político;
- c) A elite (os que possuem poder político) formam um grupo internamente homogêneo, unido e consciente de seu poder;
- d) A elite busca e quase sempre consegue se perpetuar no poder, além de ser formada por um segmento único e exclusivo da sociedade;
- e) A elite é essencialmente autônoma e capaz de exercer o poder sem necessitar de alianças.

# Formas de exercício e influência das elites nas políticas públicas

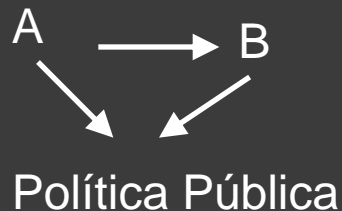
## Influência Direta



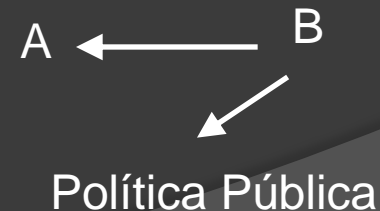
## Influência Indireta



## Influência Direta e Indireta

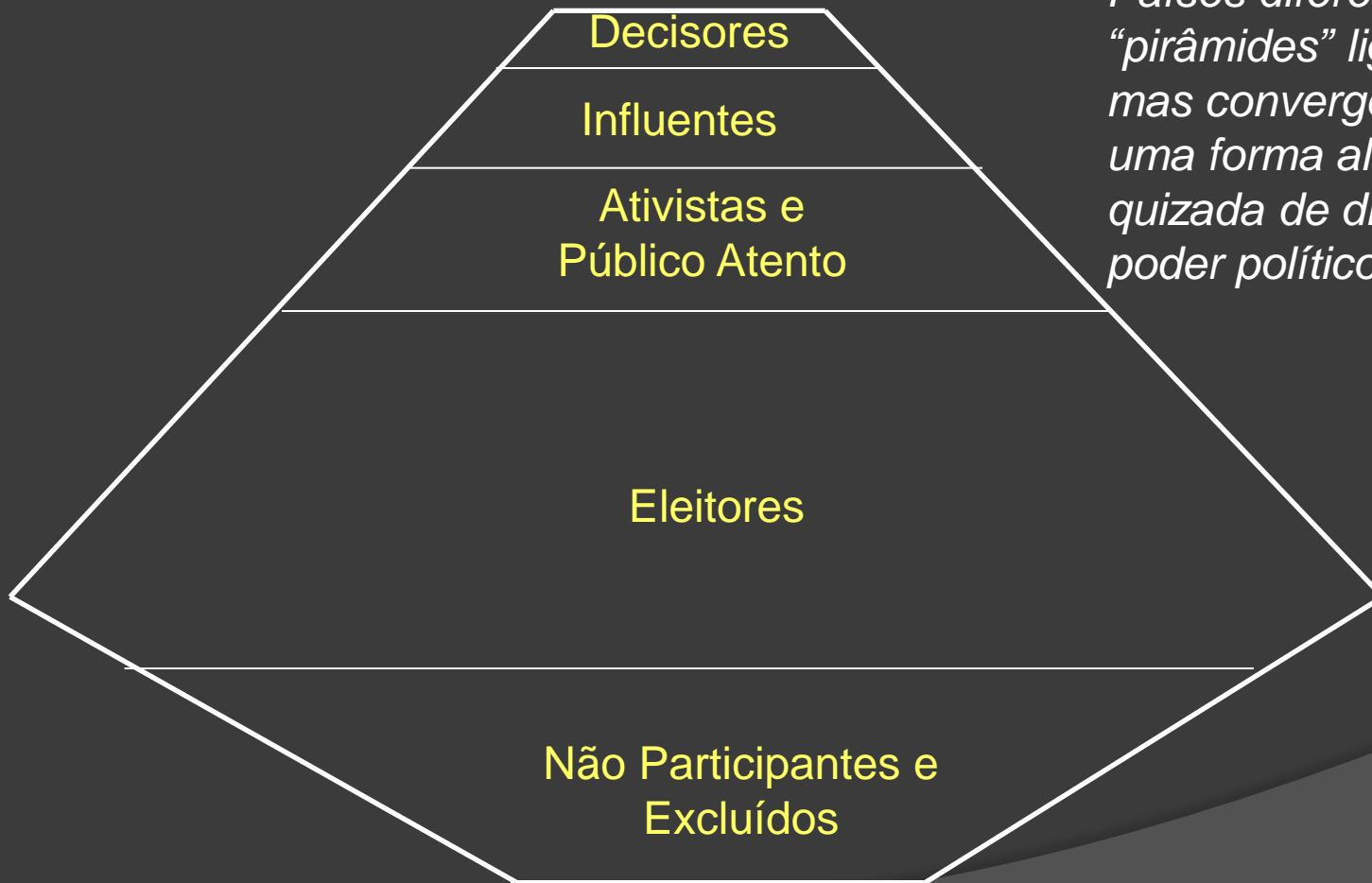


## Influência Espúria





# Estratificação do Poder Político (na Perspectiva das Elites)



*Países diferentes possuem “pirâmides” ligeiramente distintas mas convergem sempre para uma forma altamente hierarquizada de distribuição de poder político*

# Estratégias de Pesquisa para Identificação das Elites

**Método Posicional** – estuda distribuição de cargos no governo (Executivo, Legislativo, Judiciário) e em organizações importantes (associações, sindicatos, ONGs, etc) assume que esses cargos fornecem uma aproximação razoável da distribuição de poder. Em parte relacionada com a perspectiva da “organização como fonte de poder”. (Dança das Cadeiras e o Troca-troca de DAS...). Problemas: Como ponderar as posições de mais prestígio? E a influência indireta e os “laranjas” ?

**Método Reputacional** – Analisa o “prestígio” de determinados indivíduos indagando sucessivamente a pessoas consideradas influentes. Assume que atores chave no poder conhecem aqueles que realmente são poderosos. Permite examinar influência direta e indireta. Comum em pesquisas no Legislativo. Problemas: muitas vezes os entrevistados estão mais confusos ou repetem o que ouvem, sem experiência direta.

**Método Decisional** - Também chamada de “**análise de eventos**”, investiga como determinadas decisões foram tomadas dentro do governo. Foco em quem iniciou, conduziu ou exerceu poder de veto nas decisões tomadas. Problema: viés na seleção das decisões, foco apenas em decisões que atingiram a agenda do governo (e se esquece as que jamais chegam lá).

# Redes em Políticas Públicas: Os Triângulos de Ferro

- ◉ Com base na perspectiva elitista, autores como David Truman (1951) e Theodore Lowi (1964) preconizam a existência de subsistemas “fechados” de governo, os chamados “triângulos de ferro” em que grupos privados, congressistas e burocracia interagiriam (negociando e “trocando cadeiras”) na definição das políticas governamentais.
- ◉ Para esses autores, cada política pública possui uma “estrutura de poder”, com atores e uma dinâmica específica. Alguns “tipos” de políticas podem compartilhar características comuns. Política distributivas seriam fundadas em forte influência de grupos privados e uma postura mais “reativa” do governo
- ◉ No Brasil a perspectiva dos triângulos de ferro e acordos políticos foi utilizada por diferentes autores na análise da implementação de diferentes políticas governamentais.

# Redes em Políticas Públicas:

## As Comunidades Políticas

- Uma variante interessante dessa proposta foi formulada por Hugh Heclo e Aaron Wildavsky (1974) que perceberam a existência de “comunidades políticas” fechadas, paralelas às estruturas do Estado, e que definiam políticas públicas fundamentais.
- Mas Heclo passa a defender que essas “comunidades” passavam a se tornar mais plurais e mais abertas ao longo do tempo, gerando “redes ao redor de problemas” (*issue networks*) e novos atores passariam a exercer maior influência sobre temas antes tratados por grupos específicos.
- Questões relativas aos acordos internacionais (Mercosul, União Européia, Nafta), política ambiental, política tributária, política científica e tecnológica, são alguns dos exemplos de áreas em que comunidades envolvidas se ampliaram rapidamente, e passaram a envolver um grupo maior de atores e interesses.

# Redes em Políticas Públicas:

## O Neocorporativismo

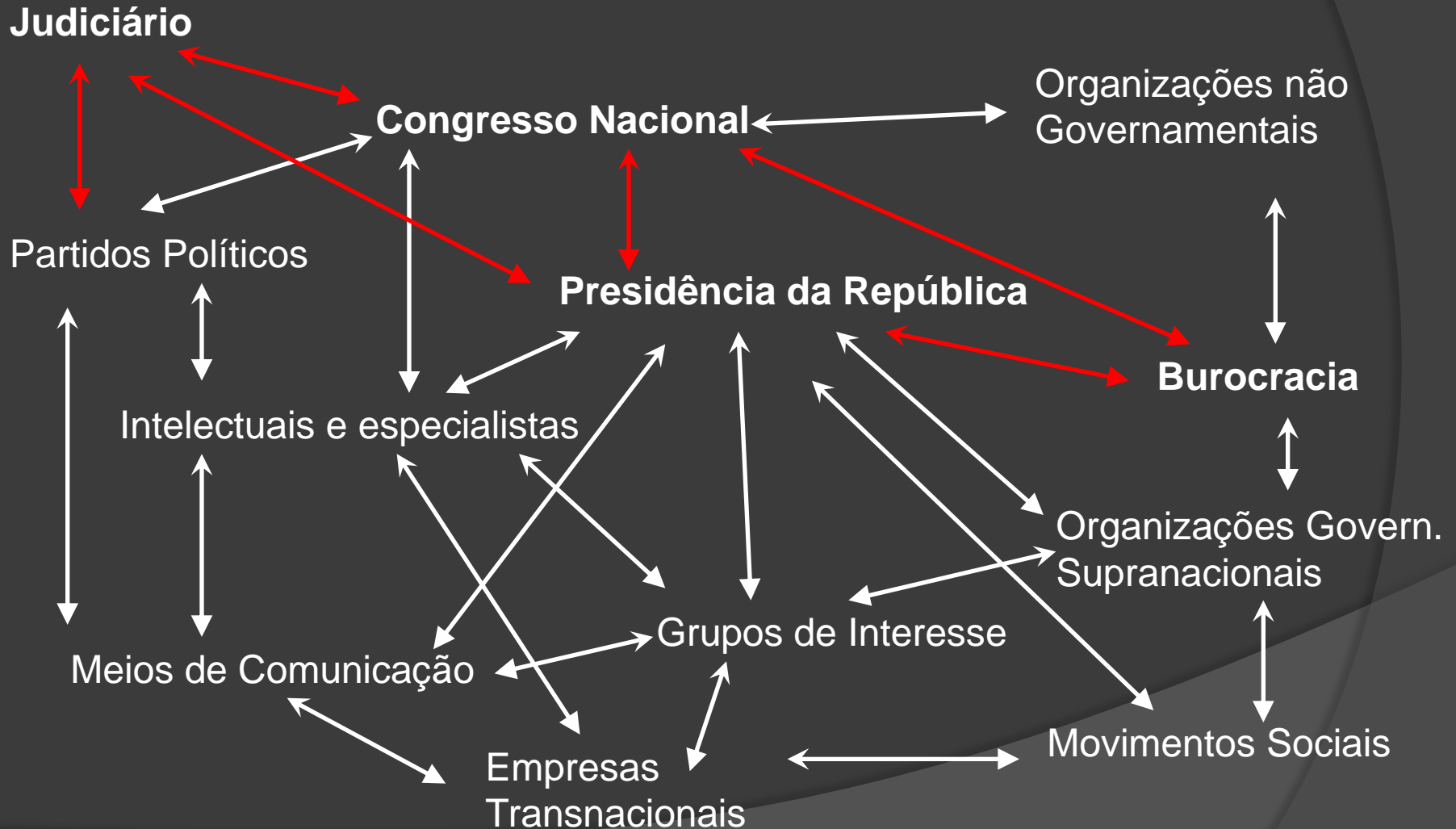
- Ao mesmo tempo se formulava a perspectiva de um neocorporativismo do Estado, associada a Phillippe Schmitter (1985) que na análise da experiência de diversos países no mundo, percebia na interação entre sindicatos, produtores e governo o surgimento de subsistemas de políticas públicas especializados e capazes de defender seus interesses de forma compatilhada e harmônica.
- As reações diferenciadas de vários países à crise do petróleo dos anos 70 e a capacidade de manter protegida algumas políticas sociais em contexto de pressão inflacionária, déficit externo, recessão e estresse fiscal, foi associada à existência de estruturas neocorporativas que permitiam a construção de “acordos” (contratos) sociais tripartites entre sindicatos, empresários e governo.
- A perspectiva neocorporativista teve também grande influência no Brasil, e tentativas de se fazer um novo “pacto social” para conter a inflação dos anos 80, ou desenvolver políticas industriais com base em “câmaras setoriais” encontrou grande receptividade na época. Hoje a idéia ainda permanece influente, mas talvez com menos vigor.

# Redes em Políticas Públicas: A Perspectiva Atual

- A perspectiva atual sobre redes tem algumas características importantes:
  - Rompe a dicotomia entre pluralismo e corporativismo, preconizando que não existe um modelo único que possa ser aplicado a todos os contextos.
  - Ênfase na desagregação da análise, com foco em análises setoriais que buscam capturar as peculiaridades de subsistemas específicos. Assim não há um relacionamento entre Estado e sociedade, mas vários tipos diferentes coexistindo e diferentes formas de organização e estruturação da defesa dos interesses dos grupos.
  - O governo deixa de ser tratado como monolítico e homogêneo, mas como diferentes subsistemas que interagem com redes complexas e mais ou menos abertas.
  - O estudo das instituições (regras) que orientam as decisões passa a ser fundamental, pois elas criam limites e possibilidades para que atores manifestem suas preferências.

	<b><i>PLURALISMO</i></b>	<b><i>NEOCORPORATIVISMO</i></b>	<b><i>ANÁLISE DE REDES</i></b>
<b>Conceito</b>	Políticas Públicas (PP) são resultado do conflito de interesses entre grupos que se formam naturalmente	Políticas Públicas (PP) são resultado de acordos restritos a poucos grupos específicos estruturados na sociedade historicamente	Políticas Públicas resultam da interação constante entre Estado e diversos grupos sociais em diversos subsistemas heterogêneos
<b>Atores</b>	Grupos de interesse	Poucos grupos bem organizados em um sistema	Poucos grupos em cada um dos muitos subsistemas
<b>Processo Político</b>	Aberto, livre de restrições a participação	Fechado, monopolizado por poucos atores que participam de uma negociação fechada	Negociações constantes, com formas diversas em cada setor
<b>Decisões</b>	Resultado da luta de poder entre grupos Estado é árbitro	Resultado de acordos em que o Estado é parte interessada	Resultado de várias interações simultâneas entre diversos segmentos do Estado e do setor privado
<b>Distribuição do Poder</b>	Dispersa	Concentrada	Depende das características da rede

# Algumas possíveis interações em uma rede aberta de políticas públicas





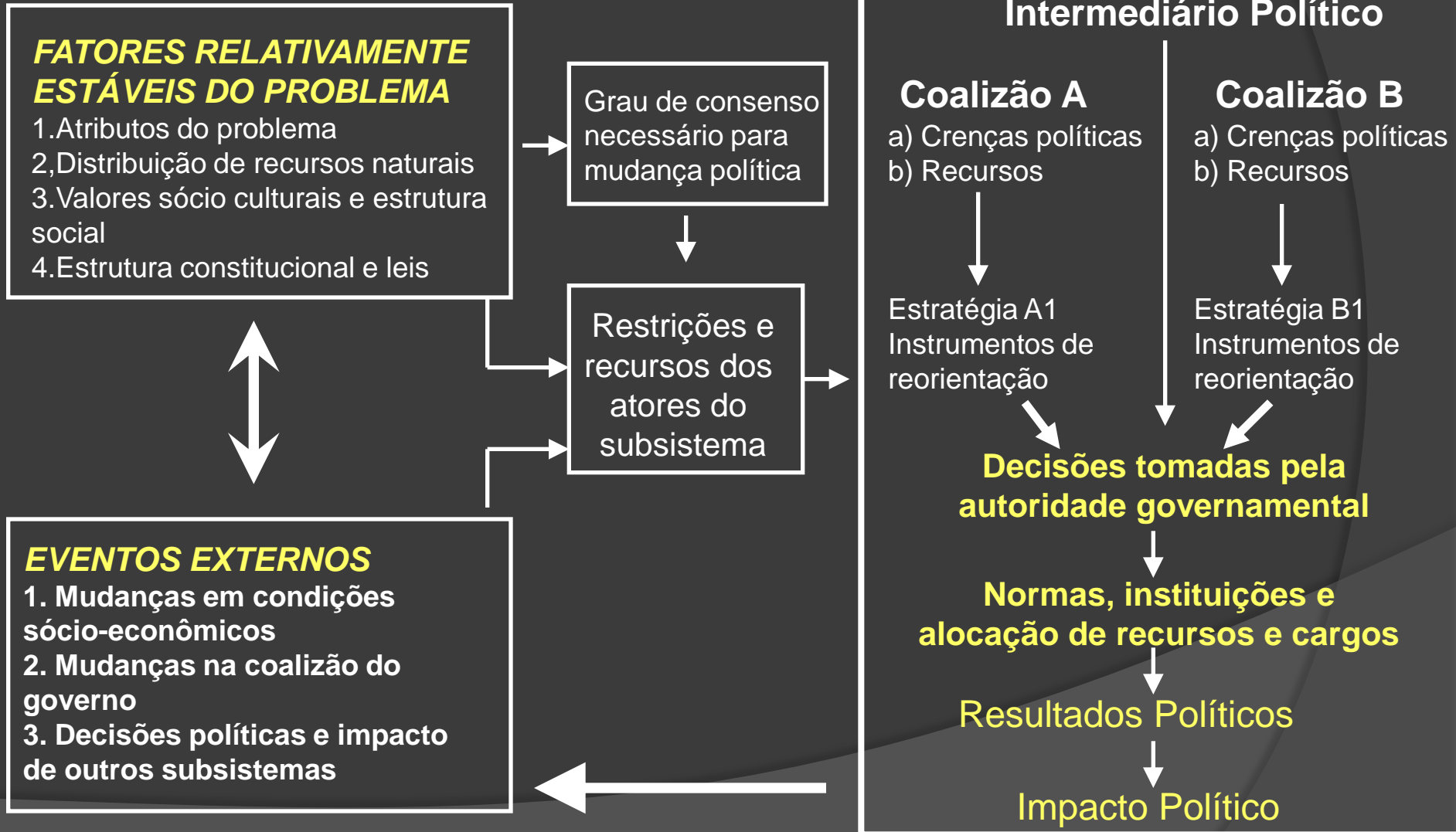
# Modelo Advocacy Coalition

- Proposto por Paul Sabatier e Hank Jenkin Smith
- Percebe dinâmica das políticas públicas em subsistemas ou redes (advocacy coalitions) que interagem e “aprendem” com o ambiente e com as interações entre elas. Foco na dinâmica da estrutura de crenças dessas redes
- Enfatiza processo aprendizagem e interação

# Estrutura de Crenças no Modelo de Advocacy Coalition

Núcleo Profundo	Núcleo de Políticas Públicas	Aspectos Secundários
<p>Axiomas Fundamentais de caráter normativo e ontológico</p> <p>Vale para todos os subsistemas</p> <p>Mudança difícil e lenta</p> <p>Exemplos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.Noção da Natureza Humana e da Sociedade</li> <li>2.Prioridades fundamentais</li> <li>3.Critérios de justiça distributiva</li> <li>4. Identidade sócioeconômica</li> </ol>	<p>Posições de políticas públicas e compromissos para atingir os objetivos preconizados no Núcleo Profundo.</p> <p>Pertinente apenas no subsistema específico</p> <p>Mudanças lentas, mas ocorrem em função do aprendizado</p> <p>Exemplos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prioridade do problema</li> <li>2. Estratégia para resolvê-lo</li> <li>3. Causas do problema</li> <li>4. Distribuição e compartilhamento de autoridade para resolvê-lo</li> <li>5. Escopo da participação</li> </ol>	<p>Decisões instrumentais necessárias para alcançar o núcleo profundo</p> <p>Atinge apenas parte do subsistema de políticas públicas</p> <p>Muda com facilidade e é sujeita a acordos, negociações ou mudanças em estilos pessoais</p> <p>Exemplos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Importância de determinados instrumentos</li> <li>2. Grau de prioridade e ordem de determinadas mudanças (calendário e cronograma)</li> <li>3. Regras administrativas, orçamento, interpretação de normas, gerenciamento, etc.</li> </ol>

# Modelo de Advocacy Coalition



# Dimensões Organizacionais das Políticas Públicas

- ◎ O equilíbrio entre a dimensão horizontal e vertical das políticas públicas depende de vários fatores e varia conforme:
  - *A natureza do problema sendo examinada;*
  - *O tipo e a organização do sistema político;*
  - *A organização da sociedade civil;*
  - *O grau de interação entre estado e sociedade.*

# Modelos de Políticas Públicas I

- ⦿ A discussão dos aspectos organizacionais das políticas públicas suscitou uma ampla discussão sobre como representar a natureza dos processos subjacentes às políticas públicas.
- ⦿ Nessa discussão, uma primeira “rodada” de modelos surgiram:
  - O Modelo Baseado na Percepção
  - O Modelo Estrutural
  - O Modelo por “Estágios”
- ⦿ Esses três modelos têm, subjacente a eles, o mesmo Modelo “Geral” das Políticas Públicas

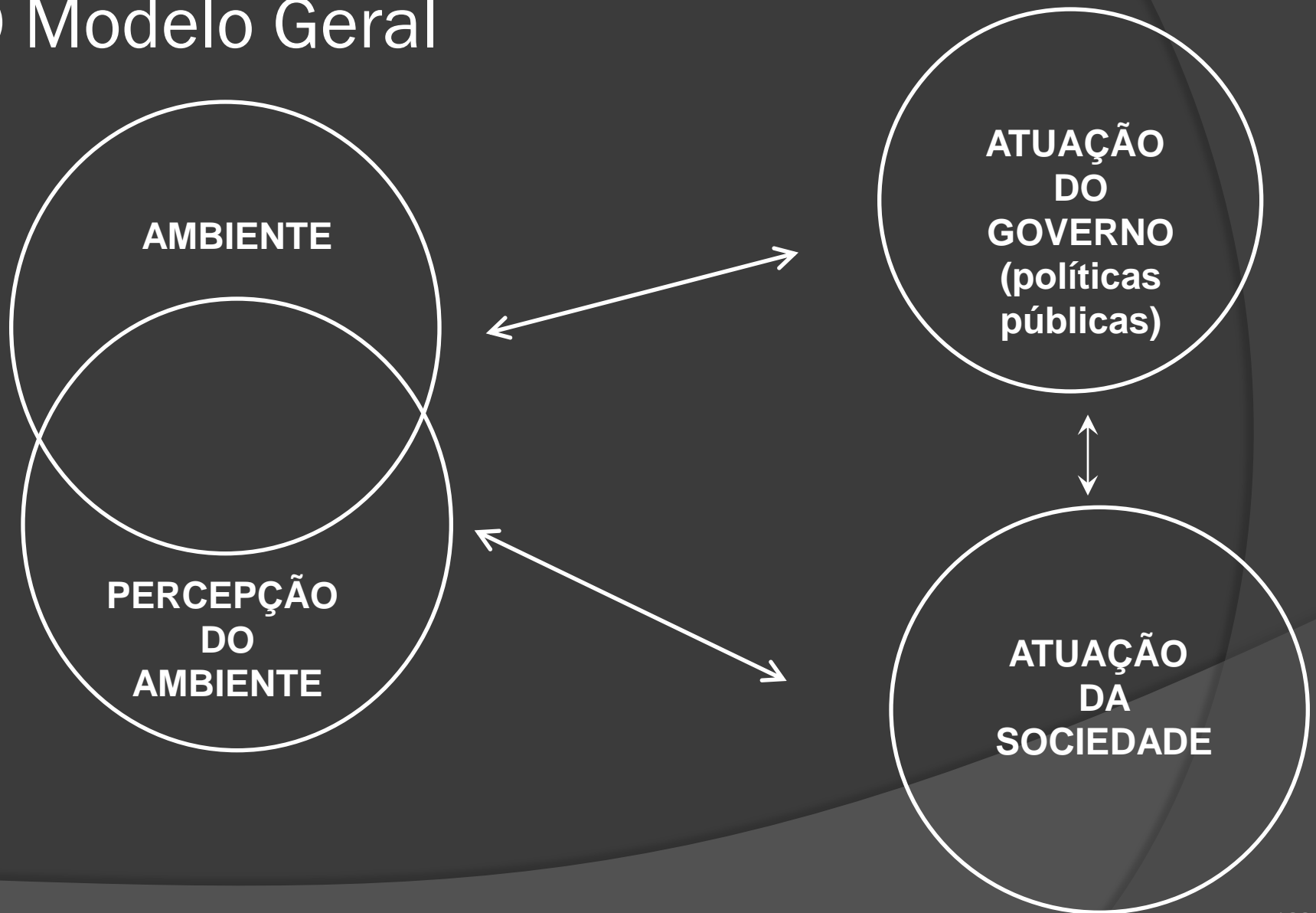
# Modelos de Políticas Públicas I

## O Modelo Geral

- O Modelo Geral das Políticas Públicas seleciona 3 conjuntos de elementos fundamentais:
  - O “ambiente” das políticas públicas + percepção dos atores s/esse ambiente
  - A atuação do governo
  - A atuação da sociedade civil

# Modelos de Políticas Públicas I

## O Modelo Geral



# Modelos de Políticas Públicas I

## O Modelo Geral – O Ambiente

- O primeiro conjunto de elementos é formado pelos seguintes componentes:
  - *Ambiente externo às políticas públicas* (padrões históricos, cultura, choques advindos do setor externo, etc.)
  - *Ambiente interno às políticas públicas* (estrutura operativa do governo, organização, normas, etc)
  - *Ambiente específico das políticas e programas governamentais* (condições e tradições setoriais, cultura específica, etc.)
  - *A percepção dos atores* envolvidos sobre o ambiente interno, externo e específico (percepções e não necessariamente conhecimento objetivo).



# Modelos de Políticas Públicas I

## O Modelo Geral – Atuação do Governo

- O segundo conjunto de elementos (atuação do governo) é formado pelos seguintes componentes:
  - Orientações, objetivos e metas– Todo governo possui, de forma mais ou menos articulada” uma plataforma que marca sua maneira de atuar. Essa plataforma pode ser voltada para suas operações internas (gestão pública) ou para sua atuação junto à sociedade (política social, política econômica, etc.). A plataforma pode ser “formalizada e explícita” ou não.
  - Ações e intervenções – É o que o governo especificamente faz (ou consegue fazer) e pode ser distinta das orientações, objetivos e metas.

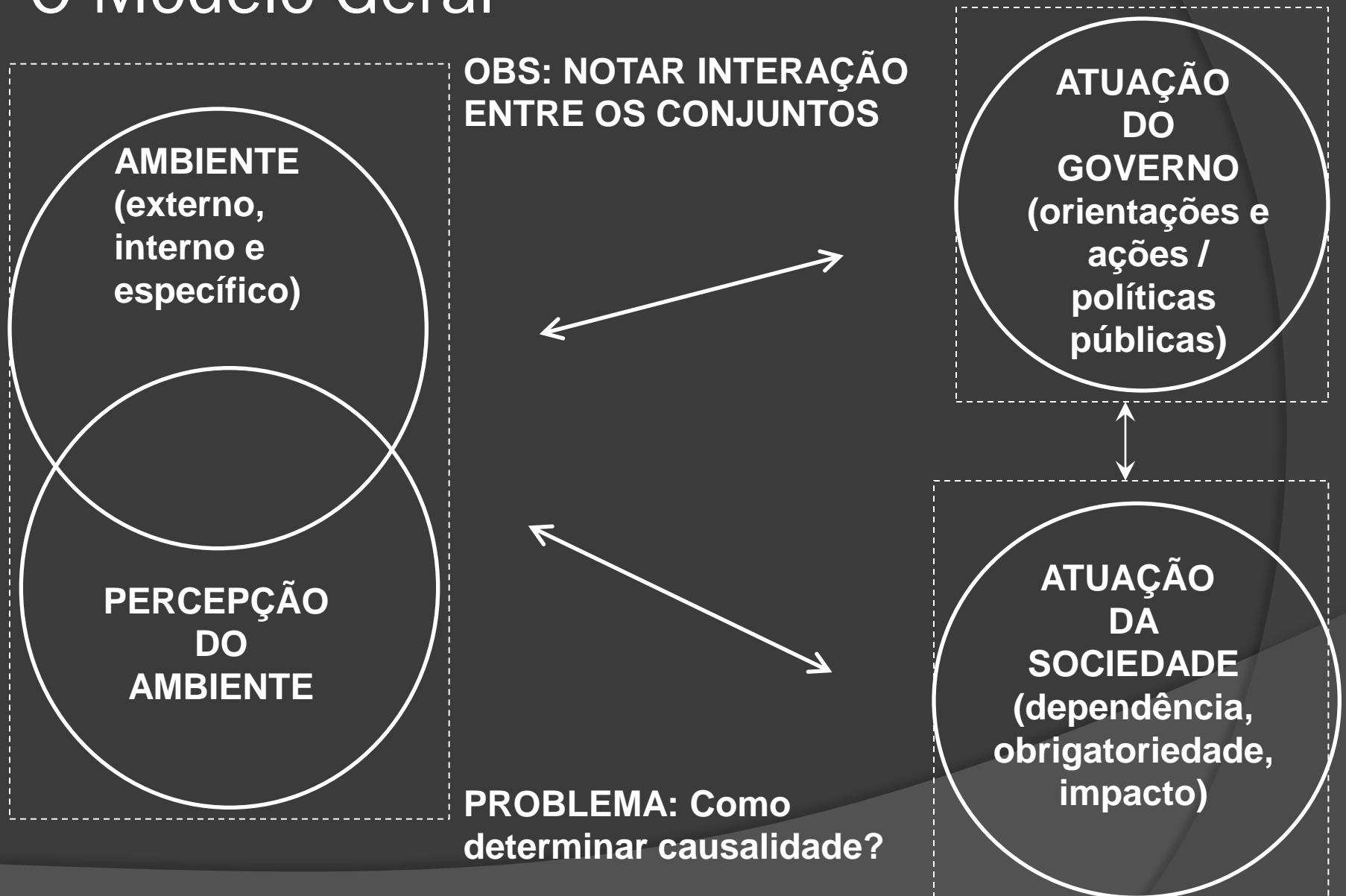
# Modelos de Políticas Públicas I

## O Modelo Geral – Atuação da Sociedade

- A atuação da sociedade é caracterizada pelos seguintes componentes:
  - O grau de dependência da ação governamental por parte da sociedade;
  - O grau de obrigatoriedade em participar do programa (que requer o uso de coerção);
  - A natureza, a dimensão e o grau de dispersão do impacto causado na sociedade

# Modelos de Políticas Públicas I

## O Modelo Geral



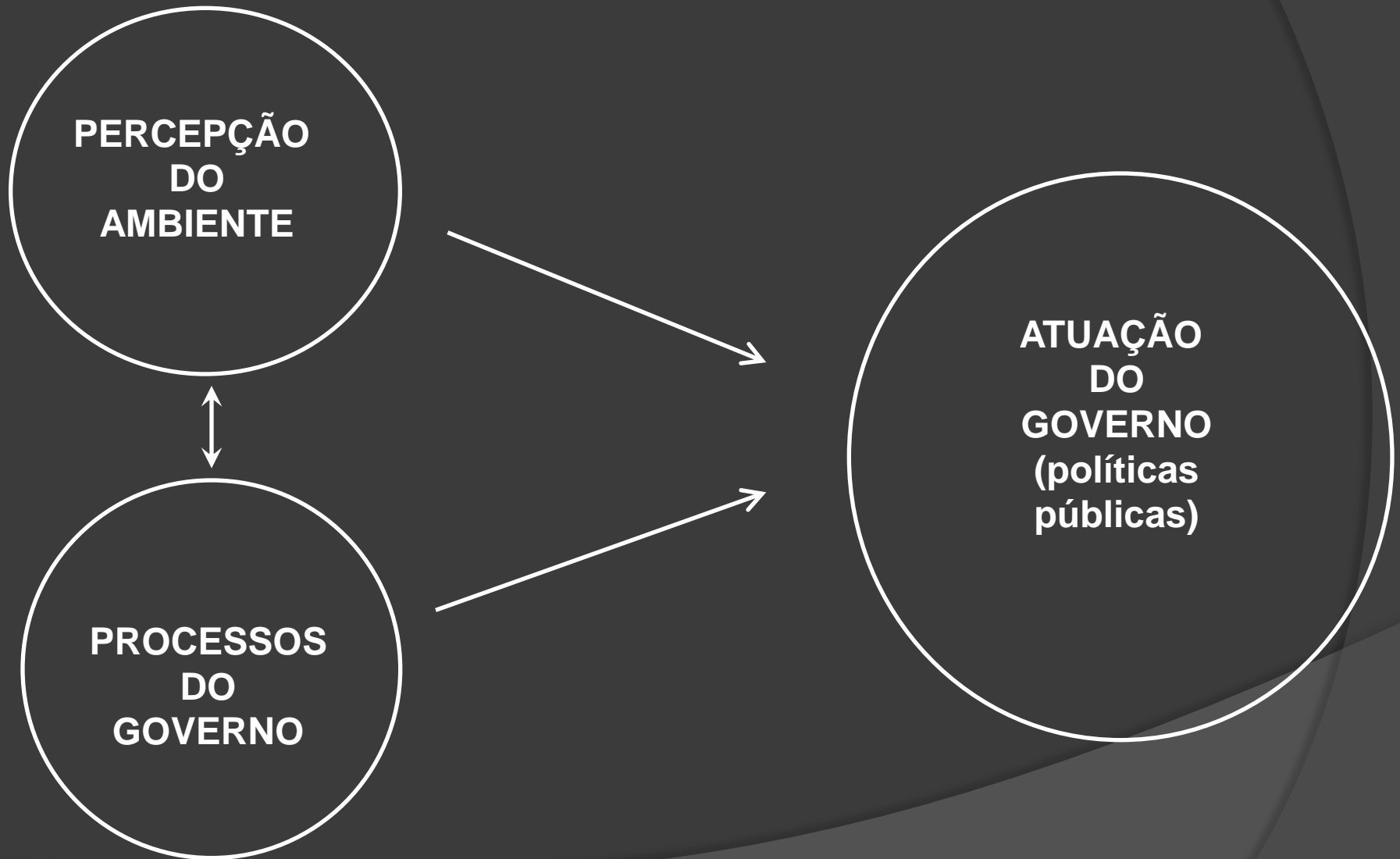
# Modelos de Políticas Públicas I

## O Modelo Baseado na Percepção

- Uma variante mais específica do Modelo Geral é o chamado Modelo Baseado na Percepção.
- Como o nome diz, ele estressa o papel das percepções dos atores sobre o ambiente como determinante das ações governamentais.
- É, portanto, um modelo que privilegia as preferências dos atores diante do ambiente “percebido” por eles.
- Há, portanto, uma clara relação de causalidade em que a atuação governamental é explicada em função das percepções dos atores do ambiente e sua interação com os processos governamentais como causas fundamentais da atuação do governo.

# Modelos de Políticas Públicas I

## O Modelo Baseado na Percepção



# Modelos de Políticas Públicas I

## O Modelo Baseado na Percepção

O Modelo Baseado na Percepção tem as seguintes vantagens:

1. É especialmente útil para explicar como o governo define e decide sobre seus objetivos, metas e sua agenda.
2. Permite acomodar diferentes tipos de iniciativas governamentais (programas, projetos de lei, reformas, acordos, etc.)
3. É também útil para examinar o processo de tomada de decisão no governo e a criação de novos programas governamentais.

As desvantagens são:

1. Não é apropriado para análise do impacto das políticas
2. Envolve fatores de difícil conceitualização e operacionalização (Como definir e mensurar a “percepção? Como comparar a percepção?);
3. Ao privilegiar a percepção dos atores, dificulta comparações intertemporais (estudos longitudinais / históricos);
4. Coleta de dados sobre percepções é difícil e custosa.
5. Pouco consenso sobre teorias e modelos a serem formados na análise da percepção dos atores.

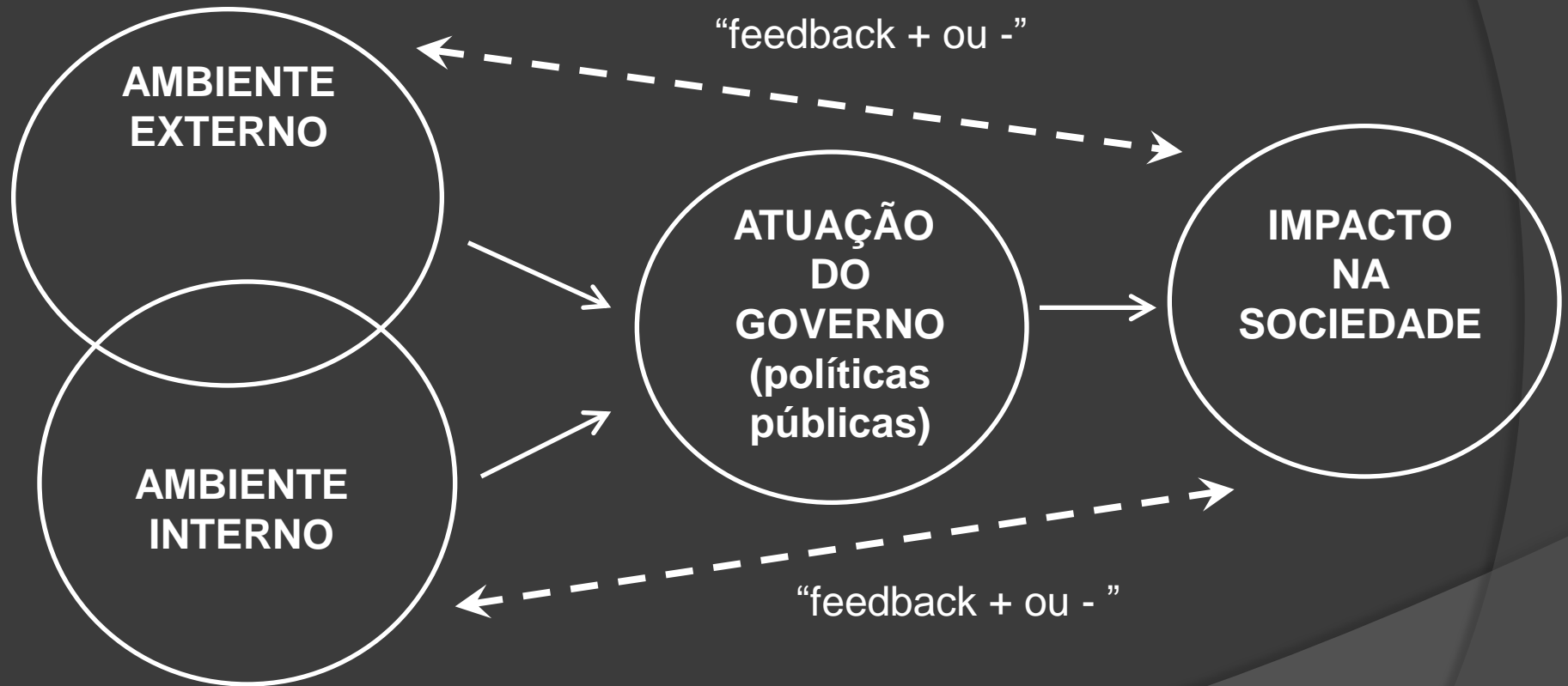
# Modelos de Políticas Públicas I

## O Modelo Baseado na Estrutura

- Privilegia o impacto do ambiente interno e externo como determinante das ações de políticas públicas. Atribui pouca relevância à percepção dos atores ou aos processos governamentais.
- Preconiza “fases” e “padrões” de influência das variáveis estruturais (modos de produção, períodos de acumulação capitalista, grandes pactos sociais ou acordos entre elites, desenvolvimento da globalização, etc.)
- Essas “fases” ou “padrões” criam limites e possibilidades para programas governamentais. Eles também criam determinadas “contradições” nas políticas públicas.
- Muitas análises estruturalistas privilegiam o surgimento de “feedback” positivo (ou negativo) criando “círculos virtuosos” (ou viciosos) nas políticas públicas.
- Exemplos de análises feitas a partir da perspectiva estrutural: “crise fiscal”, “liberalização econômica”, “transformações nas políticas sociais (welfare state)”, “acordos comerciais entre países”, renegociação do pacto federativo, etc..

# Modelos de Políticas Públicas I

## Modelo Estrutural





# Modelos de Políticas Públicas I

## O Modelo Estrutural

O Modelo Estrutural tem as seguintes vantagens:

1. Integra a análise das políticas públicas ao estudo de transformações econômicas, políticas e sociais nos diferentes países
2. É especialmente útil para a análise das mudanças nas políticas, mas pode acomodar também mudanças nos programas governamentais
3. Faz uso de análise de dados longitudinais e análises históricas dos programas e das políticas, permitindo integrar diferentes variáveis e correlacioná-las a diversos eventos

As desvantagens são:

1. Tem pouca utilidade na análise do processo de formação da agenda e no estudo de decisões específicas sobre políticas públicas.
2. Privilegia a análise de dados agregados e movimentos de longo prazo, dificultando comparação entre programas ou situações específicas;
3. Assume um certo grau de determinismo (variável) e pressupõe que fatores pessoais ou eventos particulares devem ser minimizados ou serão invariavelmente absorvidos pelos grandes movimentos estruturais.

# Modelos de Políticas Públicas I

## O Modelo em Estágios

- Preconiza a existência de 5 estágios distintos nos processo de políticas públicas:

*ESTÁGIO 1: Formação da Agenda*

*ESTÁGIO 2: Formulação e Legitimação das Políticas e Programas*

*ESTÁGIO 3: Implementação das Políticas e Programas*

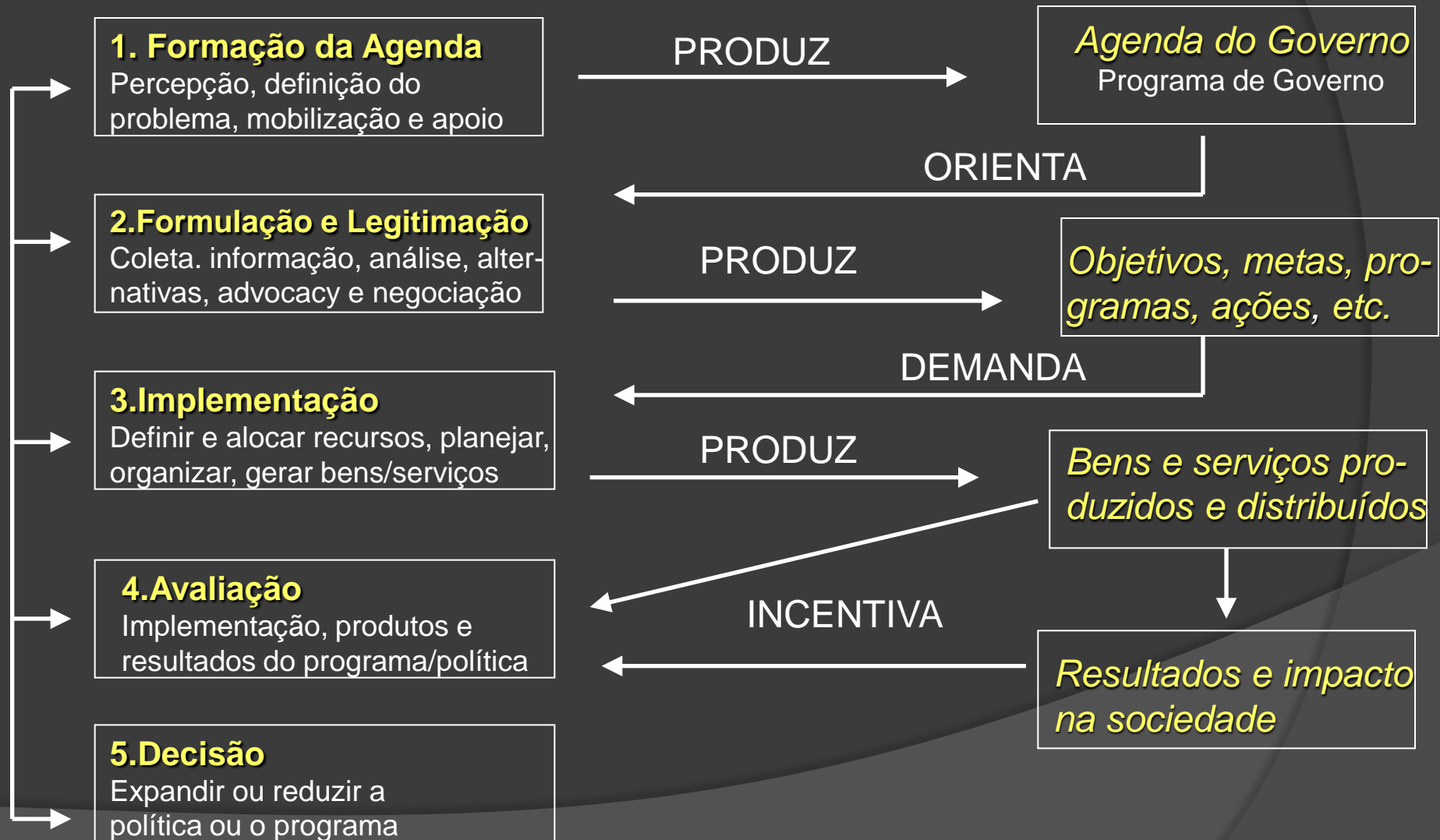
*ESTÁGIO 4: Avaliação*

*ESTÁGIO 5: Decisão (manter/expandir/extinguir)*

- Há variantes desses modelos que preconizam um número maior/menor de estágios. Mas de maneira geral há consenso que converge para os estágios acima definidos.

# Modelos de Políticas Públicas I

## Fluxos no Modelo em Estágios



# Modelos de Políticas Públicas I

## O Modelo em Estágios

Breve descrição dos estágios:

### ESTÁGIO 1: FORMAÇÃO DA AGENDA DO GOVERNO

- ⦿ Processo de seleção dos problemas que comporão a lista de ações a serem implementadas pelo governo.
- ⦿ Envolve questões relativas à determinação da “atenção” do governo e da “saliência” (importância), assim como a “definição” dos problemas.
- ⦿ Grupos de interesse, configuração das arenas políticas e decisórias, a mídia, as promessas e alianças eleitorais, assim como os vieses ideológicos, informacionais e cognitivos têm influência nesse processo.

### ESTÁGIO 2: FORMULAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

- ⦿ Apenas alguns problemas da agenda são transformados em ações governamentais concretas. Há um “hiato” entre a agenda e a prática.
- ⦿ Envolve 4 fases: (i) coleta, análise e disseminação de informações sobre o problema; (ii) construção de alternativas de intervenção; e (iii) construção de coalizões e “advocacy” (grupos de defesa); (iv) negociação e aprovação da proposta (nas diferentes instâncias no Executivo e no Legislativo).
- ⦿ Todas as 4 fases acima são fortemente influenciadas por variáveis políticas

# Modelos de Políticas Públicas I

## O Modelo em Estágios

### ESTÁGIO 3: IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA/PROGRAMA

- ⦿ Uma vez que o programa foi aprovado, cabe implementá-lo. Para tanto é requerida a definição, mobilização e alocação dos recursos necessários (físicos, financeiros, humanos) além de definição da estrutura legal e organizacional, da estrutura de liderança e dos instrumentos/rotinas gerenciais (contratos, convênios, arenas decisórias, etc.)
- ⦿ A definição acima envolve também aspectos políticos importantes e, muitas vezes, programas “aprovados e legitimados” jamais são implementados adequadamente.
- ⦿ Influência dos processos e “heranças” do governo nessa fase.

### ESTÁGIO 4: AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO, PRODUTO E RESULTADOS

- ⦿ Tentativa de atribuir valor ou mérito aos diferentes aspectos do programa com intuito de aperfeiçoá-lo.
- ⦿ Mas como atribuir valor ou mérito? Os conflitos sobre objetos a serem avaliados, os critérios a serem utilizados e as técnicas. Influência da política...

### ESTÁGIO 5: DECISÕES SOBRE O FUTURO DOS PROGRAMAS E POLÍTICAS

- ⦿ Quem decide? Como decide? Com base em que? É uma decisão “aberta”?
- ⦿ Implementação das decisões (mecanismos do tipo “sunshine” e “sunset”)

# Modelos de Políticas Públicas I

## O Modelo em Estágios

O Modelo em Estágios tem as seguintes vantagens:

1. Permite analisar as diferentes fases do processo de políticas públicas de uma forma sistemática.
2. Gera perguntas interessantes e factíveis de serem investigadas
3. Não impõe restrições importantes do ponto de vista conceitual ou metodológico, acomodando diferentes abordagens teóricas ou empíricas.

As desvantagens são:

1. Gera uma percepção equivocada de que os processos de políticas públicas seguem uma ordem sequencial ou cronológica, ignorando as interações existentes.
2. Produz impressão de que “estágios” podem ser analisados isoladamente ou que atores não atuem de maneira estratégica ou prospectiva.
3. Relega fatores estruturais a um plano secundário.

# Modelos de Políticas Públicas II

## Tipologia das Políticas Públicas

- A proposição de tipos de políticas públicas tem sido também muito influente.
- De acordo com essa abordagem, haveria uma inversão de causalidade.
- Tradicionalmente a política “causa” as políticas públicas.
- Adeptos da abordagem baseada na tipologia argumental que o tipo de políticas públicas “causa” a política.

# Modelos de Políticas Públicas II

## Tipologia das Políticas Públicas

Os tipos de políticas públicas mais citados (Theodore Lowi, 1964) são:

- Distributivo** – Distribuição de “novos recursos” para grupos específicos. Pedacos do “bolo” orçamentário que podem ser facilmente alocados para gerar benefícios para os eleitores (emendas parlamentares). Benefícios concentrados e custos dispersos. Congresso tende ser o eixo estruturador dessas políticas. Não há percepção clara de perdedores, mas apenas de ganhadores. Exemplo: distribuição de lotes, subsídios fiscais e investimentos paroquiais, Apoiado por coalizões ocasionais (troca de favores) e implementado por agências específicas sem grande autonomia.
- Regulatório** – Concede direitos ou cria deveres para determinados grupos com intuito de manter a concorrência ou proteger indivíduos ou grupos. Ganhadores e perdedores se confrontam. Apoiado por coalizões ou bancadas específicas, formadas a partir de ampla negociação interna e externa. Exemplo: licenças na área de telecom, lei dos transgênicos, quotas de importação, padrões ambientais ou sanitários, etc.
- Redistributivo** – Retira recursos de determinados indivíduos e os transfere para outros. Há clara percepção de ganhadores e perdedores. Apoiada por coalizões ideológicas, muitas vezes representando determinadas classes. Custos concentrados e benefícios concentrados.

OBS: Posteriormente, Lowi estende seu modelo e inclui uma quarta categoria, a política “constituente” que trata de transformações organizacionais ou institucionais



# Comparação entre Tipos de Políticas Públicas

<b>Distributivo</b>	<b>Regulatório</b>	<b>Redistributivo</b>
<p>a) <b>Foco no indivíduo ou no grupo beneficiado</b>, que pode ser concentrado setorialmente ou regionalmente, e nos “intermediários” (congressistas, líderes de coalizão, etc). Potencial alto de impacto eleitoral. Tende ao clientelismo.</p> <p>b) Tipo de política prevalecente da “<b>troca de favores</b>” entre beneficiários e “intermediários”.</p> <p>c) Tende a ter <b>estrutura de poder centralizada</b>, manipulada por elites com apoio de grupos específicos (favorecidos). Coalizões tendem a ser <b>estáveis</b>.</p> <p>d) Tem especial saliência no Congresso Nacional e no Executivo pelo potencial de retorno eleitoral. Os dois poderes tendem a dividir influência na formulação e implementação.</p>	<p>a) Foco nos grupos ou empresas que buscam obter lucros/reduzir prejuízo com a regulação. Intensidade do lobby é proporcional ao retorno esperado pela regulação. Comportamento do tipo “<b>rent seeking</b>”.</p> <p>b) Possibilidade de formação de grandes coalizões. Barganha entre grupos/empresas é intensa. Setores do Congresso e do Executivo tendem a compor ou acomodar essas coalizões. Coalizões tendem a ser instáveis.</p> <p>c) Tende a ter estrutura de poder <b>policêntrica</b>, com tendência a “<b>equilíbrio vetorial</b>”.</p> <p>d) Tem reduzida saliência no Congresso Nacional. Foco nos Ministérios e nas Agências Descentralizadas.</p>	<p>a) Foco nas associações e grupos penalizados ou beneficiados. “Intermediários” dos penalizados e beneficiários também atuam. Eventualmente, partidos políticos podem mobilizar-se em relação a algumas dessas causas.</p> <p>b) Disputas tendem a ser altamente ideologizadas e polarizadas.</p> <p>c) Coalizões tendem a ser estáveis.</p> <p>d) Pode ter grande saliência no Congresso Nacional. Políticas são administradas por ministérios, normalmente com participação do Congresso e de Grupos de Interesse.</p>

# Modelos de Políticas Públicas II

## Tipologia das Políticas Públicas

Muitas críticas já foram feitas ao uso de tipologias de políticas públicas como forma de modelagem.

As mais comuns são:

1. Há muitas políticas e programas que combinam os três aspectos simultaneamente. Há também política que não se assemelham a nenhum dos modelos apresentados.
2. A percepção de que a relação de causalidade deve ser melhor estabelecida.
3. A perspectiva de que a classificação é pouco útil para estabelecer relações de causalidade bem estabelecidas.

# Análise Econômica do Processo Orçamentário – Uma

## Primeira Abordagem:

### Buscando a Eficiência Alocativa na Busca da Consecução dos Objetivos Autorizados

- ⦿ Um **Programa** é a combinação de determinadas atividades do governo que geram resultados específicos.
- ⦿ **Orçamento Programa** é o sistema de administração das despesas governamentais que objetiva comparar as propostas de todas as agências governamentais autorizadas a perseguir um determinado objetivo
- ⦿ A **Missão** de uma agência governamental é comparável ao produto de uma empresa privada.

# Análise Econômica do Processo Orçamentário – Uma

## Primeira Abordagem:

### Buscando a Eficiência Alocativa na Busca da Consecução dos Objetivos Autorizados

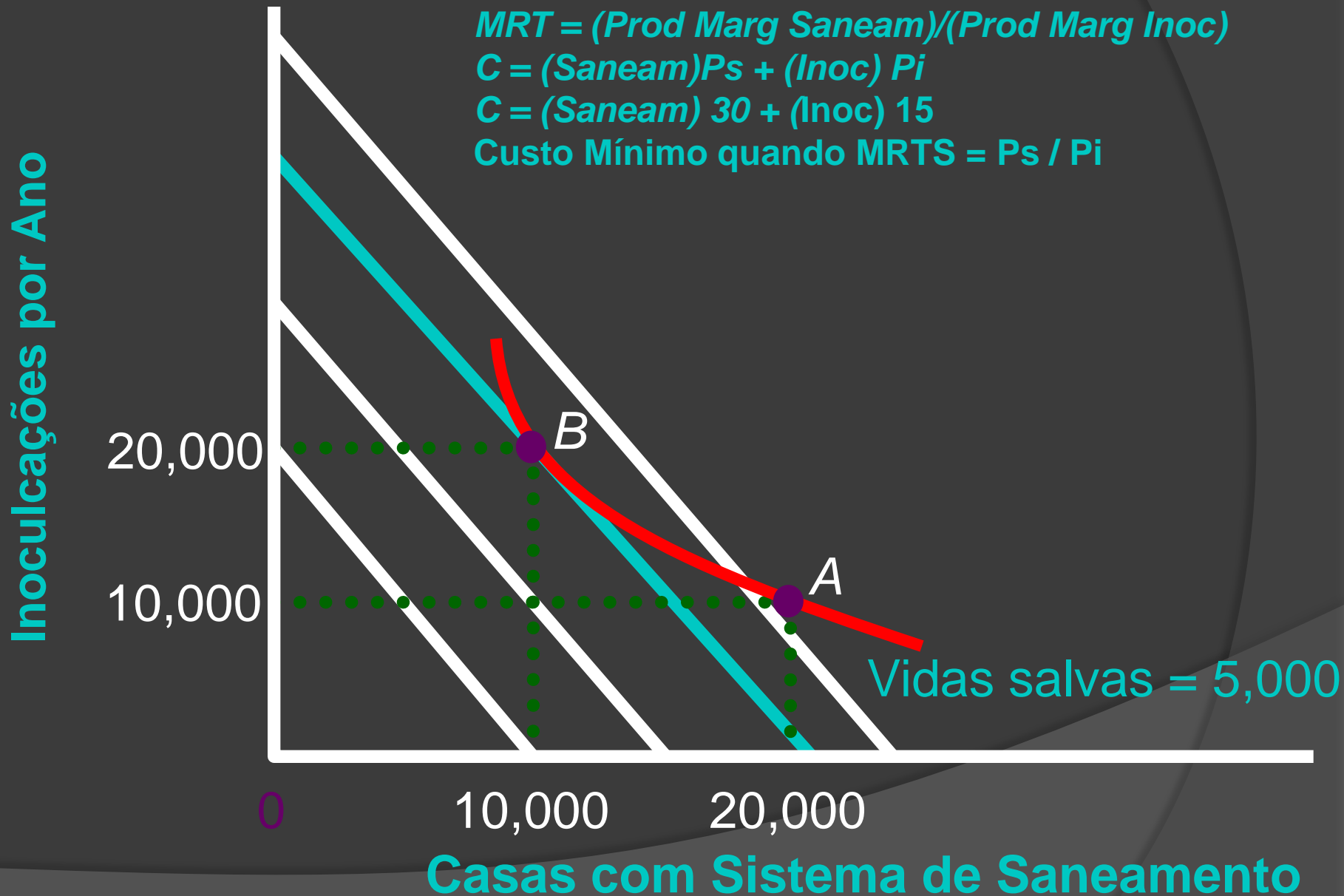
- O **Orçamento Programa** objetiva, à medida do possível, mensurar os resultados das agências em termos quantitativos e permitir uma análise de trade-offs.
- Exemplo: INCA, Programa de Combate a AIDS, Programas de Segurança Veicular, Programa de Segurança no Trabalho, todos têm a mesma missão: preservar a vida humana. Em um bom sistema de orçamento programa, todas as agências relacionadas a esse programa, deveriam estimar os anos de vida humana que seus respectivos programas são capazes de prolongar. Análises de trade-offs poderiam então ser realizadas.
- **No Orçamento Tradicional** a comparação entre diferentes formas de alcançar um determinado objetivo é impossível, já que a análise de trade-offs se torna inviável.

# Análise Econômica do Processo Orçamentário – Uma Primeira Abordagem:

## Buscando a Eficiência Alocativa na Busca da Consecução dos Objetivos Autorizados

- ◎ **Análise de Custo Efetividade** é a técnica para determinar o custo mínimo dos programas governamentais capazes de permitir que determinado objetivo seja alcançado.
- ◎ Exemplo: Em que programas devemos investir para reduzir em 5.000 (número absoluto) a mortalidade infantil, ao longo dos próximos 10 anos? Suponha dois programas:
  - Melhorar o sistema de água e saneamento;
  - Novas campanhas de vacinação

Figura 6.1 Análise de Custo Efetividade



# Orçamento Programa

- A análise baseada no **Custo-Efetividade** permite ao analista verificar os *trade-offs* entre diferentes programas.
- A análise de *trade-offs* são, igualmente, a base da CAM e do Orçamento Programa.
- Mediante a análise de **Custo-Efetividade**, o governo pode reduzir os custos no alcance de determinadas metas, tais como: melhorar as condições nas áreas de saúde, saneamento ou educação.
- O Orçamento Programa também incentiva a existência de **competição entre as agências governamentais por recursos escassos** para alcançar determinados resultados.
- Há também incentivos para a eficiência alocativa e elevação de produtividade no governo
- A chave do Orçamento Programa é agrupar todas as agências governamentais que possuem metas e objetivos similares e estimar os custos de oportunidade para o alcance de uma determinada meta.
- O Orçamento Programa cria condições para que o processo de alocação de recursos no setor público acompanhe a lógica, pelo menos parcialmente, do processo alocativo no setor privado (conforme estudado em microeconomia)

# Orçamento Programa

## Breve histórico

- Orçamento Programa vs Orçamento Classificado por Programas.
- O nome “Orçamento Programa” tem sido atribuído a diferentes tentativas de reformar o processo orçamentário. Na acepção original, que objetivava fomentar “custo-efetividade”, as tentativas têm sido restritas e pouco exitosas.
- Nos 1960s uma variante do Modelo Orçamento Programa foi adotada no EUA, na Administração do Presidente Lyndon B. Johnson, tendo sido cognominada de PPBS (*Planning-Programming-Budgeting System*);
- Nos 1970s uma outra variante foi tentada, na Administração do Presidente Jimmy Carter, e foi chamada de ZBB (“*Zero Base Budgeting*”).
- Tanto o PPBS quanto o ZBB fracassaram, pois o Congresso ignorava as recomendações decorrentes da análise técnica e deliberava sobre a alocação dos recursos orçamentários com base em outros critérios.
- Sistemas inspirados no Orçamento Programa ainda são utilizados em vários estados dos EUA, especialmente na Flórida e em Oregon
- O CBO (*Congressional Budget Office*) dos EUA as experiências recentes de Orçamento Programa concluiu que os sistemas existentes têm tido um efeito muito restrito na melhoria da alocação de recursos no setor público. Por outro lado, têm melhorado muito a transparência das finanças públicas e aperfeiçoado a gestão no governo. Entretanto, os sistemas analisados pelo CBO não adotavam a metodologia de Custo-Efetividade conforme exposta.



# Orçamento Programa Breve histórico – cont.

- ⦿ Vários outros países têm organizado seu orçamento por programas, mas desconhece-se alguma experiência de sucesso do Orçamento Programa, no sentido de uso generalizado da lógica de Custo Efetividade
- ⦿ O Brasil tem sido um inovador na área orçamentária e implementado várias reformas importantes nessa área nos últimos 40 anos. Essas inovações têm sido fruto da criatividade e competência dos especialistas brasileiros, combinada com a capacidade de adaptar as experiências de outros países para a realidade nacional.
- ⦿ No entanto, o país ainda carece de uma experiência de Orçamento Programa, na acepção de custo-efetividade. Seriam as mudanças no PPA um passo nessa direção?

# Análise de Custo-Benefício

- É uma técnica prática para determinar os méritos de diferentes projetos ao longo do tempo, permitindo fazer escolhas.
- Segue uma lógica similar a CAM e ao Orçamento Programa (foco nos *trade-offs entre alternativas*).
- É uma técnica mais antiga, e vem sendo utilizada, pelo menos, desde o início dos século XX na análise de projetos de irrigação nos EUA e na Europa.
- Lei de 1981 (EUA) que obriga que toda a nova regulamentação federal deve ser sujeita a análise de custo-benefício antes de ser aprovada

# Análise de Custo-Benefício

- 3 passos fundamentais da análise de custo-benefício:
  - Passo 1: Enumerar todos os custos e benefícios de um projeto
  - Passo 2: Avaliar os custos e benefícios em termos monetários
  - Passo 3: Estabelecer uma taxa de descontos para os custos e benefícios futuros, permitindo a comparação com os valores do presente

# Passo 1: Enumerando os Custos e Benefícios

- ⦿ **Custos Diretos e Benefícios Diretos** aqueles que podem ser relacionados diretamente aos propósitos do projeto.
- ⦿ **Custos Indiretos e Benefícios Indiretos** aqueles que não estão diretamente ligados aos propósitos do projeto.
- ⦿ **Exemplo: Suponha um Projeto de Irrigação:**
  - Benefícios Diretos : Elevação da produção agrícola resultante da melhoria na irrigação
  - Benefícios Indiretos : Melhoria na fertilidade das terras adjacentes, mas não diretamente atendidas pelo projeto, pela elevação do nível da água (elevação no preço da terra)

## Passo 1: Enumerando os Custos e Benefícios - continuação

### ⦿ Cuidados na Análise Custo-Benefício

- Evitar dupla contagem: contabilizar o preço da terra e a elevação da produção como benefícios diretos das áreas diretamente atendidas pelo projeto
- Contabilizar a expansão do produto e não a transferência de renda. Se elevação no preço da terra é compensada por redução no preço em outros lugares, então não houve efeito líquido. Criação de emprego vs transferência de emprego.

## Passo 2: Avaliando Custos e Benefícios em termos monetários

- ⦿ Alguns custos e benefícios são facilmente contabilizados, mas outros são mais difíceis de mensurar.
- ⦿ Para avaliar os benefícios de um projeto cujo produto será vendido no mercado, pode-se tentar mensurar as variações no excedente do consumidor, como uma aproximação do benefício obtido.
- ⦿ No entanto, há produtos cujo valor de mercado não reflete efetivamente o seu valor social/custo de oportunidade (mercado monopolista, externalidades, subsídios ou impostos). Nessas circunstâncias os preços devem ser corrigidos.
- ⦿ Como medir o efeito de um programa na área de saúde ou na área educacional? Como mensurar o valor da vida humana?
  - Saúde – Elevação de rendimento decorrente de melhores condições de vida
  - Educação – Aumento de rendimento
  - Vida humana – Renda futura ou “diferencial/ “seguro” por aceitar atividade de alto risco”.
- ⦿ Conceito de **Preços Sombra**, que tentam estimar o custo de oportunidade de um determinado benefício ou custo

## Passo 3: Descontando os Benefícios Futuros

### ● Valor Presente

- Valor dos custos e benefícios futuros ajustados pela taxa de juros
- O *PV* de *X* reais a serem recebidos *n* anos a uma taxa de juros *r* é

$$PV = ( X / (1+r)^n )$$

# Fluxo de Descontos

$$PV = \sum_{i=1}^n \frac{X_i}{(1+r)^i}$$

$$PV = \frac{X_1}{(1+r)^1} + \frac{X_2}{(1+r)^2}$$



# Ordenamento de Projetos

- Critério do Benefício Líquido: Rank de acordo com o maior benefício líquido

$$\sum_{i=1}^n (B_i - C_i) / (1 + r)^i$$

- Critério da Relação Custo Benefício: Rank de acordo com a maior relação

$$\frac{\sum_{i=1}^n B_i / (1 + r)^i}{\sum_{i=1}^n C_i / (1 + r)^i}$$

# Ilustrando o Efeito da Taxa de Desconto sobre o Valor Presente

- Projeto 1 gera \$90 em benefícios líquidos imediatamente.
- Projeto 2 gera \$100 daqui há 2 anos.
- Resultados
  - Com 0% de taxa de juros \$100 daqui há dois anos valerá \$100 e o projeto 2 é superior ao projeto 1.
  - Com 5% de taxa de juros \$100 daqui há dois anos valerá \$90.7 e o projeto 2 ainda é melhor.
  - Com 10% de taxa de juros \$100 daqui há dois anos valerá \$82.6 e o projeto 1 passa a ser melhor que o projeto 2.

# Escolhendo a Taxa Social de Desconto

- ⦿ A taxa social de desconto deve refletir o retorno que os recursos aplicados poderiam receber se houvesse uma outra aplicação privada. Em outras palavras, deve ser considerado o custo social de oportunidade dos recursos aplicados.
- ⦿ No setor privado a taxa de juros é igual a  $r$ , portanto, a taxa social de desconto deverá ser, no mínimo, igual a essa taxa (em função da existência de impostos e das distorções no mercado financeiro).
- ⦿ No caso brasileiro, há a referência da taxa de juros a ser paga pelos títulos públicos. O que seria melhor, construir o projeto ou reduzir a dívida? Enquanto a taxa de juros for muito alta, ela se torna uma referência que inibe o investimento em projetos governamentais.
- ⦿ A taxa social de desconto deveria contabilizar também a taxação incidente sobre o retorno dos investimentos privados.

# Ponderando/Desagregando os Benefícios Líquidos

- A análise de custos e benefícios foi desenhada, originalmente, para examinar aspectos apenas relativos à eficiência alocativa. No entanto, com o passar do tempo, a preocupação com a equidade distributiva passou a ser incorporada à análise.
- Essa incorporação pode ser feita ao se ponderar os custos e benefícios incidentes sobre diferentes grupos econômicos ou regiões do país.
- Nesse sentido, a ponderação pode levantar questões tratadas pelo Critério da Compensação e o Critério de Rawls.
- É recomendável que a análise relativa à eficiência seja feita de forma separada a análise relativa aos efeitos distributivos do projeto, permitindo que trade-offs sejam estabelecidos e possam auxiliar na decisão.
- Mas qual o peso deve ser dado a cada grupo ou região?
- Uma forma de contornar esse problema é desagregar os benefícios líquidos, permitindo que o tomador de decisão analise o efeito dos projetos nos diferentes grupos ou regiões.

# Tratamento da Inflação

- Se custos e benefícios forem computados em termos nominais, então a taxa de desconto (juros) a ser utilizada deve se nominal.
- Alternativamente, se custos e benefícios forem computados em termos reais, então a taxa de desconto (juros) deverá ser real (descontada a inflação)
- É fundamental não confundir valores nominais e valores reais na análise .

# ANÁLISE DE CUSTO BENEFÍCIO NA PRÁTICA

## Análise de Infra-estrutura

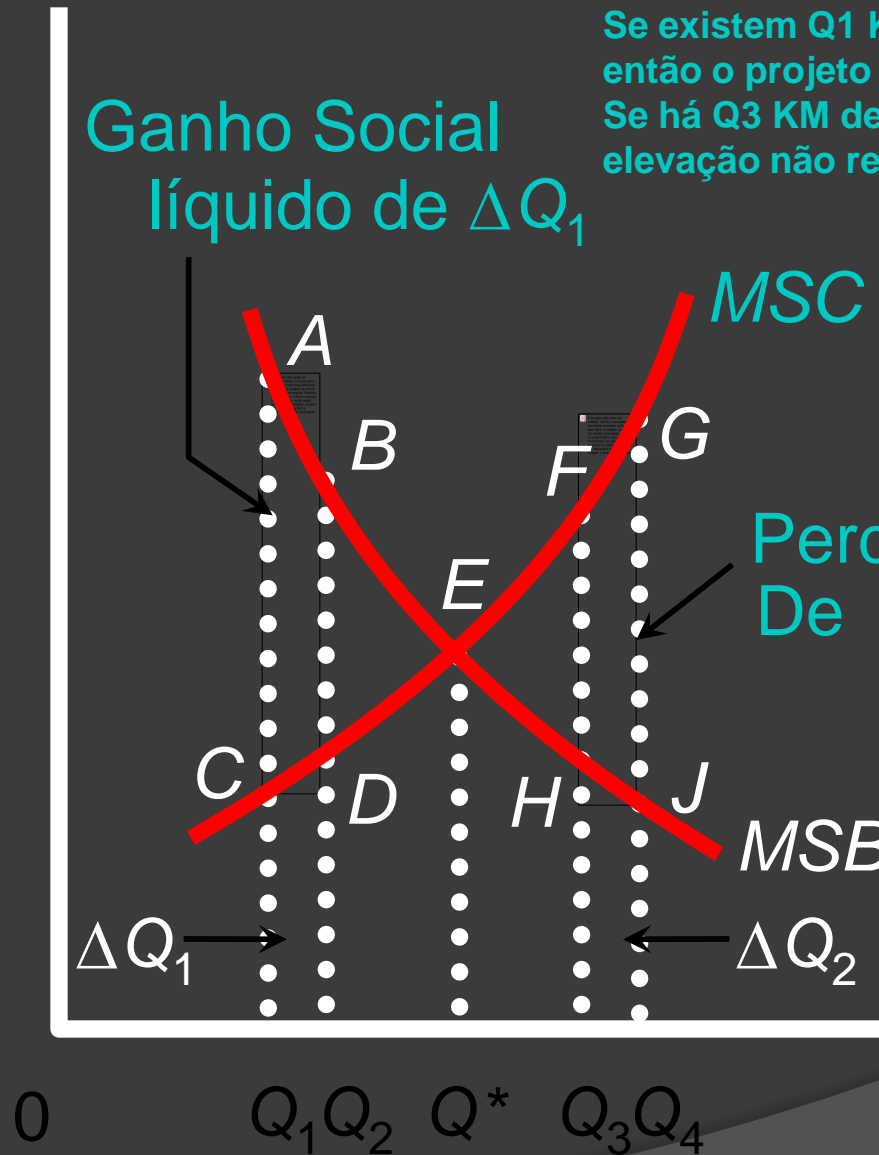
- Estradas
- Pontes
- Aeroportos e Portos
- Energia e Telecomunicações

# Análise de Infra-estrutura em Países em Desenvolvimento

- Vários projetos de infra-estrutura tem sido objeto de análises de custo-benefício, especialmente em países em desenvolvimento. Praticamente todas as agências de fomento internacional e grandes investidores estrangeiros requerem esse tipo de análise.
- Nos projetos na área agrícola, por exemplo, há indicações de que as taxas de retorno tendem a ser consideravelmente grandes (estima-se em 17% e comparação com uma média de 10%).
- Mas grandes projetos agrícolas costumam deslocar as populações residentes nas regiões, causar desemprego e podem resultar em impacto ambiental importante. Esses custos devem ser computados em uma análise de custos e benefícios adequada.
- Alguns projetos de infra-estrutura na área agrícola têm promovido o bem estar dos grupos mais pobres da população, melhorando a sua capacidade de comercializar sua produção e contribuindo para a melhor distribuição de oportunidades e de renda. Esses benefícios podem ser ponderados e considerados na análise.

# Análise de Custo e Benefício e Eficiência

Custo e Benefício Social Marginal



Se existem  $Q_1$  KM de estradas pavimentadas, então o projeto resulta em um ganho líquido  
Se há  $Q_3$  KM de estradas pavimentadas, a elevação não resulta em benefícios líquidos

Ganho Social líquido de  $\Delta Q_1$

Perda social líquida De  $\Delta Q_2$

KM de Estradas Pavimentadas por Ano



# Análise de Custo e Benefício

## Construção de um Açude

	Ano							
Custos	1	2	3	4	5	6	...	N
Engenharia+Planejamento	E							
Construção + Material	F <sub>1</sub>	F <sub>2</sub>	F <sub>3</sub>	F <sub>4</sub>	F <sub>5</sub>			
Manutenção						M <sub>6</sub>	...	M <sub>N</sub>
Perda na Agricultura	A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	A <sub>3</sub>	A <sub>4</sub>	A <sub>5</sub>	A <sub>6</sub>	...	A <sub>N</sub>
Custos Ambientais	R <sub>1</sub>	R <sub>2</sub>	R <sub>3</sub>	R <sub>4</sub>	R <sub>5</sub>	R <sub>6</sub>	...	R <sub>N</sub>
Custo Total	C <sub>1</sub>	C <sub>2</sub>	C <sub>3</sub>	C <sub>4</sub>	C <sub>5</sub>	C <sub>6</sub>	...	C <sub>N</sub>
Benefícios								
Ganho na Agricultura						A <sub>6</sub>	...	A <sub>N</sub>
Ganho Ambiental						R <sub>6</sub>	...	R <sub>N</sub>
Benefícios Totais						B <sub>6</sub>	...	B <sub>N</sub>

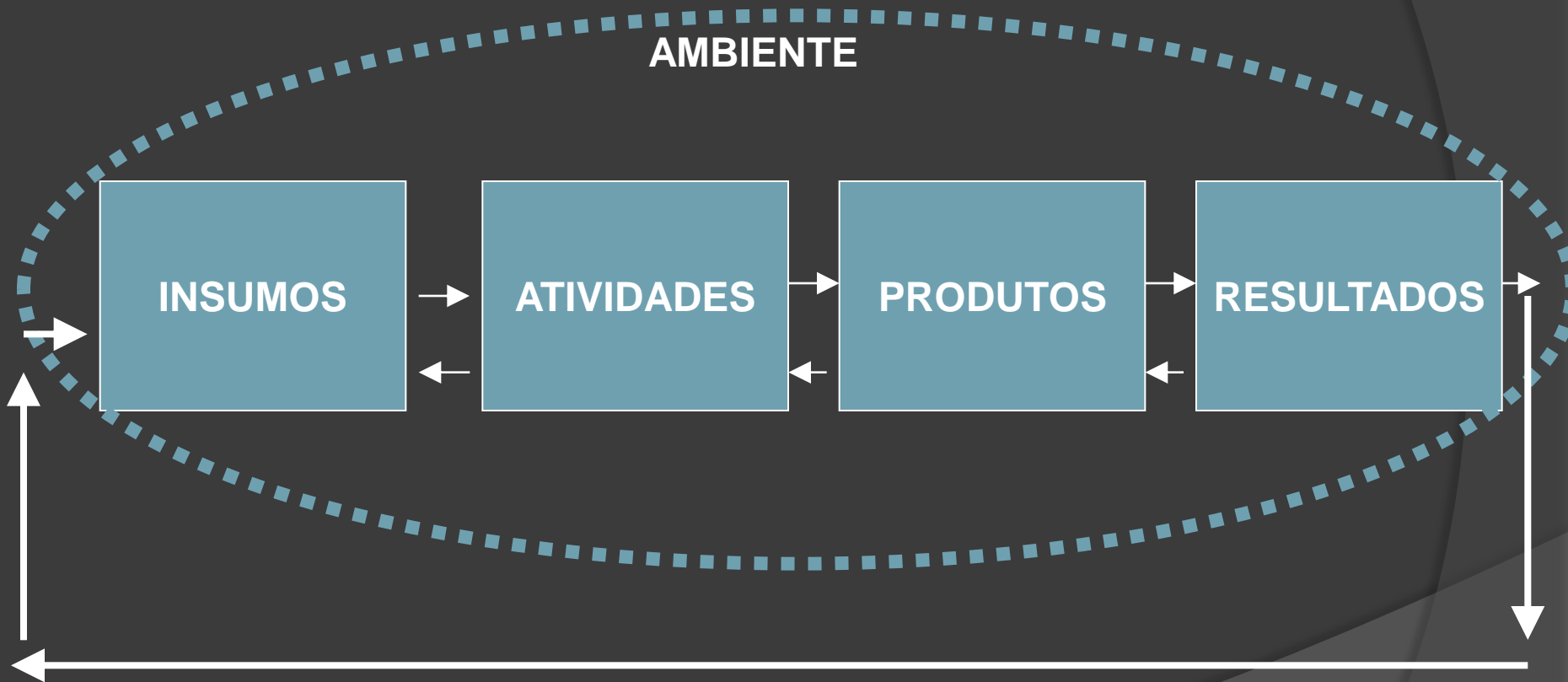
# Papel da Análise de Custo-Benefício no Orçamento

- Instrumento útil para auxiliar na tomada de decisão, forçando o detalhamento e tentativa de quantificação de custos e benefícios
- Dificuldade na mensuração de custos e benefícios.
- A distribuição dos benefícios tem um papel muito importante na forma como os programas devem ser financiados (critério da compensação)

# Decisão como CAS.

- ⦿ Processo decisório pode assim ser percebido como um CAS (Complex Adaptive System).
- ⦿ Um CAS obtém informações sobre si mesmo e sobre o ambiente e busca alcançar determinados objetivos com base nessas informações.
- ⦿ Indivíduos se deparam com o “ambiente da tarefa” (*task environment*), que se referem às oportunidades e restrições que enfrenta para atingir seus objetivos.
- ⦿ Em função do ambiente da tarefa o indivíduo elege estratégias a serem adotadas. Na eleição dessas estratégias o indivíduo reage aos incentivos que são gerados.
- ⦿ Mas apenas a interação entre objetivos e ambiente é suficiente para explicar as estratégias adotadas? E se o indivíduo processa as informações sobre seu ambiente com base em viés ou de forma equivocada?

# Uma visão sistêmica do Programa como um CAS



# Adaptação e Sistemas Cognitivos

- Indivíduos então se adaptam não apenas à situação que se deparam, mas também às suas características específicas (canais)
- A hipótese de que existe um “equipotencial de aprendizagem” aos incentivos fica assim prejudicada. No entanto, é essa a hipótese que pauta grande parte das teorias e políticas públicas.

# Pontos principais

1. Comportamento humano é adaptativo e voltado para a consecução de objetivos;
2. Há características biológicas que limitam a capacidade cognitiva, que geram viés na forma de perceber e processar informação;
3. Organizações auxiliam na adaptação e superação das limitações cognitivas individuais;
4. No entanto, organizações e instituições não eliminam as limitações e distorções;
5. Como consequência, informações podem ser processadas de forma idiossincrática, e os resultados da influência das instituições podem ser episódico e fragmentado.

# “Contabilidade mental”

- Uma manifestação típica desse comportamento é a existência de comportamento “quase-racional” e a formação de contas mentais.
- Estudos de economia experimental e finanças comportamentais demonstram violações dos princípios de transitividade na escolha individual.
- Memória de curto e longo prazo também com efeito na formação das contas mentais.

# Racionalidade limitada

- ⦿ Racionalidade limitada NÃO É:
  - Simplesmente um conjunto de heurísticas no processo decisório;
  - Não é um conjunto perverso de “erros” na decisão;
  - Não viola necessariamente o pressuposto da maximização;
- ⦿ Racionalidade limitada preconiza indivíduos que são claramente orientados para a consecução de seus objetivos, mas que enfrentam limitações cognitivas e adaptativas no ordenamento de suas preferências e no processo de escolha.
- ⦿ Racionalidade limitada preconiza a existência de respostas preparadas (previamente definidas culturalmente ou socialmente) e um processo de deliberação (escolha) sobre quais dessas respostas serão adotadas.



# Problemas tradicionais da escolha

- ⦿ Risco e incerteza
- ⦿ Multi-atributos
- ⦿ Busca
- ⦿ Ilusões cognitivas e enquadramento (framing)
- ⦿ Atributos incomensuráveis
- ⦿ Escolha dos meios
- ⦿ Atualização das informações
- ⦿ Ambiguidade e complexidade do ambiente

# Ineficiências adaptativas

- Intervalos e lags de reconhecimento, interpretação e atuação
- Dependência da trajetória
- Adaptação mútua e co-evolução
- Equilíbrio múltiplo (várias possíveis soluções e busca de soluções mais próximas)

# Orçamento e Avaliação de Performance

Vários países hoje tem feito tentativas de aproximar os processos avaliativos e o orçamentários. Para tanto utiliza-se variantes do sistema chamado “orçamento performance.” Essa tendência é alimentada pela percepção de que os gastos públicos dificilmente geram os resultados esperados. Prevalece uma tendência incrementalista e uma carência em relação às diferentes formas de “accountability” (obrigação ou desejo de aceitar a responsabilidade ou prestar contas).

# Orçamento e Avaliação de Performance

Esse sistema ganha diferentes formatos, mas é marcado pelas seguintes práticas mais comuns:

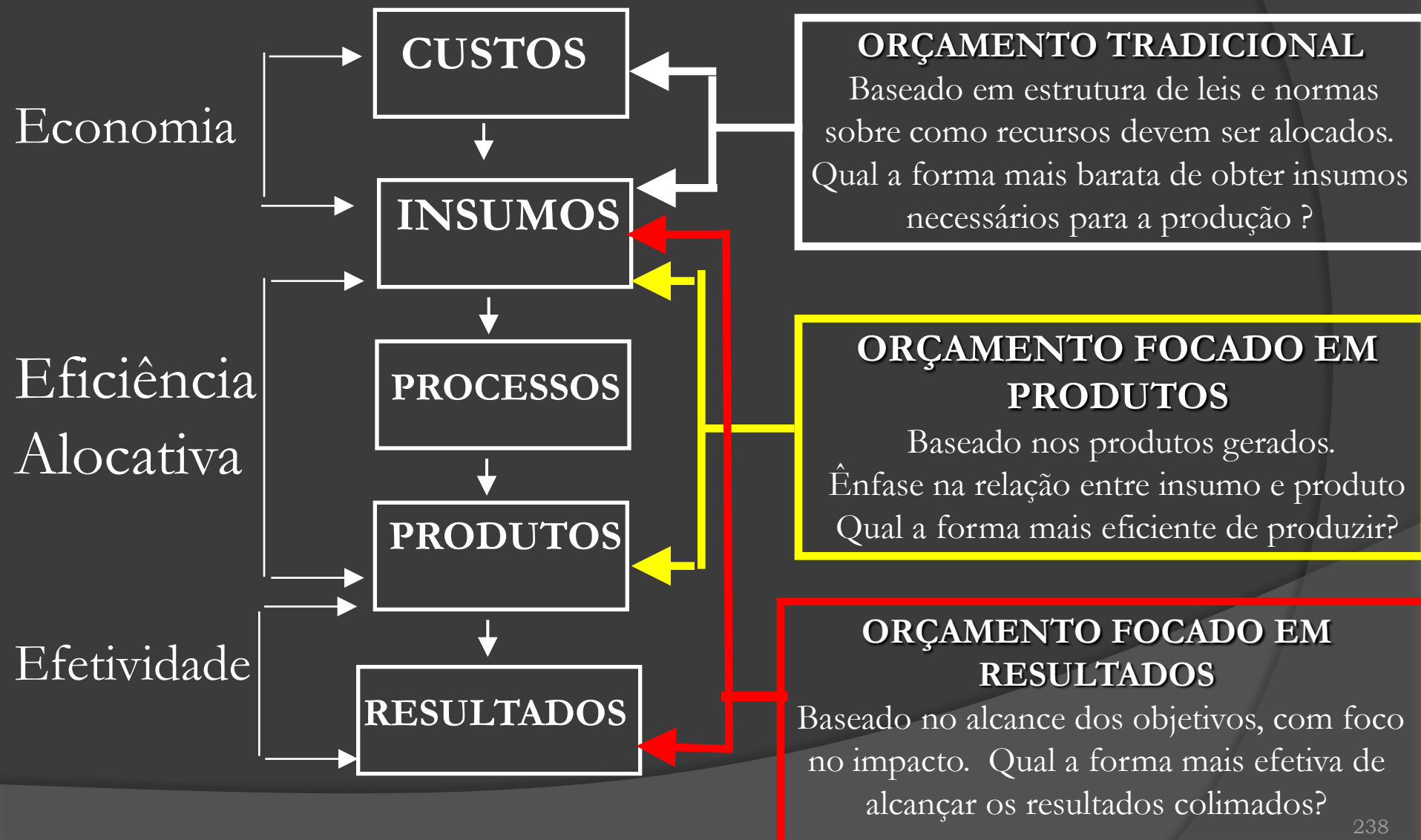
1. Classificação das despesas em programas;
2. Definição de metas para produtos e resultados que estão diretamente vinculadas ao montante de despesa a ser realizado;
3. Acordos formais (ou contratos de gestão) que vinculam a concessão de recursos ao alcance de determinadas metas;
4. A utilização de formulas e matrizes para distribuição de recursos e fundos suplementares com base em critérios associados aos produtos ou aos resultados;
5. Concessão de bônus ou incentivos quando metas de qualidade ou resultados são atingidos;
6. Procedimentos para agregar indicadores de performance no processo de decisão sobre alocação de fundos.

# Orçamento e Avaliação de Performance

As 6 obrigações fundamentais para a accountability:

1. Demonstrar que faz uso dos seus poderes de maneira apropriada;
2. Demonstrar que estão trabalhando para a consecução das prioridades do órgão ao qual estão vinculados
3. Dever de apresentar os resultados e ter sua performance mensurada e avaliada
4. Administrar de maneira eficiente e efetiva os recursos disponibilizados e os resultados gerados
5. Garantir a qualidade dos programas e serviços produzidos
6. Atender ao interesse público.

# Orçamento e Avaliação de Performance



## Orçamento e Avaliação de Performance

Existe uma série de possibilidades em que a despesa pública pode não gerar a performance esperada. É importante identificar a origem dessa falha, com intuito de também identificar as possíveis formas de remediação. Por exemplo:

- ⦿ **Ineficiência técnica** – quando os insumos não são combinados de maneira ótima e, portanto, é possível reduzir a quantidade de insumo utilizado sem reduzir a quantidade de produto gerado.
- ⦿ **Ineficiência econômica** – insumos geram uma estrutura de custos que não é ótima do ponto de vista econômico, portanto alterando a combinação de insumos pode-se elevar a produção sem elevar os custos.
- ⦿ **Inefetividade técnica** – Embora os recursos sejam alocados eficientemente (no sentido técnico ou econômico), os produtos e serviços não atendem aos objetivos esperados.
- ⦿ **Inefetividade econômica** – Embora os recursos sejam alocados eficientemente e os objetivos estejam sendo alcançados, a efetividade poderia ser mantida ou elevada a um custo menor pela realocação de insumos.

# Políticas Públicas e Custos Transacionais

- ⦿ Políticas públicas então envolve um problema de “ação coletiva”, que demanda a participação de uma “comunidade”, formada por atores individuais e coletivos.
- ⦿ A interação desses atores gera uma “rede” que produz e implementa as alternativas para as políticas públicas.
- ⦿ Essa rede requer:
  - Coordenação,
  - Cooperação,
  - Comunicação
- ⦿ A tentativa de harmonizar esses elementos gera grande parte dos “custos transacionais” de uma política pública.
- ⦿ Políticas públicas como um nexo de contratos entre diversos atores individuais e coletivos, que se encarregam do planejamento, financiamento, gestão, execução e avaliação da política.



# Análise de Políticas Públicas

- ⦿ A Análise de Políticas Públicas é, portanto, uma tarefa que combina diversas técnicas de pesquisa social e um conhecimento especializado da área sendo analisada.
- ⦿ Embora as políticas públicas tenha avançado como área de investigação ela é, na verdade, uma combinação de diversas vertentes do conhecimento.
- ⦿ Diferenças entre abordagens diferentes, mas complementares:
  - Análise das Políticas Públicas - objetiva compreender a origem, a dinâmica, o contexto das políticas públicas
  - Análises para as Políticas Públicas – objetiva propor, acompanhar ou modificar uma política pública.
- ⦿ Toda análise das políticas públicas serve para as políticas públicas? E o contrário, sempre ocorre?

# Organização das Políticas Públicas

- Na prática, a organização das políticas públicas ocorre mediante o estabelecimento de uma estrutura de incentivos e recompensas, dentro de um sistema de governança específico.

# Políticas Públicas

*O estudo das políticas públicas ocorre a partir do reconhecimento de que a organização da sociedade depende das instituições (estrutura de incentivos e recompensas estabelecida pela sociedade).*

**Equação fundamental** (Charles Plott).

*preferências x instituições → resultados.*

# Instituições em Políticas Públicas: Perguntas Fundamentais

- Como surgem as instituições?
- Como evoluem ao longo do tempo?
- De que forma concreta ela afeta a atividade econômica?
- Como elas contribuem para a governabilidade democrática?
- Elas fomentam a eficiência alocativa?
- Que impacto produzem sobre a equidade distributiva?

# Coordenação, Cooperação e os Direitos de Propriedade

- Em muitos casos normas e costumes resolvem os problemas de coordenação, no entanto, para o bom funcionamento da economia são necessários mecanismos compulsórios e implementados de forma efetiva.
- Em uma economia capitalista, os direitos de propriedade compõem esse mecanismos. Eles auxiliam na coordenação da atividade produtiva, garantindo a remuneração daqueles que produzem e comercializam.
- Com isso, evita-se a multiplicidade de conflitos que impeçam a cooperação entre trabalhadores, produtores e consumidores.

# Dois problemas do design das políticas públicas

- ⦿ Dois problemas fundamentais das políticas públicas:
  - A governança das políticas públicas – os mecanismos que a sociedade utiliza para diagnosticar necessidades, formular e negociar políticas públicas e resolver os conflitos que possam surgir entre as partes envolvidas
  - Os incentivos e instrumentos das políticas públicas – os instrumentos, regras e incentivos estabelecidos para gerar políticas públicas
- ⦿ Tese central de que o foco centrado apenas em incentivos é insatisfatório. Há que se pensar na estrutura de governança das políticas públicas e como esta pode influenciar o comportamento dos agentes econômicos.
- ⦿ A análise centrada na governança das políticas públicas é que diagnostica os custos transacionais importantes e estabelece as bases para que o arcabouço institucional se torne uma variável central da análise.

# Governança e Incentivos

- ⦿ A estrutura de governança e os incentivos são variáveis que podem ser selecionadas e modificadas pelos tomadores de decisão. No entanto, as escolhas são restritas pelo chamado “patrimônio institucional” que o país já possui.
- ⦿ O patrimônio institucional determina as formas e a severidade dos problemas de políticas públicas que enfrentam os diversos países.

# Patrimônio Institucional e Governança das Políticas Públicas

- ◎ 5 elementos fundamentais compõem o patrimônio institucional de um país:
  - Instituições legislativas e executivas – sistemas eleitorais, mecanismos de escolha dos tomadores de decisão e bases do relacionamento entre os dois poderes.
  - Instituições judiciárias – mecanismos para escolha dos juízes, estrutura interna do judiciário, imparcialidade para resolver disputas entre as partes, inclusive em causas contra o governo.
  - Tradições e normas sociais comumente aceitas – cultura, princípios e tradições que condicionam o comportamento dos indivíduos
  - Conflitos e disputas dentro da sociedade, inclusive o papel da ideologia
  - As capacidades administrativas do Estado



# Patrimônio Institucional e Governança das Políticas Públicas

## Exemplos:

- Divisão de poder e autoridade entre os 3 poderes, assim como a independência dos mesmos, garante a probidade e reduz o risco de arbitrariedade e oportunismo nas decisões.
- Um país com um sistema constitucional claro, factível de ser implementado e crível, torna o ambiente das políticas públicas menos ambíguo e mais estável.
- Sistemas bicamerais com competências e incentivos eleitorais distintos facilitam a independência das decisões e dificultam o oportunismo administrativo.
- Sistema eleitoral proporcional que garante representação de minorias permite uma maior distribuição e dispersão de poder
- Um sistema federativo bem delineado, com capacidade de descentralizar de maneira efetiva atribuições e competências também facilita a articulação e decisão.
- Sistema judiciário independente, capaz e efetivo garante implementação adequada das leis administrativas e imparcialidade na resolução de conflitos.

# Patrimônio Institucional e Incentivos e Regras nas Políticas Públicas

- Capacidade administrativa, por exemplo, é fundamental no desenho, implementação, monitoramento e avaliação dos incentivos e normas nas políticas públicas. Incentivos complexos não podem ser implementados em países que carecem de capacidade administrativa.
- Ausência de coordenação política e ênfase em políticas distributivas, influenciam, sobremaneira, o tipo de incentivos regulatórios que podem ser implementados.
- Países onde o comportamento oportunista não pode ser coibido de maneira adequada, faz com que se opte por estruturas e regras de políticas públicas mais rígidas e, muitas vezes, menos efetivas.

# Conclusão

- ⦿ “O que é crucialmente importante para o sucesso das políticas públicas é o quão bem se ajusta às instituições nacionais e a infraestrutura de políticas públicas existentes. Se um país estabelece políticas que são incompatíveis com suas instituições, os objetivos colimados pelas políticas públicas não serão alcançados, gerando espaço para oportunismo, populismo e grande decepção sobre o papel do Estado.”
- ⦿ Há, portanto, que se conceber medidas que visem não apenas à formulação de políticas públicas específicas, mas também a criação de uma infraestrutura de políticas públicas, composta de um estrutura de governança e um conjunto de incentivos e regras que permitam:
  - O diagnóstico adequado dos problemas sendo enfrentados
  - A proposição das soluções adequadas para solucionar esses problemas
  - A capacidade de implementar essas soluções de forma efetiva.

# Burocracia – Várias Definições

- ⦿ Termo burocracia define, a rigor, os funcionários do governo ou servidores públicos civis.
- ⦿ Marx atribui ao termo uma acepção negativa, “o círculo que ninguém escapa”. Alguns autores marxistas também apresentavam perspectiva crítica, especialmente o debate entre Rosa de Luxemburgo e Lênin.
- ⦿ A análise de Weber fundamenta o estudo da burocracia como “um tipo de domínio” típico do Estado Moderno, marcado por relações de legitimidade legais e um aparato administrativo orientado por regras e procedimentos “claros” e “racionais”.
- ⦿ Apenas da diversidade de abordagens, permanece comum a percepção de que o burocrata deveria buscar o “interesse público” e ser totalmente desprovido de preocupações pessoais e particulares. Homens ilustrados, guiados pelo interesse de servir ao público.
- ⦿ Por outro lado, é comum pensar que as demais categorias profissionais são formadas por indivíduos cujas preferências que incluem argumentos relacionados ao bem estar pessoal ou do grupo ao qual faz parte.
- ⦿ Afinal de contas, como analisar o comportamento burocrático? Trata-se de um comportamento político único, distinto dos demais atores políticos?

# Considerações Motivacionais

- William Niskanen, em texto publicado em 1971, propõe que o chefe de um bureau governamental (agência, secretaria, ministério, etc) deveria ser considerado, do ponto de vista conceitual, da mesma forma que um chefe de um bureau em uma empresa privada.
- Com base nessa analogia, Niskanen propõe que o objetivo do chefe do bureau seria maximizar o orçamento do órgão que ele dirige.
- Mas por que a maximização do orçamento seria tão importante?

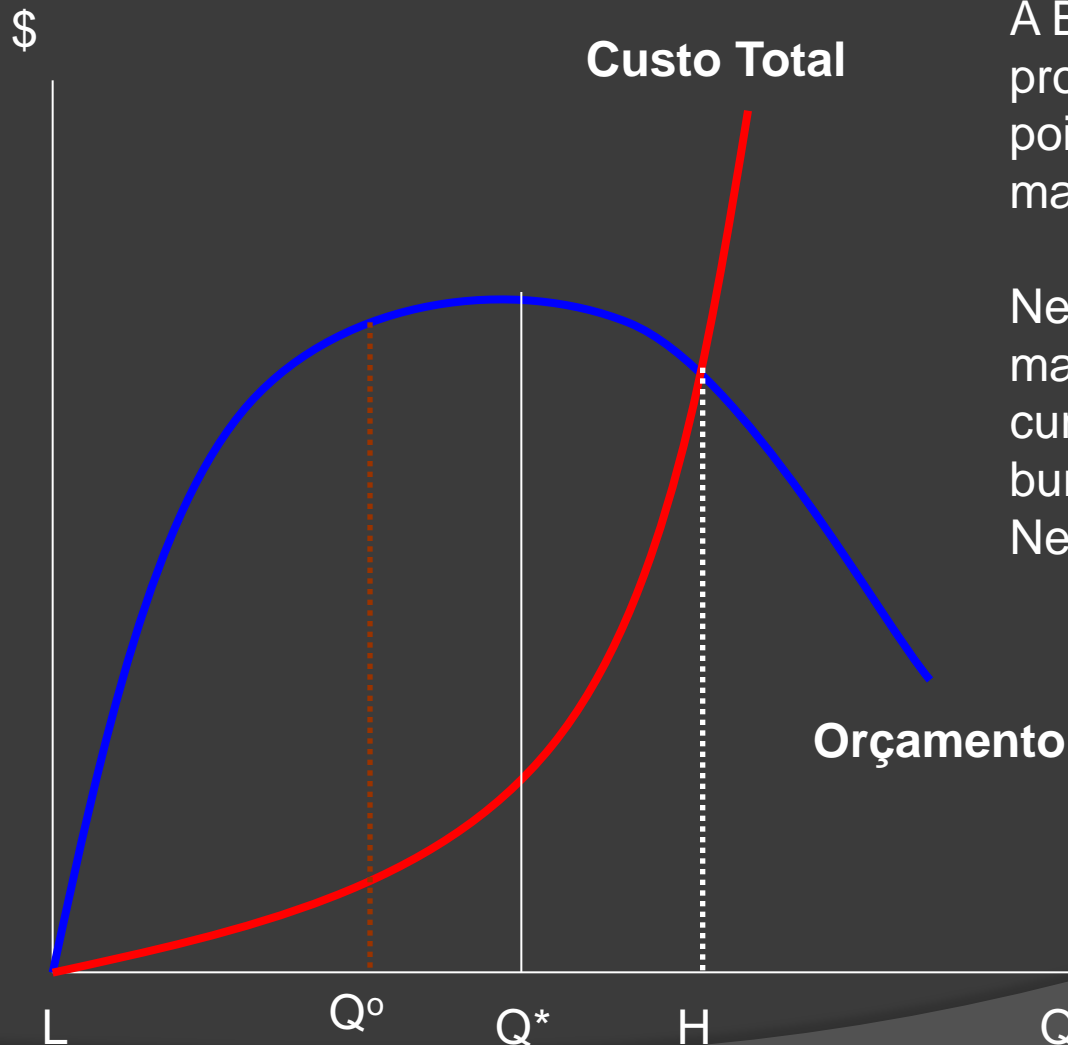
# Burocrata Niskaniano

- As razões para a busca da maximização do orçamento do bureau seriam:
  - O salário (direto e indireto) do chefe do bureau está diretamente relacionado ao tamanho da agência que ele dirige.
  - A gestão de um grande orçamento, com muitos funcionários e projetos sendo administrados, dá ao chefe do bureau mais prestígio e respeito junto aos demais dentro do governo (mais contatos, mais influência, maior publicidade ao seu nome, maior satisfação para o ego pessoal, etc).
- A percepção de Niskanen não é necessariamente cínica ou egoísta. Ele reconhece que muitos funcionários públicos têm um sentido de “missão” e de servir ao público. Muitos na área de segurança, saúde, defesa, educação, políticas sociais, C&T, etc, têm um compromisso genuíno com os terceiros.
- Mas à medida em que ascendem aos cargos de direção, ele passa a considerar questões estratégicas que afetam ao seu bureau e a si mesmo. Essas questões acabariam por influenciar, de maneira importante, suas decisões. Considere as diferenças entre demandas, pressões e decisões entre a professora primária e o Ministro da Educação, ou a enfermeira no hospital público e o secretário da saúde no DF.

# O Modelo Niskaniano

- Niskanen propõe um modelo para analisar o comportamento burocrático. Esse modelo preconiza a interação entre dois atores fundamentais:
  - **Legislativo** – demanda produtos e resultados gerados pela burocracia (crianças na escola, ruas asfaltadas, criminosos na prisão, etc.) Assume-se que os benefícios gerados são decrescentes, portanto a disposição por pagar pela 100<sup>a</sup> nova escola pública a ser construída em um ano é menor do que a disposição por pagar a 1<sup>a</sup> nova escola construída naquele mesmo ano. (Benefício marginal decrescente)
  - **Burocracia** – produz o que é demandado pelo legislativo, desde que os recursos sejam disponibilizados. A produção desses bens é sujeita a processos que apresentam custos marginais crescentes, ou seja, para encontrar e negociar com os professores e médicos para trabalharem na 1<sup>a</sup> nova escola construída é mais barato do que fazer o mesmo na 100<sup>a</sup> nova escola construída. (Retornos marginais decrescentes)

# Modelo Niskaniano - Continuação



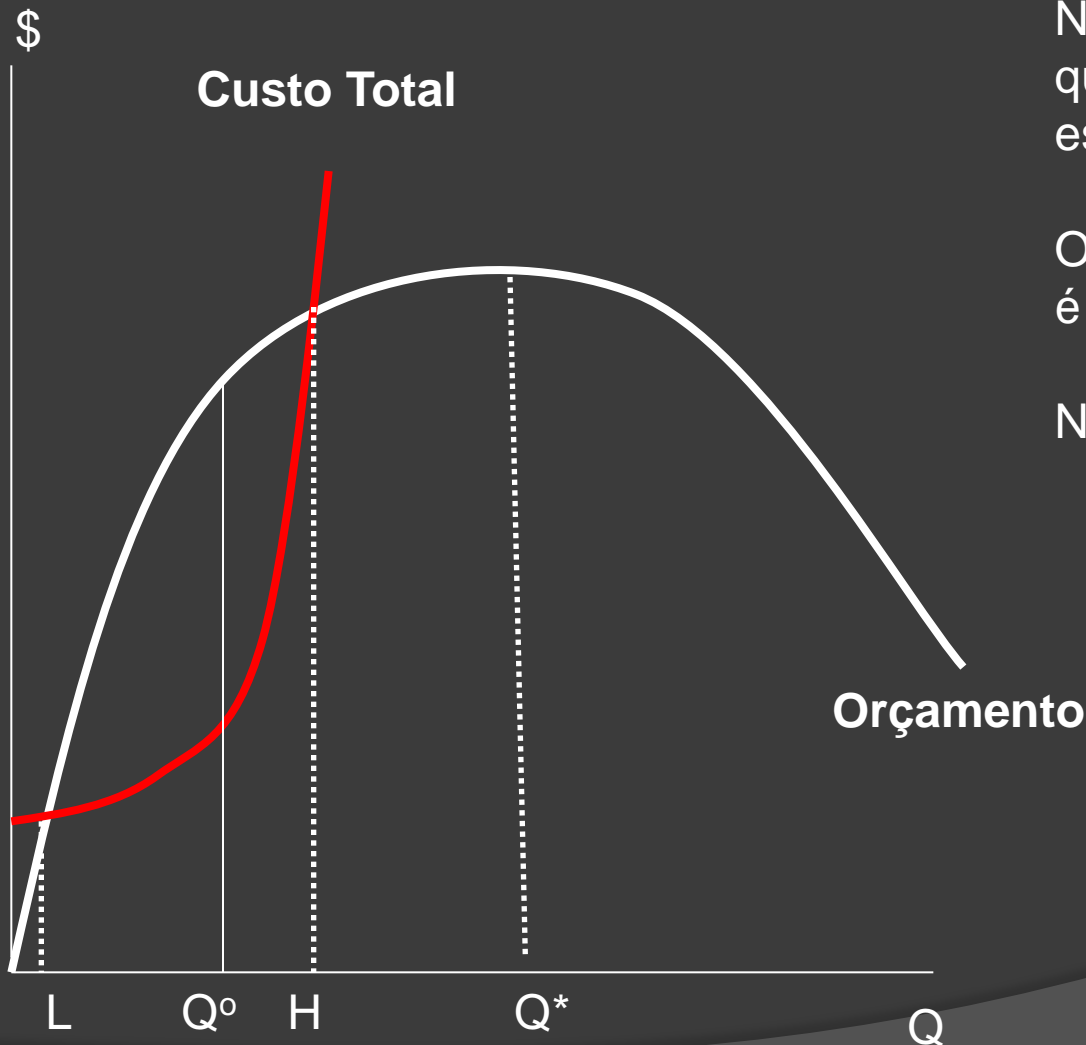
A Burocracia somente irá produzir no intervalo entre L, H, pois é onde o orçamento é maior do que o custo total.

Nesse intervalo,  $Q^*$  é o ponto de maior orçamento, ou seja, o pico da curva de orçamento. Note que o bureau ganha mais do que seria necessário para produzir  $Q^*$ .

O ponto  $Q^0$  é o que maximiza a distância entre as curvas de Custo Total e de Orçamento. Portanto, seria o ponto que maximiza o bem estar da sociedade. Note que  $Q^* > Q^0$



# Modelo Niskaniano - Continuação



No caso do gráfico ao lado, a qtd que maximizaria o orçamento ( $Q^*$ ) estaria fora do intervalo  $(L, H)$ .

O máximo que o bureau pode fazer é produzir no nível  $H$ .

Note novamente que  $Q^* > H > Q^0$

Como ocorrido no exemplo anterior, Niskanen argumenta que o burocrata, movido pelo desejo de maximizar poder e prestígio, seria compelido a produzir mais do que seria o ÓTIMO SOCIAL

# Críticas ao Modelo Niskaniano

- Quase 35 anos após sua formulação, o modelo proposto por Niskanen foi objeto de críticas e avaliações empíricas.
- Algumas das críticas formuladas preconizam na análise Niskaniana uma tendência contra o Estado e contra a burocracia. Argumentam alguns que Niskanen antevê os governos como possuindo uma tendência inerente a taxar mais, gastar mais, e ter dívidas e déficits que comprometeriam o bom funcionamento do Estado .
- Mas suponha outras possibilidades para o comportamento burocrático. Por exemplo:
  - Alternativa 1 : Se o burocrata maximiza a sua renda disponível, isso é Orçamento – Custos, então o ponto ótimo para produção seria, precisamente, o ponto socialmente ótimo, ou seja  $Q^0$ .
  - Alternativa 2: Se o burocrata preconiza maximizar uma vida tranqüila, ou seja, o mínimo de esforço necessário para se manter no cargo, então o produziria próximo de  $L$ , ou seja, ocorreria exatamente o oposto previsto por Niskanen e haveria escassez de produtos gerados pela burocracia.
- Tanto o Modelo Niskaniano, quanto as alternativas 1 e 2 são hipóteses plausíveis e que devem ser testadas empiricamente. Submeter essas hipóteses a testes empíricos devem indicar qual das alternativas seria mais plausível para caracterizar o comportamento burocrático dentro do arcabouço proposto por Niskanen.

# Modelos de Barganha Bilateral

- Um pressuposto subjacente ao Modelo do Burocrata Niskaniano é a passividade do Legislativo diante da ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES com o Executivo.
- A passividade do Legislativo se evidencia no fato de que apenas o Executivo tem conhecimento da curva TC e o Legislativo faria sua proposta às escuras, mediante a curva B.
- Em suma, Niskanen preconiza o poder de monopólio do bureau e a passividade do Legislativo.
- Gary Miller (Washington University) e Terrie Moe (Stanford University) propuseram um modelo alternativo que pressupõe que o Legislativo investiga e tenta controlar o destino dos recursos públicos, interagindo continuamente com o Executivo. Para tanto existem comissões especializadas no Legislativo, além de órgãos de assessoria como Tribunal de Contas e um corpo de assessores especializados.
- Miller e Moe sugerem que existe um “monopólio bilateral” em que um único consumidor, o Legislativo, barganha com um único produtor/vendedor, a Burocracia. As informações podem ou não ser compartilhadas entre eles.
- Nesse modelo, o equilíbrio depende das INSTITUIÇÕES que regem o relacionamento entre os dois grupos de atores. No entanto, não seria de todo improvável situações em que o LEGISLATIVO força o Executivo a revelar as possibilidades e os custos de produção, o que equivale a revelar a curva do Custo Total. Com isso, o Legislativo poderia indicar, com clareza, qual seria a quantidade a ser produzida.

# Modelo Agente/Principal

- Na prática, a que se considerar a existência de um relacionamento complexo, dinâmico e contínuo entre os três poderes.
  - As agências do Executivo (bureaus) são instituídos por leis aprovadas pelo Legislativo. Além disso, a a provisão orçamentária anual e a aprovação para exercício de cargo público, também decorre de leis aprovadas no âmbito do Legislativo
  - O Judiciário exerce forte influência nas ações das agências, controlando sua atuação conforme princípios legais e constitucionais que regem o país.
- Portanto, pode-se preconizar uma posição privilegiada do Legislativo, que atua como um “principal” que influencia a atuação da burocracia que atuaria como um “agente”.

# Modelo Agente/Principal

- ◉ Como controlar uma relação do tipo agente/principal, fundada em assimetria informacional?
  - Controle “antes do fato” (seleção prévia) com base em variáveis reputacionais. Formas de aferir reputação: indicação de pessoas da confiança, certificação, cartas de recomendação, credenciais, currículo vitae e entrevistas.
  - Controles “depois do fato” – pagamento depois da entrega do produto, incentivos para entrega antes da hora, multas por demora, processos de inspeção periódicos, concordância sobre penalidades a serem impostas quando uma das partes não cumprir o prometido.

# Modelo Agente/Principal

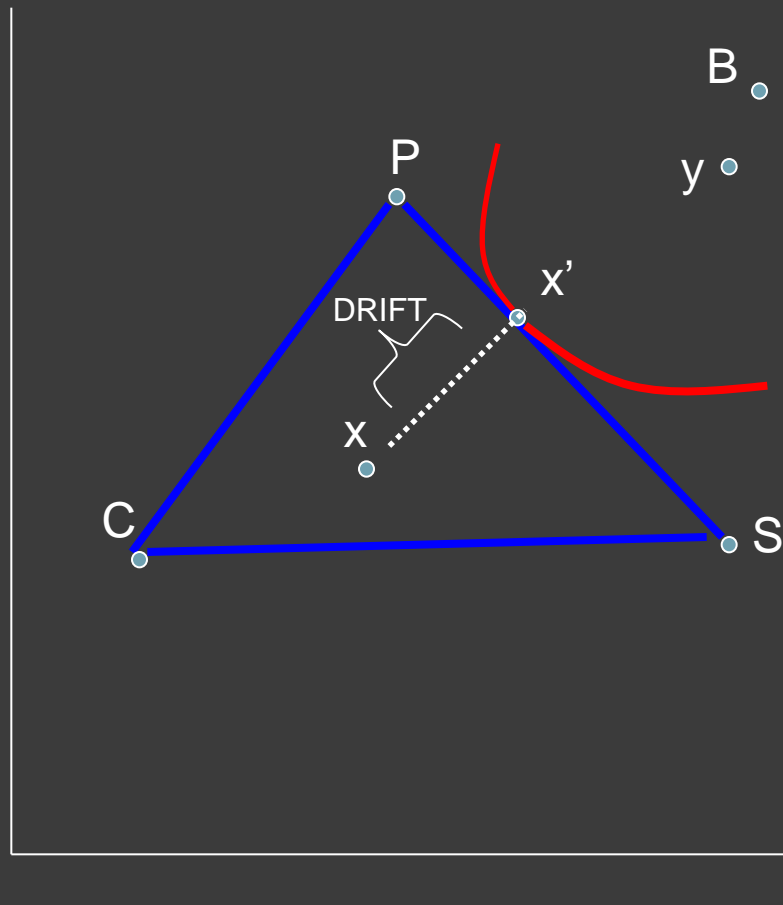
- ⦿ No modelo agente/principal, é o principal que define o que deverá ser produzido, cabendo ao agente gerar o produto em conformidade com as especificações e dada a sua preocupação com sua reputação, credibilidade e os incentivos que poderão advir.
- ⦿ Analogamente, o Legislativo deveria estabelecer “agentes” no Executivo, para implementar as políticas públicas que atendem aos interesses dos representantes eleitos democraticamente e o presidente da República.
- ⦿ O desafio para o Legislativo e o presidente da República, é estabelecer agentes que não sejam na imagem Niskaniana, ou seja, que estejam dispostos a cooperar com o(s) principal (principais).

# Modelo McNollgast

- O Modelo proposto por Mathew McCubbins, Roger Noll e Barry Weingast, coletivamente conhecidos como McNollgast é uma aplicação (variante) do modelo Agente/Principal.
- Para os autores, o estabelecimento de uma nova agência governamental pelo Legislativo estabelece um relacionamento entre ela e uma COALIZÃO, formada por legisladores na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e na presidência da República.
- A COALIZÃO estabelece as regras, a autoridade e os instrumentos para atuação da agência, controlando sua atuação.
-

# Modelo McNollgast

Recursos



No exemplo ao lado, a presidência (P) compartilha com o Senado (S) e a Câmara (C) a decisão sobre a atribuição de recursos e autoridade à nova agência. P, S e C são os pontos ideais dos três. B é o ponto ideal da nova agência burocrática.

Da interação entre P, S e C surge um ponto consensual, x, compartilhado entre os 3. Se B propõe a política y, mais próxima do seu ponto ideal, P, S e C irão, por unanimidade, preferir x a y.

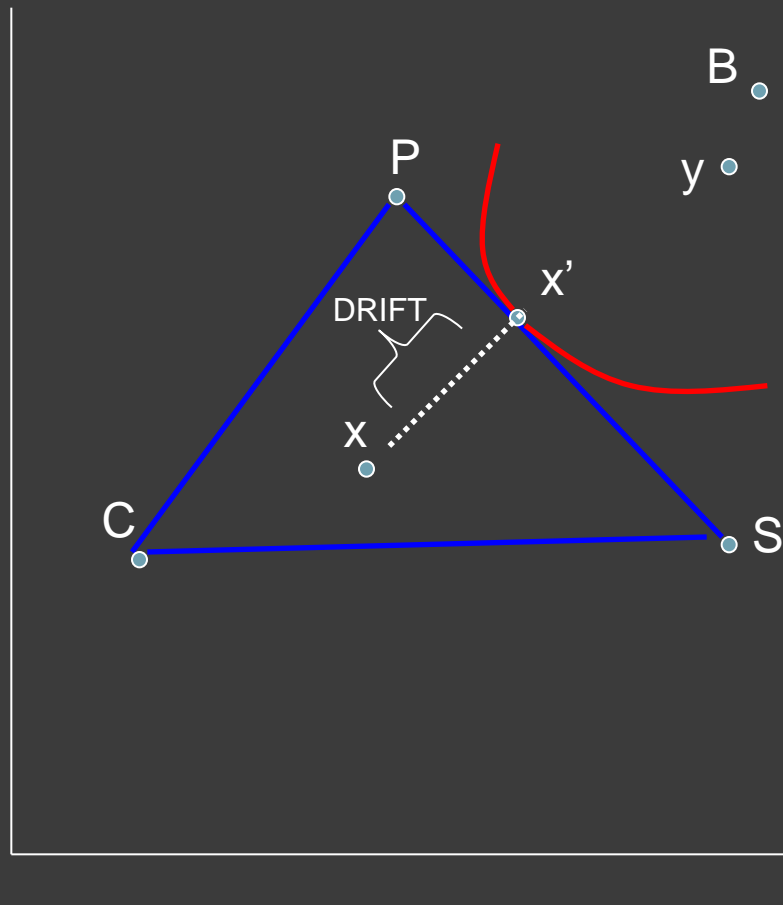
O melhor para B é implementar a política x', mais próxima do seu ponto ideal e que contaria com o apoio de P e S, mas não de C.



# Modelo McNollgast – cont.

Nesse modelo, a coalizão de P, S e C criam a agência e a política a ser implementada, representada por  $x$ . Mas a agência, aproveitando-se das divisões estruturais dentro do governo, consegue mover-se (deslizar/“drift”) de  $x$  para  $x'$ , influenciando a política implementada dentro de limites fixados estruturalmente dentro do Estado.

Recursos



Para evitar o “drift” a coalizão normalmente:

- Cria um processo de indicação e aprovação dos novos dirigentes da agência, garantindo o exercício de influência sobre ela.
- Cria controles procedimentais sobre as decisões e o uso de recursos pela agência, obrigando a aprovação de leis, normas e processos administrativos.

# Patrulha de Polícia, Alarme de Incêndio e Extintor de Incêndio

- ◉ Seria o Legislativo capaz de controlar os bureaus do Executivo? Como ele exerce tal controle?
- ◉ McCubbins e Schwartz, em um paper famoso publicado em 1984, propuseram a existência de dois mecanismos para exercício desse controle:
  - Patrulhas de polícia – envolve um controle centralizado e direto, onde as comissões do Congresso e seus assessores (inclusive o TCU) examinam as diferentes jurisdições, iniciando auditorias, inspeções, monitoramento, avaliações diretas.
  - Alarme de incêndio – envolve um controle descentralizado, reativo e indireto. O Congresso estabelece regras e procedimentos que habilitam grupos e segmentos da sociedade a exercerem controle sobre as ações do governo.
  - Extintor de incêndio (proposto por Shepsle e Bonchek) – os usuários levam as reclamações diretamente ao judiciário, sem a intermediação de outros órgãos do Legislativo e do Executivo.
- ◉ O alarme de incêndio e o extintor de incêndio tendem a ser mais baratos e eficientes

# Liderança

- ⦿ O líder como agente e não como principal
- ⦿ A importância da reputação nas decisões do líder.
- ⦿ O líder como capaz de definir a agenda das decisões
- ⦿ O líder como capaz de atuar como empreendedor político

# Calvert e o Modelo Reputacional

- Se  $t$  apoia o líder, ele recebe o mesmo que os outros e o líder ganha  $a > 1$
- Se o seguidor  $t$  se rebela e o líder não pune, então o seguidor tem ganho certo, mas  $b < 1$
- Se o seguidor  $t$  se rebela e o líder pune, ele tem perda e o seguidor também.
- O desafio para o líder é fazer o seguidor acreditar que irá punir, sem impor necessariamente a punição.

<b>Comportamento</b>	<b>Payoff do líder</b>	<b>Payoff do seguidor</b>
<b>Seguidor <math>t</math> obedece</b>	$a$	$0$
<b>Seguidor <math>t</math> se rebela e líder concorda</b>	$0$	$b$
<b>Seguidor <math>t</math> se rebela e líder pune</b>	$-X_t$	$b-1$