

Curso ENAP
Construindo Agendas Estratégicas

Ricardo Gomes e
Denilson Bandeira Coêlho
IPOP / UnB

Policy-making

Denilson Bandeira Coêlho

IPOL / UnB

Campo de estudos

- Introdução
- Formação de agenda: visão geral
- Questões de interesse
- Evolução do campo de estudos
- Novas abordagens
- Tipologias

Introdução

- Definição de Política Pública...
- O Estado em Ação
- O Governo em Ação
- Output do sistema político
- Formação de Agenda ➤ bens públicos

Estudo da Agenda Pública

- Dois Tipos de Agenda: Política x Decisional
- Agenda Política: mais permeável
- Agenda Decisional: objetivo fim

Agenda Decisional (anos 80/90)

Demandas tradicionais ou mais aceitas

- Saúde, Educação
- Eventos de Crise

Demandas razoavelmente aceitas

- Transporte público, Segurança Pública

Demandas pouco aceitas

- Grupos específicos, habitação, saneamento, meio-ambiente.

Demandas não aceitas – Fora da Agenda Decisional

- Transferências de renda

Agenda Decisional (Anos 2000)

Demandas tradicionais ou mais aceitas

- Saúde, Educação, Segurança Pública
- Eventos de Crise

Demandas razoavelmente aceitas

- Transporte público, meio-ambiente, transferências de renda

Demandas pouco aceitas

- Grupos específicos, habitação, saneamento

Demandas não aceitas – Fora da Agenda Decisional

- Políticas Públicas de Segurança contra a homofobia

Formação de agenda: visão geral

- Elementos centrais: dinâmica institucional
 - sistema político
 - sistema eleitoral
 - sistema partidário
 - regimentos internos
 - capacidade institucional

Formação de agenda: visão geral

- Elementos centrais: dinâmica política
 - formação de coalizões
 - formação de bancadas
 - relações executivo-legislativo
 - sistema de *checks and balances*
 - papel das lideranças

Formação de agenda: visão geral

- Elementos centrais: dinâmica social
 - demandas formais
 - demandas informais
 - demanda universal
 - demanda focalizada
 - pressões de grupos de interesse
 - classes sociais x urbano x rural x territorial

Questões de interesse

- Como definir a agenda? Pública x Decisional
- Como influenciar a economia política?
- E (re)distribuir bens públicos?
- Como lidar com eventos de crise?
- Como reformular legislações velhas?
- Como formular legislações novas?
- Como estruturar mecanismos de controle?

Questões de interesse

- O que sabemos sobre:
 - portfólio de políticas públicas
 - sobreposição de ações institucionais
 - déficits de programas sociais: país x regiões
 - tempo de implementação
 - ator central: burocracia (corpos burocráticos)
 - problemas de cooperação e coordenação

Evolução do campo de estudos

- Da escola europeia à escola norte-americana
- Foco no *policy process*
- Novos atores, demandas e institucionalidades
- Maior interação doméstica e externa

Evolução do campo de estudos

- Por que ocorreu?
 - problemas de escala
 - ação coletiva
 - dilema fiscal
 - escassez dos bens públicos
 - noção da incapacidade estatal
 - nova relação estado-governo-mercado-sociedade

Evolução do campo de estudos

- Teorias e fatos fora do lugar
- Ponto positivo
 - Remodelagem do arcabouço teórico-conceitual
- Ponto negativo: miscelânea de modelos
- *In progress*: PP como VD x VI

Novas abordagens

- Foco no conhecimento e na forma como as ideias impactam os *policy-makers*
- Legitimidade à informação
- Solução conformando o jogo político
- Sai barganha entra a argumentação
- Menos *rational choice* e mais valores

Novas abordagens

- Possíveis flancos teórico-metodológicos
 - *policy diffusion* ≠ MMF, ACF e EP
 - Não prioriza compartilhamento de crenças
 - Impacto do conhecimento num sistema ambíguo
 - Redução de incertezas em cheque
 - Papel relativo das comunidades e redes
 - Foco no comportamento político, autonomia e interdependência dos atores
 - Ideia como modelo teórico: solução > interesse e *road map* em múltiplas agendas

O papel das Instituições

- Função das instituições no policy-making
- Sistemas eleitorais e seus feedbacks
- Sistema político e seus modelos
- Constituições e regras

- Comportamento político: visões cognitiva e normativa...

Visões cognitiva e normativa

- Como atores interpretam o policy-making...
- Visão e interpretação do mundo (cognitive frame)
- Valores e atitudes (normative frame)
- Adições teóricas ao framework...
- Policy paradigms determinam design/instruments
- ACF por meio de beliefs um novo policy core
- Referencial/Repositório adota paradigma e inclui valores e normas
- Agentes políticos influenciam e são influenciados

Estilos de *policy-making*

- 1º geração de estudos: modelos
 - Estilos de políticas (Richardson)
 - Estilos regulatórios (Van Waarden)
 - Características institucionais (Lijphart)
 - Culturas administrativas (van Thiel)
- Problemas: variáveis endógenas, não inferência, mudanças no tempo e taxonomia limitada

Estilos de *policy-making*

- Estilos de políticas (Richardson)
 - Policy Style como supply-driven (tecnocracia)
 - Policy Style como demand-driven (diplomacia)

Estilos de *policy-making*

- Estilos regulatórios (Van Waarden)
 - Liberal-pluralista x estatismo x corporativismo
 - Ativo x reativo (diplomacia)
 - Abrangente (reformas) x incremental
 - Imposição (patologia?) x consensual (inclusivo)
 - Legalístico(enforce) x pragmático/regra informal
 - Relações em rede E e SC: formal x informal

Em síntese

- Pouco conhecimento sobre policy change no tempo?
- National policy styles como não modelo explicativo? Por que?

Tipologias (Lowi e Wilson)

- **Distributivas.**
- **Redistributivas.**
- **Regulatórias.**
- **Constitutivas.**

- **Custos e benefícios**

Políticas Distributivas

Tratam, basicamente, da alocação de recursos, distribuição de benefícios, sem que haja clareza sobre quem paga os custos ou perde algo com as decisões.

Reduzido potencial de conflito.

Quem “perde” recebe depois.

Ex: construção de um hospital no município A e depois no município B.

Políticas Redistributivas

- Um benefício só poderá ser alocado a um ator à custa da imposição de uma perda objetiva para outro(s) ator(es).
- Trata-se de um jogo de soma-zero.
- Arena conflituosa.
- Ex: Reforma agrária redistributiva.

Políticas Regulatórias

- Estabelecem imperativos seletivos: envolve uma clara escolha dos beneficiários e dos perdedores.
- desencadeia reações de adesão ou de rejeição.
- Arena altamente conflituosa.
- Ex: Zoneamento urbano (disputa por terrenos)
- Ex: Pré-sal.

Políticas Constitutivas

- Determina a estrutura dos processos e conflitos políticos.
- Refere-se à criação e modelagem de novas instituições.
- Costuma ficar restrito ao próprio sistema político-administrativo.

Custos e Benefícios

- Esta tipologia classifica as políticas públicas em uma matriz com 4 alternativas:

Custos	Benefícios	
	concentrados	difusos
concentrados	A	C
difusos	B	D

Custos e Benefícios

- A: Políticas redistributivas.
 - atinge e beneficia um segmento (políticas sociais focalizadas)
 - Benefício e Custo concentrados
 - Interest group politics
- B: Políticas distributivas.
 - beneficia um grupo/região sem a identificação clara dos “perdedores” (financiamento: fundo global de impostos, fundo de combate à pobreza)
 - Benefício C + Custo D
 - Client politics

Custos e Benefícios

- C: Políticas regulatórias.
 - afeta a vida de grande parte da população e impõe perdas a um segmento (fábricas poluentes forçadas a investir em novas tecnologias e pop. ganha)
 - Benefício D + Custo C
 - Entrepreneurial politics

- D: Políticas regulatórias amplas.
 - Envolve grande número de indivíduos com custos e benefícios de forma difusa (Códigos de trânsito/aceso aos bancos: regras de conduta e punições para cidadãos e condutores: maior segurança para todos)
 - Benefício e Custo difusos
 - Majoritarian politics