**RESUMO P1 – INTRODUÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**AULA 1: FARIA, C. A Multidisciplinaridade no Estudo das Políticas Públicas.**

A atual realidade acadêmica das Políticas Públicas é multidisciplinar, apesar de vários esforços para institucionalizar sua interdisciplinaridade, embora ela seja assim de forma inerente, como podemos ver por meio da fundação das Policy Sciences por Harold Lasswell, que procurava aplicar o conhecimento científico geral nos âmbitos do governo e da governança para resolver os problemas de forma analítica, reduzindo a improdutividade dos debates sobre eles.

OBTENÇÃO DE CONHECIMENTO

1. Questão (peculiaridade das PP)

2. Teoria (precisa conseguir ser falseável)

3. Hipótese

4. Verificação (as evidências estão em favor ou contra, mas nunca há completa aceitação ou rejeição).

5. Conhecimento.

Assim, nas Políticas Públicas, para explicar tanto elas quanto suas conseqüências, há um diálogo entre diversas áreas, desde a Economia até a Psicologia, e, dessa forma, no meio acadêmico, enquanto nas disciplinas tradicionais, houve um esforço intelectual para criar barreiras delimitadas entre elas, nas Políticas Públicas, ocorreu um processo distinto, já que sua identidade como disciplina é inerentemente interdisciplinar, o que foi revertido e aumentado, respectivamente, após os adventos tecnológicos, incentivos e reformas acadêmicas diante da complexidade do mundo.

Porém, a multidisciplinaridade ainda não chegou à interdisciplinaridade, que se refere ao intercâmbio entre duas ou mais disciplinas, tendo os conceitos repensados conjuntamente, ou à transdisciplinaridade, uma inseparável cooperação, devido a alguns obstáculos impostos a esse continuum: a dispersão temática; pouca integração teórico-metodológica entre as disciplinas (diferença de linguagem); os custos de transação serem muito altos, ou seja, há muitas pessoas trabalhando juntas, sendo este um desafio gerencial; as universidades são estruturadas em torno de disciplinas fixas, separadas em departamentos; a manutenção de processos que não estimulam a interdisciplinaridade e a falta de financiamento à pesquisa interdisciplinar.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PP

1. Subárea de uma disciplina

2. Equipes interdisciplinares de pesquisadores (INTER) – Esforço de integração teórico-metodológica.

3. Pesquisadores com formação interdisciplinar (TRANS) – Fronteiras entre as disciplinas desaparecem.

Para isso, é preciso: cursos acadêmicos de graduação e pós, associação profissional de referência.

**AULA 5: TIPOLOGIA DE LOWI**

As políticas (policies) determinam a política (politics), ou seja, dependendo do tipo de PP que está em jogo, as coalizões, os conflitos, a dinâmica política muda. Assim, para analisar uma PP, deve-se partir de qual tipo ela é, sendo o instrumental da tipologia usado para isso.

Uma tipologia é um esquema de interpretação e análise de um fenômeno baseado em variáveis (etnia) e categorias analíticas (branco, negro, amarelo etc), que ajuda o analista a organizar seu material e ter clareza sobre os elementos essenciais, especialmente em estudos comparativos. Nas políticas publicas, classificamos os atores, as instituições, os estilos etc.

A principal tipologia, de Lowi, é baseada no critério “impacto sobre a sociedade” e é dividida nos seguintes tipos:

1. **Regulatórias**

Estabelecem padrões de comportamento, dentro de uma dinâmica pluralista em que a capacidade de aprovação é proporcional às forças de influência dos atores.

**2. Distributivas**

Geram benefícios concentrados para alguns grupos e custos difusos para outros.

É necessário uma arena menos conflituosa, considerando-se que afetará a todos, o que se traduz numa realidade de trocas de apoio.

**3. Redistributivas**

Benefícios e custos concentrados em atores distintos e, por isso, é bastante conflituosa. Dinâmica elitista.

**4. Constitutivas**

Definem as regras (legislações, competências etc) do jogo, da política, sobre os poderes e sobre as próprias regras.

São políticas chamadas “meta-policies” pois influenciam ativamente os outros 3 tipos de políticas.

Limitações das tipologias: Reducionismo; variáveis quantitativas não são consideradas e muitas vezes uma política não se encaixa em nenhuma, ou se encaixa em mais de uma categoria.

**AULA 4: SECHI, L. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cap. 1 e 2.**

Mas o que são Políticas Públicas? Essa é uma pergunta que não obteve consenso entre os teóricos e muito dificilmente obterá, pois a análise de Políticas Públicas é um campo interpretativo. Somente em nossa literatura, existem 3 definições distintas: a primeira, de Eduardo Marques, diz que Políticas Públicas é o conjunto de ações implementadas pelo Estado, isto é, “o Estado em ação”; depois David Easton insere uma visão mais prática das Políticas Públicas definindo-a como alocação de valores, mais especificamente autoritativa, que também vê a implementação como uma PP; por último, Leonardo Sechi diz que as Políticas Públicas são apenas as diretrizes para resolver um problema público, sendo esta uma visão mais normativa.

Para descrever a dificuldade de tal definição, podemos colocar três nós conceituais principais: quem faz as Políticas Públicas? Omissão também é Política Pública? E quais os tipos de diretrizes que são Políticas Públicas?

O primeiro refere-se à personalidade jurídica do ator protagonista, tendo duas visões antagônicas: a Estadocêntrica, que vê as superioridades objetiva – perante a lei – e hieráquica – para corrigir erros – do Estado como a razão pela qual somente ele produz PP, e a policêntrica, que diz que o “público” refere-se ao problema, não aos atores, sendo uma abordagem menos positivista, que coloca o instrumental das PP para ser aproveitado por ações não-estatais e evita um pré-julgamento de ser PP ou não baseado apenas na jurisdição, além de não ver a coerção como o único meio de produção de uma PP, portanto, a essência das PP é o problema público e a intencionalidade pública.

Intencionalidade pública: esse é o próximo nó conceitual. A falta de intenção também é uma PP, como sugeriu Thomas Dye? Na realidade, essa concepção não permite avaliar implementação e impactos e, se a seguíssemos, tudo seria política pública. Então, omissão é apenas a falta de inserção do problema na agenda formal.

Por fim, o terceiro nó conceitual diz respeito às diretrizes estruturantes e operacionais, pois há literaturas que dizem que as PP são apenas as “políticas maiores”. Segundo Sechi, ambas são PP, a questão é somente decidir qual o nível de análise que o pesquisador irá seguir e se manter nele.

Problema público: Inadequação do status quo. Diferença entre a situação atual e a ideal. Precisa entrar na agenda do Estado público. Como um problema entra na agenda? Por responder às demandas dos tomadores de decisão, quando estes o vêem como um problema (inadequação) público (afeta a coletividade). Há um nébula quanto a definir o que é ser “público”.

**AULA 3: MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos.**

Assim, quando tratamos do primeiro nó conceitual, referente aos sujeitos que atuam nas Políticas Públicas, sejam eles estatais ou não-estatais, devemos considerar algumas visões de mundo – não são teorias por não serem falseáveis – que analisam como essa atuação se dá, especialmente a atuação do Estado.

Temos o Marxismo que trata sobre a autonomia do Estado com relação ao capital, tendo dentro de sua vertente algumas visões possíveis. A inicial é a de que o Estado é um instrumento de dominação, sem identidade própria, cooptado pela burguesia para atender a seus interesses próprios em contraposição ao proletariado. A segunda é a visão de Nico Poulantzas que propõe o conceito de autonomia relativa, baseada no determinismo e na contingência, ou seja, a estrutura do Estado é determinada, pela luta de classes, porém suas ações não, podendo agir, em alguns casos, contra os interesses da burguesia. Em debate com Poulantzas, temos Ralph Miliband, o qual diz que há sim certa capacidade de agência do Estado devido a pressões contrárias, mas só de este considerar o contexto capitalista, já é um ponto contra a considerar quando dizemos que tem autonomia; segundo ele, a afinidade entre os agentes estatais e não-estatais influenciadores, tal como empresários, é gerada por uma socialização política, que os faz trabalhar harmonicamente atendendo a determinados interesses. Por fim, William Domhoff faz uma análise sobre como as corporações, os bancos e o agronegócio controlam a sociedade americana, sendo isto feito por meio do financiamento de campanhas, do lobby, da ocupação direta de cargos públicos e, consequentemente, a participação na formulação das PP; portanto, num sistema de desigualdade econômica, a conseqüência é a desigualdade na capacidade de influencias políticas, mesmo que seja um sistema aberto/pluralista.

O que é o Pluralismo? É uma visão de mundo que vê a luta pelo poder exercida em conflitos abertos, ou seja, o Estado é uma arena para resolução de conflitos (visão não-instrumentalista), pois há igualdade política apesar de desigualdades econômicas entre os diversos grupos de interesse devido à democracia representativa. - DAHL

Já a Teoria das Elites diz que sempre vai haver uma minoria no poder, que toma as decisões, INDEPENDENTEMENTE DA FORMA DE GOVERNO; toda sociedade é oligárquica em algum nível, seguindo a Lei de Ferro das Oligarquias de Robert Michels. Consequentemente, as PP são feitas dentro da visão elitista de bem-estar social, não em detrimento da população, e quando não atendem os interesses é porque o próprio povo não sabe o que é bom para si, pois é uma massa acéfala que é politizada por essas elites. Dessa forma, é importante ver o que é feito, mas também o que NÃO é feito. Mobilização de viés: Atores se mobilizam para influenciar a decisão e o que entra ou não na agenda. Também há a preferência do Estado por determinados atores.

Por fim, o Neoinstitucionalismo, uma inclinação analítica, procura verificar como as instituições, com seus incentivos e restrições, atuam sobre os atores, não o contrário, e no resultado final.

1. Quem são os atores?

2. Quais as possíveis decisões?

3. Quais as regras do jogo?

4. Previsão do resultado final.

Policies geram politics (neo), e não somente o contrário (pluralismo). Lowi.

Independência decisória dos atores dentro das instituições frente aos interesses públicos, associados também ao AMBIENTE em que estão.

Instituições influenciam na FORMA com que a PP será implementada.

**AULA 2: MARQUES, E. As Políticas Públicas na Ciência Política.**

Inicialmente, acreditava-se que era necessário estudar apenas as questões operacionais das ações governamentais (administração pública), que eram resoluções técnicas para problemas técnicos. Porém, nem sempre as práticas dão o mesmo resultado, pois o contexto muda; não é simplesmente a técnica que resolve o problema posto, a análise da conjuntura atual (questões políticas, sociais e econômicas; o que é possível ser feito num modelo democrático) deve ser levada em consideração, o que diminui o peso da técnica e, assim, houve uma crescente politização do processo de produção de políticas, para explicar suas dinâmicas de poder diversas, as instituições e os atores, o que a deixou mais complexa.

As contribuições fundadoras das PP, que consideravam a tomada de decisão como a etapa mais importante do ciclo, foram fundamentadas na Revolução behavioralista, que se atentava ao comportamento. Primeiro, temos Harold Lasswell, que fundou as Policy Sciences, para aprimorar o processo decisório, o qual, segundo ele, era a função-inteligência da sociedade. Para isso, seria necessário integrar teoricamente ciência, Polítcas Públicas e moral, sendo essa uma visão tecnicista e também elitista, uma vez que essa integração seria ensinada somente a um grupo restrito. Portanto, a Policy Sciences é uma união de diversas disciplinas para melhorar as decisões tomadas (integração frutífera) e, para isso, há a criação de um instituto de treinamento voltado à moralidade da sociedade americana, para entender quais são os valores para poder direcionar as políticas, pois se eu sei quais são os valores que orientam determinada sociedade (comportamental) e qual será racionalmente acadeia de causalidade, eu, como cientista de políticas públicas, sou capaz de orientar o governo em suas decisões.

Já Herbert Simon não era tão racionalista assim e cunhou o conceito de racionalidade limitada, isto é, as decisões humanas não são totalmente racionais devido à grande quantidade de informações disponíveis, que são impossíveis de serem conjecturadas de forma total e imparcial, as características e restrições cognitivas dos tomadores de decisão, o tempo e recursos limitados para a decisão, nem sempre há soluções, os problemas podem não ser claros ou estar alinhados com os objetivos e, especialmente, as políticas podem ser mudadas pelos burocratas, o qual Simon buscou reduzir por meio da autoridade/sanção para comportamentos subversivos e o desenvolvimento de lealdade/identificação, típicos de uma orientação behavioralista.

Por fim, David Easton fundou a teoria dos sistemas, os quais são caracterizados por autonomia; relações inter-unidades; diferenciação entre as unidades conforme maior complexificação do sistema; integração; inputs e outputs. Segundo ele, todos os sistemas alocam valores, mas o político é o único capaz de fazê-lo de forma imposta e, por isso, descreve as Políticas Públicas como alocação autoritativa de valores. Os inputs, demanda e apoio, o qual é conseguido por meio de condições comportamentais – behavioralismo – e, também, coloca a massa como detentora de poder – pluralismo, são colocados na “caixa preta” do sistema político, ou seja, o Estado pensado como alocador automático e técnico que responderia a conflitos EXTERNOS a ele, que responde por meio das decisões e ações, gerando feedback.

**AULA 6 e 7: Ciclo de Políticas Públicas: Formação de Agenda e Formulação.**

Depois de um tempo, passou-se a criticar a tomada de decisão como ponto principal de um ciclo e formularam-se diversos estudos para estudar cada parte do Ciclo de Políticas Públicas, o qual, apesar de simplificar a realidade, ajuda na organização por ser um esquema analítico que se traduz na relevância de cada uma das etapas, que são sete:

1. Identificação do problema

Nessa etapa, devemos nos perguntam quem identifica o que é um problema (partidos políticos, agentes políticos, agências não-governamentais?), a inadequação do status quo, que às vezes é resultado de uma melhora em outro âmbito, e como isso ocorre: Percepção (as pessoas inflam/minimizam problemas); Delimitação do problema; Diagnóstico (análise de evidências) e potencial de solução. A partir daí, luta-se para defini-lo como atenção do governo e colocá-lo na agenda.

2. Formação de agenda.

Aqui, perguntamos quais são os problemas prioritários e quais são as condições para que um problema entre? As 3 condições para que um problema entre: atenção; resolutividade e competência. Como os problemas prioritários são definidos é explicado por Kingdon.

Mudanças na agenda? Problemas entram e saem, devido à limitação de recursos e tempo, falta de pressão política e popular.

3. Seleção de alternativas

Essa etapa refere-se à formulação de possíveis soluções (objetivos e estratégias, programas ou ações para alcançá-los) e suas conseqüências, sendo a concretude dos objetivos importante para que haja maior previsibilidade de eficácia. Isso é teoricamente (pois requer custos muitas vezes altos) feito com base numa avaliação ex-ante da eficiência/eficácia de cada uma das alternativas, para se alcançar um objetivo, baseada em indicadores, dados estatísticos, teoria dos jogos. Algumas alternativas podem ser premiação, coerção, conscientização e soluções técnicas.

4. Tomada de decisão

A tomada de decisão é a seleção da alternativa. As perguntas a serem feitas aqui são: policy makers decidem a solução depois de ter o problema (modelos de racionalidade)? Ajustam problemas e soluções simultaneamente? Há soluções e os policy makers vão trás de problemas? A primeira resposta se encaixa na racionalidade limitada; a segunda no incrementalismo de Lindblom, que diz que a racionalidade implica em muitos custos, então os meios e fins são escolhidos de forma simultânea e são dependentes do passado, havendo pequenas decisões subseqüentes; porém, pode haver decisões fundamentais em certos momentos, o chamado “equilíbrio pontuado”: o incrementalismo atuaria nos períodos de estabilidade, mas também há os momentos de mudança concentrada, quando idéias saem do subsistema e vão ao macrossistema. Muitas vezes, a solução escolhida não é a melhor opção, mas sim aquela que já foi lapidada e tem conseqüências já conhecidas, para não haver riscos. E a última seria respondida pela Teoria da Lata do Lixo, que influenciou a Teoria dos Fluxos Múltiplos: devido aos custos, os tomadores de decisão escolhem os problemas, não as soluções, em função das capacidades administrativas já existentes.

5. Implementação

Essa etapa é quando as intenções são convertidas em ações, sendo dependentes dos instrumentos de PP, e seu estudo se volta aos obstáculos ou as falhas da implementação, devido à ação dos atores e suas relações interpessoais, ou problemas anteriores à tomada de decisão, vinculados a objetivos mal formulados e otimismos exagerados.

Há dois modelos de implementação: o top-down e o bottom-up. O primeiro diz que a decisão e implementação são processos separados e feitos por políticos e administradores, respectivamente; já o segundo refere-se à discricionariedade dos burocratas, que pode causar o desvirtuamento da intenção original pelos burocratas, como estudado por Pressman e Wildavsky: a implementação de políticas públicas não se traduz apenas com problema técnico ou admnistrativo, mas sim num grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos.

6. Avaliação

Avaliação ex-post (somativas) – Eficiência, efetividade, eficácia e impacto.

Monitoramento que é um tipo de avaliação que ocorre durante a implementação é chamado avaliação formal.

Preocupação com causalidade baseada em análises empíricas.

Produção de feedback sobre as etapas anteriores.

Compreende definição de critérios, indicadores e padrões. Os principais critérios são: economicidade, produtividade, eficiência econômica, eficácia e equidade.

Pode levar a continuação da PP, reestruturação marginal de alguns aspectos e extinção da PP.

Multicausalidade; Resistência dos que são avaliados e tempo de maturação das PP.

Matéria-prima para debates políticos

7. Exclusão

O problema é percebido como resolvido; soluções são ineficazes ou problema perdeu importância.

É dificultosa por conta da resistência dos beneficiados, da inércia institucional, do conservadorismo, dos obstáculos legais e dos altos custos de iniciação.

**John Kingdon (1940-)**

Analisa aetapa pré-decisória, fazendo as seguintes perguntas: quais problemas entram na agenda e como? Como se dão alternativas?

Primeiramente, agenda é o conjunto de problemas que recebem atenção dos tomadores de decisão e pode ser diferenciada em agenda governamental e agenda de decisões, sendo que numa abordagem policêntrica, há diversas agendas. Ela não equivale a alternativas, pois enquanto refere-se a problemas, alternativas são soluções.

Para essa análise, Kingdon formulou a Teoria dos Múltiplos Fluxos, verificando 3 fluxos: o fluxo dos problemas, o das soluções e o da política. O primeiro é dependente de indicadores, eventos-foco e feedback, sendo protagonizado por atores visíveis e dependente da ação do público; o segundo é protagonizado por atores invisíveis, normalmente as comunidades de especialistas e o terceiro varia de acordo com eventos especiais dentro da conjuntura. Quando esses fluxos se alinham, após a ação dos empreendedores em cada um deles para abrir janelas, ocorre uma janela de oportunidade, que são passageiras e devem ser aproveitadas.