

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
GRADUAÇÃO DE BACHAREL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
POLÍTICA I

Avaliação

Docente: David Maciel, Luana Pratti e Mauro Macedo

Discente: Wellington Silva

Campos dos Goytacazes - RJ

Junho - 2021

Introdução

As questões selecionados da prova são as seguintes:

- A Seção 1: descreva o significado da democracia para Robert Dahl. Na sua resposta indique quais as suas características, como elas distinguem a democracia dos demais tipos de regime. Fale ainda dos motivos que o autor apresenta para justificá-la como forma de governo preferível aos demais e se ela é plenamente realizável ou não.
- A Seção 2: aponta os principais efeitos do novo modelo federativo adotado no Brasil, a partir da Constituição de 1988, destacando os reflexos no sistema partidário e eleitoral.
- A Seção 3: descreva a base teórica que fundamenta as teorias do ciclo de políticas públicas, de acordo com a revisão de Maria das Graças Rua.

1 Conceito de democracia

Esta seção aborda o significado da democracia segundo (DAHL, 2001). Também, as características que definem a democracia e como ela distinguem de outros tipos de regime. Por fim, a forma de governo preferível aos demais e se a democracia é plenamente realizável ou não.

A Teoria Clássica de Democracia se originou aproximadamente há 2500 anos, tendo o seu local de formação ainda não definido, embora a evidências que surgiu na Grécia ou em Roma (MATIAS-PEREIRA, 2014). A democracia é o governo da maioria, em alguns casos considerado como ditadura da maioria, em visto que o poder da maioria não faz o direito dessa. Então, perceba que a democracia não é um sistema perfeito, porém ela é a pior forma de governo, à exceção de todas as demais, parafraseando Winston Churchill. Destarte, as razões que afirmam que esse é o melhor sistema político e os seus valores, como estabilidade e desenvolvimento das instituições (DAHL, 2001). Além disso, não existe uma democracia unânime, assim, cada modelo país e sociedade adotam o seu próprio modelo a fim de melhor representar o cenário do sistema político, instituições e as necessidades sociais de seus cidadãos, tal representação é expressa pela norma (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

A representação democrática é constituída de diversas formas e particularidades, desde a participação dos cidadãos até a política pública adotada pelo Estado é moldada por tal representação. Além disso, a representação é moldada com os costumes sociais, que são modificados ao decorrer do tempo e conforme Dahl (2001) jamais possuiu um governo que comprisse todos os critérios de um processo democrático, assim ela não é plenamente realizável. Além disso, ela possui diversas variações como é demonstrado por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998). Embora, as democracias do século XXI proporcionam a participação efetiva, igualdade de voto, aquisição de informação e esclarecimento, controle sobre o planejamento sobre a política e decisões internacionais e nacionais e a inclusão (DAHL, 2001).

A democracia evita sistemas tirânicos e autoritários, pois incentiva os direitos essenciais e as liberdades; determina o Estado a cumprir seus deveres com população, promovendo o desenvolvimento e igualdade; e a escolha democrática e cíclica de seus representantes (DAHL, 2001). Por conseguinte, existem instituições tendo objetivo de garantir que sistema democrático continue a funcionar e garantir o que deveres e direitos sejam respeitados, como julgar, legislar e executar serão realizados pela repartição de poderes denominada de Tripartite criada no século XVIII por Montesquieu, pai da Teoria da Democracia Moderna (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998; MATIAS-PEREIRA, 2014). As democracias do século XXI, geralmente, oferecem hospitalidade aos outros países tendo o objetivo de fortalecer as relações internacionais e a diplomacia entre os países, de maneira que estimular a economia, promover as relações de paz e o desenvolvimento humano e das nações (DAHL, 2001).

2 Novo modelo federativo

2.1 Introdução

Os principais efeitos do novo modelo federativo adotado no Brasil após a Constituição de 1988, tendo destaque aos reflexos do sistema partidário e eleitoral.

2.2 Federalismo

Surgiu no Brasil junto à República com a promulgação da Constituição de 1891 inspirado pelo modelo norte-americano, sendo diferenciada pela origem dos estados é formado por movimento centrífugo e a concentração de poder é centrípeta, visto que o poder está concentrado no centro, ou seja, a União (MATIAS-PEREIRA, 2014; MENDES, 2011). A federação garante autonomia política, que se manifesta por intermédio de 4 aptidões: auto-organização, autolegislação, autoadministração e autogoverno (MATIAS-PEREIRA, 2014).

A Constituição Federal de 1988 trouxe direitos e deveres para o Estado, no qual norteia os princípios fundamentais e possui a finalidade de garantir a liberdade dos cidadãos por intermédio dos direitos dos indivíduos ao coletivo e também expressa os deveres deles. Também, expressa os direitos e deveres da política e dos partidos políticos e diversos desses direitos e deveres são expressos em leis complementares previstas pela constituinte. Além disso, preve atos transitórios como a definição da Forma de Governo, previsto no artigo 2º do Ato das Disposições constitucionais transitórias, escolhido pelo Brasil por intermédio de Plebiscito¹ em 1993 foi a república e a votação do Sistema de Governo que foi eleito o presidencialismo.

A Forma de Estado é organização política do território e o Brasil adota a descentralização política, assim, as entidades políticas distribuídas nos níveis nacional, regional e local, isto é, União, Estadual e Municipal. Tal Forma de Estado é nomeado de Federação (LENZA, 2021).

¹ <https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-1993/plebiscito-de-1993>

Importante para o Federalismo são instituições que garanta a estabilidade das entidades políticas, principalmente que União desrespeite a competência das outras entidades, diminuindo assim a autoridades delas e as transformando em meras unidades administrativas, por outro lado, a participação da União for reduzida à medida em que a supremacia nacional esteja ameaçada pela fragilidade da União. Portanto, o equilíbrio das instituições e a organização política são essenciais para o progresso do Federalismo (AVRITZER; ANASTASIA, 2006).

2.3 Sistema eleitoral

O objetivo do sistema eleitoral é representar os diversos grupos da sociedade, assim, fortalecer os vínculos entre os representantes eleitos e os cidadãos. Então, o sistema eleitoral oferece dois princípios para a escolha dos candidatos, sendo a eleição majoritária (relativa ou absoluta, tende ao bipartidarismo) e/ou proporcional (AVRITZER; ANASTASIA, 2006). A eleição proporcional possui diversas regras e categorias e visam a representar os grupos sociais no parlamento de forma proporcional de seu respectivo apoio eleitoral, isto é, o número de cadeira e dividido pela quantidade de eleitores e assim é estabelecido o número mínimo de votos para eleger o candidato, os votos que excederem o quociente podem ser distribuídos a outro candidato ou descartado dependendo das regras estabelecidas pelo modelo proporcional (AVRITZER; ANASTASIA, 2006). Conforme (AVRITZER; ANASTASIA, 2006) o Brasil adota o quociente Hare na primeira operação, porém usam os divisores d'Hondt para a distribuídos dos votos que excederem o quociente.

2.4 Tipos de listas

A lista possui duas propriedades, podendo assim ser fechada ou aberta. A Lista Fechada é estabelecida uma lista de candidatos selecionados pelo partidos, isto é, o eleitor vota no partido. Já, a Lista Aberta oferece ao eleitor a lista de todos candidatos, independente do partido, assim o eleitor vota diretamente no seu representante. Conforme (AVRITZER; ANASTASIA, 2006) o Brasil adota a lista aberta que permite os dois tipos de voto (nominal e de legenda).

2.5 Distribuição de cadeiras

O número de cadeiras é definido pela Lei do Cubo, que é constituída pela relação estatística extremamente forte entre o logaritmo do número de cadeiras e o cubo do logaritmo da população, tendo objetivo de representar os eleitores. (AVRITZER; ANASTASIA, 2006). Conforme (AVRITZER; ANASTASIA, 2006) há país que possui a meta de norma proporcionalidade, "uma pessoa, um voto", isto é, o voto dos cidadãos nos diferentes distritos deve ser igualmente representado na legislatura. O Brasil não adota tal norma e adota uma norma proporcional que estabelece um número mínimo representantes eleitors a fim de incentivar o desenvolvimento nacional de regiões tendo menos eleitores. Além disso, existe limite máximo para os representantes por unidade federativa.

2.6 Financiamento de campanha

O tema está em constante evolução e mudança a fim de proporcionar um sistema que beneficie a democracia ao combate à corrupção, em visto que alguns problemas relatados por Avritzer e Anastasia (2006) foram aperfeiçoados ou alterados, porém ainda há política pública para ser implementada e aprimorada. Atualmente, o financiamento foi alterado pela edição da Lei 13.165/2015, o qual reduziu o período eleitoral. O Supremo Tribunal Federal por meio Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, no qual determinou o fim das doações de recursos financeiros por intermédio de pessoa jurídica para campanha eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral por meio da Resolução 23.463/2015 definiu parâmetros ² para o financiamento de pessoa física e forma como os partidos podem receber as doações e o fundo partidário (AGRA, 2019).

2.7 Orçamento participativo

Recebeu destaque após ser adotado pelo município de Porto Alegre - RS na gestão do prefeito Alceu Collares conforme menciona Avritzer (2008), no qual a população participava das decisões orçamentárias da cidade. Atualmente, o orçamento participativo está presente em diversos municípios e estado por intermédio de movimentos populares, associações de moradores, organizações sociais, sindicatos e associações profissionais, tendo atuação em vários setores da sociedade (AVRITZER, 2008).

3 Teorias do ciclo de políticas pública

3.1 Introdução

Esta seção relata a base teórica que fundamenta as teorias do ciclo de políticas públicas, de acordo com Rua e Romanini (2013).

A sua importância ressurgiu nas últimas décadas do século XX. Assim, estabelecendo regras e modelos que regem a decisão de políticas públicas em instituições, sendo fundamentada por fatores (SOUZA, 2006). O primeiro são as políticas restritivas de gastos baseadas pelo Consenso de Washington, o qual passaram a dominar a agenda de diversos países, como o Brasil. O segundo foi a substituição das políticas keynesianas para políticas liberais (RESENDE, 2014).

3.2 Surgimento da área de políticas públicas

Os principais idealizadores da política pública são do século XX, os quais se destacam Harold Lasswell, Herbert A. Simon, Charles E. Lindblom e David Easton (SOUZA, 2006).

Em 1936 Harold Lasswell usou o termo *policy analysis* de forma a conciliar o conhecimento científico com a produção empírica dos governos e também de maneira a estabelecer o diálogo

² <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/>

entre os cientistas sociais e os grupos de interesses. Então, em 1497 Herber A. Simon sustentou que a tomada de decisão é o centro vital da administração, por isto, deve se basear em processos decisórios considerando a lógica e a psicologia da escolha humana (RUA; ROMANINI, 2013).

A área de políticas públicas se desenvolveu em campos de estudo a partir de 1950. A aplicação da Teoria dos sistemas por David Easton em 1953. O livro *The Policy Sciences* de Lasswell e Daniel Lerner, que propôs o termo *policy sciences*, desdobra o processo de produção da política pública, sugerindo as etapas de informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação. Esses pensamento foram criticados por Charles E. Lindblom em 1959, que defendiam o processo político e decisório, constitui um processo iterativo e complexo, sem início ou fim, no qual as relações de poder é o elemento crucial (RUA; ROMANINI, 2013).

A década de 1960 foi marcada pelo Modelo de Análise Sistêmica por Easton em 1962, que resultou em polêmicas entre o pensamento elitista e a abordagem pluralista. Além disso, Easton definiu em 1965 a *policies* como produto da operação da *politics* (RUA; ROMANINI, 2013).

As décadas seguintes tornaram a pauta para formação da agenda, recebendo contribuição de Richard Rose em 1973. Por fim, os estágios da *policy cycle* foram elaborados, as contribuições de Jeffrey Pressman, Aaron Wildavsky, Carol Weiss entre outros (RUA; ROMANINI, 2013).

Conforme Lowi, as políticas públicas são regras formuladas por autoridades governamentais que expressam intenção de influenciar o comportamento dos cidadãos por intermédio da utilização de sanções positivas ou negativas. Portanto, os governos coagem os seus cidadãos por meio dessas sanções (RUA; ROMANINI, 2013).

Conclui-se que o pressuposto analítico visa a formulação científica e análise por pesquisadores independentes. O estudo das instituições considera fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana, conforme a tradição de Madison. As organizações locais são as virtudes cívicas para promover o governo ideal, de acordo com a tradição de Paine e Tocqueville. Política pública é um ramo da ciência da política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2006).

3.3 Definição de políticas públicas

As decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem, o quê, por quê e que diferença faz. Assim, a política pública como o campo do conhecimento que busca, simultaneamente, colocar o governo em ação ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessa ação (variável dependente). Se admitirmos que política pública é uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso possui duas implicações (SOUZA, 2006). A primeira, ser uma área do conhecimento multidisciplinar contendo várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. A segunda, apesar dela ser uma área multidisciplinar, ela não carece de coerência teórica e metodológica. Por fim, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisa. Então, quando postas em ação, são implementadas, então, submetidas a sistema de acompanhamento e avaliação.

3.4 Papel dos governos

O processo de definição de políticas públicas sociedades e Estados complexos como os constituídos ao mundo moderno estão mais próximos à perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma autonomia relativa do Estado, o que faz com que esse tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas. Tal autonomia relativa gera determinadas capacidades de criar condições para implementação de objetivos de políticas públicas, o qual depende de vários fatores e dos diferentes momentos históricos de cada localidade. Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como grupos de interesses e os movimentos nacionais e internacionais. Isto não interfere ou diminui a elaboração do governo na formulação de políticas públicas, ao menos não há comprovação empiricamente sobre a diminuição da participação do governo em virtude de segmentos não governamentais (SOUZA, 2006).

3.5 Modelos de formulação e análise de políticas públicas

Possui o objetivo de representar ou buscar a representação das políticas públicas, assim, explicar e entender as decisões do governo. Os modelos que serão listados são os seguintes: tipo de política pública, incrementalismo, ciclo da política pública, garbage can, coalizão de defesa, arenas sociais, equilíbrio interrompido e novo gerencialismo público.

O Tipo da Política Pública é desenvolvido por Theodor Lowi, defendendo que a política pública faz a política. Então, cada tipo de política pública encontra diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas, podendo assumir quatro formatos: política distributiva, beneficia toda a sociedade mediante aos recursos provenientes da coletividade como um todo; política regulatória, medidas imperativas que estabelecem condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitir certos comportamentos; política redistributiva, compensar determinados grupos por intermédio de alocação de recursos de terceiros tendo o objetivo de realizar justiça entre os grupos, sendo assim um política que gera conflitos; e políticas constitutivas, determina as regras do governo e das suas políticas, ou seja, são as normas e os procedimentos sobre as quais deve ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas (RUA; ROMANINI, 2013).

O Incrementalismo idealizado por Lindblom, Caiden e Wildavsky por intermédio das pesquisas empíricas. Destarte, os recursos governamentais para entidades surgem de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Por conseguinte, as decisões do governo seriam apenas incrementais e escassez das substantivas. No entanto, enfraqueceu como o surgimento do Consenso de Washington devido aos ajustes fiscais por esse sugerido, porém a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais (SOUZA, 2006).

O ciclo da política pública foi o método que obteve diversas divisões que se diferenciam

apenas gradualmente. Portanto, é comum a todas as propostas serem as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas públicas (RUA; ROMANINI, 2013). Por conseguinte, tendo para alguns autores idealizaram uma subdivisão, como é o exemplo desse artigo que é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Garbage Can surgiu em 1972 idealizado por Michael D. Cohen, James G. March e Johan P. Olsen, sendo um modelo alternativa à concepção do ciclo de políticas públicas, não possui precedência nem temporal, tampouco lógica entre os problemas para a formação da agenda e as soluções (RUA; ROMANINI, 2013). Portanto, o modelo recolhe diversos tipos de problemas e soluções que são colocados pelos participantes à medida que eles aparecem.

A Coalizão de Defesa são subconjuntos de atores que são agregados de acordos com seus ideais, em geral, cada subsistema abriga ao menos duas coalizões de defesa. Os membros de uma Coalizão de Defesa são atores formais e informais, situados em várias organizações em torno de seus objetivos comuns (RUA; ROMANINI, 2013). Embora o conceito desse modelo enfatiza o sistema de crenças e a horizontalização das relações entre os atores, sua estrutura argumentativa não apresenta elementos substanciais para contrapor-lo a nenhuma das teorias de distribuição do poder, conforme afirma Rua e Romanini (2013).

As Arenas Sociais é determinado por empreendedores políticos, as quais determinam as circunstâncias para mapear o problema, pois é preciso que os indivíduos se convençam de que algo precisa ser feito, de modo que o governo note tais questões, tal fenômeno é dado por policy makers, podendo ser notados por meio da divulgação de indicadores, eventos e feedback (SOUZA, 2006). Portanto, o empreendedorismo político junto às suas ferramentas são cruciais para a sobrevivência e o sucesso da ideia e adicionar o problema na agenda pública.

O Equilíbrio Interrompido elaborado por Baumgartner e Jones em 1993, tendo como inspiração o modelo biológico e computacional, na medida em que o mundo é escasso, longo os recursos também são. Por conseguinte, o modelo representa as decisões de modo paralelo, assim, as mudanças são feitas de modo a suprir as necessidades dele, em períodos estável é adotado as reformas no modelo. Portanto, o modelo proposto é o ciclo de vida guiado pela estabilidade do governo (SOUZA, 2006).

O Novo Gerencialismo Público baseado pelo Consenso de Washington, que implementa políticas fiscais para restringir os gastos públicos e a meta de política pública seja efetiva.

3.6 O papel das instituições na decisão e formulação de políticas públicas

A Teoria da Escolha Racional questiona dois mitos, sendo o interesse dos indivíduos agregados gerarem ação coletiva; e outro baseado pela ação coletiva produzir necessariamente bens coletivos. Além disso, depende das percepções subjetivas sobre as alternativas, suas consequências e avaliações dos seus possíveis resultados. Embora, não desconsiderando a existência do cálculo racional e auto-interessado dos decisores, esses agem e se organizam de acordo com as regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas.

A Teoria da Escolha Pública segue o viés normativo para formular a política pública devido a situação como auto-interesse, informação incompleta, racionalidade limitada e captura das agências governamentais por interesses particulares (SOUZA, 2006).

O Neo-Institucionalismo é destacado pela razão do poder e dos recursos entre os grupos sociais é essencial para formulação de políticas públicas. Destarte, baseia-se na política redistributiva, no qual beneficia determinado grupo em detrimento de outros.

Conclui que a busca unificar e integrar os conhecimentos sobre a política, a pública, a politics, a polity e as instituições que tomam tais medidas. Por conseguinte, o objetivo analítico da política pública é relacionado a identificação do tipo de problema e como a política pública pode sanar tal problema. Tendo o problema listado e adicionado a agenda as instituições modelam a decisão e a implementação da política pública. Logo, a compreensão dos modelos de formulação e análise de políticas públicas são essenciais para a construção das agendas e do ciclo de política do governo, assim, resolver os conflitos e realizar negociações para implementar a política pública de maneira eficiente, eficaz e efetiva (SOUZA, 2006).

Referências

- AGRA, W. d. M. Financiamento eleitoral no brasil. *Enciclopédia Jurídica da PUCSP*, v. 2, 2019.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no brasil democrático. *Opinião Pública*, 2008.
- AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. *Reforma Política no Brasil*. [S.l.]: UFMG, 2006.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. [S.l.]: UnB, 1998. v. 1.
- DAHL, R. A. *Sobre a Democracia*. [S.l.]: UnB, 2001.
- LENZA, P. *Direito Constitucional Esquematizado-25ª Edição 2021*. [S.l.]: Saraiva Educação SA, 2021.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. [S.l.]: Editora Atlas SA, 2014.
- MENDES, G. F. Branco, paulo gg curso de direito constitucional. *São Paulo: Saraiva*, 2011.
- RESENDE, A. L. Da escassez absoluta à relativa: riqueza, crescimento e desigualdade. *Textos Para Discussão, Rio de Janeiro*, n. 29, 2014.
- RUA, M. d. G.; ROMANINI, R. *Para aprender políticas públicas*. [S.l.]: IGEPP, 2013.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, SciELO Brasil, n. 16, p. 20–45, 2006.