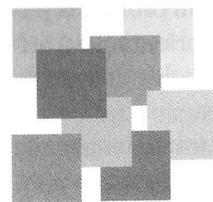


(Unesp-Araraquara), Antonio Ricardo de Souza, da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Demyan Belyaev, da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Portugal, Érica Beranger Soares e Magnus Luiz Emmendoerfer, ambos da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Filipe Schüür, da Secretaria de Estado da Administração (SEA/SC), Francisco G. Heidemann, da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), Marta Farah, da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) e Sandro Trescastro Bergue, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), pelas revisões criteriosas, pelo apontamento de refinamentos conceituais, pela sugestão de mais esquemas de análise e pelas palavras de incentivo para a continuidade deste projeto de organização e disseminação do conhecimento.

Leonardo Secchi
Florianópolis, 30 de setembro de 2012.

capítulo 1



Introdução: percebendo as políticas públicas

Países de língua latina como Brasil, Espanha, Itália e França encontram dificuldades na distinção de alguns termos essenciais das ciências políticas. Na língua portuguesa, por exemplo, o termo “política” pode assumir duas conotações principais, que as comunidades epistêmicas de países de língua inglesa conseguem diferenciar usando os termos *politics* e *policy*.

Politics, na concepção de Bobbio (2002), é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Esse sentido de “política” talvez seja o mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa: o de atividade e competição políticas. Algumas frases que exemplificam o uso desse termo são: “meu cunhado adora falar sobre política”, “a política é para quem tem estômago”, “a política de Brasília está distante das necessidades do povo”.

O segundo sentido da palavra “política” é expresso pelo termo *policy* em inglês. Essa dimensão de “política” é a mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão e ação. Em organizações públicas, privadas e do terceiro setor, o termo “política” está presente em frases do tipo “nossa política de compra é consultar ao menos três fornecedores”, “a política de empréstimos daquele banco é muito rigorosa”.

O termo “política pública” (*public policy*) está vinculado a esse segundo sentido da palavra “política”. Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões. Exemplos do uso do termo “política” com esse sentido estão presentes nas frases “temos de rever a política de educação superior no Brasil”, “a política ambiental da Amazônia é influenciada por ONGs nacionais, grupos de interesse locais e a mídia internacional”, “percebe-se um recuo nas políticas sociais de países escandinavos nos últimos anos”.

1.1 Definição de política pública

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Vejamos essa definição em detalhe: uma política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública.

Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Qualquer definição de política pública é arbitrária. Na literatura especializada não há um consenso quanto à definição do que seja uma política pública, por conta da disparidade de respostas para alguns questionamentos básicos:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?
2. Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?
3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?

Vamos tratar de cada um desses questionamentos separadamente e justificar nossos posicionamentos em relação a eles.

1.1.1 Primeiro nó conceitual

Na literatura especializada de **estudos de políticas públicas**, alguns autores e pesquisadores defendem a abordagem estatista, enquanto outros defendem abordagens multicêntricas no que se refere ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas.

A abordagem estatista ou estadocêntrica (*state-centered policy-making*) considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Segundo essa concepção, o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista. Em pesquisa realizada por Saraiva (2007, p. 31) em dicionários de ciências políticas, o primeiro elemento definidor de política pública é: “a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito de sua competência e é coletivamente vinculante”. Em outras palavras, é política pública somente quando emanada de ator estatal (Hecló, 1972; Dye, 1972; Meny e Thoenig, 1991; Bucci, 2002; Howlett, Ramesh e Pearl, 2013).

A exclusividade estatal no fazer *policies* é derivada da superioridade objetiva do Estado em fazer leis, e fazer com que a sociedade cumpra as leis. Além desse argumento objetivo, há a argumentação normativa (baseada em valores)

que é salutar que o Estado tenha superioridade hierárquica para corrigir desvirtuamentos que dificilmente mercado e comunidade conseguem corrigir sozinhos. Uma terceira razão, mais específica ao caso brasileiro, é a vinculação de política pública com a tradição intervencionista do Estado brasileiro em toda história do pensamento político nacional (Melo, 1999).

A abordagem multicêntrica ou policêntrica, por outro lado, considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, **redes de políticas públicas** (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas (Dror, 1971; Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Regonini, 2001, Hajer, 2003). Autores da abordagem multicêntrica atribuem o adjetivo “pública” a uma política quando o problema que se tenta enfrentar é público.

A abordagem multicêntrica toma inspiração em filósofos e cientistas políticos como Karl Polanyi e Elinor Ostrom, que ao longo de suas produções intelectuais estudaram e defenderam interpretações policêntricas da ciência, da política e da economia. Segundo Aligica e Tarko (2012, p. 250), a abordagem policêntrica “envolve a existência de múltiplos centros de tomada de decisão *dentro de um conjunto de regras aceitas*”.¹ Em geral, as políticas públicas são elaboradas dentro do aparato institucional-legal do Estado, embora as iniciativas e decisões tenham diversas origens. Relacionadas a essa visão estão as teorias da **governança pública** (Rhodes, 1996; Goodin, Rein e Moran, 2008), da coprodução do bem público (Denhardt, 2012) e das **redes de políticas públicas** (Börzel, 1997; Klijn, 1998), em que Estado e sociedade se articulam em esquemas espontâneos e horizontais para a solução de **problemas públicos**.

A abordagem estatista admite que atores não estatais até tenham influência no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, mas não confere a eles o privilégio de estabelecer (decidir) e liderar um processo de política pública. Já acadêmicos da vertente multicêntrica admitem tal privilégio a atores não estatais.

Por exemplo, uma organização não governamental de proteção à natureza que lança uma campanha nacional para o replantio de árvores nativas. Esta é uma orientação à ação, e tem o intuito de enfrentar um problema de relevância coletiva. No entanto, é uma orientação dada por um ator não estatal. Aqueles que se filiam à abordagem estatista não a consideram uma política pública, porque o ator protagonista não é estatal. Por outro lado, autores da abordagem multicêntrica a consideram política pública, pois o problema que se tem em mão é público.

Do ponto de vista normativo, compartilhamos da convicção que o Estado deve ter seu papel reforçado, especialmente para enfrentar problemas dis-

¹ Tradução livre a partir do original em inglês. O grifo é dos autores.

tributivos, assimetrias informativas e outras falhas de mercado. No entanto, do ponto de vista analítico, acreditamos que o Estado não é o único a protagonizar a elaboração de políticas públicas. Filiamo-nos, portanto, à abordagem multicêntrica, por vários motivos:

1. A abordagem multicêntrica adota um enfoque mais interpretativo e, por consequência, menos positivista, do que seja uma política pública. A interpretação do que seja um problema público e do que seja a intenção de enfrentar um problema público aflora nos atores políticos envolvidos com o tema (os *polycymakers*, os *polycytakers*, os **analistas de políticas públicas**, a mídia, os cidadãos em geral).
2. A abordagem multicêntrica evita uma pré-análise de personalidade jurídica de uma organização antes de enquadrar suas políticas como sendo públicas. Uma prefeitura tem personalidade jurídica de direito público e, por isso, elabora políticas públicas? A Petrobras tem 60% das ações em mãos privadas, então não elabora políticas públicas? Quem nomeia o presidente da Petrobras é o presidente da República, então suas políticas são públicas? Uma organização que tenha 50% de suas ações controladas pelo Estado passaria a elaborar políticas públicas se o Estado comprasse mais uma ação? Consideramos este tipo de verificação infrutífera.
3. A abordagem multicêntrica permite um aproveitamento do instrumental analítico e conceitual da área de política pública para um amplo espectro de fenômenos político-administrativos de natureza não estatal.
4. A distinção entre esfera pública e esfera privada faz mais sentido que a distinção entre esfera estatal e esfera não estatal. O papel do Estado varia em cada país, e muda constantemente dentro de um mesmo país. Estão cada vez mais evidentes as mudanças no papel do Estado moderno e o rompimento das barreiras entre esferas estatais e não estatais na solução de problemas coletivos, tais como o tráfico internacional de drogas, o combate à fome, às mudanças climáticas, e a doenças infectocontagiosas. Uma pluralidade de atores protagoniza o enfrentamento dos problemas públicos (Frederickson, 1999).
5. Se, por um lado, o Estado tem exclusividade em criar instrumentos legais e usar instrumentos punitivos sobre aqueles que não cumprem a lei, por outro lado os atores sociais têm acesso a outros **instrumentos de política pública** (informação, campanhas, prêmios, incentivos positivos, prestação de serviços etc.). Em outras palavras, coerção é um mecanismo de política pública, mas não o único.

Não há dúvida que o Estado moderno se destaca em relação a outros atores no estabelecimento de políticas públicas. A centralidade atual do Estado no estabelecimento de políticas públicas é consequência de alguns fatores: 1) a elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais do nascimento e da existência do Estado moderno; 2) o Estado detém o monopólio do uso

da força legítima e isso lhe dá uma superioridade objetiva com relação a outros atores; 3) o Estado moderno controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente.

Chamamos **políticas governamentais**² aquelas políticas elaboradas e estabelecidas por atores governamentais. Dentre as políticas governamentais, estão as emanadas pelos diversos órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Nos dias atuais, as políticas governamentais são o subgrupo mais importante das políticas públicas, e são as que recebem maior atenção na literatura da área.

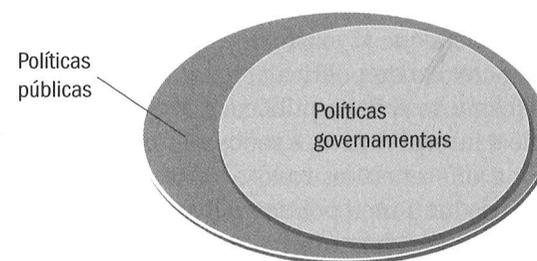


Figura 1.1 - Políticas públicas e políticas governamentais.

A frase de Heidemann (2009, p. 31) ilustra bem essa delimitação: “a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à **comunidade política**, isto é, a promover ‘políticas públicas’”.

A essência conceitual de políticas públicas é o **problema público**. Exatamente por isso, o que define se uma política é *ou não pública* é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal. São os contornos da definição de um problema público que dão à política o adjetivo “pública”.

1.1.2 Segundo nó conceitual

A exaltação do debate sobre o segundo nó conceitual foi feita por Dye (1972, p. 1) quando afirmou que política pública é “tudo aquilo que os governos es-

² Há ainda a distinção entre “política de governo” e “política de Estado”, a primeira recebendo a conotação de política de um grupo político em mandato eletivo, e a segunda significando aquela política de longo prazo, voltada ao interesse geral da população e independente dos ciclos eleitorais.

colhem fazer ou não fazer”.³ Com essa concepção, a política pública também passa a significar a omissão ou a negligência.

Diversos autores, com competente argumentação, se afiliam a esta concepção. Para Fernandes (2010, p. 43), “o Governo que não toma uma atitude pública sobre determinado problema também *faz* política”. Souza (2007, p. 68), referenciando Bachrach e Baratz (1962), escreve que “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública”.

Realmente, a inação de um governante frente a um problema público crônico, como a seca no agreste nordestino, gera um questionamento sobre seus interesses na manutenção do *status quo*. Em nossa concepção, no entanto, o que temos nesse caso é uma falta de política pública voltada para a solução do problema da seca do Nordeste ou a vontade do governante de manter uma política pública que já existe, mesmo que falida.

A partir da concepção de política como diretriz é bastante difícil aceitar a omissão como forma de política pública. A lógica desse argumento é: se um problema público é interpretativo, e todos os cidadãos visualizam problemas públicos de forma diferenciada, todo e qualquer **problema**, por mais absurdo que seja, daria luz a uma política pública. Se todas as omissões ou negligências de atores governamentais e não governamentais fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública. Ademais, seria impossível visualizar a **implementação** da política pública, bem como seria impossível distinguir entre **impactos** da política pública e o curso natural das coisas, a casualidade.

Vejamos um exemplo: se, nos dias atuais, um grupo de importadores de produtos chineses pressionasse o governo a criar um sistema de trem de gravidade para que os materiais fossem transportados por um túnel que passasse pelo centro da Terra e ligasse a China ao Brasil em menos de uma hora,⁴ o governo provavelmente não acolheria essa demanda por motivos de custos e dificuldade de implementação. Essa recusa de demanda é uma política pública?

Outro exemplo: um grupo de religiosos muçulmanos brasileiros pode demandar ao Congresso uma legislação que obrigue a todos frigoríficos adotar o *halal*,⁵ método de abate que, entre outras coisas, exige que os suínos sejam apontados para a cidade de Meca no momento da degola. A inação do Congresso brasileiro é uma política pública?

Acreditamos que situações de omissão ou negligência governamental não devam ser consideradas políticas públicas, mas apenas falta de inserção do problema na **agenda formal**.

Esse posicionamento não se confunde com a inação derivada da política pública. Se, por exemplo, os funcionários da área de saúde se recusarem a imple-

³ Tradução livre a partir do original em inglês: “*whatever governments choose to do or not do*”.

⁴ Veja mais detalhes sobre trem de gravidade em Arruda (2012).

⁵ Veja mais detalhes sobre o *halal* em Espaço do Produtor (2012).

mentar uma diretriz Ministerial de distribuição gratuita de seringas para drogados (política de redução de danos), essa inação dos agentes de saúde faz parte da política pública, é elemento da sua implementação, e determina o grau de eficácia da política pública.

Uma política pública é uma diretriz, ou seja, uma orientação de um *poli-cymaker* à atividade ou à passividade de um *poli-cytaker*, e também é o conjunto de ações ou inações derivadas dessa diretriz.

1.1.3 Terceiro nó conceitual

Existem posicionamentos teóricos que interpretam as políticas públicas como somente macrodiretrizes estratégicas, ou conjuntos de programas (Comparato, 1997; Massa-Arzabe, 2002). Nessa interpretação, a “política pública” é estruturante, e os programas, planos e projetos são apenas seus elementos operativos, não podendo ser considerados políticas públicas individualmente.

Em nosso entendimento, o nível de operacionalização da diretriz não é um bom critério para o reconhecimento de uma política pública. Se fosse adotada essa delimitação, excluiria da análise as políticas municipais, regionais, estaduais e aquelas intraorganizacionais que também se configuram como respostas a problemas públicos.

Nosso posicionamento é de que as políticas públicas são tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional. Aliás, grande parte da construção teórica dos *policy studies* acontece sobre a análise de programas, planos e políticas públicas locais ou regionais.

Para facilitar a compreensão, tomemos o exemplo da educação superior.

Exemplo: Níveis de política pública na educação superior

No Brasil, temos um modelo de educação superior baseado na oferta gratuita por meio de universidades públicas estatais, e a oferta paga por meio de universidades privadas e públicas não estatais (exemplo: comunitárias, confessionais etc.). Esta é uma política estruturante (estratégica) dirigida para o enfrentamento de um problema público: a necessidade de formação técnico-científica dos brasileiros.

Dentro desse modelo de educação superior, o governo pode ter várias políticas de nível intermediário, por exemplo, uma política de expansão da oferta pública, uma política para garantia da qualidade de oferta (ex. exame nacional de desempenho de estudantes - ENADE, avaliação dos cursos de graduação etc.), e uma política para a regulamentação da oferta (ex. diretrizes curriculares nacionais, regulamentação do ensino a distância etc.).

A política de expansão da oferta também pode ser destrinchada em várias políticas públicas: REUNI (expansão da oferta de cursos em universidades federais), PROUNI (concessão de bolsas para alunos estudarem gratuitamente em universidades particulares), FIES (financiamento estudantil), UNABERTA (ampliação da oferta pública de ensino a distância) e a criação de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Haddad, 2011).

O exemplo anterior mostra que a política pública pode ser composta de mais políticas públicas que a operacionalizam. Para deixar mais claro esse entendimento, relacionaremos o exemplo do ensino superior à imagem de um cabo de aço. Veja a Figura 1.2 a seguir:

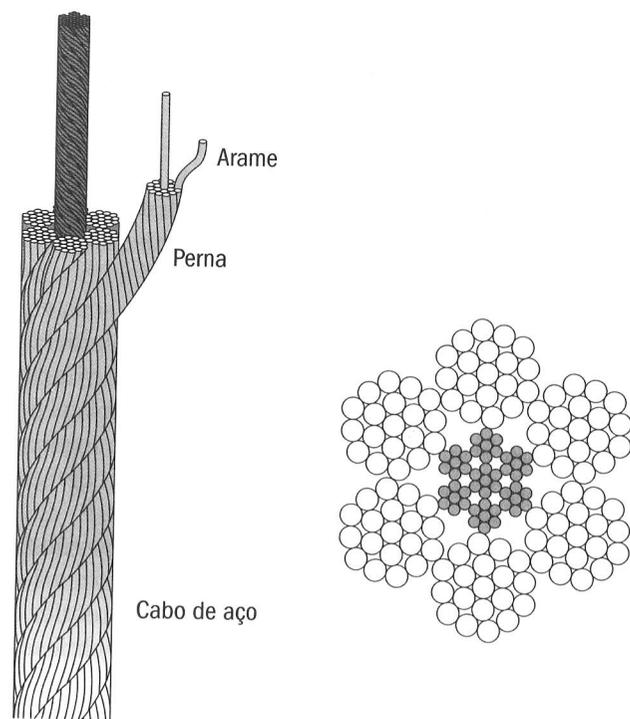


Figura 1.2 - Cabo de aço como metáfora de política pública.

Fonte: Cabopec, 2009 (desenho com base na ilustração original).

O cabo de aço representa a macropolítica de ensino superior baseada na oferta pública e privada. O cabo de aço é formado por várias “pernas”, sendo uma delas a expansão da oferta pública. A “perna” expansão da oferta pública é composta de vários arames, um destes é o REUNI. E poder-se-ia continuar a destrinchar a política REUNI até chegar a níveis de diretrizes ainda mais operacionais.

O uso da metáfora do cabo de aço, composto de “pernas” e arames sistematicamente entrelaçados, pode passar a falsa impressão de que as políticas públicas são coerentes entre si, organizadas, de tamanhos padronizados etc. Os próximos capítulos deste livro tentam mostrar que a irracionalidade e o paradoxo são elementos presentes no processo de política pública.

Uma metáfora mais natural seria a da árvore. A árvore entendida como a macropolítica; a raiz, o tronco e os galhos entendidos como as políticas de nível intermediário; e as folhas e os frutos entendidos como as políticas operacionais.

Essa noção implica que, a cada nível da política pública, há um entendimento diferente dos problemas e das soluções, há uma configuração institucional diferente, existem atores e interesses diferentes (Giuliani, 2005). O analista de política pública é quem escolhe o nível de análise. A análise de uma política pública é uma tarefa complexa, e é certamente mais complexa nos níveis mais estratégico-estruturais. É muito mais simples mapear atores, interesses, estilos, cultura, razões de sucesso ou insucesso de uma política pública de nível operacional (arame ou folha) do que uma política pública de nível estratégico (cabo de aço ou árvore).

Exemplo: Lei do Couvert

Bares e restaurantes do estado de São Paulo tinham como hábito oferecer aperitivos para os clientes logo que ocupassem uma mesa. O atrito surgia na hora de pagar a conta. Muitos clientes reclamavam que não haviam solicitado o aperitivo e pensavam ser uma oferta da casa. Outros clientes reclamavam que a quantidade, qualidade e preço do aperitivo não eram explicitados no momento em que o garçom colocava o *couvert* sobre a mesa. O que também gerava confusão é que o preço do *couvert* vinha dividido pelo número de ocupantes da mesa, mas nem todos haviam consumido a “oferta” da casa.

Essas reiteradas insatisfações com a postura de bares e restaurantes entraram na agenda da mídia, na agenda política e, finalmente, na agenda formal. Como solução a este problema público foi elaborado projeto de lei na Assembleia Legislativa do estado de São Paulo que teve como objetivo coibir o abuso dos bares e restaurantes. A chamada Lei do *Couvert* foi sancionada em 2011 e regulamentou a prática do *couvert* obrigando bares e restaurantes a informar preço e composição dos aperitivos para que os clientes pudessem escolher se queriam ou não os aperitivos oferecidos. Também ficou estabelecido que os estabelecimentos que não cumprissem a lei seriam multados, e a fiscalização ficaria a cargo da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON).

A Lei do *Couvert* tem todos os elementos de uma política pública: um problema público percebido, uma proposta de solução ao problema público, atores envolvidos, instituições formais e informais que moldam o comportamento dos atores, as fases de formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação da política pública etc. Certamente essa política regulatória deve respeitar políticas regulatórias mais amplas (ex. Código de Defesa do Consumidor) e gerar consequências para políticas públicas mais operacionais (ex. diretrizes sobre o método de fiscalização).

Independentemente do nível de análise, ou do nível de operacionalização, o conceito de política pública está vinculado à tentativa de enfrentamento de um problema público.

1.2 O problema público

Um estudo de políticas públicas não prescinde do estudo de um problema que seja entendido como coletivamente relevante. Sjöblom (1984) dá uma definição prática para o “problema”: a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível. Um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor.

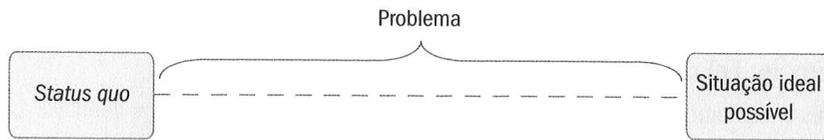


Figura 1.3 - O problema.

Tomando esse entendimento, o problema público é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública.

Naturalmente, a definição do que seja um “problema público” depende da interpretação normativa de base. Para um problema ser considerado “público”, este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas. Em síntese, um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram **problema** (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade).

Apesar dessa tentativa de objetivação do que seja um problema público, a quantidade e a qualidade das pessoas que ensejam uma política pública também são suscetíveis a interpretações. Um exemplo: a situação de desemprego de três mil trabalhadores demitidos de uma empresa privada é geralmente interpretada como problema público por algumas vertentes políticas, enquanto outras consideram esse mesmo desemprego um problema particular de cada um dos trabalhadores.

Outro exemplo: o suporte financeiro a um atleta que vai representar um país em uma competição internacional pode ser considerado um problema público, enquanto o patrocínio público das férias de luxo de um grupo de deputados dificilmente é considerado um problema público. Como visto, o limite para conferir a adjetivação “público” a um problema é quase sempre nebuloso, uma vez que envolve interpretações político-normativas dos próprios atores políticos envolvidos com o tema.

1.3 Exemplos de políticas públicas nas diversas áreas

Política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados. Para aqueles que acreditam em espírito, é como dizer que a política pública é uma alma, e esta precisa de um corpo para tomar vida. Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com *stakeholders*, entre outros. Toda a discussão teórica sobre **instrumentos de políticas públicas** será feita no Capítulo 3, na seção de **implementação de políticas públicas**.

Talvez a forma mais didática de esclarecer um conceito é utilizar exemplos. A seguir são dados exemplos de operacionalizações de políticas públicas nas diversas áreas de intervenção:

Saúde: programa de distribuição gratuita de medicamentos em uma parceria entre municípios, estados e Governo Federal por meio do Sistema Único de Saúde (SUS).

Educação: programa de reforço escolar para alunos com dificuldades de aprendizado nas disciplinas de Português e Matemática do ensino fundamental do estado do Amazonas.

Segurança: instalação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em comunidades carentes do Rio de Janeiro.

Gestão: metodologia de Avaliação de Desempenho Individual associado à remuneração variável para os servidores do Governo do estado de Minas Gerais.

Meio ambiente: mecanismos de desenvolvimento limpo (MDL) criado pelo Protocolo de Quioto, da Organização das Nações Unidas (ONU), como estratégia de redução das emissões de gases de efeito estufa.

Saneamento: Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010).

Habitação: programa Minha Casa Minha Vida do governo federal em parceria com estados, municípios, bancos públicos e organizações da sociedade civil.

Emprego e Renda: programa Meu Primeiro Trabalho, do Governo do estado de São Paulo, voltado para estudantes das escolas públicas conseguirem inserção no mercado de trabalho.

Previdência social: legislação especial que permite que trabalhadores rurais possam se aposentar, por idade, cinco anos antes que os trabalhadores urbanos.

Planejamento urbano: Plano Diretor de desenvolvimento territorial do município de Chapecó, em Santa Catarina.

Justiça e cidadania: portaria emitida pelo Juiz da Comarca do município de José de Freitas, no Piauí, que proíbe o funcionamento de bares, restaurantes e boates após a meia-noite.

Economia: regime de câmbio flutuante definido pelo Banco Central, o qual permite que a taxa cambial do país varie de acordo com a oferta e a demanda de moeda.

Assistência social: campanha do agasalho feita por organizações da sociedade civil, meios de comunicação, voluntários e Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Araucária, no Paraná.

Relações internacionais: atuação brasileira na coordenação da missão de paz da ONU no Haiti.

Cultura e esporte: programa de fomento a projetos artísticos e culturais com recursos do Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal.

Ciência, tecnologia e inovação: Lei Municipal de Inovação de Florianópolis, que institui um fundo para projetos de inovação e um programa de incentivo à inclusão digital e capacitação tecnológica.

Infraestrutura e transportes: Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), elaborado pelo Ministério dos Transportes em parceria com o Ministério da Defesa.

Como visto, o conceito de política pública é transversal a diversas áreas ou setores de intervenção pública. No entanto, essa lista não é exaustiva. As áreas de políticas públicas são muitas, e dentro delas existem temas específicos (*issues*), que também demandam políticas específicas. Um exemplo disso seria um programa de cadastro bovino para ajudar no combate à febre aftosa, que é a operacionalização de uma política específica dentro de uma política agrícola mais genérica.

A classificação das políticas públicas dentro das áreas de intervenção também merece uma relativização. Algumas vezes uma política pública se enquadra em várias dessas áreas, como uma política de transferência de renda para pequenos produtores agrícolas conservarem as nascentes de rios, que pode ser simultaneamente uma política agrícola, uma política ambiental e uma política de cunho social. Outras vezes uma política pública não se enquadra em nenhum setor de intervenção propriamente dito. Exemplo disso são as **políticas constitutivas**, ou *meta-políticas*, que definem regras da disputa política, jurisdições e competências dos poderes e das esferas de governo. Esse tema é tratado no Capítulo 2.

1.4 Minicaso: terra de ninguém

A Somália é um país com 637 mil km² (um pouco maior que o estado de Minas Gerais), localizado no extremo leste do continente africano. A população

da Somália é de quase 10 milhões de pessoas (um pouco menos habitada que o estado do Paraná). A Somália é um dos países mais pobres do mundo e, por causa de uma guerra civil endêmica, não possui um governo operante.

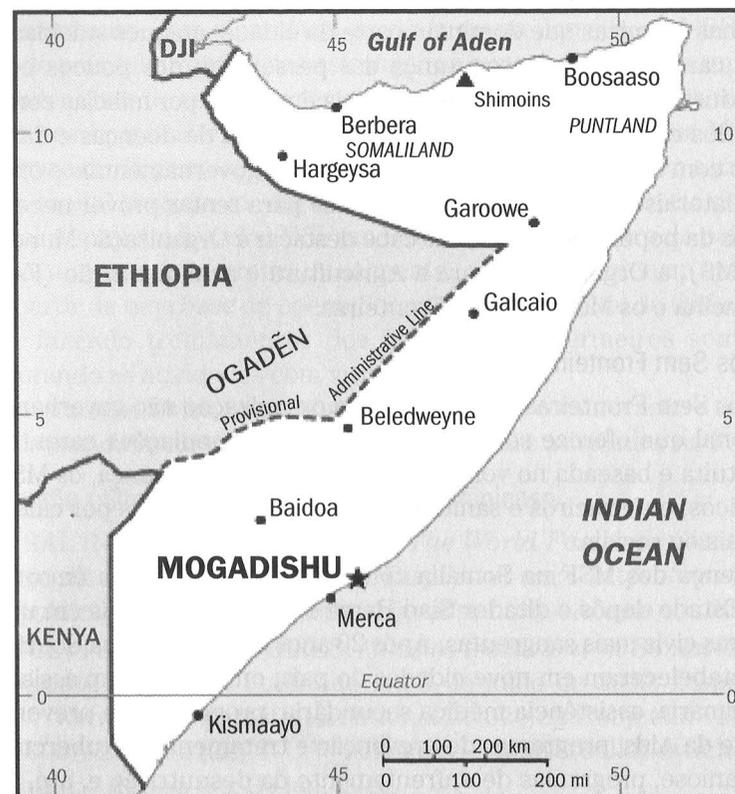


Figura 1.4 – Mapa da Somália.

Fonte: CIA World Fact Book, 2010.

A Somália conseguiu sua independência da Grã-Bretanha em 1961, e, com o território de Somalilândia (ex-colônia italiana), constituiu a República da Somália. A partir de então a história do país tem sido de regimes autoritários seguidos de golpes de Estado, luta entre clãs, guerra civil e uma população desassistida. Em outubro de 2004, foi formado um Governo Federal de Transição (GFT) para tentar construir uma estrutura governamental.

Nos dias atuais, a atividade governamental do GFT é muito precária, e a sociedade civil, bastante desorganizada: não há Constituição vigente; não há poder judiciário em funcionamento (a maioria dos conflitos é resolvida internamente nas tribos, ou entre tribos na base da força); não há representação diplomática; as forças armadas não cobrem todo o território da Somália.

Partes do país são comandadas por clãs regionais e as áreas de Somaliland e Puntland, ao norte, chegaram a se declarar independentes. A precariedade também atinge os setores de saúde, educação, telecomunicações, energia, transportes etc.

Na capital Mogadíscio, o clima de insegurança é constante, com presença de guerrilhas islâmicas que dominam parte da cidade, ataques suicidas e explosão de carros-bomba. A segurança das pessoas ou dos poucos equipamentos industriais, comerciais e de hotelaria é provida por milícias contratadas. Fora dos espaços urbanos, a população é vítima de doenças e da fome.

Mesmo com esse panorama, organizações não governamentais e organismos multilaterais estão presentes na Somália para tentar prover necessidades básicas da população. Entre eles cabe destacar a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização para a Agricultura e a Alimentação (FAO), a Cruz Vermelha e os Médicos Sem Fronteiras.

Os Médicos Sem Fronteiras

Os Médicos Sem Fronteiras (MSF) são uma organização não governamental internacional que oferece serviços de saúde para populações carentes, de forma gratuita e baseada no voluntariado. Com sede na França, os MSF enviam médicos, enfermeiros e sanitaristas para locais afetados por calamidades naturais ou sociais.

A presença dos MSF na Somália começou em 1991, época em que um golpe de Estado depôs o ditador Siad Barre e mergulhou o país em uma de suas guerras civis mais sangrentas. Após 20 anos de presença na Somália, os MSF se estabeleceram em nove cidades do país, onde oferecem assistência médica primária, assistência médica secundária, programas de prevenção e tratamento da Aids, programas de prevenção e tratamento da tuberculose e da leishmaniose, programas de enfrentamento da desnutrição e, até, distribuição de água potável. Os MSF também tratam feridos da criminalidade urbana e da guerra civil que chegam às suas estruturas, sem distinção de clã ou religião.

Em abril de 2009, uma epidemia de sarampo começou a se espalhar pela cidade de Guri El e por toda a região central da Somália. O sarampo é uma doença altamente contagiosa, e na Somália é uma das maiores causas de mortalidade de crianças entre 5 e 12 anos. Percebendo o problema, os MSF mobilizaram seus recursos para estruturar um programa de intensificação da vacinação das crianças saudáveis e o isolamento e tratamento das crianças contagiadas. Os MSF também montaram uma equipe móvel de vacinação que visitou vilas e acampamentos em um raio de 50 quilômetros de Guri El. Os resultados do programa foram animadores na avaliação do coordenador dos MSF na região: “a informação que temos é que a mortalidade foi inferior ao que esperávamos. Acreditamos que as medidas de buscar ativamente os casos, visitar as vilas para tratar os pacientes e envolver a comunidade ajudaram bastante”.

Os MSF preenchem um vazio de serviços básicos de saúde deixado por um Estado inoperante e uma sociedade civil desarticulada pelo caos. Em um país em que os problemas de saúde são enfrentados de forma ineficaz ou insuficiente pelos atores governamentais, os MSF assumem o papel de protagonistas no estabelecimento de políticas públicas de saúde.

Ultimamente, com a escalada da violência na Somália, os MSF vêm retirando do país seus voluntários estrangeiros, uma vez que estes representam constantes alvos de assaltos e sequestros. O clima de insegurança vem se alastrando nos hospitais e centros de saúde administrados pelos MSF. Desde 2008, mais de 42 pessoas que trabalhavam com assistência de saúde morreram na capital Mogadíscio, vítimas dos grupos armados. No início de 2010, um hospital administrado pelos MSF em Belet Weyne, no centro do país, foi atingido por um tiro de morteiro. Atualmente, os MSF coordenam suas atividades a partir de uma base de operações em Nairóbi, capital do Quênia, país vizinho, fazendo treinamentos dos médicos e enfermeiros somalianos e monitorando as atividades com visitas-relâmpago.

Não obstante a insegurança, as dificuldades de comunicação e de logística, e a escassez de recursos, os MSF continuam suas atividades na Somália.

Bibliografia utilizada para a construção do minicase

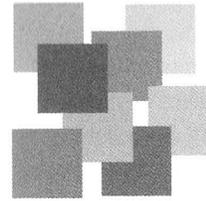
CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook: Somalia*. Publicado em 22 de dezembro de 2009. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/so.html>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES. *Measles treatment in Somalia requires an adapted response*. Publicado em 3 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=411B4D4C-15C5-F00A-254E85123637CA66&component=toolkit.article&method=full_html>. Acesso em: 20 jan. 2010.

_____. *'Top Ten' humanitarian crises: aid blocked and diseases neglected*. Publicado em 21 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=B0A0D54F-15C5-F00A25F13BE478E25FA9&component=toolkit.pressrelease&method=full_html>. Acesso em: 20 jan. 2010.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES. *As MSF continues life saving activities in Somalia, Belet Weyne hospital hit by a mortar*. Publicado em 14 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=2D50F34A-15C5-F00A-25A482E921A04634&component=toolkit.pressrelease&method=full_html>. Acesso em: 20 jan. 2010.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *UN Special: Médecins Sans Frontières, responding to emergencies*. Publicado em maio de 2009. Disponível em: <http://www.unspecial.org/UNS684/UnSpecial_Mai_2009_WEB.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2010, p. 16-17.



Tipos de política pública

A ciência política tradicional sempre encarou as *policies* como um resultado das dinâmicas de enfrentamento, disputa de poder e resolução de interesses entre os atores (*politics*). Ou seja, sendo *politics* a variável independente, não havia por que perder tempo estudando as *policies*, pois estas não passavam de variáveis dependentes. David Easton (1953) e seus seguidores da escola de pensamento sistêmico das ciências políticas entendiam as políticas públicas como um produto do processo político que transforma *inputs* (demandas e apoios) em *outputs* (decisões e ações).

Theodore J. Lowi propôs uma reviravolta na relação causal entre política (*politics*) e políticas públicas (*public policies*).¹ Lowi (1972) afirmou que “*policies determine politics*”, ou seja, as políticas públicas determinam a dinâmica política. Em outras palavras, dependendo do tipo de política pública que está em jogo, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder se modificam.

Com a contribuição de Lowi, o elemento mais básico de uma análise de políticas públicas passou a ser a verificação do tipo de política pública que se está analisando. Ou seja, o conteúdo de uma política pública pode determinar o processo político, por isso merece ser estudado. Esse papel compete ao analista de política pública, que deve ser capaz de entender os detalhes e os contornos de uma política pública, bem como extrair dali seus elementos essenciais.

¹ Apesar de contrastantes, a concepção da escola tradicional de ciências políticas e a concepção de Lowi são válidas e não são mutuamente excludentes. Um mínimo esforço intuitivo traria facilmente exemplos em que a política (*politics*) é capaz de determinar as políticas públicas (*public policies*) e vice-versa.

Exemplo: Detalhes e essência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) sobre o comportamento dos chefes dos Executivos municipais.

Além da necessidade de delimitar que efeitos comportamentais se está querendo visualizar ou comparar, o analista de política pública buscará dominar os detalhes do conteúdo dessa política pública: as restrições à ação executiva que foram impostas, os tipos e graus de punição que foram delineados, a distribuição de responsabilidades entre atores governamentais municipais e atores governamentais estaduais (por exemplo, tribunais de contas), os mecanismos de *accountability* internos e externos etc. O analista também deverá prestar atenção à legislação anterior e posterior à entrada em vigor dessa Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Além dos conteúdos concretos dessa política pública, são essencialmente importantes os conteúdos simbólicos: que mensagem é passada com a implementação de uma política pública desse gênero? O que representa tal política pública para a comunidade política diretamente afetada por ela?

O trabalho de análise do conteúdo de uma política pública requer atenção e rigor, e geralmente resulta em um material descritivo extenso. Esse material descritivo pode ter uma grande utilidade prática, por exemplo, servir de subsídio para a ação administrativa municipal ou, ainda, para a reconfiguração da própria LRF.

Por outro lado, um material descritivamente extenso, cheio de detalhes e repleto de terminologia técnica mostra-se frequentemente inútil para uma construção teórica significativa. A fim de evitar isso, o **analista de políticas públicas** recorre a tipologias que o ajudam a sintetizar páginas e páginas de descrição de conteúdo. Essas tipologias servem para capturar a essência do conteúdo em meio a descrições extensas.

Uma tipologia é um esquema de interpretação e análise de um fenômeno baseado em variáveis e categorias analíticas. Uma variável é um aspecto discernível de um objeto de estudo que varia em qualidade ou quantidade. Uma categoria analítica é um subconjunto de um sistema classificatório usado para identificar as variações em quantidade ou qualidade de uma variável. Se, por exemplo, queremos analisar o objeto de estudo “seres humanos”, podemos identificar diversas variáveis: idade, gênero, etnia, nível de escolaridade etc. Essas variáveis podem ser organizadas em um sistema classificatório composto de categorias analíticas. Podemos convencionar que as categorias analíticas para idade sejam em anos vividos (1, 2, 3 etc.) ou em fases da vida (bebê, criança, adolescente, adulto, idoso). Também podemos convencionar que as categorias analíticas para etnia sejam: branco, negro, amarelo etc., e assim por diante.

O objeto de estudo “políticas públicas” também pode ser analisado com o auxílio desses esquemas analíticos. As tipologias de políticas públicas são formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos, as instituições, dentro de um **processo de política pública**.

Neste capítulo, vamos nos concentrar na apresentação de tipologias de conteúdo das políticas públicas, ou seja, tipologias sobre a essência, a intencionalidade, a estrutura de indução de comportamento e os resultados esperados da política pública.

2.1 Tipologia de Lowi

A tipologia de Theodore J. Lowi, formulada inicialmente em seu artigo publicado na revista *World Politics*, em 1964, e posteriormente aprimorada em sucessivos trabalhos, baseia-se no critério de “impacto esperado na sociedade”² (Lowi 1964, p. 689). Segundo esse critério, há quatro tipos de políticas públicas:

Políticas regulatórias: estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. Exemplos desse tipo de políticas são as regras para a segurança alimentar, para operação de mercado financeiro, regras de tráfego aéreo, códigos de trânsito, leis e códigos de ética em assuntos como aborto e eutanásia ou, ainda, proibição de fumo em locais fechados e regras para publicidade de certos produtos. Segundo Lowi (1964), as políticas regulatórias se desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica **pluralista**, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade.

Políticas distributivas: geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes. Exemplos desse tipo de política pública são subsídios, gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos, incentivos ou renúncias fiscais etc. Esse tipo de política se desenvolve em uma **arena** menos conflituosa, considerando que quem paga o “preço” é a coletividade. A grande dificuldade no desenho de políticas distributivas é a delimitação do grupo beneficiário (quem é e quem não é beneficiário). De acordo com Lowi (1964), esse tipo de política se desenvolve em arenas onde predomina o “toma lá dá cá” (*logrolling*), ou seja, o troca-troca de apoios de forma pragmática. As emendas parlamentares ao orçamento da União, para a realização de obras públicas regionalizadas, são típicos exemplos de políticas distributivas, em que congressistas e grupos políticos condicionam apoios a certas emendas orçamentárias caso recebam em troca apoio nas suas emendas.

Políticas redistributivas: concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores. É um tipo de política que provoca muitos conflitos, pois representa

² Tradução livre a partir do original em inglês.

um jogo de soma zero. Exemplos clássicos são cotas raciais para universidades, políticas de benefícios sociais ao trabalhador e os programas de reforma agrária. Segundo Lowi, as políticas redistributivas não recebem esse rótulo pelo resultado redistributivo efetivo (renda, propriedade etc.), mas sim pela expectativa de contraposição de interesses claramente antagônicos. O tipo de dinâmica predominante em arenas políticas redistributivas é o **elitismo**, no qual se formam duas elites, uma demandando que a política se efetive e a outra lutando para que a política seja descartada.

Políticas constitutivas: “são regras sobre os poderes e regras sobre as regras”³ (Lowi, 1985, p. 74), ou seja, são aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas *meta-políticas*, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas. Exemplos são as regras do sistema político-eleitoral, a distribuição de competências entre poderes e esferas, regras das relações inter-governamentais, regras da participação da sociedade civil em decisões públicas. Políticas constitutivas provocam conflitos entre os entes e os atores diretamente interessados (por exemplo, partidos, os três poderes, os níveis de governo), pois têm a capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente (quem manda e quem faz). Os eleitores, os usuários das políticas públicas e o cidadão comum raramente se interessam por esse tipo de política, já que não tratam de prestação de serviços ou de ações concretas de governo.

É importante lembrar que as fronteiras que separam esses quatro tipos de políticas não são facilmente visualizáveis. As políticas públicas geralmente agregam características de dois ou mais tipos de política, por exemplo, as políticas de contratação e as relações trabalhistas, que possuem elementos regulatórios e redistributivos. A tipologia de Lowi despertou interesse nos meios acadêmicos e profissionais por sua utilidade para estudos comparativos em um setor de política pública ou transversalmente entre vários setores de políticas públicas.

2.2 Tipologia de Wilson

James Quinn Wilson formulou sua tipologia adotando o critério da distribuição dos custos e benefícios da política pública na sociedade. Essa tipologia, de um lado, corrobora a tipologia de Lowi e, de outro, a complementa.⁴

³ Tradução livre a partir do original em inglês.

⁴ Uma diferença fundamental entre a tipologia de Lowi e a de Wilson é que a primeira baseia-se na definição arbitrária e objetiva da natureza da política pública (feita pelo analista), enquanto a segunda recomenda a classificação da política pública segundo a percepção ou interpretação dos próprios *policytakers*.

Quadro 2.1 - Tipologia de políticas públicas de Wilson

		Custos	
		Distribuídos	Concentrados
Benefícios	Distribuídos	Política majoritária	Política empreendedora
	Concentrados	Política clientelista	Política de grupo de interesses

Fonte: Wilson, 1983.

As políticas de tipo clientelista são aquelas em que os benefícios são concentrados em certos grupos e os custos são difusos na coletividade. São as políticas distributivas da tipologia de Lowi.

As políticas de **grupo de interesses** são aquelas em que tanto custos como benefícios estão concentrados sobre certas categorias. Referem-se, na tipologia de Lowi, às políticas redistributivas.

As políticas empreendedoras importam em benefícios coletivos, e os custos ficam concentrados sobre certas categorias. Esse tipo específico de política pública não foi previsto na tipologia de Lowi, e talvez seja o maior diferencial da tipologia de Wilson. As políticas empreendedoras enfrentam uma dificuldade real, que é a organização de interesses coletivos contrários a interesses concentrados (Olson, 1999), como no caso das reformas administrativas que resultam em extinção de certos órgãos públicos, ou leis que tornam ilegais os jogos de azar (cassinos, bingos etc.).

Por fim, políticas majoritárias são aquelas em que os custos e benefícios são distribuídos pela coletividade. Talvez essa categoria seja a mais numerosa em exemplos: a instituição de serviços públicos de saúde, educação, segurança, defesa nacional, cultura etc.

Exemplo: Reforma política

Os custos e benefícios a que se refere Wilson não são necessariamente financeiros. Custos podem ser materiais, simbólicos, de liberdade de decisão etc. Uma regra do sistema eleitoral que cria percentuais mínimos de votos (por exemplo, pelo menos 5% em dez estados da Federação) para que um partido tenha acesso a cadeiras na Câmara de Deputados não geraria custos financeiros, mas seria uma política de grupo de interesse, na tipologia de Wilson. Nesse caso, os custos seriam a dificuldade de acesso e a capacidade de sobrevivência, prejudicando diretamente um grupo (partidos pequenos) e beneficiando diretamente outro (partidos grandes).

2.3 Tipologia de Gormley

A base da distinção da tipologia de Gormley é o nível de saliência (capacidade de afetar e chamar a atenção do público em geral) e o nível de complexidade (necessidade de conhecimento especializado para sua formulação e implementação). Da interseção dessas duas variáveis nasce o seguinte esquema analítico:

Quadro 2.2 - Tipologia de políticas públicas de Gormley

		Complexidade	
		Alta	Baixa
Saliência	Alta	Política de sala operatória (<i>operating room politics</i>)	Política de audiência (<i>hearing room politics</i>)
	Baixa	Política de sala de reuniões (<i>board room politics</i>)	Política de baixo escalão (<i>street level politics</i>)

Fonte: Adaptado de Gormley, 1986.

Segundo o entendimento de Gormley (1986, p. 598), um assunto é saliente quando “afeta um grande número de pessoas de modo significativo” e é complexo quando “levanta questões fatuais que não podem ser respondidas por generalistas ou amadores”.⁵

No grupo da política de sala operatória estão os exemplos das regulamentações sobre organismos geneticamente modificados, regulamentação sobre qualidade da água e do ar, licenciamento de medicamentos etc. São tecnicamente muito densas e têm apelo popular.

No grupo da política de audiência entram as políticas públicas que são de simples elaboração do ponto de vista estrutural, mas que tendem a atrair grande atenção das pessoas – e por consequência dos partidos – e da mídia, como políticas de cotas raciais, regulamentação sobre aborto, regulamentação da prostituição etc.

O grupo da política de sala de reuniões é exemplificado por pacotes de reforma administrativa, regras para o setor bancário, regulação de especificações técnicas para o setor de construção civil, regulação da competição de empresas prestadoras de serviço telefônico, energético etc. Nesse grupo, existe uma baixa capacidade de atrair a atenção da coletividade, e o conhecimento técnico é necessário para formatar os contornos da política pública.

No grupo da política de baixo escalão (*street level policy*) estão rotinas administrativas para os agentes públicos, regulações quanto à prestação de informações dos cidadãos e empresas para o Fisco etc. São chamadas “baixo escalão” por causa da simplicidade de sua elaboração e porque não atraem grande atenção popular.

Segundo Gormley (1986), se um analista é capaz de categorizar de maneira apropriada uma política pública nesse esquema, também é possível prever o comportamento de políticos, burocratas, cidadãos, meios de comunicação, bem como é possível prever mecanismos de decisão e patologias do processo decisório que podem emergir. Como se percebe, e da mesma forma que acontece no esquema de Lowi e de Wilson, o conteúdo de uma política pública é entendido por Gormley como variável independente e a dinâmica política é a variável dependente.

2.4 Tipologia de Gustafsson

Outra tipologia é aquela proposta por Gustafsson (1983), que tem como critério de distinção o conhecimento e a intenção do *policymaker*:

Quadro 2.3 - Tipologia de políticas públicas de Gustafsson

		Intenção de implementar a política pública	
		Sim	Não
Conhecimento para a elaboração e implementação	Disponível	Política real	Política simbólica
	Indisponível	Pseudopolítica	Política sem sentido

As políticas públicas reais são aquelas que incorporam a intenção de resolver um problema público com o conhecimento para resolvê-lo. Estas são as políticas públicas ideais, e os *policymakers* geralmente clamam que suas políticas públicas pertencem a essa categoria.

As políticas simbólicas (*symbolic policies*) são aquelas em que os *policymakers* até possuem condições de elaborá-la, mas intimamente não demonstram grande interesse em colocá-las em prática. São “para inglês ver”, ou seja, voltadas mais para o ganho de capital político do que para o enfrentamento efetivo do problema público.

⁵ Tradução livre a partir do original em inglês.

Exemplo: Política simbólica

A criação de um conselho de participação comunitário para aumentar a legitimidade das ações de uma prefeitura ou secretaria municipal pode se tornar uma política simbólica nos casos em que aqueles que a criaram consideram, de antemão, que a participação é difícil, ineficiente ou desnecessária para o tema. No fim das contas, a definição do problema, as opções de solução colocadas para debate e a decisão em si continuam centralizadas nas mãos de poucos, e o conselho comunitário passa a ser um elemento figurativo para emprestar legitimidade às decisões previamente tomadas.

As pseudopolíticas são aquelas em que o *policy maker* até tem interesse e gostaria de ver sua política funcionando, mas não possui conhecimento para estruturá-la adequadamente.

Exemplo: Pseudopolítica

Um exemplo de pseudopolítica acontece quando uma prefeitura cria um novo sistema viário para resolver seus problemas de trânsito, a partir de conhecimento não técnico ou adequado (políticos e seus "achismos", guardas de trânsito, opinião dos usuários etc.). Existe uma real intenção de resolver o problema, mas há falta de conhecimento para lidar sistematicamente com o problema e estruturar soluções adequadas.

A política sem sentido é aquela elaborada sem conhecimento específico sobre o problema ou sem alternativas de solução para o problema, além de ser vazia de intenções políticas genuínas. Uma política sem sentido é uma solução a um problema que reúne incompetência com o cinismo dos *policy makers*.

Exemplo: Política sem sentido

O planejamento de um governo municipal para a proteção ambiental da cidade pode se tornar uma política sem sentido, nos termos de Gustafsson, quando os *policy makers* têm interesse na manutenção do *status quo* e não possuem competência ou conhecimento do que realmente seja um planejamento estratégico ou de métodos para preservação ambiental.

Da mesma forma que na tipologia de Lowi, Gustafsson (1983) admite que sua tipologia seja um ideal-tipo, bastante útil para análise, mas com limitações práticas. Frequentemente as políticas públicas acumulam aspectos de realidade, efetividade, simbolismo e incompetência.

2.5 Tipologia de Bozeman e Pandey

Outra forma de distinguir as políticas públicas de acordo com seus conteúdos é a distinção entre conteúdo técnico e conteúdo político (Bozeman e Pandey, 2004).

Políticas públicas de conteúdo essencialmente político são aquelas que apresentam conflitos relevantes no estabelecimento de objetivos e no ordenamento de objetivos, e, de alguma forma, ganhadores e perdedores da política pública são identificáveis antes da implementação.

Políticas públicas de conteúdo técnico apresentam poucos conflitos com relação aos objetivos e ao ordenamento dos objetivos, embora possam aparecer conflitos com relação aos métodos.

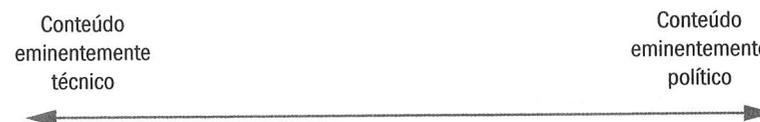


Figura 2.1 - Continuum do conteúdo de uma política.

Uma das dificuldades da tipologia de Bozeman e Pandey é que políticas públicas podem ser alteradas em essência ao longo do ciclo de política pública. Uma política pública pode, por exemplo, parecer eminentemente técnica na fase de estudo de alternativas, mas se revelar fortemente política no momento da tomada de decisão.

Bozeman e Pandey (2004) reconhecem que todas as políticas públicas contêm aspectos técnicos e políticos simultaneamente. No entanto, em algumas políticas públicas prevalecem os aspectos técnicos, como políticas públicas de gestão financeira (por exemplo, métodos orçamentários, métodos contábeis) ou da informação (por exemplo, inovações em *e-government*). Exemplos de políticas públicas de conteúdo eminentemente político são todas as políticas redistributivas (na tipologia de Lowi) ou as políticas de grupo de interesse (na tipologia de Wilson), nos quais algumas categorias de atores arcam com os custos e outras categorias recebem benefícios.

2.6 Criação de novas tipologias

Várias outras formas de classificar as políticas públicas estão sujeitas a consideração. O analista de políticas públicas pode realizar sua análise utilizando uma das tipologias já consolidadas na literatura (aplicação dedutiva) ou então pode construir sua própria tipologia (desenvolvimento indutivo).

O desenvolvimento indutivo de tipologias se baseia na capacidade do pesquisador em estabelecer um critério diferente para a verificação de uma variável ou estabelecer novas categorias analíticas para a classificação dos fenômenos. Por exemplo, outros critérios que poderiam ser usados para a construção de tipologias podem ser o grau de intervenção (estrutural *versus* conjuntural) (Teixeira, 2002), a abrangência dos potenciais benefícios (universais, seg-

mentais, fragmentados) (Teixeira, 2002), a ideologia inspiradora da política pública, o nível de isolamento da política pública em relação a outras políticas públicas, o prazo de vigência da política pública (determinado *versus* indeterminado) etc.

O **analista** constrói, revisa e reelabora suas variáveis até que elas tenham, de preferência, poucas categorias analíticas e com gradações/variações que sejam mutuamente exclusivas e coletivamente exaustivas. A vantagem do desenvolvimento indutivo é a “customização” de uma tipologia mais adequada aos objetivos da análise.

2.6.1 As limitações das tipologias

Como já visto, as tipologias são uma estratégia para trazer simplicidade a fenômenos que parecem complexos. O uso de tipologias ajuda o **analista** a organizar seu material (separa o “joio do trigo”) e o ajuda a ter clareza sobre os elementos essenciais daquilo que está sendo investigado. No campo das políticas públicas, o uso de tipologias tem sido muito útil para comparações intersetoriais, comparações entre níveis de governo e comparações internacionais de fenômenos político-administrativos. A partir do momento em que se consegue comparar coisas aparentemente diferentes, mas que compartilham elementos essenciais, há maior fertilidade para a construção teórica e para a melhora da prática.

Apesar de seus pontos positivos, é necessário fazer menção às restrições quanto ao uso de tipologias. Essas restrições ou limitações também podem servir como alertas àqueles interessados em construir novas tipologias de políticas públicas.

1. Toda tipologia é reflexo de um reducionismo, e por isso elas são acusadas de descolar-se da realidade.
2. Tipologias que se baseiam em variáveis qualitativas podem levar o analista a desconsiderar o “meio-termo”, visto que muitos fenômenos são quantitativamente diferentes, mas qualitativamente parecidos.
3. Tipologias raramente conseguem abranger categorias analíticas mutuamente exclusivas e coletivamente exaustivas. Em outras palavras, às vezes um caso não consegue ser classificado por não possuir os requisitos das categorias de dada tipologia, e às vezes um caso pode ser classificado em mais de uma categoria analítica simultaneamente.

2.7 Minicase: Raposa Serra do Sol⁶

Em uma região que abrange os municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no estado de Roraima, está localizada a área conhecida como Raposa Serra do Sol. Essa área foi palco de um dos mais longos e conturbados processos de demarcação de Terra Indígena (TI) da história do Brasil. Em 2005, o presidente da República homologou a Raposa Serra do Sol como Terra Indígena e, em 2009, o Supremo Tribunal Federal (STF) sentenciou que os fazendeiros cultivadores de arroz deveriam deixar a região, para que grupos indígenas, como os Macuxí, Patamona, Ingariçó, Taurepang e Uapixana, pudessem continuar vivendo tranquilamente em suas terras.

Contextualização histórica

A Raposa Serra do Sol encontra-se no nordeste do estado de Roraima, em uma extensão territorial que abrange as fronteiras de Brasil, Venezuela e Guiana. Desde o fim do século XIX, já existem registros de aquisição de propriedade por parte de não índios para fins de colonização e ocupação na região de Raposa Serra do Sol. A vegetação dessa região é o Cerrado e, por causa do calor equatorial e da presença abundante de rios e igarapés, é propícia à agricultura.

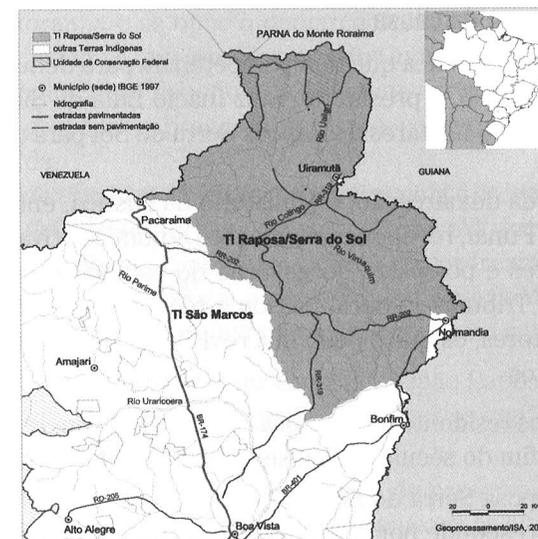


Figura 2.2 – Mapa da TI Raposa Serra do Sol.

Fonte: Instituto Socioambiental, 2005.

⁶ Agradeço a Juliana Giraldo, Lais Muraro, Mariângela Santos e Renata Brizolara, acadêmicas do curso de Administração Pública da Esag/Udesc, pelo texto-base e parte das referências que serviram para a construção deste minicase.

No entanto, em 1917 o governo do Amazonas editou uma lei em defesa do usufruto, por parte dos índios Macuxí e Jaricuna, de terras compreendidas entre os rios Surumú e Cotingo. Essa lei veio para apaziguar os conflitos que já nasciam entre índios e não índios.

Apesar dessa lei estadual, e de tantos outros esforços de demarcação por parte do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), inicialmente, e depois pela Fundação Nacional do Índio (Funai), a chegada de não indígenas à Raposa Serra do Sol não foi contida durante todo o século XX. A década de 1970 foi o período de maior imigração de brancos, que buscavam cultivar arroz principalmente na parte sul da região, às margens do rio Surumú.

Em 1993, a Funai finalizou um trabalho técnico de identificação e levantamento fundiário, levando em consideração estudos antropológicos e historiográficos da região, onde reconhece uma extensão contínua de 1,67 milhão de hectares como Reserva Indígena na região da Raposa Serra do Sol. As conclusões deste trabalho técnico foram publicadas no *Diário Oficial da União* (DOU) e inflamaram os conflitos entre índios e brancos.

Durante a década de 1990, uma nova onda de imigração trouxe colonos brancos que fixaram moradia na Raposa Serra do Sol; muitos deles o fizeram sabendo do processo de demarcação em curso e prevendo que as eventuais indenizações pela “devolução” da terra aos índios seriam vantajosas.

As coalizões em torno da causa

É a Presidência da República que tem competência para demarcar Terras Indígenas (TIs). Em 2005, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva demarcou a área contínua de 1.743 hectares da Raposa Serra do Sol para usufruto dos indígenas da região.

Antes mesmo da demarcação, o Ministério da Justiça, entidade administrativa superior à Funai, recebeu contestações administrativas por parte dos colonos rizicultores e por parte do governo do estado de Roraima e, após 2005, o Supremo Tribunal Federal passou a receber contestações judiciais desses mesmos atores, os quais pediam a revisão da demarcação com os seguintes argumentos:

- existem colonos residentes na Raposa Serra do Sol com registros de terra que datam do fim do século XIX, e seria injusto tirá-los de lá;
- a região da Raposa Serra do Sol representa 7,5% da extensão territorial de Roraima, e responde por 10% da produção estadual de arroz;
- aproximadamente 46% da extensão territorial do estado de Roraima correspondeu a TIs, o que atrapalha o desenvolvimento econômico do estado;
- apenas 19 mil índios não poderiam ser donos de uma extensão territorial tão vasta;

- se houvesse necessidade de demarcação, esta deveria ser não contínua, ou seja, com possibilidade de criação de “ilhas territoriais” onde os rizicultores pudessem manter suas atividades;
- é frágil a justificativa de manutenção da identidade cultural dos povos indígenas na região, pois estes falam português, usam roupas dos brancos e encontram-se bastante integrados ao meio de vida dos colonos, principalmente nas cidades e entre aqueles que trabalham nos arrozais.

Além dos rizicultores e do governo do estado de Roraima, as Forças Armadas e a Sociedade de Defesa dos Indígenas Unidos do Norte de Roraima (Sodiurr) também se declararam contrárias à demarcação contínua da TI Raposa Serra do Sol. Para as Forças Armadas, essa região é militarmente estratégica, pois abrange uma área de fronteira com riscos bélicos. O Brasil já teve contencioso territorial com a Grã-Bretanha no fim do século XIX, durante a chamada Questão do Pirara, o que levou o país a perder quase 20 mil km² de território que entendia ser brasileiro. Na época, povos indígenas transfronteiriços reivindicaram pertencer ao território da Guiana. Os militares também apontam para casos recentes de hostilidade militar na fronteira com a Venezuela, além de situações de perigo com relação ao tráfico de drogas, a armas e animais silvestres por toda a fronteira norte.

A Sodiurr é uma das duas grandes organizações de defesa dos interesses indígenas em Roraima e se opõe à demarcação contínua. O cerne do argumento desta sociedade é que grande parte dos indígenas residentes na região da Raposa Serra do Sol se beneficia da atividade agrícola realizada pelos não índios, pois são gerados empregos, impostos e, conseqüentemente, elevação do padrão de vida.

A outra grande organização indígena em Roraima é o Conselho Indígena de Roraima (CIR). O CIR sempre se posicionou favorável à demarcação contínua da Raposa Serra do Sol e – com organizações não governamentais ambientais e de defesa dos povos indígenas e o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), da Igreja Católica – utiliza os seguintes argumentos com o governo federal:

- os indígenas são os herdeiros legítimos da região Raposa Serra do Sol e a demarcação da TI é a única maneira de conter os conflitos entre índios, fazendeiros e garimpeiros;
- aos indígenas deve ser garantido o direito de preservação de sua identidade cultural, e a presença de não índios ameaça as línguas, as tradições e o modo de vida indígena;
- os indígenas têm condições de subsistir sem a presença dos brancos, e a aclamada “elevação do padrão de vida” proporcionada pela presença dos brancos acontece a um custo cultural muito alto;
- a quase totalidade dos moradores não índios da Raposa Serra do Sol são fruto de um processo migratório recente, posterior aos anos 1970. Fica

então comprometida a argumentação de vinculação histórica dos colonos brancos;

- com senso de oportunidade, muitos imigrantes brancos vieram para a Raposa Serra do Sol com a expectativa de receber indenizações, e não com o objetivo de desenvolver economicamente a região.

A Funai e o governo federal também se mostraram historicamente vinculados à causa de demarcação de TIs. A Funai é a autarquia federal responsável por realizar estudos técnicos sobre as populações indígenas, proteger as TIs, além de promover serviços básicos para os índios, como educação, saúde e assistência. A atuação do governo federal junto à causa indígena se intensificou a partir de 1993 e, em 2005, a homologação da Raposa Serra do Sol como TI contínua foi um dos passos mais evidentes em favor dessa causa.

O período pós-homologação

Homologar uma TI é o momento simbólico de tomada de decisão em termos de política pública. O período pós-homologação, ou seja, a implementação dessa política pública, é que vai dizer algo sobre a efetividade da ação.

Ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foi dada a atribuição de fazer o levantamento das terras ocupadas por não índios e das benfeitorias realizadas sobre essas terras, para fins de pagamento das indenizações, bem como para promover os reassentamentos.

A Polícia Federal, com o apoio da Polícia Rodoviária Federal, montou operações especiais (denominadas Upatakon, que significa “nossa terra” na língua macuxí) com o objetivo de evitar conflitos entre índios, e entre índios e agricultores brancos, a fim de viabilizar os reassentamentos fora da TI.

Mesmo com essas tentativas, as animosidades não cessaram: a sede da Funai foi invadida por representantes da Sodiurr, padres vinculados ao Cimi foram sequestrados, professores universitários vinculados à causa indígena sofreram perseguição e os mais diversos incidentes ocorreram entre indígenas ligados ao CIR e indígenas ligados ao Sodiurr e rizicultores.

Vendo que a situação poderia piorar, em abril de 2008 o STF mandou suspender todas as operações de retirada dos não índios até o momento em que ações contrárias à demarcação fossem julgadas. O julgamento das ações ocorreu até o dia 19 de março de 2009, quando o STF decidiu por dez votos a um que Raposa Serra do Sol deve ser terra da União para usufruto exclusivo e contínuo dos indígenas.

Com a decisão, o STF também emitiu um conjunto de 19 restrições ao usufruto das terras, preservando o livre acesso das Forças Armadas às TIs, a necessidade de autorização do Congresso Nacional para aproveitamento dos recursos hídricos e potenciais energéticos por parte dos índios e a proibição de cobrança de pedágios ou tarifas por parte dos índios com relação ao acesso às estradas dentro da TI.

Como ao longo de sua história, as duas vertentes antagônicas também se cristalizam no período pós-homologação e influenciam as interpretações sobre o sucesso e insucesso desta política.

Aqueles que sublinham os insucessos relatam situações de indenizações injustas para os rizicultores, alcoolismo dos indígenas, e migração de famílias indígenas desempregadas para bolsões de pobreza na periferia de Boa Vista.

Já aqueles que torceram pela efetivação da TI Raposa Serra do Sol, comemoram o ganho da autonomia dos povos indígenas, a criação de programas de gestão territorial e ambiental adequados aos índios, e acusam os rizicultores de continuarem a perseguir e ameaçar os indígenas que hoje vivem na Raposa Serra do Sol.

Bibliografia utilizada para a construção do minicase

BAND. Jornal da Band traz dramas da fronteira. *Jornal da BAND*. Publicado em 13/07/2011. Disponível em: <<http://www.band.com.br/jornaldaband/conteudo.asp?ID=100000443877>>. Acesso em: 26 maio 2012.

COLLIT, R. *STF confirma demarcação contínua de Raposa Serra do Sol*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2009/03/19/stf-confirma-demarcacao-continua-de-raposa-serra-do-sol-754912558.asp>>. Acesso em: 5 jan. 2010.

CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA. *Brasil repara parte da imensa dívida que tem com os povos indígenas*. Disponível em: <http://www.cir.org.br/noticias_050416_geral.php>. Acesso em: 5 jan. 2010.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *CIMI apoia a luta dos indígenas em Roraima*. Publicado em 16/05/2012. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/site/pt-br/index.php?system=news&action=read&id=6266>>. Acesso em: 26 maio 2012.

FUNAI. Funai e organizações pactuam gestão em terras indígenas em Roraima. *Blog da Funai*. Publicado em 14/02/2012. Disponível em: <<http://blogdafunai.blogspot.com.br/2012/02/funai-e-organizacoes-pactuam-gestao-em.html>>. Acesso em: 26 maio 2012.

G1. *Veja as 19 restrições impostas pelo STF aos índios da Raposa Serra do Sol*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL1050276-5598,00-VEJA+AS+RESTRICOES+IMPOSTAS+PELO+STF+AOS+INDIOS+DA+RAPOSA+SERRA+DO+SOL.html>>. Acesso em: 5 jan. 2010.

G1. Indígenas da reserva Raposa Serra do Sol têm problemas com o alcoolismo. *Jornal Nacional*. Publicado em: 13/09/2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2011/09/indigenas-da-reserva-raposa-serra-do-sol-tem-problemas-com-o-alcoolismo.html>>. Acesso em: 26 maio 2012.

G1. Famílias retiradas da reserva Raposa Serra do Sol têm dificuldades para plantar. *Jornal Nacional*. Publicado em: 14/09/2011. Disponível em: