

ORGANIZADORES

Pedro Nascimento

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

Ciência Política

uma proposta educativa

Políticas Públicas

VOLUME II





Universidade Estadual da Paraíba

Prof^ª. Célia Regina Diniz | *Reitora*

Prof^ª. Ivonildes da Silva Fonseca | *Vice-Reitora*



Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Cidoval Morais de Sousa | *Diretor*

Conselho Editorial

Alessandra Ximenes da Silva (UEPB)

Alberto Soares de Melo (UEPB)

Antonio Roberto Faustino da Costa (UEPB)

José Etham de Lucena Barbosa (UEPB)

José Luciano Albino Barbosa (UEPB)

Melânia Nóbrega Pereira de Farias (UEPB)

Patrícia Cristina de Aragão (UEPB)



Editora indexada no SciELO desde 2012



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Editora filiada a ABEU

EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500
Fone: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: eduepb@uepb.edu.br

ORGANIZADORES

Pedro Nascimento

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

CIÊNCIA POLÍTICA
UMA PROPOSTA EDUCATIVA
POLÍTICAS PÚBLICAS
VOLUME II



Campina Grande - PB

2023



Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Cidoval Morais de Sousa | *Diretor*

Expediente EDUEPB

Erick Ferreira Cabral | *Design Gráfico e Editoração*

Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes | *Design Gráfico e Editoração*

Leonardo Ramos Araujo | *Design Gráfico e Editoração*

Elizete Amaral de Medeiros | *Revisão Linguística*

Antonio de Brito Freire | *Revisão Linguística*

Danielle Correia Gomes | *Divulgação*

Gilberto S. Gomes | *Divulgação*

Efigênio Moura | *Comunicação*

Walter Vasconcelos | *Assessoria Técnica*

Depósito legal na Câmara Brasileira do Livro - CDL

C569 Ciência política : uma proposta educativa / organização, Pedro Nascimento e Ana Tereza Duarte Lima de Barros. – Campina Grande : EDUEPB, 2023.
256 p. : il. ; 15 x 21 cm ; 5,6 MB. – (Políticas públicas ; 2)

ISBN: 978-85-7879-797-3 (Impresso)

ISBN: 978-85-7879-799-7 (E-book)

1. Ciência política. 2. Políticas públicas. 3. Democracia.
I. Título.

21. ed. CDD 320

Ficha catalográfica elaborada por Ana Patricia Silva Moura – CRB-15/945

Copyright © **EDUEPB**

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

SUMÁRIO

| APRESENTAÇÃO, 9

Pedro Nascimento

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

| PREFÁCIO, 15

Ernani Carvalho

| INTRODUÇÃO, 17

Michelle Fernandez

1 | ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: HISTÓRIA, DESENVOLVIMENTO E TEORIAS CONTEMPORÂNEAS, 23

Nelson D. Cardozo

2 | DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE INTRODUÇÃO, 55

Virginia Rocha

3 | AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA CHAPÉU DE PALHA, 71

Mariana Batista

Juliana Pacífico Cabral

Nathalia Castro

Marjorie Correia

Pedro Nascimento

4 | CONSTRUÇÃO DE ÍNDICES PARA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE IMUNIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO, 85

Maurício Assuero Lima de Freitas

Adriana Maria Gomes Nascimento Leite

Adriano Sousa Araújo

David Viana de Oliveira

Eliana Maria de Paula

Marcelo Victor Barbosa Xavier

Mariana Siqueira Vilela

Valquíria Maria F. Benevides de S. Leão

Pedro Nascimento

5 | CIÊNCIA POLÍTICA E POLÍTICA CIENTÍFICA NA AMÉRICA LATINA, 99

Julio Ascarrunz

6 | O IMIGRANTE NA AGENDA: UM PANORAMA DA POLÍTICA PÚBLICA IMPLANTADA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 113

Luciene Soares Herculano

7 | PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO: UMA AVALIAÇÃO DA TEORIA DO PROGRAMA, 139

Anderson Henrique

Débora Duque

8 | VIOLÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: ANALISANDO A EFETIVIDADE DOS GASTOS EM SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE (2011-2019), 161

Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira

Marayza Alves Medeiros

9 | POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA E AS PLATAFORMAS DIGITAIS: ESTRATÉGIAS DE CONTROLE E GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO. , 179

Juliana Fatima Serraglio Pasini

**10 | POLÍTICAS PÚBLICAS EM UM MUNDO CONECTADO:
ANÁLISE DE REDES SOCIAIS E AS *POLICY NETWORKS*, 203**

Bárbara Maia Lima Madeira Pontes

**11 | A POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO DE PREÇOS DO
BANCO CENTRAL DO BRASIL É JUSTA? UMA APLICAÇÃO
DA TEORIA DE JOHN RAWLS, 223**

Pedro Cardoso

| SOBRE OS ORGANIZADORES, 247

| SOBRE OS AUTORES, 249

| APRESENTAÇÃO

Pedro Nascimento¹

Ana Tereza Duarte Lima de Barros²

É INEGÁVEL QUE, NOS ÚLTIMOS ANOS, O BRASILEIRO TEM SE INTERESSADO mais pela política. Desde o ano de 2013, a política brasileira vem passando por grandes transformações. Em grande parte, devido às constantes denúncias de corrupção, à má gestão pública e à insatisfação social com os governos, o que resultou em manifestações populares.

Se por um lado esses eventos promoveram o despertar do interesse da sociedade pela política, por outro, eles também revelaram uma triste constatação: a falta de conhecimento dos brasileiros sobre política e as regras do jogo eleitoral.

Essa constatação revela duas questões importantes. A primeira é a de que a maioria dos brasileiros passaram a participar da política motivados por uma euforia do momento, por influência de outras pessoas (muitas vezes mal-intencionadas) e sem as devidas informações. O outro ponto que merece ser ressaltado é que muitos daqueles que passaram a ter interesse pela política de forma repentina desconhecem os princípios que regem um Estado democrático de Direito, chegando a exigir do governo uma postura antidemocrática. Além

1 Doutorando em Ciência Política (UFPE), Mestre em Ciência Política (UFCG) e Bacharel em Ciências Sociais (UFCG)

2 Doutoranda em e Mestra em Ciência Política (UFPE), Bacharela em Direito (UNICAP)

disso, outros desconhecem as funções atribuídas a cada cargo público e passam a exigir demandas que a eles não competem.

Esses fatos, contudo, não causam tanta surpresa. Um país em que, tradicionalmente, os governos reduzem o orçamento da educação (nos últimos anos com mais frequência) só evidencia o desprezo e a falta de compromisso do Estado com a área de maior importância para a formação da sociedade.

Em se tratando, especificamente, da educação política, a situação é bem mais delicada. Ao longo de décadas criou-se uma cultura de desinformação social e a mensagem disseminada foi a de que “pessoas boas, honestas e de bom caráter não se envolvem com política”. Discursos como este, que desestimulam a sociedade a participar da política, fazem com que a população não busque informações sobre as devidas funções dos políticos, sobre a atuação do governo, sobre o gerenciamento dos recursos públicos e sobre a implementação das políticas públicas. Para além disso, a cultura da desinformação acaba por gerar desconfiança da sociedade em relação às instituições, conforme revelado pesquisa divulgada em 2020 pelo Latinobarómetro.³

Segundo a pesquisa acima referenciada, mais de setenta por cento dos brasileiros confiam pouco ou não confiam no governo. Em se tratando especificamente do Presidente da República, mais de sessenta por cento dos brasileiros também afirmaram confiar pouco ou não confiar. Por fim, a pesquisa também revela a desconfiança dos brasileiros em relação aos partidos políticos. Dos entrevistados, mais de oitenta por cento revelaram confiar pouco ou não confiar nos partidos.⁴

Diante dessa realidade, a coletânea “Ciência Política: uma proposta educativa” surge com o objetivo de contribuir com a disseminação do conhecimento, através de artigos produzidos inicialmente

3 A Latinobarómetro Corporation é uma organização privada sem fins lucrativos, com sede em Providencia, Chile. É responsável pela realização do Latinobarómetro, uma pesquisa anual de opinião pública que envolve cerca de 20.000 entrevistas em 18 países da América Latina, representando mais de 600 milhões de pessoas.

4 ANÁLISE ONLINE. *Latinobarómetro*, 2020. Disponível em: < <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acesso em: 26/12/2022.

dentro do âmbito acadêmico. Nossa proposta é promover o diálogo entre universidade e sociedade, reduzindo as barreiras na comunicação entre especialistas e cidadãos, e assim fomentar a educação política da população.

O primeiro volume da coletânea, publicado em 2022, reuniu um total de 20 autores (as), entre cientistas políticos (as) e juristas, e contemplou temas como democracia, a relação entre Executivo e Legislativo, presidencialismo de coalizão, participação social, função e atuação do Poder Judiciário, regimes políticos, transparência, opinião pública, cultura política, confiança nas instituições, compra de votos e a questão dos refugiados nos Estados Europeus.⁵

Nesse segundo volume o tema central são as políticas públicas no âmbito nacional e na América Latina. Para tanto, reunimos um total de 26 autores (as), que discutem as políticas públicas com abordagens teóricas e empíricas.

Como é característico da coletânea, este 2º volume visa ao público em geral, embora também possa ser de muita utilidade para cientistas políticos (as) e acadêmicos, principalmente os (as) que estiverem no início da carreira. Está dividido em 10 capítulos que majoritariamente tratam da análise e da implementação de políticas públicas. O primeiro capítulo, de Nelson D. Cardozo, faz uma análise das origens e teorias das políticas públicas, além de fazer uma revisão do campo no Brasil. O segundo capítulo, de Virgínia Rocha, apresenta uma breve introdução ao estudo do desmantelamento de políticas públicas, inspirada pela extinção do Conselho de Segurança Alimentar, durante o governo Jair Bolsonaro.

No terceiro capítulo, de Juliana Pacífico Cabral, Nathalia Castro, Mariana Batista, Marjorie Correia e Pedro Nascimento, é criado um índice de gestão de qualidade (IGQ) para o Programa Chapéu de Palha, programa governamental que tem como destinatárias as famílias dos trabalhadores rurais desempregados e dos pescadores artesanais. No quarto capítulo, de Adriana Maria Gomes Nascimento Leite, Adriano David Viana de Oliveira, Eliana Maria de Paula, Marcelo Victor Barbosa Xavier, Mariana Siqueira Vilela, Maurício Assuero

5 NASCIMENTO, Pedro; BARROS, Ana Tereza Duarte Lima de. *Ciência Política: uma proposta educativa* vol. I. Campina Grande: EDUEPB, 2022.

Lima de Freitas, Valquíria Maria F. Benevides de S. Leitão e Pedro Nascimento, é elaborado um índice de fiscalização para o Programa Nacional de Vacinação, tendo como universo de análise o estado de Pernambuco, no período de 2016 a 2021.

O quinto capítulo, de Julio Ascarrunz, é de natureza ensaística e faz uma revisão de literatura com foco, entre outros fatores, nos aspectos orçamentários das políticas públicas científicas e/ou educacionais. O sexto capítulo, de Luciene Soares Herculano, analisa as políticas migratórias adotadas pelo município de São Paulo e traça alguns paralelos com a literatura da Ciência Política. O sétimo capítulo, de Anderson Henrique e Débora Duque, questiona se o Programa Brasil Alfabetizado conseguiu ser realmente efetivo em seu modelo de criação e, a partir do Modelo Lógico, respondem a se há relação causal lógica entre a proposta e os resultados finais do programa.

O oitavo capítulo, de Alison Rodrigo de Araújo Oliveira e Marayza Alves Medeiros, verifica a efetividade da política pública de segurança, que foi implementada no Rio Grande do Norte, no período de 2011 a 2019, tomando por base os indicadores de análise o número de crimes violentos intencionais letais (CVLI) e a despesa empenhada na função segurança pública pelo estado.

O nono capítulo, de Juliana Fatima Serraglio Pasini, utiliza o estado do Pará pós 2019 como universo de análise para explicar os desdobramentos das políticas de avaliação em larga escala e das plataformas digitais. O décimo capítulo, de Bárbara Maia Lima Madeira Pontes, faz um apanhado geral e sintetiza aspectos teóricos, conceituais e metodológicos sobre a Análise de Redes Sociais. O décimo primeiro e último capítulo do volume, de Pedro Cardoso, é teórico-empírico e, ao mesmo tempo em que se baseia na teoria de John Rawls, utiliza a estatística para modelar a relação entre o instrumento de governo do Banco Central do Brasil e a inflação, a fim de responder se as desigualdades provenientes de determinadas políticas públicas seriam justificáveis pelo ganho coletivo de preços estáveis.

Os artigos deste volume, ao contrário do anterior, encontram-se todos inseridos dentro da mesma área temática, a das políticas públicas. Os capítulos apresentados fizeram desde um apanhado geral da

literatura na área, até a construção de índices e estudos de programas governamentais específicos.

Dessa forma, como é o intuito da coletânea, esperamos que este volume seja de utilidade tanto para o grande público, como para os acadêmicos em busca de referências para o seu marco teórico. Acreditamos que um maior conhecimento a respeito do processo de criação, implementação e avaliação de políticas públicas deixe os cidadãos melhor informados, independentes e empoderados para tomarem decisões e participarem mais ativamente na sociedade.

| PREFÁCIO

Ernani Carvalho¹

UMA DAS GRANDES DIFICULDADES NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS, principalmente aquelas assoladas por algum tipo de populismo, é discernir o significado das políticas públicas. As políticas públicas são um instrumento do Estado e ganham significância quando o governo a põe em marcha. Portanto, as políticas públicas são o governo em ação. A capacidade de compreender como os governos se comportam tem implicações severas na maior de todas as políticas públicas, as eleições.

Neste livro, escrito a várias mãos por jovens cientistas políticos e sociais, podemos perceber a diversidade de temas e enlaces desta multifacetada área. Do arcabouço teórico, passando pela política científica, imigração, transparência, alfabetização, novas tecnologias e redes, banco central, enfim um mundo complexo enredado pelo governo em ação.

Compreender esse mundo dinâmico, perceber seus gargalos, soluções e inovações são parte das atividades dos cientistas sociais em busca de aperfeiçoar o mecanismo do governo em ação. Nesta obra, organizada com afincos, temos um excelente painel de oportunidade para o conhecimento deste campo de estudo que vem se tornando cada vez mais importante, sobretudo em regiões como a América Latina que Estado, por vezes, é capturado por interesses de grupos.

¹ Doutor em Ciência Política (USP). Professor Associado e Coordenador do Programa de Políticas Públicas da UFPE.

Desejo uma boa leitura com a certeza da edificação do conhecimento sobre temas tão diversos sob o eixo das políticas públicas.

| INTRODUÇÃO

Michelle Fernandez¹

O ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS TEM GANHADO VISIBILIDADE no Brasil e no mundo nas últimas décadas. Diversas áreas de pesquisa passaram a se dedicar à análise de políticas. A Política Pública, enquanto disciplina acadêmica, nasce nos Estados Unidos, nos anos 1950. A área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (Souza, 2006). Assim, o estudo do mundo das políticas públicas permitiu analisar a política em ação, conectando com outras disciplinas, como a economia, o direito ou a sociologia com o objetivo de explicar os processos de intervenção pública nas sociedades atuais.

O campo de estudos das Políticas Públicas foi muito importante para trazer um número significativo de pesquisas e análises focadas na preocupação pela formação de decisões políticas e por colocá-las em prática. O trabalho de estudiosos como Simon, Dahl, Lindblom, Wildavsky e Majone permitiu a compreensão de que a política não se preocupa somente com os mecanismos de poder e legitimidade, e não tem interesse exclusivo pelo mundo da representação política.

Diversos autores têm se ocupado em definir e analisar as políticas públicas ao longo do tempo. A primeira concepção das políticas públicas, esta belecida por Dye (1984), percebe a política pública

¹ Doutora em Processos Políticos Contemporâneos (Universidad de Salamanca), Professora de Ciência Política (IPOL/UnB).

como uma escolha governamental, como aquilo que o governo opta por fazer ou não fazer. Na mesma direção, Peters (1986) trata a política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente, ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. No entanto, o conceito mais conhecido do campo continua sendo o de Lasswell (1936) que afirma que políticas públicas são decisões e análises que implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Lasswell (1936) compreende, ainda, a política pública atividades submetidas a um processo ordenado em etapas, dominado por especialistas e tecnocratas, no qual as instituições públicas respondem às demandas da sociedade, canalizadas por grupos de interesse e partidos políticos que atuam para alcançar as soluções mais adequadas às demandas apresentadas. Sob essa perspectiva, cada uma dessas etapas se desenvolve de forma mais ou menos autônoma, com limites definidos, tendo princípio e fim (Souza, 2006). A ideia de modelar o processo da política em etapas, por meio do ciclo de políticas, serve à necessidade de organizar e sistematizar um crescente corpo de literatura e pesquisa. Hoje, a diferenciação entre a definição da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação tornou-se a forma convencional para descrever a cronologia do processo de política pública.

Simon (1957), a partir do diálogo que estabelece com Lasswell (1936), introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos. Para Simon (1957), a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas como informação incompleta ou imperfeita, tempo que dispõem para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, restrições cognitivas e organizacionais além de desconhecimento das consequências de suas decisões.

Assim como Simon (1957), Lindblom (1959; 1979) também estabelece um diálogo com Lasswell (1936). Lindblom (1959) faz críticas à ênfase do racionalismo de Lasswell e Simon propondo a observação de outras variáveis na formulação e análise de políticas públicas como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Esse autor afirma que as políticas públicas precisariam incorporar à sua formulação e análise outros elementos

além das questões de racionalidade - como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Além disso, Lindblom (1979) dá ênfase ao papel incremental das decisões no processo das políticas públicas.

Trazendo a análise das políticas públicas para o campo dos debates contemporâneos, Dahl (1961) traz para o debate outros atores para além dos governos. O autor afirma que, ainda que o ator central das políticas públicas seja o governo, outros atores têm a capacidade de influenciar, de alguma forma, as decisões políticas das instituições governamentais. Segundo Dahl (1961), existem recursos que são importantes para a tomada de decisão nas diferentes arenas políticas. Entre esses recursos estão: dinheiro, tempo, status social, conhecimento, carisma, habilidade de persuasão e a capacidade organizativa. À medida que a distribuição desses recursos é desigual, e em cada arena um recurso diferente pode ser o mais relevante, a influência dos atores sobre o processo de governar e sobre o processo das políticas públicas se dá de maneira distinta.

A discussão acadêmica sobre políticas públicas no Brasil vem realizando importantes tarefas analíticas. Uma grande parcela dessa discussão tem sido influenciada pelas premissas advindas do Neoinstitucionalismo. No Brasil, a esse arcabouço analítico, enfatiza a importância crucial das instituições para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. O neoinstitucionalismo parte da premissa de que a política é um produto institucional. Uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada e implementada por uma instituição governamental. Estas instituições dão às políticas públicas legitimidade, um caráter de universalidade e controle, através da coerção legítima do governo.

As instituições governamentais são padrões estruturados de comportamento de atores e grupos. Estas instituições podem ser configuradas para facilitar certas consequências políticas e obstruir outras. De acordo com Hall e Taylor (2003), o Neoinstitucionalismo não constituiria uma corrente de pensamento unificada e os diferentes tipos de neoinstitucionalismo podem servir de modelo teórico de análise distinto para as políticas públicas. O que há de comum a esses diferentes tipos de Neoinstitucionalismo quando aplicados às

políticas públicas é a ideia de que as políticas são influenciadas de diferentes formas pelas instituições e, principalmente, pelos diferentes arranjos institucionais. Pelo menos três modelos de análise podem ser apontados: o Institucionalismo Histórico, o Institucionalismo da Escolha Racional e o Institucionalismo Sociológico.

Podemos identificar dois grupos de estudos brasileiros que partem das premissas neoinstitucionais (Marques, 2018). Em primeiro lugar temos os estudos sobre processos legislativos e sobre a relação entre executivo e legislativo no funcionamento da democracia contemporânea. Uma série de estudos têm demonstrado como ocorre no Brasil a formação dos governos, a nomeação de ministros, a organização de coalizões, entre outros temas (Figueiredo e Limongi, 1999). Esses debates possuem relação direta com a produção de políticas de políticas públicas (Marques, 2018).

Um segundo tema que analisa as políticas públicas a partir das premissas neoinstitucionais diz respeito aos estudos sobre políticas públicas e arranjos institucionais. O efeito dos formatos institucionais sobre as políticas públicas passou, portanto, a ser observado nos debates acadêmicos no Brasil. Estudos como aqueles realizados por Arretche (2000; 2004; 2012), que analisam como o federalismo brasileiro dialoga com as políticas públicas - principalmente as políticas sociais -, são expoentes desse diálogo entre instituições e políticas públicas.

O campo das políticas públicas vem se desenvolvendo intensamente no Brasil nos últimos 40 anos. No entanto, grande parcela da nossa produção acadêmica sobre o tema ainda está sob forte influência de abordagens consideradas “clássicas”. Sem sombra de dúvida, é fundamental compreender as discussões seminais do campo das políticas públicas para entender, inclusive, como recolocar esses debates na atualidade. Porém, é preciso partir da constatação da complexidade do processo de políticas públicas e trazer para a análise aspectos diversos e específicos das políticas, superando as abordagens tradicionais e explorando atores, instituições e processos a partir de novas lentes teóricas. Nesse sentido, este livro é um convite para que possamos estabelecer uma nova fase nos estudos de políticas públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Revan/Fapesp. 2000.

ARRETCHE, M. T. “Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia”. São Paulo em Perspectiva 18 (2): 17-26. 2004.

ARRETCHE, M. T. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz/FGV. 2012.

DAHL, R. Who Governs?: Democracy and Power in an American City. New Haven, Conn.: Yale University Press. 1961.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV. 1999.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova.58. 2003.

LASSWELL, H. D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936

LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. Public Administration Review 19: 78-88. 1959.

LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through. Public Administration Review 39: 517-526. 1979.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. In MARQUES, E.; FARIA, C.A.P. A política pública como campo

multidisciplinar. São Paulo\Rio de Janeiro: Editora Unesp\Editora Fiocruz. 2018.

PETERS, B. G. American Public Policy. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

SIMON, H. Comportamento Administrativo. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma revisão de literatura, Sociologias 8 (16): 20-45. 2006.

1 | ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: HISTÓRIA, DESENVOLVIMENTO E TEORIAS CONTEMPORÂNEAS

Nelson D. Cardozo¹

INTRODUÇÃO

A política pública como um campo de conhecimento se consolidou nos Estados Unidos a partir do segundo período pós-guerra. Esta área do conhecimento estava intimamente ligada ao novo papel do Estado social e das correntes neopositivistas nas Ciências Sociais. Esta abordagem original, que seguiu os postulados de Harold Lasswell (1902-1978), estava preocupada com a necessidade de constituir um campo interdisciplinar de conhecimento especializado com forte ênfase no planejamento racional governamental para melhorar a qualidade da democracia. Isto foi incorporado em seu manifesto de 1951, “The Policy Orientation” (em tradução livre, “A Orientação das Políticas Públicas”) (Lasswell, 1951). Este acordo na comunidade científica reforçou o engajamento dos intelectuais com os formuladores de políticas para melhorar a inteligência e as respostas aos problemas sociais. Dessa forma, não estava livre das tensões inerentes à formação de um espaço de conhecimento. Neste capítulo, faremos uma breve análise das origens e teorias das políticas públicas, e terminaremos com uma revisão do campo no Brasil.

Podemos, nesse panorama, encontrar alguma correspondência nos países do Noroeste para a adoção desta abordagem. Isto foi

¹ Mestre em Administração Pública (Universidad de Buenos Aires).

devido à atração dos Estados Unidos como superpotência ocidental no estabelecimento de democracias capitalistas nos países da Europa. Entretanto, fora deste cenário, os caminhos foram muito diferentes. Os países do bloco socialista se viram de costas para a “ciência das políticas públicas”, seguindo o modelo de uma sociedade planejada e centralizada sob um regime totalitário. No Terceiro Mundo, por outro lado, as mais diversas situações se desdobraram durante o período pós-guerra, o que teve um impacto direto sobre a ação pública e sua relação com o conhecimento especializado para a gestão governamental. No continente africano e no sudeste asiático, o processo de descolonização levou ao colapso da administração pública colonial, o que produziu uma crise do Estado e uma enorme lacuna de conhecimento para a ação pública, gerando um impacto nos programas públicos, tradicionalmente sob responsabilidade de agências governamentais.

Além deste interesse pelas armações conceituais de outras disciplinas (em que vemos uma tensão entre direito e sociologia), podemos encontrar o chamado “atraso relativo” enquanto implicava um desconhecimento destas abordagens na América Latina até os anos 1970, quando a liderança acadêmica trouxe as contribuições das políticas públicas para os países da região (Fontaine, 2015). Esta influência produziu um certo cruzamento teórico que, no entanto, não levou à formação de uma tradição de pensamento na administração pública que pudesse ser identificada como pertencente ao *policy analysis*.

A queda do Muro de Berlim e o advento dos processos de reforma estrutural marcaram um novo momento nos estudos de políticas públicas. Isto iniciou uma nova etapa nos processos de produção acadêmica em torno do Estado e a ação pública na América Latina. As novas democracias colocaram a questão das reformas do serviço público na agenda, mas a questão da crise econômica não deixou tempo para reflexão, e, conseqüentemente, a reforma estrutural tornou-se o tema principal. A transição econômica concentrou-se em medidas macroeconômicas e de ajuste, incluindo privatização, desregulamentação das atividades econômicas, desmonopolização e descentralização dos governos. Estas mudanças exigiram um debate

sobre o estado e as políticas públicas. Neste contexto, a produção dos países centrais começou a se espalhar. Assim, a abordagem do ciclo de políticas tornou-se dominante até o início dos anos 2000.

Desde os anos 1990, houve um aumento no número de cursos de treinamento em administração, gestão e políticas públicas na América Latina e no Brasil - inicialmente no nível de mestrado - e depois foram criados cursos de graduação. Em outras palavras, os processos de transformação das relações entre o Estado e a sociedade geraram um interesse e uma necessidade de treinamento para o setor público que foi além da visão legalista tradicional dos servidores públicos. O modelo gerencialista exigia funcionários tanto qualificados em direito administrativo quanto com conhecimento de ferramentas de planejamento, desenho de programas, habilidades de liderança e investigação de problemas.

O CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

Políticas públicas implicam uma construção teórica pelo analista a fim de pensar sobre a ação governamental. Elas não são nada “dado”, mas sua limitação depende das categorias ou da estrutura teórica utilizada. Podemos dizer que as políticas públicas são aquelas coisas que – centralmente – os governos fazem para resolver problemas públicos, de acordo com certos valores. Esta abordagem “amorfa” do conceito nos leva a pelo menos duas questões importantes para esclarecer: por um lado, a ideia de governo nos remete ao que fazem aqueles que têm papéis de autoridade; por outro, isto deve ser matizado à luz da confluência e interação com outros “atores”, como outros níveis de governo, empresas privadas e grupos da sociedade civil. Consideremos que este “fazer” a decisão é geralmente estudado pela ciência política institucional, concentrando-se nos responsáveis dos governos das sociedades. Mas esta linha de ação é também a implementação de programas públicos, a qual é tradicionalmente de responsabilidade das agências estatais, como sendo foco original nos governos como centro da ação pública reproblematicado à luz das novas interações entre o Estado e a sociedade. Após a reforma do Estado e a crise da matriz Estado-cêntrica, estamos testemunhando um enfraquecimento do Estado como centro da ação pública (Bulcourn

& Cardozo, 2021; Cavarozzi, Cleaves, & Garretón, Manuel Antonio Molina, 2004; García Delgado, 1994) e o fortalecimento de outras esferas no desenho e implementação de políticas públicas, tais como o mercado ou o setor não-governamental. Estes atores podem agora redirecionar o curso de ação desta tomada de decisão através do posicionamento, mobilização e reorientação de políticas.

Para os fins deste capítulo, tomamos a concepção de Roth-Deubel de política pública como “um conjunto de um ou mais objetivos coletivos considerados necessários ou desejáveis, e de meios e ações, os quais são pelo menos parcialmente abordados por uma instituição ou organização governamental, visando orientar o comportamento de atores individuais ou coletivos a fim de modificar uma situação percebida como insatisfatória ou problemática” (Roth-Deubel, 2010, p. 21).

O SURGIMENTO DO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo conhecido como “*análise de políticas públicas*”, “*ciências das políticas*”, “políticas públicas”, ou “ação pública” (como a tradição francesa o chama) tornou-se uma área de conhecimento com seus próprios problemas e metodologias. A paternidade desta área é frequentemente atribuída ao cientista político americano Harold Lasswell que, no início dos anos 1950, apelou aos cientistas sociais para colocarem seus esforços na solução dos problemas públicos das sociedades ocidentais. Devemos contextualizar aqui o cenário do pós-guerra, a reconstrução europeia e o confronto entre o bloco socialista e o capitalista no contexto da Guerra Fria. Os países que permaneceram sob a órbita dos Estados Unidos acordaram um novo tipo de sociedade após as lições das guerras mundiais, da Grande Depressão e dos totalitarismos do período entreguerras, que deixaram o continente em ruínas. Este novo momento histórico, que deu origem ao “boom de pós-guerra”, conhecido como os “trinta gloriosos” (1945-1975), elevou a qualidade de vida dos habitantes do mundo ocidental sob a fórmula do chamado Estado de Bem-Estar Social. Isto implicava uma coexistência entre democracias liberais, capitalismo e acesso a certos bens e serviços que definiam um alto padrão de vida nas nações do Noroeste. Portanto, as políticas públicas foram

parte deste projeto, com uma forte ideia de planejamento racional. Este último conceito significou que os governos nacionais apelaram para o conhecimento científico positivista para identificar as causas dos problemas sociais. Sob esta concepção, ele seria usado para identificar e depois modificar as variáveis que causavam um estado de coisas indesejáveis. Nesse contexto, a ideia de solução de problemas baseada na pesquisa científica e fundamentada em um princípio de causalidade era central. Ao mesmo tempo, a confiança nas possibilidades do conhecimento técnico, a neutralidade e instrumentalidade das agências governamentais, bem como o consenso sobre a legitimidade dos governos, foram decisivos para fortalecer as capacidades dos Estados-nação. Isto é o que é conhecido como a “corrente sinóptica” na análise de políticas públicas (Pérez Sánchez, 2005).

Estas ideias fizeram parte do ethos de pós-guerra, cimentando a consolidação destas tecnologias de políticas públicas. Ao mesmo tempo, contribuíram para o fortalecimento deste campo do conhecimento com a criação de programas universitários e institutos de pesquisa na área nos Estados Unidos e, posteriormente, na Europa. Isto levou ao desenvolvimento da abordagem do “ciclo de políticas públicas” ou de “estágios” que considerava fases sucessivas do processo de políticas. Esta concepção, fortemente centrada no governo, tecnocrática, racionalista e neopositivista atingiu seu auge nos anos 1970 e na chamada crise do Estado social. A partir de então, as teorias com uma perspectiva mais econômica ou das ciências empresariais começaram a ganhar importância. Este “movimento” foi conhecido como gerencialismo, ou Nova Gestão Pública (NPM) (Cardozo, Canto Sáenz, & Roth-Deubel, 2021), e propunha a introdução de tecnologias organizacionais de companhias privadas, bem como a redução do aparato estatal e da margem de ação dos governos em favor do mercado. Entretanto, os limites desta visão tornaram-se aparentes no final do século XX, sendo discutidos por outras correntes que enfatizaram as consequências da chamada “democracia de mercado” ou “neoliberalismo” como proposta econômica. Nesta última etapa, que surgiu no século XXI, aspectos como igualdade, participação e o componente deliberativo das políticas públicas foram posteriormente recuperados (Barukel, 2014; Canto Sáenz, 2012). Ao mesmo

tempo, existe uma preocupação teórica de explicar a mudança nas políticas e de buscar teorias explicativas para todo o processo. As etapas das teorias de políticas públicas são sistematizadas a seguir:

Quadro I: Etapas da análise de políticas públicas

Estágio	Ciências das Políticas	Managerialismo	Governança
Período	1950-1980	1980-2000	2000-presente
Tipo de Estado	Estado de Bem-Estar Social	Estado Neoliberal	Estado em rede
Causas da mudança	Grande Depressão Segunda Guerra Mundial	Crise fiscal do Estado social	Crise do neoliberalismo
Tipo de políticas públicas	Centralizadas/ homogêneas	Descentralizadas/ Focalizadas	Participativas
Área de intervenção	Estado-empresário, políticas trabalhistas e sociais	O papel subsidiário do Estado nas políticas econômicas e sociais. Garante a estabilidade macroeconômica e regulamentação do setor privado.	Reconhecimento dos direitos das minorias, participação dos cidadãos, políticas sociais e desenvolvimento local
Cidadão	Receptor de políticas	Cliente/consumidor	Cocriador de políticas
Principais problemas	Planejamento Racionalidade Igualdade	Economia Eficiência Legitimidade	Participação Inclusão Rendição de contas

Autores relevante	Lasswell Merriam Lindblom Dahl Oszlak O'Donnell	Osborn Gaebler Niskanen Subirats Aguilar Villanueva Bresser Pereira OCDE CLAD	Sabatier Zahariadis Peters Ramió Matas Roth-Deubel Rodes
Paradigmas	<i>Policy Sciences</i> Positivismo Funcionalismo Incrementalismo Ciclo das políticas públicas Neo-Marxismo Teorias do Desenvolvimento	Teoria da escolha pública Economia Neo-monetarista Administração de empresas <i>Nova Gestão Pública</i> Neoinstitucionalismo	Teoria das redes Coalizões Promotoras Equilíbrio Pontuado Feminismo Fluxos múltiplos Funil de causalidade

Fonte: Elaboração própria

ABORDAGENS CLÁSSICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, vamos recuperar alguns dos debates em análise de políticas públicas, o tema de preocupação de muitos estudiosos do assunto. Além disso, analisaremos também as questões e perguntas feitas por autores do pós-guerra sobre a ação governamental.

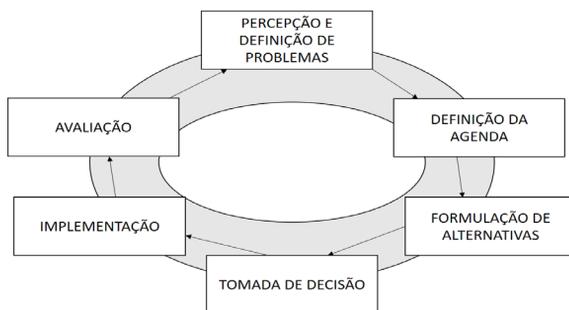
Nesta formulação original, a análise de políticas públicas foi pensada como uma disciplina fortemente orientada para conhecer como funciona a intervenção governamental nos problemas das sociedades democráticas. Mas, simultaneamente, procurou ser um guia de ação para que os especialistas e as autoridades públicas abordassem estas questões relevantes. Nesta primeira etapa, é referida a ideia de um “ciclo” político, ou “abordagem de livro-texto”, o que representou momentos diferentes e sucessivos no tempo para problemas e ações governamentais. Esta noção de um “fluxo” de problemas e ações é influenciada por diferentes tradições e abordagens para explicar o comportamento social. Algumas dessas teorias das quais a análise tradicional das políticas públicas se baseia são o funcionalismo de

Talcott Parsons (1902-1979), a teoria geral dos sistemas, desenvolvida pelo biólogo Ludwig von Bertalanffi (1901-1972), as teorias do sistema político de David Easton (1917-2014), a epistemologia neopositivista, a economia keynesiana, a teoria da política social de William Henry Beveridge (1879-1963), ou o planejamento econômico. Todas essas noções estarão muito presentes nos estágios iniciais da análise das políticas públicas e moldarão as categorias que foram produzidas.

O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO UMA TEORIA DESCRITIVA

Os trabalhos do pós-guerra incluíram uma série de desenvolvimentos que levantaram um ciclo de vida de políticas públicas. Esse viés descreveu um caminho cronológico desde a problematização até a sua (eventual) resolução e reformulação em outras questões. Esta ideia pressupõe uma visão sistêmica, organicista e racionalista que é desafiada por outras abordagens que apontam para a complexidade das decisões nas sociedades democráticas. Abordagens como o pluralismo, a eficiência administrativa, a racionalidade limitada ou teoria da escolha pública sucessivamente questionaram esta ideia linear e científica do processo político.

Figura I: O ciclo das políticas públicas

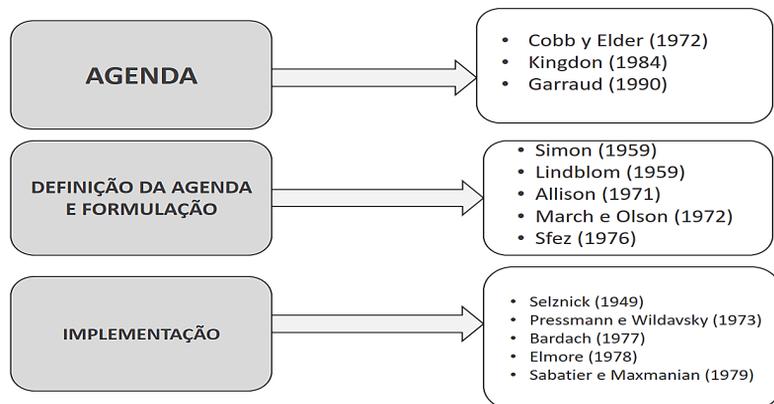


Fonte: Elaboração própria

Embora muitos argumentem que não se tratava de uma teoria, uma vez que gerava explicações sobre cada um dos momentos, mas

não constituía um modelo explicativo total (Estévez, 2014; Sabatier, 1999), podemos identificar diferentes desenvolvimentos em torno desses estágios. Abaixo, estão alguns dos autores que escreveram trabalhos sobre cada uma dessas fases do ciclo:

Figura II: Teorias clássicas de políticas públicas e autores



Fonte: Elaboração própria

De modo geral, a política é dividida em fases e procura explicar os processos que acontecem em cada um desses momentos:

1) Problematização: Ela envolve o processo pelo qual uma situação ou estado de coisas começa a ser percebida por certos atores, grupos ou pela sociedade como algo indesejável, contra o qual as autoridades públicas devem fazer algo. Isto está enraizado nos valores, nas trajetórias daquela sociedade e nas relações de poder de certos grupos. A grande pergunta que estes desenvolvimentos fazem é: por que algumas situações, em um dado momento, começam a ser vistas como algo que precisa ser decidido, enquanto outras não?

2) Inscrição na agenda: Ela implica a passagem de algo que preocupa a sociedade para ser um assunto que as autoridades incorporam e dizem que “vão fazer alguma coisa”. Nesse contexto, as teorias apontam que os governos são seletivos com filtros para prender estes problemas, já que não possuem os recursos, a vontade ou uma

orientação normativa para abordar todas as questões que as sociedades têm. Ao mesmo tempo, estas formulações são pensadas em um cenário típico das sociedades democráticas, negligenciando outras realidades, como totalitarismos, autoritarismos e sociedades tradicionais sem uma opinião pública ou um alto grau de complexidade. Em suma, a questão aqui é: por que os governos assumem alguns assuntos e não outros?

3) Formulação: Uma vez que as autoridades públicas tenham assumido o problema, chega o momento da análise das alternativas e da deliberação sobre o problema. As teorizações deste momento têm uma série de perguntas sobre questões como quem são os autorizados a propor opções, que metodologia de pesquisa e diagnósticos são considerados, que tipo de debate ocorre, que dimensões esta discussão assume na sociedade, que grau de abertura e participação dos atores é dado neste diálogo, entre outros. Aqui, as teorias apresentarão duas visões principais: uma racionalista, que vê uma investigação baseada em evidências do problema, e uma mais social e política, na qual valores, configurações de poder ou representações das questões têm precedência.

4) Decisão: Uma vez apresentadas as diferentes opções no debate, surge a questão central para o processo de políticas públicas quanto a quem toma decisões sobre cursos de ação e como eles são feitos. Aqui, há pelo menos duas grandes correntes em torno deste momento que dão origem a posições conflitantes. Por um lado, a ideia de que existem critérios técnico-rationais para a tomada de decisões baseadas em uma avaliação da eficiência, eficácia e recursos disponíveis, confrontada com critérios ideológicos, políticos ou simbólicos e normativos que orientam esta tomada de decisões. Isto levanta a questão de saber se os tomadores de decisão adotam a opção que melhor aborda a questão, ou aquela que satisfaz os valores de certos grupos, ou aquela que é possível em um determinado contexto. Por outro lado, a ideia de poder também emerge em torno de quem toma essas decisões. Por exemplo, se são poucos ou muitos, e que papel é desempenhado por aqueles com menos recursos. Assim, as teorias elitistas (marxismo, escolha pública ou a perspectiva dirigencial) argumentam que os grupos poderosos são os que realmente decidem.

Outras abordagens, tais como o incrementalismo (Lindblom, 1959) ou pluralismo (Dahl, 2005), argumentam que nas democracias onde há liberdade de associação, expressão e mobilização, há múltiplos atores que podem influenciar o processo de tomada de decisão, mobilizando recursos através de diferentes canais.

5) Implementação: Após a tomada de decisões, vem a “implementação”, geralmente através da agregação de recursos por agências governamentais. Este momento foi inicialmente “negligenciado” porque as teorias organizacionais tradicionais tinham grande confiança na neutralidade e na capacidade técnica das burocracias para implementar programas públicos. Entretanto, a partir dos anos 1960, as experiências dos “fracassos” do projeto da Grande Sociedade de Lyndon Johnson² abriram a porta para a investigação deste estágio. Mais tarde, teorias como a escolha pública (desde uma perspectiva econômica) ou a governança burocrática de Guy Peters (1999) se concentraram nas organizações públicas como um crivo importante para as decisões governamentais e um ator decisivo no sucesso, fracasso ou redirecionamento das decisões das autoridades democráticas.

6) Avaliação e feedback: Finalmente, as políticas públicas têm impactos sobre as sociedades. Esse estágio também foi negligenciado, pois a racionalidade das decisões foi assumida, e os impactos corresponderiam muito bem às abordagens de projeto e planejamento. Entretanto, a partir dos anos 1970, com a implementação da Nova Gestão Pública, a aplicação de tecnologias para monitorar e avaliar programas públicos começou a se desenvolver.

Como podemos ver, esta sequência pressupõe um desenvolvimento

-
- 2 A Grande Sociedade foi um conjunto de programas nacionais de reforma social do governo dos Estados Unidos iniciado entre 1964 e 1965, durante a presidência de Lyndon B. Johnson. Os principais objetivos da Grande Sociedade eram a eliminação total da pobreza e da segregação racial através do aumento dos gastos e da assistência na educação, saúde, desenvolvimento urbano, áreas rurais e transporte. Além de combater a pobreza e fortalecer as minorias nacionais, especialmente através do aumento dos direitos dos afro-americanos, a Grande Sociedade aumentou a proteção ao consumidor, a proteção ambiental e o investimento em infra-estrutura, entre outras coisas.

temporal do processo de políticas públicas, e está fortemente centrada em torno de um nível de governo e uma lei. Estes elementos serão fortemente criticados a partir dos anos 1980. Além de ser um modelo analítico, tornou-se também um guia para o formulador de políticas, orientar o planejamento de ações governamentais, com importante utilidade prática. Na seção seguinte, analisaremos as críticas e os avanços subsequentes nas teorias de políticas públicas.

TEORIAS CONTEMPORÂNEAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, analisaremos mais de perto os novos paradigmas sobre o processo de políticas públicas. Nas seções anteriores, mencionamos que, após os anos 1980, as limitações do ciclo das políticas públicas, como teoria explicativa da ação governamental, começaram a ser problematizadas. Assim, surgiram novas abordagens que colocaram novas questões e escopos de pesquisa sobre o assunto.

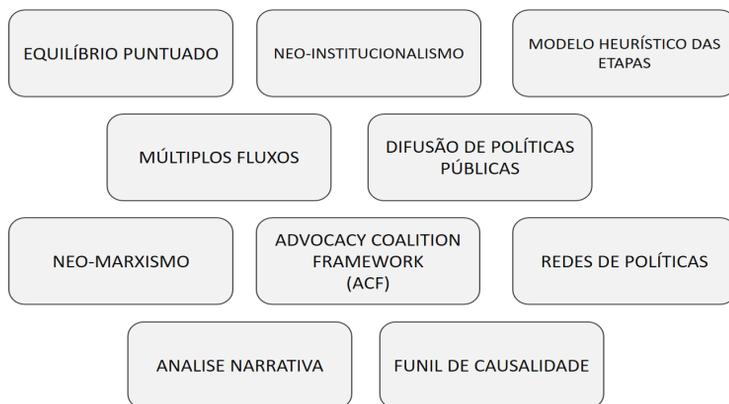
Mencionamos que o paradigma dominante para pensar e projetar políticas públicas desde o segundo período pós-guerra foi o chamado “ciclo de políticas públicas”. Com a crise do Estado social, houve um repensar e revisão da relação entre os governos e a sociedade que teve um impacto na maneira de ver o processo de políticas públicas. Assim, a partir dos anos 1980, outras questões como o papel das burocracias na formulação e implementação, a importância dos valores e elementos simbólicos, ou visões mais complexas que consideram o fluxo de eventos políticos, começaram a ser examinadas. Estas perspectivas tentaram “superar” a visão linear, descritiva e simplista atribuída à heurística encenada. Algumas dessas críticas foram:

- Foi legalista-normativo e mostrou apenas um curso de ação;
- Concentrava-se em um único processo político, geralmente em torno de uma lei e um medida provisória emitidos pela autoridade pública;
- A não consideração de elementos como a “não-ação”;
- Era tecnocrático, de cima para baixo e com um forte foco nas elites.
- A não consideração do papel dos atores não estatais ou de outros níveis de governo.
- Não demonstrar causalidade sobre todo o processo político.

- Apenas a geração de teorias sobre momentos, não propondo um desenvolvimento que compreendesse plenamente a ação pública.

Com uma forte ênfase nestas críticas, outras abordagens ou teorias começaram a se desenvolver. Para autores como Sabatier (1999), existem atualmente sete abordagens para o processo de políticas públicas. Para este autor, as exigências que estas teorias devem satisfazer são: 1) Elas devem agradar bem aos critérios de uma teoria científica: conceitos e proposições claras e coerentes internamente identificando fatores causais. 2) Deve ter um desenvolvimento conceitual recente considerável e/ou testes empíricos, ou seja, devemos encontrar um seguimento para esta teoria dentro da comunidade e ela deve ser aplicada na pesquisa científica. 3) Deve ser uma teoria positiva que procura explicar uma grande parte do processo de políticas públicas e não apenas um momento disso. Assim, as abordagens selecionadas são as apresentadas no esquema a seguir, com outras que consideramos relevantes:

Figura III: Teorias Contemporâneas de Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria com base em Sabatier (1999).

Nesta seção, discutiremos algumas das abordagens destas teorias, com diferentes axiomas e proposições em relação ao processo de políticas públicas. Listaremos de forma sintética alguns de seus

principais postulados, a saber:

- *Neo-institucionalismo / Escolha Institucional*: esta é uma das abordagens mais utilizadas na análise de políticas públicas, especialmente na aplicação de estudos centrados no sistema de governo, partidos políticos, regras eleitorais, normas constitucionais e como estas influenciam o processo decisório e a implementação de programas. Assim, a relação entre o executivo e o legislativo, o papel do judiciário, os grupos de pressão ou organizações públicas dentro de um jogo político para definir políticas são centrais para entender o desenvolvimento da ação governamental. Por outro lado, o legado institucional (Pierson, 2000) ou a consolidação de certas organizações e práticas é frequentemente um fator explicativo para a persistência de certas políticas. A consolidação de uma certa cultura e/ou práticas também é usada para pensar ao nível micro sobre o comportamento de grupos e organizações.
- *Advocacy coalitions framework (ACF) / Coalizões promotoras*: esta abordagem foi desenvolvida pelos estadunidenses Hank Jenkins-Smith e Paul Sabatier nos anos 1980 e 1990. (Sabatier, 1986, 1988). Esta teoria procura explicar a mudança nas políticas públicas, utilizando aspectos cognitivos (ideias e crenças) como uma variável independente. Estes estudiosos analisam longos períodos a fim de estudar o efeito da aprendizagem dentro do que eles chamam de “subsistema de políticas”. Neste cenário, os atores operam em coalizões, muitas vezes em conflito, em torno de crenças sobre a natureza do problema. Assim, a mudança no que eles chamam de “sistemas de crenças” será sua explicação para a mudança de políticas. Essas coalizões possuem recursos (autoridade formal, opinião pública, informação, tropas prontas para mobilização, recursos financeiros e habilidades de liderança) e estruturas de oportunidade determinam o escopo de ação dessas coalizões, dando forma a uma arena política de políticas públicas. Esta abordagem provou ser bastante útil para a análise das mudanças ao longo dos períodos estudados, em que várias coalizões promotoras de políticas se cristalizam em um subsistema que amadurece com o tempo e gera conflito sobre

as reformas.

- *Equilíbrio pontuado*: esta teoria desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones postula que a formulação de políticas é caracterizada por longos períodos de estabilidade e mudanças incrementais seguidos por curtos períodos de grandes mudanças (John, 2015). Esta abordagem toma o desenvolvimento vindo da biologia ao discutir a ideia de teoria evolucionista darwinista que postula um gradualismo constante nas espécies. Com base na existência de fósseis bastante semelhantes de épocas diferentes, supõe-se que existem longos períodos sem grandes mudanças, mas em muitos casos uma espécie desaparece e outra aparece. De acordo com esta teoria, as espécies passam por longos períodos de nenhuma ou pouca mudança (períodos chamados de *estase*), mas, em certos momentos, algumas espécies têm períodos de mudança muito rápida.

Aplicadas às políticas públicas, mudanças em larga escala acontecem quando os seguintes elementos se reúnem: um problema é definido de forma diferente, ou novas dimensões do problema vêm à tona, novos atores se envolvem em um problema, ou a questão recebe mais atenção do público ou da mídia. Estas são as condições que vemos quando a mudança ocorre, mas não são suficientes para que uma mudança em grande escala ocorra. Entretanto, quando estas dimensões se unem, é altamente provável que ocorra uma mudança exponencial na ação pública.

- *Redes de políticas*: a abordagem de *redes de políticas* problematiza o papel central do Estado-nação postulado pela heurística encenada, à luz da transformação e erosão da soberania resultante dos processos de globalização e da complexificação da governança global. Para esta abordagem, encontramos conjuntos de atores interligados ou “redes” dentro de um espaço que trocam recursos como poder, informação, autoridade para definir e implementar decisões governamentais. Estas redes são vistas como a interação entre governos, atores sociais, empresas, blocos regionais ou entidades supranacionais, para citar alguns. Em termos de metodologia, é utilizada uma análise da rede social, mas esta considera o contexto em que ocorrem os

vínculos entre os atores, o fluxo de recursos (quem domina e quem tem mais poder) e o caráter coletivo e institucional dos atores da rede (Klijn, 2012). Assim, a abordagem da *rede de política* procura estudar as relações entre os atores públicos e privados que se reúnem em uma área problemática, privilegiando a conexão entre os atores, como esta rede foi articulada e as relações interdependentes entre os atores e sua configuração política. Consequentemente, resulta em uma análise mais capilar e multidimensional, sem uma predominância dos governos nas políticas públicas.

- *Funil de causalidade*: esta abordagem, que teve sua gênese nos Estados Unidos nos anos 1970, utilizou muitos casos de forma comparativa para explicar a variação nas políticas públicas (Wilder, 2017). Além disso, procurou coletar dados quantitativos (principalmente sobre orçamentos) entre estados e governos locais, tentando identificar variações nas condições socioeconômicas de fundo, opinião pública ou instituições políticas. Esta formulação econômica original perdeu então o interesse nos Estados Unidos, mas ganhou muita tração nos países da OCDE, especialmente na União Europeia e em estudos sobre a expansão e contração dos Estados-Providência. Assim, estas abordagens se tornaram mais complexas e teoricamente mais ricas, pois foram misturadas com estudos qualitativos e combinados sobre regimes de bem-estar, o que criou tipologias e explicações sobre a configuração dos gastos públicos, embora não se tenham esgotado nesta variável.
- *Múltiplos fluxos (multiple streams model)*: esta teoria foi originalmente formulada por John Kingdon em seu livro “Alternativas, Agendas e Políticas” (1984). Esta abordagem procura analisar como os problemas são colocados na agenda pública, e como são desenvolvidos cursos de ação para resolvê-los. O autor argumenta que existem três correntes: 1) problemas, 2) políticas e 3) eventos políticos. Quando as três convergem simultaneamente, ocorre o que eles chamam de “acoplamento”, o que gera uma “*janela política*” que permite aos empreendedores políticos inserir as questões que eles promovem na agenda

governamental. Para esta teoria, algumas “janelas” se abrem periodicamente (por exemplo, o ciclo eleitoral, o orçamento ou as negociações coletivas). A capacidade dos empresários políticos é dada pela capacidade de colocar estas questões na agenda, especialmente quando elas são difíceis de entrar ou têm filtros “negativos” (aborto, educação pública, impostos, etc.).

- *Difusão de políticas públicas*: a principal preocupação deste paradigma é entender por que diferentes países adotam o mesmo curso de ação, como o fazem e que atores estão envolvidos no processo (Osorio & Vergara, 2016). Assim, esta pesquisa se concentra no processo de tomada de decisão, considerando uma esfera que vai além do campo doméstico e inclui variáveis internacionais com poder explicativo na tomada de decisão. Assim, é proposta uma abordagem dupla que articula o jogo dos atores nacionais com o dos atores regionais/globais onde um programa foi disseminado. Podemos pensar em certas políticas como as reformas neoliberais, a adoção de programas de transferência condicionada na América Latina ou as medidas sanitárias resultantes da pandemia COVID-19, que envolveram não apenas os atores domésticos, mas também fenômenos globais e atores transnacionais que definiram uma grande parte desses cursos de ação pública.
- *Neomarxismo*: As correntes neomarxistas tiveram um grande desenvolvimento durante o período pós-guerra, especialmente com as teorizações sobre o estado capitalista e nos debates entre estruturalistas e instrumentalistas. As correntes estruturalistas apresentam a ideia de uma relativa autonomia das políticas públicas, e uma racionalidade das formações estatais que se coloca acima da luta entre as frações das classes dominantes (Poulantzas, 1969). A função de legitimação nas sociedades capitalistas complementa e reforça as políticas distributivas que estão muitas vezes no centro da luta de classes. As visões instrumentalistas, por outro lado, enfatizam os componentes repressivos e de classe dos estados, com uma relação mais linear e direta entre as elites no poder e a propriedade dos meios de produção. Para ambas as visões, as relações de exploração são o processo

social central. Em nossa região, estas visões introduziram seus próprios desenvolvimentos, como a ideia de dependência, imperialismo ou extrativismo, que explicam a dimensão internacional do sistema capitalista. O marxismo latino-americano nos últimos anos tem visto um grande desenvolvimento destas perspectivas que enfatizam esta tensão entre a acumulação capitalista, o caráter periférico de nossas sociedades, a primarização e a vulnerabilidade externa, elementos essenciais para a compreensão das políticas públicas (Thwaites Rey & Ouviaña, 2018).

- *Interpretativismo/abordagens narrativas*: estas correntes compreendem vários desenvolvimentos que têm em comum a ênfase em elementos simbólicos, valores, discursos e subjetividades como o centro da explicação das políticas públicas. Para esta visão, existem ideias ou concepções sobre a realidade mantidas por diferentes atores e que são o foco da discussão sobre cursos de ação. Desta forma, a pesquisa deve olhar hermenêuticamente para estas discursividades nas quais se baseia a ação governamental, e como estas configurações narrativas se articulam. Assim, abordagens como a escola francesa do referencial proposto por Pierre Müller (2000) entendem que as políticas públicas são uma construção de uma imagem da realidade sobre a qual se quer intervir. Da mesma forma, outras visões como as teorias argumentativas entendem as políticas como um intercâmbio dentro de uma esfera pública, na qual os argumentos são confrontados e aquela que convence a maioria da audiência prevalece. Aqui, poderíamos também incluir opiniões sobre populismo que consideram as políticas públicas como um espaço de luta sobre certos significantes (Laclau, 2005). Para seus estudiosos, encontramos diferentes discursos que estabelecem limites internos e instituem coletivos que tentarão impor ou manter sua hegemonia sobre seu oposto discursivo.

Como se pode ver, agora encontramos uma ampla gama de abordagens que tentam explicar o processo de políticas públicas. Nesta nova etapa, todos eles têm como principal reivindicação “explicar” porque as políticas mudam, com um desenho conceitual e

metodológico que dá uma visão total dos momentos e interações que acontecem em uma arena de problemas. Cada perspectiva, como pode ser visto, ilumina alguns elementos em detrimento de outros, dando prioridade a alguns fatores e negligenciando outros.

O DESENVOLVIMENTO DO CAMPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A análise das políticas públicas no Brasil tomou um caminho muito diferente do que foi tomado pelos países centrais e da América Latina. A ligação entre Estado e conhecimento tem sido substancialmente oposta aos outros casos latino-americanos. Durante o processo de industrialização - dos anos 1930 aos 1970 - o país adquiriu grandes capacidades para implementar políticas que foram acompanhadas de treinamento da função pública. O projeto de modernização corporativista do *Estado Novo* (1937-1946), liderado por Getúlio Vargas, empreendeu uma crescente racionalização do setor público. Então, na Segunda República (1946-1964), o impulso desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek de Oliveira implicou outra nova fase na expansão das fronteiras do Estado sobre a sociedade, cujo exemplo mais completo foi o vertiginoso projeto de criação de uma nova capital em Brasília como cidade planejada. Mais tarde, a ditadura (1964-1985) manteve muitos desses princípios com uma política científico-técnica que incentivou a criação de programas de ciência política e gestão pública. Finalmente, em 1985, com a democracia, chegou o momento de transformação do serviço público e a consolidação de uma função pública meritocrática e profissional.

Podemos rastrear a origem da produção na área de política estatal e pública até o projeto de reforma social empreendido com a Constituição de 1937 e as medidas para eliminar a interferência do poder político nos processos de seleção de funcionários estatais. Neste contexto, a literatura sobre administração pública desenvolveu-se de forma organizada e institucionalizada a partir de 1937, com a primeira edição da *Revista do Setor Público* (RSP) (Corrêa e Souza Passador, 2019). Esta publicação foi dedicada a refletir sobre novos métodos e técnicas segundo a nova regulamentação sobre serviço público, a fim de torná-la mais eficiente.

Durante as décadas seguintes, encontramos textos que mostram o fortalecimento do poder executivo e a visão autoritária do Estado. Na época, havia uma preocupação com a divulgação das ações governamentais e a necessidade de discutir os aspectos técnicos ligados à comunicação governamental. Por outro lado, embora uma visão clássica da administração fosse preservada, o conhecimento das ciências jurídicas começou a ser separado do conhecimento das ciências administrativas. Nos anos 1950, iniciou-se uma profissionalização da função pública, com a criação dos chamados “redutos de eficiência” dentro da burocracia brasileira – uma burocracia formada a partir de concurso público – diante das dificuldades de se caminhar para uma reforma da função pública (Evans, 2007; Farah Ferreira Santos, 2016). Esta característica foi acentuada na era Kubitschek como uma faceta do desenvolvimentismo, tendo o BNDES como porta-estandarte que inaugurou um sistema de concursos públicos para a incorporação de funcionários.

A partir dos anos 1960, a produção de políticas públicas passou por diferentes temas que puderam ser agrupados em três grupos. O primeiro subconjunto teve como objeto o regime político, as instituições ou o Estado brasileiro em termos de suas linhas constitutivas, visando à investigação de uma política específica. O segundo subconjunto de estudos abrange trabalhos sobre políticas setoriais que combinam a análise do processo político com a análise de questões internas às próprias áreas setoriais. O terceiro subconjunto consiste na análise da avaliação das políticas públicas (Melo, 1999, p. 67). Grande parte da produção tem fornecido categorias que se encontram em uma “área cinza” entre as instituições políticas e as políticas públicas. Entretanto, a literatura brasileira desenvolveu seus próprios conceitos, tais como a ideia de “anéis burocráticos” (Cardoso, 1993), a gramática política do Estado, ou ainda a gramática política do *edifício estatal* brasileiro, proposta por Nunes. Este estudioso argumenta que, desde a década de 1930, surgiram tensões entre clientelistas, lógicas burocráticas corporativas, insulamento corporativo ou burocrático - típica das elites tecnocráticas modernizadoras - ou um universalismo de procedimentos de um aparelho racional-legal (Nunes, 2003) na elaboração de políticas públicas.

Uma vez terminado o período autoritário, a transição para a democracia colocou duas questões na agenda das políticas públicas: a profissionalização da função pública e a reforma do Estado. Com relação à primeira, foi criada a *Escola Nacional de Administração Pública* (ENAP), que procurou transformar a gestão pública através do treinamento de servidores estatais, criando a carreira de *Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental* (EPPGG). As turmas desta carreira desenvolvem atividades em diferentes áreas de consultoria, gestão, planejamento, formulação, coordenação, execução e avaliação de programas. Esta instituição também vem realizando uma variedade de projetos editoriais que representam o estado da arte em língua portuguesa na área de políticas públicas.

Em termos de reforma do Estado, a literatura analisou fatores internos ao órgão burocrático a fim de compreender os processos de transformação e autonomia dos funcionários públicos, e, depois, passou a um estágio mais baseado em variáveis políticas, tais como as instituições de governança (Melo, 1999; Souza, 2003). Nos últimos anos, houve um crescimento na produção de políticas públicas focalizadas em políticas sociais (saúde e educação, que representam 40% de tudo o que foi produzido). Com relação às teorias utilizadas, há uma falta de explicitação, pois a metade dos artigos não se identifica com nenhuma abordagem, como mostra um estudo de 972 artigos publicados sobre políticas públicas no portal *Scielo* entre 1996-2016. (Marenco & Blanco Strohschoen, 2018).

Atualmente, o Brasil é o país da região com mais periódicos especializados na área de políticas públicas, com 19 publicações até o momento. Assim, é importante notar que é um dos poucos países da região com publicações científicas na área indexada na base de dados *Scopus*, com três publicações, bem como cinco revistas na base de dados *Web of Science*, como pode ser visto na análise seguinte:

Quadro II: Revistas de gestão, administração e políticas públicas no Brasil

Nome da revista	Editora	Scopus	WOS
Administração Pública e Gestão Social	Universidade Federal de Viçosa		X
Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional	Universidade de Taubaté	Q4	
Cadernos Gestão Pública e Cidadania	Fundação Getúlio Vargas		X
Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança	UNINTER		
Gestão Pública: Práticas e Desafios	Universidade Federal de Pernambuco		
Revista Brasileira de Políticas Públicas	Centro Universitário de Brasília	Q4	
Revista de Gestão e Políticas Públicas	USP		
Revisão de Políticas Públicas	Universidade Federal do Maranhão		
Espaço Público	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)		
Revista do Serviço Público	ENAP		X
Revista Eletrônica Gestão Pública	Universidade Federal de Pernambuco		
Revista Práticas em Administração Pública	Universidade Federal de Santa Maria		
Tópicos em Administração Pública	UNSP		
Gestão e Planejamento	UNIFACS		
Gestão e Desenvolvimento	Universidade Feevale		X
Perspectivas das políticas públicas	Faculdade de Políticas Públicas e Gestão de Negócios "Tancredo Neves".		
Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais	Universidade Federal da Paraíba		

Revista de Administração Pública	Fundação Getúlio Vargas	Q2	X
Revista de Ciências do Estado	Universidade Federal de Minas Gerais		

Fonte: Elaboração própria baseada em pesquisa e consulta própria na Scopus e na Web of Sciences.

Tendo em vista a menção sobre o treinamento para gestão pública, descobrimos que isto surgiu no nível de graduação antes do nível de pós-graduação. Em 1952, como sinal de administração científica aplicada ao setor governamental, foi criado um diploma de Administração Pública na EBAP-FGV, que mais tarde foi replicado em outras universidades federais. Em termos de estudos de pós-graduação, encontramos uma maior diversidade de situações. Podemos localizar 21 programas de pós-graduação com mestrado e doutorado em todo o país, avaliados em diferentes áreas de conhecimento pela CAPES (Fadul *et al.*, 2014). Este último ponto complica a análise e dificulta pensar em critérios para considerar um curso de pós-graduação como de políticas públicas, administração ou curso interdisciplinar.

Em termos de autores, encontramos personalidades de grande relevância dentro e fora do país. Luís Bresser-Pereira é a figura indiscutível no campo, assim como outros autores de grande impacto, como Marcus André Melo, Celina Souza, André Marengo, Renato Boschi, Eli Diniz, Sérgio Abranches e Luciano Martins, sendo estes apenas alguns dos mais destacados especialistas.

Finalmente, é importante destacar que, como resultado do crescimento e consolidação da disciplina na última década, a expressão “campo de públicas” espalhou-se entre professores, pesquisadores, estudantes e funcionários públicos dos cursos de Administração Pública, Gestão Pública, Ciências do Estado, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Social e de Políticas Públicas. Este termo se refere a um espaço multidisciplinar com ênfase aplicada na solução de problemas sociais. Este autodenominado “movimento Campo de Públicas” recupera aspectos democráticos e republicanos, buscando o desenvolvimento sustentável nas interações da formação da ação governamental com uma marca participativa e não tecnocrática. As

preocupações desta tendência foram reunidas em torno da *Associação Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas* (ANEPCP), que realizou o *Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas* em quatro ocasiões desde 2015.

PALAVRAS FINAIS

Após este vertiginoso percurso pelo campo das políticas públicas através de sua história, as suas teorias e seu desenvolvimento nos países centrais e no Brasil, farei algumas breves reflexões. Estas ideias procuram traçar algumas linhas gerais e delinear certos desafios para o campo em nossa região e no Brasil. Dessa forma, vamos nos concentrar em quatro deles, a saber: 1) a visão da falta de desenvolvimento; 2) a inexistência de teorias próprias; 3) a relevância da produção brasileira na América Latina e no mundo; e 4) a consolidação das redes acadêmico-profissionais.

Primeiramente, as avaliações dos especialistas fazem um “diagnóstico da falta” ou “subdesenvolvimento” do campo em relação aos países centrais. Em outras palavras, a área é discutida pelo que não é, ou melhor, pelo que não conseguiu em comparação com a *análise política* do mundo anglo-saxão. Tendemos a falar de um “relativo atraso” na autonomização devido às tensões entre outros campos disciplinares, como o Direito e as Ciências Sociais, com o neomarxismo e o funcionalismo, que tatuaram o caminho acadêmico da América Latina do pós-guerra. Este eterno olhar para nós mesmos no espelho da política pública que surgiu na realidade norte-americana e pensar em nós mesmos com base no que não temos feito são movimentos que apresentam vários aspectos preocupantes. Um deles é que não devemos negligenciar a diversidade de cenários em que os espaços de reflexão foram formados nos países centrais, e como eles se desenvolveram em nossas latitudes.

Não há dúvida de que a América Latina, especialmente o México e o Brasil, desenvolveram uma grande produção na área das políticas públicas. Nos congressos nacionais e regionais de sua “irmã maior”, com a qual tem uma “relação tensa” – a ciência política – o eixo do Estado, Administração e Políticas Públicas concentra o maior número de trabalhos e pesquisadores. Em termos de volume de obras

em português, o Brasil tem sua própria gravitação, já que, com 232 milhões de lusófonos, é a sexta língua mais falada no mundo.

Referindo-se às teorias, muitas vezes se faz referência ao fato de que só aceitamos concepções elaboradas nos países centrais, mas não foram desenvolvidas categorias, conceitos ou teorias para pensar na elaboração de políticas na América Latina. Entretanto, acredito que o Brasil produziu modelos que serviram para analisar o processo de ação pública nestas latitudes. Porém, devido às identidades disciplinares, estas ideias não foram assumidas pela análise de políticas públicas como relevantes para o estudo de seus problemas, ou são simplesmente rotuladas como pertencentes a outros campos (tais como a Sociologia e a Ciência Política). Assim, os estudos sobre autoritarismo, teoria da dependência e análises institucionais do funcionamento do sistema político brasileiro podem ser muito frutíferos se forem incorporados às hipóteses que descrevem ou explicam o processo político. A audácia, a inovação teórica, a mistura de abordagens e a liberdade que os pesquisadores tinham nas décadas de 1960 e 1970 permitiram a consolidação da era de ouro das ciências sociais latino-americanas.

O terceiro ponto é a questão do impacto da produção brasileira sobre as políticas públicas. É verdade que o conhecimento científico avança através do intercâmbio e da disseminação dos resultados. É dever dos pesquisadores publicar o que eles criam a fim de avançar o conhecimento, submeter resultados para discussão a fim de melhorá-los, tornar os processos de produção transparentes, gerar transferência de conhecimento para a sociedade e dar crédito e reconhecimento simbólico ao trabalho das equipes. A partir da análise das revistas científicas e sua indexação internacional, notamos que o Brasil tem a área de políticas públicas mais desenvolvida e com maior impacto na região, se medirmos sua inclusão nos catálogos Scopus e Web of Sciences. Esta é uma primeira aproximação, que não deve ignorar a ideia de centro e periferia de produção, nem a especificidade da produção local.

O último ponto que gostaria de levantar é a rede acadêmica dentro e fora da América Latina, e a ligação entre as universidades e a administração pública. A internacionalização da ciência resultante

da mobilidade e do uso de novas tecnologias mostra novas realidades (Osłak, 2020). A pandemia da COVID-19 corroborou a importância da mídia telemática para a consolidação e disseminação do intercâmbio científico. Da mesma forma, o mundo de língua portuguesa está se abrindo cada vez mais para o resto da América Latina com livros e periódicos que incluem textos em espanhol e português com crescente frequência. Neste sentido, o Brasil tem mostrado grandes progressos nos últimos anos. O novo desafio é consolidar os laços além da América Latina. O *Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento* (CLAD), com sua marca ibero-americana, que incluiu a Espanha, Portugal e países da África de língua portuguesa, deu um grande impulso. Da mesma forma, um dos marcos de progresso dessas redes é a realização da *Summer School on Public Policy* em parceria entre a ENAP e a *International Public Policy Association* (IPPA), que ocorreu em cinco ocasiões.

Em suma, gostaria de ressaltar que estas linhas serviram para construir uma visão geral do campo da administração pública ao nível global, suas teorias contemporâneas e seus desafios para o Brasil. O objetivo desta visão geral não é apenas mapear as teorias existentes e sua utilidade, mas também apresentar os reptos para o campo neste país e suas oportunidades para o desenvolvimento de uma área de conhecimento cujo objetivo, desde suas origens, tem sido a solução dos problemas públicos das nossas sociedades. Nada mais e nada menos.

REFERÊNCIAS

Barukel, A. (2014). ¿Una nueva etapa en el estudio de las políticas públicas? In C. Díaz, N. Galano, & G. Curti (Orgs.), *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina* (p. 197–223). Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

Bulcourf, P. A., & Cardozo, N. D. (2021). Comprendiendo al estado en América Latina: una aproximación a su historia y análisis. In J. M. Canales Aliende, S. Delgado Fernández, & A. Romero Tarín (Orgs.),

Tras las huellas del Leviatán. Algunas reflexiones sobre el futuro del Estado y de sus instituciones en el siglo XXI (p. 101–160). Granada: Editorial Comares.

Canto Sáenz, R. (2012). Gobernanza y democracia. *Gestión y Política Pública*, 21(2), 333–374. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v21n2/v21n2a2.pdf>

Cardoso, F. H. (1993). *A construção da democracia: estudos sobre política*. São Paulo: Siciliano.

Cardozo, N. D., Canto Sáenz, R., & Roth-Deubel, A. N. (2021). Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: una introducción. *Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 24(5), 3–18. Recuperado de <http://revela.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/3555>.

Cavarozzi, M., Cleaves, P., & Garretón, Manuel Antonio Molina, O. L. (2004). *América Latina en el siglo XXI: hacia una nueva matriz sociopolítica*. Santiago do Chile: LOM Ediciones.

Corrêa, V., & Souza Passador, C. (2019). *O campo do conhecimento em administração pública no Brasil: uma análise histórica a partir do seu contexto e caráter multifacetado*. Brasília: ENAP.

Dahl, R. A. (2005). *Who governs? : democracy and power in an American city*. Yale University Press.

Evans, P. (2007). El Estado como problema y como solución. In C. H. Acuña (Org.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (p. 17–54). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Fadul, É., de Souza Coelho, F., Lustosa da Costa, F., & Corrêa Gomes, R. (2014). *Administração pública no Brasil: Reflexões sobre o campo de saber a partir da Divisão Acadêmica da Associação*

Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). *Revista de Administração Pública*, 48(5), 1329–1354. <https://doi.org/10.1590/0034-76122012>

Farah Ferreira Santos, M. (2016). Análise de políticas públicas no Brasil: De uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. *Revista de Administração Pública*, 50(6), 959–979. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>.

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.

García Delgado, D. (1994). *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: FLACSO.

John, P. (2015). Frank R. Baumgartner & Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*. In M. Lodge, E. C. Page, & S. J. Balla (Orgs.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration* (p. 577–588). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/OXFORDHB/9780199646135.013.35>

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.

Klijn, E.-H. (2012). Policy Networks: An Overview. In W. Kickert, E.-H. Klijn, J. Koppenjan, W. J. M. Kickert, & J. F. M. Koppenjan (Orgs.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (p. 15–34). Londres: SAGE Publishing. <https://doi.org/10.4135/9781446217658.n2>

Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press. Recuperado de <https://www.amazon.es/Policy-Sciences-Harold-D-Lasswell/dp/Boo44DHYYO>

Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* (Vol. 19).

Marengo, A., & Blanco Strohschoen, M. T. (2018). ¿Cada uno en su lugar? Un análisis de la producción científica sobre políticas públicas en el Brasil (1996-2016). *Estado Abierto*, 3(1), 47-76. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estado_abierto_3.pdf

Melo, M. A. (1999). Estado, Governo e Politicas Publicas. In S. Miceli (Org.), *O que ler na Ciência Social Brasileira: Política*. (p. 59-99). São Paulo: Editora Sumaré/ ANPOCS.

Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 189-208. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395464>

Nunes, E. (2003). *A gramática política do Brasil. Clientelismo e Insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Osorio, C., & Vergara, J. M. (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(2), 239-258-258. <https://doi.org/10.5354/0716-1077.2016.44806>

Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/ Instituto Nacional de la Administración Pública.

Pérez Sánchez, M. (2005). Origen y desarrollo del análisis de políticas públicas. In M. Pérez Sánchez (Org.), *Análisis de políticas públicas* (p. 51-75). Granada: Editorial Universidad de Granada.

Peters, B. G. (1999). *La política de la burocracia*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>

Poulantzas, N. (1969). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Cidade do México: Siglo XXI Editores.

Roth-Deubel, A. N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In A. N. Roth-Deubel (Org.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (p. 17–66). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>

Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning. *Policy Sciences*, 21(2), 129–168.

Sabatier, P. A. (1999). Theories of the policy process. In *Political Science and Politics*. Boulder: Westview Press.

Souza, C. (2003). “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51). <https://doi.org/10.1590/s0102-69092003000100003>

Thwaites Rey, M., & Ouviña, H. (2018). El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura. In H. Ouviña & M. Thwaites Rey (Orgs.), *Estados en disputa. Auge y fractura de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (p. 17–64). Buenos Aires: El Colectivo.

Wilder, M. (2017). Whither the Funnel of Causality? *Canadian Journal of Political Science /Revue canadienne de science politique*,

49(4), 721–741. <https://doi.org/10.1017/S0008423916001153>

WEBSITES

anepcp.org.br

anpocs.com

enap.gov.br

ippapublicpolicy.orgscopus.com

webofscience.com

2 | DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE INTRODUÇÃO

Virginia Rocha¹

INTRODUÇÃO

Em seus primeiros dias de mandato, o presidente eleito em 2018, Jair Bolsonaro, estabeleceu a extinção das atribuições do Conselho de Segurança Alimentar (Consea) (MAZUI, 2019). Era o início do que, para muitos, foi o desmantelamento de políticas cruciais para a garantia da segurança alimentar no Brasil (GOMES, 2019; HAJE; OLIVEIRA, 2019). No campo da transparência pública, o recente uso recorde de sigilos de 100 anos afetou a capacidade da imprensa e da sociedade de acessar informações de interesse público (ROCHA, 2022). Para além do atual governo, em seu segundo mandato, Fernando Henrique Cardoso editou Medida Provisória que encerrava os benefícios de pensão para filhas de militares (ARAÚJO, 2021). Outros exemplos ao redor do mundo demonstram tentativas de desmantelar políticas. Korte e Jörgens (2012), por exemplo, investigaram as tentativas do governo Bush (2001-2009) de desmantelar um programa de controle de poluição do ar, o *New Source Review* (NSR).

O desmantelamento de políticas públicas é um problema de *policy change* e está associado às condições que levam a modificações nas políticas existentes. Esse desmantelamento, de acordo com a definição de Bauer e Knill (2012), decorre de mudanças, sejam elas diretas,

1 Doutora, Mestre e Graduada em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

indiretas, veladas ou simbólicas, que levam à redução do número de políticas ou de seus instrumentos ou ainda à diminuição da intensidade de uma política. Além disso, configura desmantelamento também o refreio na capacidade de implementar ou supervisionar as políticas e seus instrumentos.

Para compreender essa definição, é importante ter em mente duas dimensões: a densidade da política (*policy density*) e a intensidade da política (*policy intensity*). A primeira se refere à atenção dedicada pelo governo a uma determinada área de política pública e pode ser mensurada por meio do número de políticas existentes que concernem ao campo da política e a quantidade de instrumentos de políticas públicas que são aplicados. Tais instrumentos podem ser mudanças nos limites de emissões de poluentes, por exemplo. Por sua vez, a intensidade diz respeito ao quão restritiva ou benevolente uma política é (BAUER; KNILL, 2012). Se, por exemplo, o limite de porcentagem de álcool no sangue ao dirigir estabelecido pela Lei Seca fosse aumentado, a política se tornaria mais permissiva e, por consequência, menos intensa no seu papel restritivo quanto à combinação entre direção e consumo de álcool.

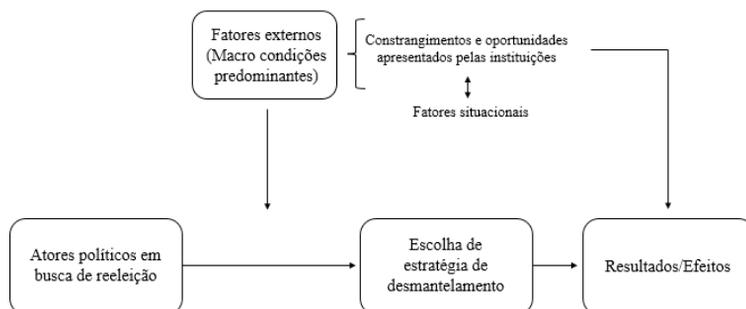
Neste capítulo, procuro apresentar uma breve introdução ao estudo de desmantelamento de políticas públicas. Para tanto, além desta introdução, o capítulo está dividido em 4 seções. Na primeira, apresento o enquadramento teórico proposto por Bauer e Knill (2012) para o estudo do desmantelamento de políticas públicas e as possíveis estratégias de desmonte discutidas pelos autores. A partir disso, verso sobre alguns estudos sobre desmantelamento como aplicações práticas de análise deste fenômeno. Posto isso, utilizando o *software Publish or Perish*, apresento alguns estudos brasileiros sobre o desmantelamento de políticas públicas. A última seção sumariza os principais pontos discutidos ao longo do capítulo, reconhece as limitações do texto e sugere caminhos para avançar na agenda de pesquisa sobre este tema. A ideia é contribuir para que pesquisadoras(os) brasileiras(os) que desejam estudar *policy change* a partir da ótica do desmantelamento possam ter aqui um ponto de partida.

O ESTUDO DO DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIA E ESTRATÉGIAS

Há diversas teorias sobre como mudanças nas políticas públicas ocorrem, todavia, poucos estudos exploram *policy change* enquanto redução ou enfraquecimento de uma política. Para entender o debate sobre o desmantelamento de políticas públicas, é vital diferenciar essa discussão, ainda incipiente no Brasil, de outros debates relacionados ao tema. Bauer e Knill (2014) fazem isso com relação a dois debates: *policy termination* e contenção do estado de bem-estar social. A primeira linha de estudos se iniciou nos anos 1970 e destaca a necessidade de compreender a extinção de uma política pública como o encerramento do ciclo de políticas públicas concebido por Lasswell. A partir de uma série de estudos de caso, essa literatura indica que a completa extinção de uma política pública é, na verdade, incomum. Já o debate sobre o estado de bem-estar social originou o conceito de desmantelamento a partir dos estudos centrais de Pierson. Nesse debate, o desmantelamento é uma consequência das estratégias usadas pelos governantes para superar a necessidade constante de austeridade. Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013) também destacam os estudos que emergiram nos Estados Unidos sobre desregulação. Essa literatura chamou a atenção para a importância das preferências e plantou as bases para o que seria discutido posteriormente como dimensões do desmantelamento.

É nesse âmbito que Bauer e Knill (2012) apresentam um enquadramento teórico para o estudo de causas, condições e estratégias que levam ao desmantelamento de políticas públicas (BAUER; KNILL, 2012). Neste *framework*, os autores buscam entender a conexão entre as preferências dos atores políticos e a escolha de estratégias de desmantelamento. Tal decisão será afetada não só pelas preferências dos atores, mas também por fatores externos, que representam as macro condições nas quais a escolha acontece. O foco recai sobre os resultados alcançados pela estratégia em si. A figura 1, a seguir, apresenta uma adaptação com tradução livre do esquema proposto por Bauer e Knill (2012).

Figura 1: Enquadramento Teórico para o Estudo do Desmantelamento de Políticas Públicas proposto por Bauer e Knill (2012).



Fonte: Adaptado de Bauer e Knill (2012).

No que se refere aos atores políticos e suas preferências, os autores assumem que políticos possuem como meta-preferência o desejo de serem eleitos e se manterem no poder. Todavia, há também as preferências situacionais que interagem com os fatores externos e os constrangimentos e oportunidades propiciados pelas instituições.

Nesse contexto, a tomada de decisão será feita com base na percepção dos atores sobre os custos e benefícios associados às diferentes estratégias de desmantelamento. Isto é, os custos percebidos pelos políticos se distinguem dos custos sociais da redução de uma política (BAUER; KNILL, 2012). Feita a decisão sobre a estratégia de desmantelamento, ela poderá ou não trazer resultados que afetam grupos beneficiados pelas políticas que seriam desmanteladas. Importante ressaltar que esses resultados não se referem ao impacto da política, que representa mudanças sociais de longo prazo, cujos determinantes são diversos (*ibidem*).

De acordo com o pressuposto de custos e benefícios percebidos, se os benefícios políticos superam os custos resultantes do enfraquecimento de uma política, governantes e legisladores terão preferências mais fortes a favor do desmantelamento. Da mesma forma, se os custos de não desmantelar uma política forem maiores do que os custos de desmantelamento, as preferências serão favoráveis ao desmonte das políticas. Uma ilustração desse cenário seria a hipótese

na qual o desmantelamento de uma determinada política A tem o potencial de gerar resultados positivos e favorecer reeleição do incumbente (benefício). Por outro lado, o desmonte teria custos potenciais a um grupo social, que poderia se opor aos *decision makers* (custos). Neste caso, governantes têm a opção de tentar disfarçar o desmantelamento de uma política, de forma a reduzir os seus custos percebidos (BAUER; KNILL, 2012).

No argumento de Bauer e Knill (2012), os políticos agem racionalmente à procura da maximização da sua utilidade (reeleição) e definem suas estratégias de acordo com os constrangimentos ao seu redor, como por exemplo a ação de outros atores e os fatores institucionais. Neste cenário, os fatores externos se referem a variáveis como a estabilidade do sistema financeiro, as mudanças tecnológicas, dentre outros aspectos. Aqui, importa para os atores a percepção sobre crises que podem vir a ocorrer a depender do contexto e da possibilidade de choques externos. Em termos de oportunidades e constrangimentos institucionais, é fulcral ter em mente que o desmantelamento deve enfrentar resistência daqueles que desejam manter o *status quo*. Neste sentido, o sistema eleitoral, o sistema partidário, o judiciário, dentre outros aspectos institucionais devem imprimir maior ou menor facilidade para que mudanças nas políticas sejam feitas (BAUER; KNILL, 2012).

Para além das razões pelas quais um ator decide desmantelar uma política, é importante entender quais estratégias são usadas para levar a cabo este objetivo. De maneira geral, governantes podem decidir desmantelar políticas de forma discreta, tentando esconder o processo, ou de forma pública, promovendo o desmantelamento. Bauer e Knill (2012) apresentam quatro tipos ideais de estratégias, isto é, modelos ou planos adotados para fragilizar políticas.

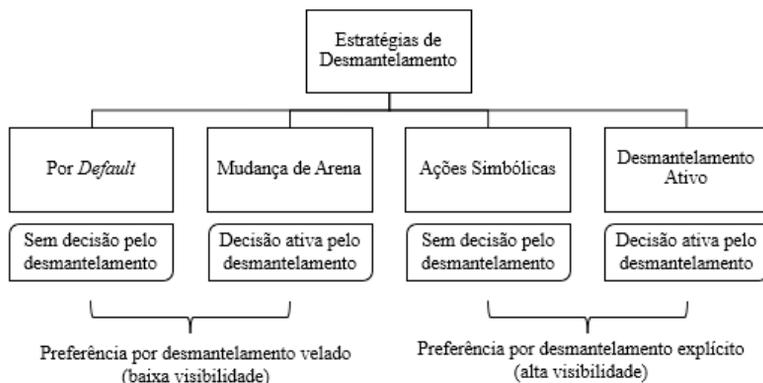
Essas estratégias podem ser combinadas e variam de acordo com duas dimensões. A primeira é se a decisão de desmantelar foi consciente. Quando as preferências pelo desmantelamento não são tão fortes, por conta dos custos associados à decisão, atores políticos podem desmantelar não de forma ativa, mas sim por meio da negligência ou inação. Uma política pode não ser atualizada, por exemplo, mesmo que haja demanda para tal. A segunda dimensão é se

o desmantelamento será explícito ou velado. Desmantelar de forma evidente pode ser uma forma de agradar parte do eleitorado, ao passo que usar uma estratégia mais implícita é uma maneira de evitar a exposição de custos sociais do desmantelamento.

A figura 2, a seguir, apresenta os quatro tipos ideais de estratégias que advêm da interação das duas dimensões supracitadas. O primeiro tipo, chamado desmantelamento por *default*, envolve menos visibilidade na medida em que não há uma decisão explícita para o desmantelamento. Pode ser uma estratégia ideal quando os custos percebidos pelos atores envolvidos são altos ou mesmo quando os constrangimentos institucionais para o desmantelamento são significativos. Um segundo tipo, o desmantelamento pela mudança de arena, também envolve baixa visibilidade, mas, neste caso, a decisão pelo desmantelamento é ativa. A política é desmantelada por decisões que mudam a organização ou o contexto no qual a política ocorre. Um exemplo dado pelos autores é mudar o nível de governo no qual a política é operada (BAUER; KNILL, 2012).

Os outros dois tipos ideais envolvem alta visibilidade do processo de desmantelamento. No terceiro tipo, o desmantelamento por ação simbólica envolve a não decisão para desmantelar. O posicionamento de governantes e parlamentares quanto às políticas não necessariamente leva ao seu desmonte. No último tipo ideal, o desmantelamento ativo, as preferências dos atores políticos podem ser não só para que haja uma percepção de que políticas estão sendo desmanteladas, mas sim que haja efetivamente uma fragilização das políticas implementadas (BAUER; KNILL, 2012).

Figura 2: Tipos ideais de estratégias de desmantelamento de políticas, de acordo com Bauer e Knill (2012).



Fonte: Adaptado de Bauer e Knill (2012).

O ESTUDO DO DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS: EXEMPLOS PRÁTICOS

Bauer e Knill (2014) apontam algumas lacunas na literatura sobre *policy change* que são relevantes em termos de desenho de pesquisa. A primeira é a predominância de certos temas no que tange às mudanças em políticas públicas e o foco nas causas dessas mudanças e não em como mensurá-las. Um outro ponto é a possibilidade de viés de seleção no estudo de *policy change* decorrente da priorização de certas áreas de políticas.

No que concerne à mensuração, Bauer e Knill (2014) identificam dois indicadores principais de *policy change*, os quais se referem aos resultados das políticas ou aos seus efeitos. Os resultados estão associados aos instrumentos das políticas públicas, numa perspectiva mais relacionada a como a política está posta nos governos, e como estes podem ser mensurados por meio do gasto público ou a estrutura da administração pública, por exemplo. Já os efeitos da política indicam se os seus objetivos foram atingidos. As mensuráveis aqui são então mais indiretas – assume-se que os efeitos estão associados a mudanças nas atividades executadas pelo governo.

Com isso em mente, Bauer e Knill (2014) sugerem que o desmantelamento seja abordado metodologicamente a partir de três estratégias principais. A primeira delas é focar os resultados imediatos das políticas (isto é, nos *policy outputs*, e não nos *policy outcomes*). Assim, observar o que o Legislativo está produzindo, as suas atividades e não os *outcomes* das políticas, que dependem também de outros fatores para além do governo, seria o caminho mais adequado. Os autores sugerem também que pesquisadoras(es) passem a focar em campos mais amplos de políticas, que permitam explorar diversas estruturas e atividades do governo. Por fim, seria possível evitar uma análise enviesada, isto é, muito focada na expansão ou no desmantelamento, ao incluir ambas as direções de *policy change*.

Diante disso, como identificar empiricamente estratégias de desmantelamento? De maneira geral, os estudos sobre desmantelamento adotam um desenho de estudo de caso, trazendo uma estrutura na qual as autoras buscam, em geral, descrever o panorama da política pública analisada para então apresentar um detalhamento do processo de desmonte dessa política. Korte e Jörgens (2012) investigam se houve desmantelamento do *New Source Review* (NSR) e, para tanto, apresentam um *background* da política e só depois uma análise do desmonte nas gestões Bush e Clinton.

Milhorange (2022) analisa o desmantelamento de políticas e o retrocesso democrático no Brasil durante a gestão Bolsonaro. A autora aborda grandes mudanças ocorridas durante o mandato do citado presidente a partir do *framework* de custos e benefícios. Por meio de um estudo de caso, ela apresenta uma sistematização das principais mudanças políticas ocorridas nos governos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro (2011-2022), identificando, assim, os objetivos em termos de políticas públicas, as dinâmicas de coalizão e discursos e as dinâmicas de desmantelamento em cada gestão. A autora conclui que houve um desmantelamento ativo e com alta visibilidade durante o governo Bolsonaro.

Pollex e Lenschow (2019) apresentam uma inovação na pesquisa de desmantelamento ao focar no desenho das medidas de implementação de uma política, e não nas decisões do Legislativo ou na implementação das políticas em si, como normalmente acontece. Os

autores argumentam que é nesta fase em que estão concentradas as principais oportunidades de realizar mudanças que podem levar ao desmonte de uma política. Mais especificamente, é possível modificar a intensidade dos instrumentos de regulação. Os autores mensuram a intensidade pelo grau de restrição da política ambiental da União Europeia, incluindo se há dispositivos obrigatórios em comparação aos voluntários. No âmbito da densidade da política, isto é, o número de instrumentos de políticas, os estudiosos observam a quantidade de produtos específicos relacionados à regulação. Essa pesquisa, além de exemplificar como avaliar a intensidade e densidade das políticas, demonstra também a importância de que as pesquisadoras ponderem qual momento da tomada de decisão deverão analisar.

Cavalcante (2022) apresenta um exemplo do uso de métodos mistos ao examinar o desmantelamento do sistema de inovação no governo no Brasil, focando no Sistema Nacional de Inovação. Na análise quantitativa, o autor analisa os dados da Lei Orçamentária Anual (LOA), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Portal de Transparência do Governo Federal. Por meio desses dados, verifica-se a intensidade e a densidade do sistema de inovação. Esses dados são combinados com a técnica qualitativa de coleta de dados de entrevistas em profundidade semiestruturadas. O autor entrevistou 12 pessoas com históricos profissionais variados e de diferentes áreas de políticas, incluindo indústria, ciência e tecnologia, educação e empreendedorismo. O manuscrito de Cavalcante demonstra como técnicas qualitativas podem ajudar a aprofundar a compreensão sobre o processo de desmantelamento. A combinação dessas informações com dados quantitativos observacionais permite a triangulação das informações levantadas, podendo aumentar a validade dos dados coletados qualitativamente (ROCHA, 2021).

De forma geral, esses estudos indicam que tanto técnicas quantitativas, quanto qualitativas de coleta e análise de dados podem ser usadas na pesquisa sobre desmantelamento. O desenho de pesquisa tende a ser de estudo de caso único, podendo ser ou não comparativo, já que, mesmo quando apenas um caso é observado, ele pode ser comparado aos achados empíricos e discussões teóricas mais

abrangentes sobre o tema. É possível contrapor, por exemplo, os achados de um caso único com tendências regionais ou globais de uma determinada política (BOLOGNESI, 2022).

É importante também ter em mente qual momento da decisão está sendo analisado, a produção legislativa sobre um dado tema, o planejamento da sua implementação ou os aspectos práticos de execução da política em si. O enfoque vai depender do objeto de pesquisa, isto é, da arena e da política analisada. Esses estudos se apoiam no enquadramento teórico sugerido por Bauer e Knill (2012), apresentado na primeira seção deste capítulo. Assim, são estudos que buscam identificar os instrumentos das políticas analisadas, quantificando sua intensidade e densidade, a fim de compreender qual ou quais estratégias de desmantelamento foram implementadas no caso analisado.

DESAFIOS E ABORDAGENS AO DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O estudo do desmantelamento de políticas públicas, como bem discutem Bauer e Knill (2012, 2014) e Jordan *et al.* (2013) tem focado em graus de mudanças nas políticas, dando pouca ênfase a modificações que levam à redução ou ao enfraquecimento de uma política. Como tem sido este debate no Brasil? Para responder a esta pergunta, foram coletados dados por meio do *software Publish or Perish*, utilizando como plataforma de busca o Google Acadêmico, sem restrição temporal, nem do tipo de publicação. Não se trata de uma revisão sistemática da literatura, mas apenas um breve levantamento das principais publicações sobre o tema.

A primeira busca foi realizada no dia 21 de novembro de 2022, utilizando os seguintes termos nos títulos dos estudos: *desmantelamento, política, políticas públicas*. Apenas 8 resultados foram obtidos com esta busca, dos quais 3 eram repetidos e 2 não puderam ser acessados. Na tentativa de ampliar a amostra, no dia 22 de novembro de 2022, os mesmos termos citados foram buscados nas palavras-chaves dos trabalhos. Desta vez, 980 resultados foram obtidos. É imprescindível destacar que os termos pesquisados em português, análises brasileiras ou que exploram o contexto brasileiro, mas que foram

escritas em outras línguas, não entram na amostra. Este é o caso de dois estudos discutidos na seção anterior, sendo elas as análises de Milhorange (2022) e de Cavalcante (2022).

Os resultados da segunda busca foram demasiadamente amplos, sendo muitos deles não relacionados ao tema de desmantelamento. Retomando a distinção entre o debate de desmantelamento e extinção de políticas públicas, muitos estudos que versam sobre extinção possuíam desmantelamento como palavra-chave. Dessa forma, dado que o objetivo é compreender como os estudos brasileiros têm abordado o desmonte das políticas no *framework* de *policy dismantling*, sem a intenção de fazer um levantamento completo da literatura, priorizei a análise dos estudos que possuem a palavra “desmantelamento” em seu título.

Por ser uma amostra extremamente restrita, ela não é, evidentemente, exaustiva do debate brasileiro, mas pode nos ajudar a compreender melhor como a literatura sobre desmantelamento, que foi inicialmente pensada em um contexto europeu, pode ser aplicada ao caso brasileiro ou mesmo ao cenário latino-americano

O trabalho de Sabourin (2021), por exemplo, chama atenção para algumas limitações do *framework* teórico proposto por Bauer *et al.* (2013) no que tange a sua aplicabilidade ao contexto da América Latina. Bauer *et al.* se baseiam na conjuntura da União Europeia para construir seu enquadramento, isto é, Bauer *et al.* escreveram em um cenário de liberalização de políticas. Quando aplicado a contextos nos quais o poder político é menos liberal, o enquadramento pode não ser adequado para a análise do desmantelamento. Com isso, o autor sugere outras abordagens para compreender o desmonte das políticas, como a perspectiva do *path dependence* e da resiliência das políticas.

O estudo de Grisa e Niederle também tem abrangência para a América Latina, mas com foco na agricultura familiar. Usando o enquadramento teórico de custos e benefícios do desmantelamento, a abordagem cognitiva e o neoinstitucionalismo histórico, os autores realizam uma análise qualitativa, a partir de análise documental e entrevistas com diversos atores, como ministros e especialistas. Como resultado, identificam um processo de desmantelamento via omissão

e mudança gradual. Neste caso, não só questões estratégicas importam, mas também o estabelecimento de novos paradigmas nesta área de políticas públicas. Os achados de Grisa e Niederle reforçam que os elementos contextuais são notavelmente importantes para compreender as estratégias de desmonte de uma política pública.

Temas como meio ambiente e questões regulatórias aparentam ser predominantes nos estudos sobre como e por que políticas públicas são desmanteladas. Todavia, o manuscrito de Lopes (2019) explora, por meio de análise documental, como o direito à educação foi afetado no contexto de desmantelamento de políticas públicas no Brasil. No entanto, a autora não utiliza o enquadramento teórico proposto por Bauer e Knill (2012, 2014). Assim, ela não procura identificar estratégias para desmantelar políticas educacionais. Em lugar disso, o desmantelamento serve como contexto para uma análise mais jurídica da educação como um direito.

Conjuntamente, estes estudos indicam que existe uma ampla gama de áreas de políticas públicas a serem exploradas no contexto brasileiro e até mesmo comparativamente, no âmbito da América Latina. As análises de Sabourin e de Grisa e Niederle indicam que o contexto, incluindo fatores externos, constrangimentos institucionais e fatores situacionais, podem ter ainda mais peso na compreensão do desmonte de políticas públicas. Assim como os estudos citados anteriormente, os trabalhos partem de estudos de caso, mas com uma abordagem comparativa a nível regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, busquei apresentar uma breve introdução ao estudo do desmantelamento, abordando o enquadramento teórico sugerido por Bauer e Knill (2012, 2014), que se tornou a maior referência nos estudos desta área, bem como os desafios empíricos de pesquisar o desmonte de políticas. De maneira geral, essa é uma literatura crescente na ciência política e no estudo de *policy change*. No Brasil, o debate parece ser ainda incipiente, o que configura uma oportunidade para a ampliação e aprofundamento dessa agenda de pesquisa.

Neste sentido, alguns aspectos importantes foram levantados ao longo do capítulo. Em primeiro lugar, é crucial observar os fatores

externos, especialmente ao estudar *policy change* na América Latina. As preferências dos atores políticos e como eles percebem os custos e benefícios associados a cada estratégia possível de desmonte devem ser considerados. Em segundo lugar, o Brasil possui uma diversidade de dados a nível nacional e, especialmente, subnacional. Isso pode auxiliar na mensuração dos instrumentos de políticas públicas e da intensidade e densidade das políticas. Um terceiro ponto é a amplitude de temas a serem explorados, já que os estudos são iniciantes e normalmente mais focados nas questões ambientais.

Espera-se que o trabalho possa auxiliar e encorajar pesquisadoras(es) que tenham interesse neste tema. Entretanto, é fundamental reconhecer as limitações deste capítulo. Embora tenha um objetivo introdutório, o presente manuscrito possui uma abordagem bastante sucinta dos principais aspectos do debate sobre desmantelamento. Portanto, estudantes e especialistas que desejam explorar essa agenda de pesquisa devem se aprofundar não só nas referências aqui mobilizadas, mas também nas discussões de *policy change* de forma mais ampla, incluindo as críticas e limitações ao enquadramento teórico de custos e benefícios.

Ademais, como já dito, os estudos brasileiros aqui citados não são, de forma alguma, representativos do debate nacional sobre o assunto. Embora as pesquisas discutidas neste trabalho lancem luz sobre pontos de atenção importantes, há diversos estudos sobre extinção de políticas públicas e até mesmo focados na questão da austeridade que cerceia o estado de bem-estar social que não foram abordados. Assim, especialistas são encorajadas(os) a aprofundar essas literaturas que dialogam com a questão do desmantelamento de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Carla. Carla Araújo: Militares têm mágoa de FHC e carinho por Lula. Uol. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/05/23/carla-araujo-militares-tem-magoa-de-fhc-e-carinho-por-lula.htm?cmpid=copiaiecola>>. Acesso em 18 nov. 2022.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. *Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework*. In: BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne (Orgs.). **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford University Press. 2012.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**. 2014.

BOLOGNESI, Bruno. *O que é e para que serve? Prós e contras do método comparado em Ciência Política*. In: PERISSINOTTO, Renato; BOTELHO, João Carlos Amoroso; BOLOGNESI, Bruno; BATISTA, Mariana; SANTOS, Manoel Leonardo (Orgs.). **Política Comparada: Teoria e Método**. Eduerj: Rio de Janeiro. 2022.

CAVALCANTE, Pedro. **Innovation Policy Dismantling: strategy and causes in contemporary Brazil**. Manuscrito apresentado na Conference of the European Group for Public Administration (EGPA), Lisboa, Portugal, 6 a 9 de setembro, 2022.

GOMES, Karina. Segurança alimentar sob risco de retrocesso. DW. Disponível em < <https://www.dw.com/pt-br/seguran%C3%A7a-alimentar-sob-risco-de-retrocesso-no-governo-bolsonaro/a-47067455> >. Acessado em: 18 de nov. 2022.

GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo André. Paradigmas, mudanças institucionais e desmantelamento de políticas públicas na reunião especializada de agricultura familiar do mercosul. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. 2021.

HAJE, Lara; OLIVEIRA, Marcelo. Extinto pelo governo, Consea é essencial para combate à fome, diz Nações Unidas. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/556204-extinto-pelo-governo-consea-e-essencial-para-combate-a->

fome-diz-nacoes-unidas/ >. Acesso em: 18 de nov. 2022.

KORTE, Stefanie; JÖRGENS, Helge. *Active Dismantling Under High Institutional Constraints? Explaining the Bush Administration's Attempts to Weaken US Air Pollution Control Policy*. In: BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne (Orgs). **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford University Press. 2012.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael W.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. Policy Dismantling. **Journal of European Public Policy**. 2013.

LOPES, Luciana Vieira. O direito à educação e os desdobramentos na atual conjuntura de desmantelamento das políticas públicas. Jovens Investigadores. 2019.

MAZUI, Guilherme. Bolsonaro altera lei e extingue atribuições do conselho de segurança alimentar. G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/03/bolsonaro-muda-regras-e-retira-atribuicoes-do-conselho-de-seguranca-alimentar.ghtml>>. Acesso em 18 de nov. 2022.

MILHORANCE, Carolina. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. **Review of Policy Research**. 2022.

POLLEX, Jan; LENSCHOW, Andrea. Many faces of dismantling: hiding policy change in non-legislative acts in EU environmental policy. **Journal of European Public Policy**. 2019.

ROCHA, Guilherme Lucio da. O que Bolsonaro colocou sob sigilo de 100 anos. Valor Econômico. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/10/06/o-que-bolsonaro-colocou-sob-sigilo-de-100-anos.ghtml>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

ROCHA, Virginia. Da teoria à análise: Uma introdução ao uso de entrevistas individuais semiestruturadas na ciência política. **Revista Política Hoje**. 2021.

SABOURIN, Eric. Como abordar o desmantelamento de políticas públicas rurais na América Latina? ENEPCP: IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Evento Virtual. 01 a 03 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://agritrop.cirad.fr/599036/1/Desmonte%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20na%20AL%20Mesa%20Redonda%20ENEPCP%202021%20Sabourin.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

3 | AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA CHAPÉU DE PALHA

Mariana Batista¹
Juliana Pacífico Cabral²
Nathalia Castro³
Marjorie Correia⁴
Pedro Nascimento⁵

INTRODUÇÃO

A dura realidade encontrada no trabalho rural da Zona da Mata Pernambucana devido à sazonalidade no cultivo da cana-de-açúcar implica em agravamento da situação de extrema dificuldade vivenciada pelos trabalhadores rurais. No período de entressafra da cana-de-açúcar, um expressivo contingente de trabalhadores rurais é dispensado das usinas, muitos sem que completem o prazo mínimo para adquirir o direito ao benefício do Seguro-Desemprego e sem que se lhes vislumbre qualquer alternativa de sobrevivência.

Nesse contexto, e considerando também a possibilidade de implementar um programa de políticas públicas de combate aos efeitos do desemprego em massa decorrentes da entressafra da cana-de-açúcar, voltado à melhoria de vida dos trabalhadores rurais da Zona da Mata e de suas famílias, foi criado, em 1988, pelo então governador

- 1 Doutora em Ciência Política (UFPE) e Professora de Ciência Política (UFPE)
- 2 Graduada em Administração de Empresas, com ênfase em Marketing (FIR), Gerente de Desenvolvimento Institucional (SEPLAG)
- 3 Especialista em Administração Pública e Gerência de Cidades (UNINTER)
- 4 Mestre em Contabilidade (UFPE) e Bacharel em Ciências Contábeis (UFPE)
- 5 Doutorando em Ciência Política (UFPE) e mestre em Ciência Política (UFCG)

Miguel Arraes, o programa Chapéu de Palha, estruturado em dois eixos: transferência de renda e capacitações.

Em 2007, o programa foi transformado em lei pelo então governador Eduardo Campos (Lei Estadual nº 13.244/2007), garantindo a continuidade da política pública, abrangendo 54 municípios pernambucanos.

Em 2009, através da Lei Estadual nº 13.766/2009, a ação do Governo de Pernambuco estendeu-se aos trabalhadores rurais da fruticultura irrigada em sete municípios do Vale do São Francisco, conforme anexo II deste relatório.

Em 2012, por meio da Lei Estadual nº 14.492/2011, os pescadores artesanais foram inseridos nesta grande ação de política pública e de inclusão social, abrangendo 57 municípios pernambucanos, conforme anexo III deste relatório.

O Programa Chapéu de Palha tem como destinatárias as famílias dos trabalhadores rurais desempregados em virtude da entressafra e dos pescadores artesanais desempregados em virtude das condições adversas para a pesca que se encontrem em situação de baixa renda.

A transferência de renda se dá, até os dias de hoje, por meio do benefício financeiro (bolsa), que é disponibilizado ao trabalhador/pescador beneficiário em quatro parcelas por ano no período da entressafra em valores máximo e mínimo estabelecidos em lei, em complementação ao valor recebido pelo indivíduo em outro programa (federal), aos que atenderem aos requisitos do Programa Chapéu de Palha.

No caso das capacitações, elas são viabilizadas por meio de parcerias entre a SEPLAG e outras secretarias de estado, como a Secretaria da Mulher, Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo e Secretaria de Educação, por exemplo, que fazem parte da Comissão Executiva do Programa Chapéu de Palha, conforme legislação do Programa, bem como Organizações da Sociedade Civil (OSC) e instituições contratadas.

Os cursos de capacitação são escolhidos pelos próprios beneficiários, por ocasião do cadastramento, como meio de assegurar adesão dos trabalhadores pelas aulas/ cursos. Nesse eixo, a difusão do conhecimento se faz presente tanto no fomento à educação e

qualificação profissional, quanto na inclusão sociocultural e digital, bem como nas áreas ligadas à cidadania e meio ambiente.

Atualmente, o programa Chapéu de Palha está presente em 95 municípios pernambucanos e vem contribuindo para a geração de renda, reforço alimentar, capacitação e melhoria da qualidade de vida da população afetada. O programa vem evoluindo ao longo do tempo, sendo aprimorado tanto no âmbito tecnológico e nos serviços prestados aos beneficiários, quanto na cobertura do Programa no estado.

No âmbito do serviço de informação ao beneficiário, hoje a coordenação do Programa Chapéu de Palha pode, por exemplo, monitorar mensalmente os tipos de chamados e ocorrências no Call Center por município, o que possibilita uma melhor gestão dos entraves e dificuldades enfrentadas pelo beneficiário, e conseqüentemente realização de articulação local e pontual na resolução de problemas e entraves.

Diferentemente do que ocorria no passado, atualmente jovens entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro) anos, que estejam desempregados em virtude da entressafra ou das condições adversas para a pesca artesanal, integrantes do mesmo núcleo familiar, que tenha algum membro da família desempregado em virtude dos mesmos motivos acima, também poderão ser cadastrados como beneficiários do Programa, se atenderem aos requisitos legais disciplinados pela SEPLAG, independentemente de que algum membro da família já tenha sido cadastrado.

Os três segmentos de atuação do Programa Chapéu de Palha são assegurados por lei e, independente do governo que esteja à frente da administração do Estado, os trabalhadores da cana-de-açúcar, da fruticultura irrigada e os pescadores artesanais continuarão sendo assistidos.

A SEPLAG implementou o sistema do Chapéu de Palha para monitorar o Programa por meio de indicadores, como, por exemplo, indicadores de cobertura, insumos e de resultado. Outrossim, surgiu a necessidade de se criar um indicador que pudesse medir de forma mais profunda os impactos do Programa na vida do beneficiário, na melhoria das condições de vida e na melhoria dos problemas sociais

transversais relacionados, como a baixa escolaridade, a exclusão social e digital, além da vivência do trabalho mecanicista nas lavouras de cana-de-açúcar como única opção de vida devido à tradição.

Nesse contexto, surge o Índice de gestão da qualidade (IGQ) do Programa Chapéu de Palha, criado para identificar e medir os efeitos do programa na condição de vida familiar e a influência deste no fomento de habilidades/competências em prol do autodesenvolvimento e na geração de renda da população beneficiada no período da entressafra e das condições adversas para a pesca.

O IGQ foi criado para avaliar a efetividade do programa. Para isso, foram selecionados dois grupos amostrais para o estudo: um grupo de tratamento (composto por beneficiários do Programa) e um grupo de controle (formado por pessoas que reúnem as mesmas características do grupo de tratamento, mas que não atendem a todos os critérios legais para se tornar beneficiários, como por exemplo, por residirem em município que não tem cobertura do programa).

Foi utilizada a técnica de pareamento, detalhada no item 4 do presente relatório, visando avaliar o impacto do programa na qualidade de vida dos beneficiários, principalmente no acesso aos serviços básicos, na geração de renda e no suprimento das necessidades primárias do ser humano. As dimensões que formam o IGQ são: Trabalho e Renda, Necessidades Básicas e Condições de Vida.

MATERIAL E MÉTODO

O “problema” apresentado pela equipe para o desafio do PET-GOV foi enquadrado como uma avaliação de impacto do Programa Chapéu de Palha. Essa proposta se mostrou inovadora, uma vez que avaliações de implementação do programa ou baseadas na percepção dos atores envolvidos já foram desenvolvidas em outros momentos pela SEPLAG. Para uma avaliação de impacto, é necessário que o efeito causal do programa seja isolado, de forma que a variação observada nos indicadores de resultado possa ser atribuída ao Programa e não a outros fatores contextuais ou relacionados às características dos participantes e que os levam a buscar ou precisar do programa em primeiro lugar. A avaliação de impacto permite identificar o que funciona e o que não funciona em termos de intervenção

governamental. Contudo, é necessário um desenho de pesquisa que permita isolar esses efeitos causais de potenciais confundidores (Gerler et al.: 2016; Rossi e Lipsey, 2018).

A técnica escolhida como apropriada para avaliação de impacto foi o pareamento utilizando o Coarsened Exact Matching (Iacus, King e Porro: 2009; 2012). Com essa técnica, é possível identificar indivíduos basicamente idênticos que recebem e que não recebem o benefício da política pública. Uma vez que esses “pares” são idênticos em todas as outras características elencadas como relevantes, as diferenças observadas nos indicadores de resultado podem ser atribuídas ao recebimento do benefício do programa. O pareamento é uma técnica bastante utilizada na avaliação de impacto de políticas públicas, sendo classificada como uma técnica quase-experimental (Gerler et al.: 2016; Rossi e Lipsey, 2018). Técnicas quase-experimentais são indicadas quando um experimento controlado, o padrão de ouro na avaliação de políticas públicas, não está disponível (como é o caso do Programa Chapéu de Palha). O Coarsened Exact Matching é atualmente a forma mais adequada de conduzir o pareamento, uma vez identificados os problemas no uso do Propensity Score Matching, técnica mais popular, mas que produz substancial desbalanceamento nas variáveis utilizadas para o pareamento. O CEM utiliza uma abordagem de pareamento exato que garante maior semelhança entre as observações pareadas com base nas variáveis escolhidas para realizar o pareamento (Iacus, King e Porro: 2009; 2012).

As variáveis utilizadas no pareamento foram retiradas do CadÚnico, banco de dados mantido pelo governo federal que identifica mais de 200 características de pessoas no Brasil em situação de vulnerabilidade. Com o uso de um banco de dados de mais de 5 milhões de observações, foi possível parear os beneficiários do Programa Chapéu de Palha com indivíduos não-beneficiários, mas que são idênticos em todas as características de interesse. As características elencadas como de interesse são as seguintes:

- Recebimento do Auxílio Brasil;
- Situação do domicílio: se urbano ou rural;
- Família indígena;
- Família quilombola;

- Sexo;
- Raça;
- Faixa de idade;
- Pessoa com deficiência;
- Sabe ler e escrever;
- Grau de instrução;
- Trabalha na agricultura;
- Faixa de renda

As características dos indivíduos listadas acima foram usadas para identificar pessoas idênticas em todas essas características, mas que se diferenciam em ser beneficiário ou não do Programa Chapéu de Palha. Em outras palavras, pelo menos dois indivíduos são comparados. Esses dois indivíduos são semelhantes em todas as características acima, mas um é beneficiário do Chapéu de Palha e o outro não é. Esse desenho permite que identifiquemos as diferenças entre eles em termos das variáveis de resultados como “causadas” pelo Programa Chapéu de Palha. As variáveis de resultado utilizadas também foram retiradas do CadÚnico. Consideramos três dimensões de efeitos do Programa: 1) Trabalho e Renda; 2) Necessidades Básicas; 3) Condições de Vida. Listamos as variáveis dependentes utilizadas abaixo:

- 1) Trabalho e Renda:
 - a. Exerceu trabalho remunerado no ano anterior;
 - b. Quantidade de meses trabalhados no ano anterior;
 - c. Total da remuneração bruta recebida no ano anterior.
- 2) Necessidades Básicas:
 - a. Gastos com alimentação;
 - b. Gastos com medicamentos.
- 3) Condições de Vida
 - a. Quantidade de pessoas no domicílio;
 - b. Quantidade de cômodos no domicílio;
 - c. Água canalizada no domicílio;
 - d. Existência de banheiro no domicílio.

Em suma, a análise é realizada utilizando a comparação entre um

grupo de tratamento e um grupo de controle. O “tratamento” é o recebimento do benefício do Programa Chapéu de Palha. O grupo de tratamento é então dos beneficiários do programa e o grupo de controle o de não-beneficiários do programa, mas semelhantes aos participantes nas características listadas acima. As variáveis-reposta ou variáveis de resultado do Programa são utilizadas como variáveis dependentes nos modelos de regressão. Modelos de regressão linear são utilizados para estimar o Sample Average Treatment Effect (SATT) de acordo com Iacus, King e Porro: 2009; 2012.

RESULTADOS ALCANÇADOS

Esta seção tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa, que consiste em avaliar o impacto do Programa Chapéu de Palha na vida de seus beneficiários. A avaliação mobilizou dados do programa e do CadÚnico e utilizou pareamento exato para identificar o efeito causal do programa sobre dimensões de bem-estar dos beneficiários.

A tabela 1 apresenta os resultados do efeito do programa sobre as variáveis elencadas como “trabalho e emprego”. Os resultados mostram um efeito positivo e estatisticamente significativo sobre o exercício de trabalho remunerado no ano anterior e sobre o valor total da remuneração bruta do trabalho recebida no ano anterior. Esses resultados são condizentes com a expectativa de que o programa gere efeitos positivos sobre o exercício do trabalho e renda de seus participantes. Contudo, o efeito do programa sobre a quantidade de meses trabalhados no ano anterior é negativo e estatisticamente significativo. Esse resultado indica que os participantes do programa trabalham menos meses no ano do que não-beneficiários do programa. Esse resultado é esperado, dado que o programa é desenhado justamente para auxiliar a renda dos beneficiários nos meses de entressafra. Contudo, indica também que, nos meses de entressafra, os beneficiários do programa tendem a não buscar atividades alternativas. Dado que um dos objetivos do programa envolve a formação para atividades complementares, esse objetivo não parece estar sendo alcançado. A interpretação dos resultados sobre a dimensão trabalho e renda combinados é a de que mesmo trabalhando menos meses, os beneficiários do programa têm maior chance de trabalhar

no ano anterior e também recebem mais pelo seu trabalho que não-beneficiários.

Por outro lado, é importante salientar que esse efeito demonstrado no presente estudo, no tocante à busca de atividades alternativas no período de entressafra pode estar ligado à suspensão das atividades presenciais de capacitação desde junho/2020, após início do enfrentamento à pandemia da Covid-19 no Estado.

A partir de 2020, a SEPLAG ficou impedida de realizar capacitações ou qualquer evento presencial que pudesse gerar aglomeração de pessoas, devido às restrições sanitárias e protocolos de prevenção à COVID-19, em obediência aos decretos expedidos pelo governo do Estado de 2020 à 2022, bem como ao plano de retomada gradual das atividades em 2022, que ensejou a publicação de decretos pelo Estado e portarias pela SEPLAG que regulamentaram o atendimento emergencial em 2020 e 2021 aos beneficiários do Programa, como também o atendimento aos trabalhadores rurais e pescadores artesanais em 2022.

Buscando alternativas para não deixar de realizar a capacitação nesse período de pandemia, a coordenação do Programa Chapéu de Palha promoveu uma pesquisa entre os beneficiários do Programa, a partir de grupos amostrais representantes dos três segmentos de atuação do programa, e o resultado da pesquisa demonstrou que seria inviável a realização de capacitação na modalidade de educação a distância – EAD, sobretudo pela não aceitação pelo público do programa do uso de tecnologias.

No segmento da cana-de-açúcar, onde se concentram cerca de 70% dos beneficiários do Programa Chapéu de Palha, 59% dos entrevistados informaram que não teriam interesse em realizar o curso à distância e 42,86% declararam não possuir acesso à internet para participar de aulas on-line. Foram entrevistados 420 trabalhadores rurais beneficiários do Programa Chapéu de Palha do segmento Cana-de-açúcar de vários municípios pernambucanos.

Tabela 1: Efeito do Programa Chapéu de Palha sobre a Dimensão “Trabalho e Renda”

Estimativa SATT	Intervalo de Confiança (95%)	P-Valor
-----------------	------------------------------	---------

Trabalho	0,080		<0,000
Remunerado		0,072	0,081
Quant. Meses	-0,345		<0,000
Trabalhados		-0,462	-0,229
Remuneração	177,136		<0,000
Bruta		76,731	277,540

Figura 1: Efeito do Programa sobre “Trabalho”

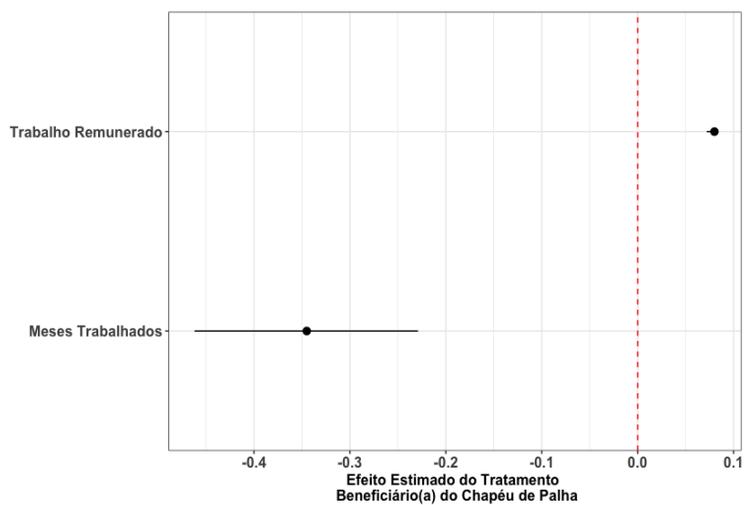
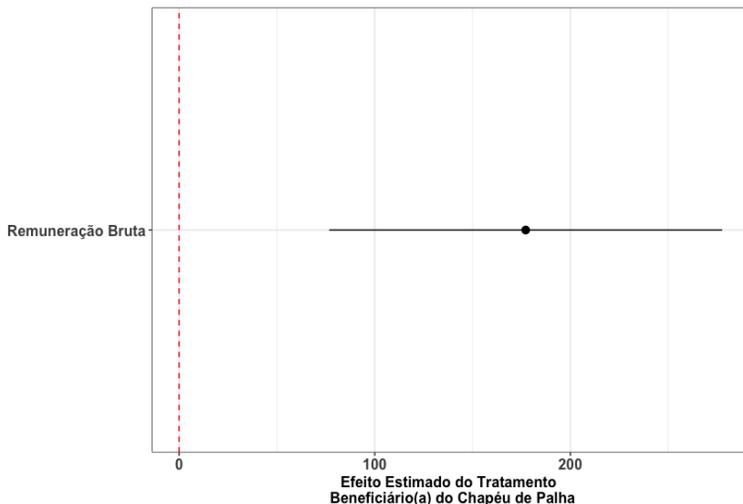


Figura 2: Efeito do Programa sobre “Renda”



A tabela 2 apresenta o efeito do programa sobre as variáveis relacionadas às “necessidades básicas”: gastos com alimentação e medicamentos. Gastos com água, energia e transporte também foram considerados para essa dimensão, mas, para esses gastos, há um conjunto de políticas públicas para assistir e diminuir os gastos das famílias em situação de vulnerabilidade de forma que mais gastos não necessariamente seriam um efeito positivo. Com foco nas necessidades mais fundamentais, alimentação e medicamentos, os resultados indicam que beneficiários do programa têm melhores condições de arcar com suas necessidades mais básicas. O efeito do tratamento é positivo e estatisticamente significativo sobre gastos com alimentação e gastos com medicamentos. Os beneficiários do programa gastam em média R\$28 a mais com alimentação que não-beneficiários. Já com medicamentos, beneficiários do programa gastam em média R\$10 a mais que não-beneficiários.

Tabela 2: Efeito do Programa Chapéu de Palha sobre a Dimensão “Necessidades Básicas”

	Estimativa SATT	Intervalo de Confiança (95%)	P-Valor
Gasto com Alimentação	28,964	21,455 6,472	<0,000
Gasto com Medicamentos	10,403	7,818 20,988	<0,000

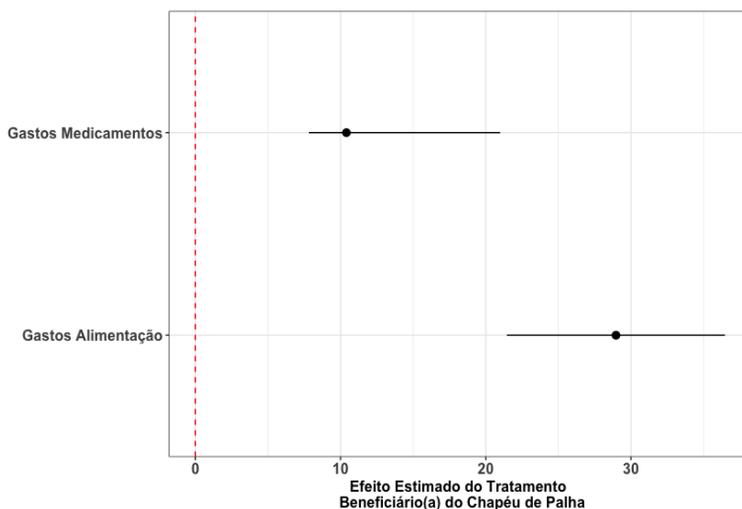


Figura 3: Efeito do Programa sobre “Necessidades Básicas”

Por último, a dimensão “condições de vida”. Os resultados na tabela 3 mostram resultados variados. Começando com quantidade de pessoas no domicílio, esse é a única variável para a qual o sinal esperado do efeito do programa é negativo e, portanto, o Programa alcançou resultado positivo nesta dimensão estudada. Isso porque, quanto mais pessoas vivendo num mesmo domicílio, mais precárias tendem a ser as condições de vida. Os resultados encontrados de fato mostram um efeito negativo e estatisticamente significativo do programa. Beneficiários do programa tendem a ter menos pessoas vivendo num mesmo domicílio do que não-beneficiários. Um outro

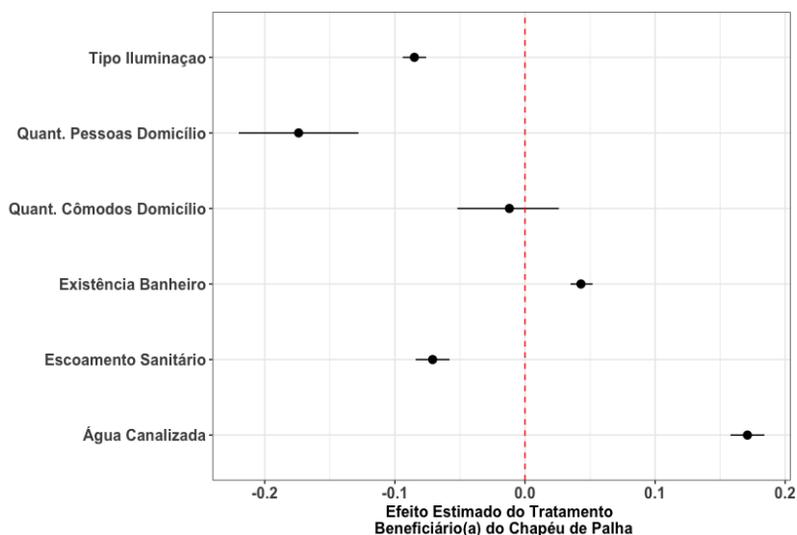
indicador semelhante é o número de cômodos no domicílio. Resultados indicam resultado positivo, como esperado, mas não atinge significância estatística.

Sobre as condições do domicílio, os resultados mostram que beneficiários do programa tendem a ter mais chance de ter água encanada e de ter um banheiro no domicílio. Os resultados são positivos e estatisticamente significantes para as duas variáveis. Contudo, quando consideramos escoamento sanitário por esgoto e iluminação elétrica, os resultados são negativos e estatisticamente significantes. Esses resultados mostram que beneficiários do programa tendem a viver em áreas mais precárias, com menor acesso a esgoto e iluminação elétrica.

Tabela 3: Efeito do Programa Chapéu de Palha sobre a Dimensão “Condições de Vida”

	Estimativa	Intervalo de Confiança (95%)		P-Valor
	SATT			
Quant. Pessoas no Domicílio	-0,174	-0,220	-0,128	<0,000
Quant. Cômodos no Domicílio	-0,012	-0,052	0,026	0,520
Água Canalizada	0,171	0,158	0,184	<0,000
Existência de Banheiro	0,043	0,035	0,052	<0,000
Escoamento Sanitário	-0,071	-0,084	-0,058	<0,000
Tipo de Iluminação	-0,071	-0,094	-0,076	<0,000

Figura 4: Efeito do Programa sobre “Condições de Vida”



Em conjunto, os resultados da avaliação de impacto aqui apresentados mostram efeitos positivos do programa, mas também pontos de atenção que podem ser utilizados para aprimoramento da política pública. Um ponto de possível aprimoramento é enfatizar as atividades complementares para que os beneficiários do programa possam trabalhar mais meses no ano. Um segundo ponto de aprimoramento é pensar, em conjunto com outras políticas públicas, as condições de vida dos beneficiários do programa que tendem a viver em áreas com menor acesso a esgoto e energia elétrica. Em suma, os resultados da pesquisa foram positivos e indicam as potencialidades do uso de métodos rigorosos na avaliação de impacto pela administração pública estadual.

PERPECTIVA E CONCLUSÃO

O trabalho desenvolvido representa uma ferramenta importante para a SEPLAG orientar as ações no âmbito do Programa Chapéu de Palha, identificando quais efeitos podem ser atribuídos ao Programa e ao investimento realizado nessa intervenção governamental.

O desenho da avaliação de impacto utilizou métodos e técnicas indicadas como apropriadas para identificar o efeito causal da política pública sobre o público-alvo. Além dos resultados alcançados pela avaliação de impacto desenvolvida no âmbito do projeto, a cultura de avaliação de impacto e também as possibilidades de uso do CadÚnico para avaliação de outros programas fica como contribuição de longo prazo para a administração pública estadual.

Trata-se de uma abordagem na qual será possível criar manuais de procedimentos mais adequados e reaplicar o levantamento de dados e o desenho da avaliação de impacto, gerando transparência quanto aos efeitos dos programas governamentais e também eficiência na alocação de recursos, orientado pelo que funciona e traz resultados tangíveis. Por último, os resultados desse projeto podem ser considerados um caminho para que as políticas públicas sejam baseadas em evidências, construindo uma cultura de avaliação de impacto a partir da colaboração entre o estado e a Universidade, mediada pela Usina de Inovação, promovendo a inovação governamental no âmbito do governo do estado.

REFERÊNCIAS

Iacus, S., King, G., & Porro, G. (2009). CEM: Software for coarsened exact matching. *Journal of statistical Software*, 30, 1-27.

Iacus, S. M., King, G., & Porro, G. (2012). Causal inference without balance checking: Coarsened exact matching. *Political analysis*, 20(1), 1-24.

Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2016). *Impact evaluation in practice*. World Bank Publications.

Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Henry, G. T. (2018). *Evaluation: A systematic approach*. Sage publications.

4 | CONSTRUÇÃO DE ÍNDICES PARA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE IMUNIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO

Maurício Assuero Lima de Freitas¹
Adriana Maria Gomes Nascimento Leite²
Adriano Sousa Araújo³
David Viana de Oliveira⁴
Eliana Maria de Paula⁵
Marcelo Victor Barbosa Xavier⁶
Mariana Siqueira Vilela⁷

-
- 1 Mestre e Doutor em economia (UFPE), Professor dos programas de pós-graduação em ciências contábeis e políticas públicas (UFPE)
 - 2 Mestre em Gestão de Saúde Pública (FIOCRUZ), Auditora das Contas Públicas para Área de Saúde do TCE-PE
 - 3 Mestrando em Políticas Públicas (UFPE), Servidor público com atuação no TCE/PE.
 - 4 Pós-Graduado em Direito Tributário, atua como analista de Controle Interno na Gerência de Saúde (TCE)
 - 5 Mestranda em Saúde Pública. Auditora do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
 - 6 Pós-graduado em Gestão Orçamentária e Financeira do Setor Público, Auditor de Controle Externo do TCE/PE
 - 7 Doutoranda e Mestre em Ciências Contábeis (UFPE)

INTRODUÇÃO

A vacinação foi eleita uma das maiores conquistas da saúde pública do último século, sendo responsável por uma expressiva redução da mortalidade por doenças infecciosas em todo o mundo (CDC 1999, 2011). Estimativas revelam que vacinas administradas entre os anos 2000 e 2030, em países de baixa e média renda, podem prevenir até 69 (sessenta e nove) milhões de mortes, principalmente entre crianças de até 5 (cinco) anos de idade (LI et al. 2021). Esses dados reforçam a importância global da cobertura vacinal enquanto política sanitária, bem como a necessidade de sua ampliação em razão do custo-efetividade.

No Brasil, a partir da década de 1980, várias ações foram implementadas pelo Programa Nacional de Imunização - PNI, a exemplo da Campanha Nacional de Vacinação contra a Poliomielite, que contribuiu para que a doença fosse oficialmente erradicada em 1989 (NUNES, 2021). Nas décadas seguintes, houve o fortalecimento e a ampliação da cobertura vacinal: em 2010, o Brasil recebeu a certificação, pela Organização Mundial da Saúde (OMS), de erradicação da rubéola; em 2015, a da síndrome da rubéola congênita; e, em 2016, a do sarampo.

Entretanto, após décadas de fortalecimento das políticas de vacinação, sendo o país reconhecido internacionalmente como referência no tema – por seu amplo programa de imunização, que disponibiliza vacinas gratuitamente à população por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) – tem-se observado, nos últimos anos, um retrocesso na cobertura vacinal, com o ressurgimento de doenças imunopreveníveis (SATO 2018, CESARE et al. 2020).

De acordo com o Relatório “Panorama da Cobertura Vacinal do Brasil 2020” (NUNES, 2021), publicado pelo Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS), foram verificadas quedas significativas da

8 Graduação e Mestrado em Administração de Empresas pela UFPE, Auditora de Controle Externo do TCEPE

9 Doutorando em Ciência Política (UFPE) e mestre em Ciência Política (UFCG)

cobertura vacinal brasileira entre 2015 e 2019, recuando de percentuais acima das metas de 90% (noventa por cento) ou 95% (noventa e cinco por cento), em 2015, para níveis consideravelmente abaixo do recomendado.

O estudo do IEPS foi realizado a partir de dados de cobertura vacinal (SI-PNI) provenientes do Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunizações (SI-PNI), disponibilizados por meio do portal TABNET, do Departamento de Informática do SUS (DATASUS), com data de atualização em 16 de maio de 2021. Foram consideradas as coberturas de 9 (nove) vacinas: BCG, Poliomielite, Meningite C, Hepatite A, Pentavalente, TV (D1), Rotavírus, Pneumocócica e Hepatite B.

De acordo com o relatório, a análise dos dados evidencia um cenário alarmante, considerando o percentual de municípios que atingiram as metas de cobertura definidas no PNI. Pontua-se que, com exceção da Pentavalente, todas as demais vacinas apresentaram quedas preocupantes de cobertura em 2020 e, à exceção da pneumocócica, os percentuais de cobertura de todas as vacinas analisadas foram inferiores a 80% (oitenta por cento).

A partir de 2020, em razão das restrições decorrentes das medidas de isolamento e distanciamento social impostas pela pandemia da COVID-19 - doença causada pelo novo coronavírus (Sars-CoV-2) e do conseqüente receio das pessoas em comparecer aos serviços de saúde - observou-se uma nova redução acentuada nas vacinações de rotina, aprofundando o déficit acumulado nos anos anteriores (SATO, 2020).

Os números relativos a Pernambuco demonstram que o Estado tem acompanhado o movimento nacional de queda da cobertura. Consoante dados extraídos do Sistema de Informação do Programa Nacional de Imunizações (SI-PNI), do Ministério da Saúde, entre 2016 e 2021, as vacinas Pentavalente, Poliomielite, Pneumocócica e Tríplice Viral apresentaram um decréscimo progressivo na taxa de cobertura vacinal, totalizando, ao final desse período, uma queda na ordem de 29% (vinte e nove por cento), 26,3% (vinte e seis vírgula três por cento), 30,5% (trinta vírgula cinco por cento) e 37,7% (trinta e sete vírgula sete por cento), respectivamente, alcançando

percentuais bem abaixo do preconizado.

A manutenção do percentual de cobertura vacinal dentro das metas estabelecidas é fundamental para impedir a proliferação de doenças evitáveis pelos imunizantes disponíveis e o retorno de doenças erradicadas, como ocorreu em 2018, quando as baixas taxas de vacinação permitiram a volta da disseminação do vírus do sarampo no Brasil, ocasionando a perda do certificado de erradicação da doença, em 2019 (NUNES, 2021).

Atento a esse cenário, o TCE-PE estabeleceu, no Plano de Controle Externo para o biênio de 2021-2022, na área da saúde, como um dos objetivos de controle, a contribuição para o alcance das metas de coberturas vacinais de doenças imunopreveníveis, preconizadas pelo Ministério da Saúde, por meio da avaliação da execução das ações relacionadas ao Programa Nacional de Vacinação (PNI), com vistas a identificar as principais causas para eventuais quedas das coberturas das vacinas de rotina no Estado de Pernambuco, no período compreendido entre 2016 a 2021, e suas possíveis soluções.

Nesse contexto, o presente trabalho objetiva consolidar os resultados das fiscalizações realizadas pelo TCE/PE, bem como elaborar um índice de fiscalização do PNI que classificasse as salas de vacina, atribuindo uma nota para posterior monitoramento por parte dessa instituição de controle. O referido índice avaliou questões relacionadas à infraestrutura física e de equipamentos, aos processos de vacinação e às equipes responsáveis por essas ações.

MATERIAL E MÉTODO

A pesquisa utilizou uma metodologia quanti-qualitativa e uma análise exploratória de dados, descritiva e analítica. Foram averiguados, mediante o uso de questionário e visita *in loco*, os equipamentos e demais insumos disponíveis nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) de cada município selecionado.

A seleção tomou por critério considerar municípios que apresentaram quedas na quantidade de vacinas superior a 5% (cinco por cento) nos biênios 2018-2019 e 2020-2021 e que esses municípios estivessem abaixo da meta de cobertura vacinal, qual seja, 95% (noventa e cinco por cento), sendo selecionados 62 (sessenta e dois)

municípios, distribuídos de acordo com a Tabela 2.

Tabela 2: Municípios por região administrativa

Região Administrativa	Quant	%
Região Metropolitana	6	9,68
Mata Norte	9	14,52
Mata Sul	6	14,52
Agreste Setentrional	12	19,35
Agreste Meridional	5	8,06
Sertão do Moxotó	2	3,23
Sertão do Pajeú	3	4,84
Sertão do Central	1	1,61
Sertão do Araripe	4	6,45
Sertão de Itaparica	1	1,61
Sertão do São Francisco'	3	4,84
Total	62	100

Fonte: Elaboração própria

Essa distribuição é fundamental para orientar novas ações, embora as regiões não estejam com a totalidade de seus municípios. Observe-se, por exemplo, o Agreste Central com o maior número de municípios que apresentam quedas de vacinação nos dois biênios analisados. Só esse destaque induz a ações de acompanhamento.

Em cada município, foram visitadas 2 (duas) Unidades Básicas de Saúde, escolhidas com base na maior quantidade de famílias cadastradas, no porte de cada UBS (deveriam ter Porte 1, correspondente ao atendimento por uma única equipe de saúde da família) e na localização em Zona Urbana.

Elaborou-se um questionário destinado a avaliar a infraestrutura das UBS, no que concerne ao cumprimento dos normativos do PNI, e um segundo questionário foi dirigido aos profissionais que atuam nessas unidades (enfermeiros, técnicos de enfermagem, agentes comunitários de saúde e coordenadores municipais do PNI), de modo que se possibilitou fazer um levantamento das ações relativas ao PNI e das percepções desses profissionais acerca das possíveis

dificuldades relacionadas à vacinação. Os dados foram coletados por servidores da área de fiscalização do Tribunal de Contas de Pernambuco e tratados pela equipe de trabalho do PETGOV.

O tratamento dos dados se fez através de planilhas eletrônicas, ponderando as respostas de acordo com a relevância da pergunta e com isso se construiu o Índice de Fiscalização do PNI (IFPNI), baseado em resposta de ofício encaminhado pelo TCE para as UBS, o Índice de Infraestrutura do PNI (IIPNI) e o Índice de Percepção dos Profissionais do PNI (IPPNI), de modo que foi possível classificar o desempenho dos municípios de acordo com suas respostas.

O IFPNI corresponde à pontuação obtida pelo município frente aos critérios considerados em 08 questões de auditoria:

Quadro 3: Ponderação das questões da auditoria

Q1	A gestão de saúde municipal supervisiona as Unidades Básicas de Saúde que realizam a vacinação?	Nota Máxima: 01
Q2	As UBSs do município estão com equipe completa e capacitada para a realização das atividades do PNI?	Nota Máxima: 01
Q3	O procedimento para registro das doses de vacinas aplicadas pela UBS atende aos normativos do Ministério da Saúde, quanto à forma?	Nota Máxima: 01
Q4	A estrutura física das salas de vacina das UBSs atende as exigências do Ministério da Saúde/ ANVISA para a realização das atividades do PNI?	Nota Máxima: 02
Q5	O(s) equipamento(s) da sala de vacina da UBS atende(m) a(s) exigência(s) do Ministério da Saúde?	Nota Máxima: 02
Q6	Os procedimentos de controle de temperatura das vacinas e os procedimentos acessórios, tais como descarte e acondicionamento de insumos, são adequados?	Nota Máxima: 01

Q7	As perdas vacinais por validade expirada, assim como a falta de imunizantes e/ou outros insumos relacionados à vacinação (seringas, agulhas etc.) são monitoradas pelos municípios e informadas às instâncias competentes?	Nota Máxima: 01
Q8	Quais medidas os gestores do PNI vêm adotando para mitigar a baixa cobertura vacinal em seu município?	Nota Máxima: 01

Fonte: Elaboração dos autores

O IIPNI corresponde à pontuação obtida pelo município de acordo com a infraestrutura verificada durante a visita *in loco* realizada pelas equipes do TCE-PE. Nesse índice, são analisados 28 pontos, os quais são avaliados com notas entre -3 e +3. A pontuação negativa, em geral, indica a violação, no todo ou em parte, de algum normativo.

Em adição, foi desenvolvido o IPPNI cujo objetivo era conhecer a realidade e as dificuldades do Programa Nacional de Vacinação através da óptica e da percepção dos profissionais que o executam e que são responsáveis pelos resultados. Assim, foram entrevistados coordenadores, enfermeiros, técnicos de enfermagem e agentes comunitários de saúde, num total de 58 questionamentos que possibilitam uma melhor compreensão sobre o cenário atual do PNI. Essas respostas foram ponderadas, variando, também, entre -3 e +3.

Para o cálculo do IFPNI, foi atribuído 1 ponto para cada questão de auditoria a ser verificada, com exceção das questões 4 e 5, que receberam 2 pontos máximos. Essa diferenciação levou em conta a visita, *in loco*, realizada pelas equipes do TCE-PE, o que trouxe uma maior confiabilidade da informação.

Para definir os pesos que cada quesito deveria ter, utilizou-se o critério de atribuir maior peso para as irregularidades mais frequentes, dentro de cada questão, ponderando pela frequência de ocorrência da irregularidade, face a soma de todas as irregularidades encontradas dentro de cada questão.

Com isso, dava-se a pontuação para cada município caso uma

irregularidade fosse percebida. Essa nota variava entre 0 e 10, nota máxima possível se todas as irregularidades fossem observadas. Em seguida, normalizava a nota do município pelo valor máximo, obtendo-se o Índice de Irregularidades da Fiscalização do PNI (IIFPNI). Porém, como se pretendia medir a eficiência do município na sua política pública frente ao PNI, optou-se por diminuir esse índice de 1, fazendo $1 - \text{IIFPNI}$, obtendo, assim, o IFPNI. No IFPNI, quanto maior a nota do município, melhor está a sua política pública do PNI.

Os índices IIPNI e IPPNI foram calculados através da normalização das notas obtidas pelos municípios em cada quesito pela nota esperada de um município modelo, o qual possuiria toda a infraestrutura necessária e uma percepção perfeita por parte dos seus profissionais. Nesses dois índices, quanto maior a nota do município, melhor está sua situação em cada um dos pontos analisados.

Saliente-se que cada critério foi avaliado de forma estática, isto é, a pontuação considerada foi aquela correspondente à informação disponibilizada pela gestão do município durante a realização da fiscalização, bem como pela inspeção e entrevistas realizadas.

RESULTADOS ALCANÇADOS

Cabe, inicialmente, alertar que este trabalho se pautou pela seleção de uma amostra e não de um censo, ou seja, não se buscou analisar todos os municípios do estado, até mesmo porque existem casos onde se cumpre a exigência mínima de 95% de vacinados. Dessa forma, constituir uma amostra populacional obedecendo a determinada característica – no caso, ter queda no número de vacinação, nos biênios 2018-2019 e 2021-2022, superior a 5% – mantém certo nível de aleatoriedade porque tais municípios formam uma parte de todos aqueles que tiveram redução de vacinação em, pelo menos, um biênio. Sem perda de generalização, este trabalho pode ser expandido para outras condições socioeconômicas, como: investimento em saúde com recursos próprios à luz da EC_29, dependência de transferências governamentais, percentual de receita própria e um mapeamento epidemiológico georreferenciado, dentre outros.

Assim, diante da necessidade de se averiguar eventuais causas

responsáveis pela redução da vacinação no estado de Pernambuco, foi constituída uma amostra com 62 municípios, sendo observado que 48% deles estão localizados nas Regiões da Mata Norte, Mata Sul e Agreste Central. Essa amostra poderia ser ampliada com a flexibilização do critério aqui adotado, fato que permitiria traçar um panorama melhor da situação dos municípios no PNI, a partir da realidade de suas UBS.

A construção dos índices culminou com a estratificação dos resultados de acordo com a tabela 3:

Tabela 3: Estratificação do índice.

NÍVEL DO ÍNDICE	INTERVALO DO IFPNI
Satisfatório	0,75 IFPNI 1,00
Moderado	0,50 IFPNI < 0,75
Insuficiente	0,25 IFPNI < 0,50
Crítico	IFPNI < 0,25

Fonte: Elaboração própria

A escolha das classes se fez baseada em quartis. Cada quartil deixa, à sua esquerda, 25% das observações, fato que permite observar quais são dos 25% piores ou melhores, bem como o intervalo interquartil que concentra 50% das observações.

A definição do índice, IFPNI, leva em conta a construção individual do índice de infraestrutura e do índice de profissionais, sendo este subdividido em técnicos de enfermagem/enfermeiros e os coordenadores. Então, metodologicamente, uniu-se o índice de profissionais em único índice e, depois, este índice agregado se uniu ao índice da infraestrutura para se compor com o índice decorrente da fiscalização por ofício e formar o índice geral. A tabela 4 permite visualizar a quantidade de municípios estratificados de acordo com

índices individuais determinados.

Tabela 4: Estratificação dos municípios segundo o índice apurado

Estratificação	IFPNI	IINF&P	IINF	IPP	IPCO	IPENF	IPACS
Insatisfatório	20	15	37	6	30	10	16
Crítico	3	0	0	0	10	0	1
Moderado	19	46	29	42	19	29	28
Satisfatório	3	1	6	4	3	23	17
Total	45	62	62	62	62	62	62

Fonte: Elaboração Própria

De acordo com a tabela 4, a quantidade de municípios com o índice global definido, 45, difere-se dos demais índices porque estes foram processados na sua totalidade enquanto o primeiro ainda depende de respostas de ofício, por exemplo. O resultado mostra a baixa frequência de municípios enquadrados como “satisfatório”, indicando a necessidade de acompanhamento, de recomendação para ações emergentes e, principalmente, para formulação de políticas públicas de âmbito estadual, tendo em vista a importância da vacinação para saúde pública porque seus efeitos são de longo prazo, ou seja, uma criança acometida de poliomielite, por exemplo, antes dos cinco anos, passa a ter cuidados do Estado por força do Art. 196 da CF e isso tem sério impacto no orçamento do Estado.

PERSPECTIVA E CONCLUSÃO

O trabalho desenvolvido representa uma ferramenta importante para o TCE orientar municípios no âmbito das ações do PNI. A construção dos índices permite que se faça comparações entre municípios possibilitando, inclusive, implantação de metodologias de medidas de eficiência de unidades produtivas, por exemplo, mas principalmente, fazendo um georreferenciamento da epidemiologia do Estado de Pernambuco e correlacionando os resultados ao desempenho municipais no que diz respeito ao cumprimento das normas do programa de vacinação.

Trata-se de um instrumento no qual será possível criar manuais

de procedimentos mais adequados e reaplicar o levantamento de dados de forma censitária porque, embora não se tenha avaliado todos os municípios de cada região administrativa, é plausível avaliar o que tem sido feito mesmo dentre aqueles que cumprem a meta de, no mínimo, 95%. Essa ação reduziria a informação assimétrica bastante intensa nas respostas de ofício.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Programa Nacional de Imunizações: Coberturas vacinais no Brasil período 2010-2014. Brasília: Ministério da Saúde; Secretaria de Vigilância em Saúde, 2015.

_____. Ministério da Saúde. Portaria n. 1.520, de 30 de maio de 2018. Altera os Anexos XCVIII e XCIX à Portaria de Consolidação nº 5/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, com a inclusão de metas e indicadores do Programa de Qualificação das Ações de Vigilância em Saúde - PQA-VS, a partir de 2018. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

_____. Ministério da Saúde. Plano Nacional de Imunização contra a Covid 19, 10ª ed, p. 10. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/publicacoes-tecnicas/guias-e-planos/plano-nacional-de-vacinacao-covid-19/view>. Acesso em: 10/09/2021.

_____. Ministério da Saúde. Programa Nacional de Imunização - 30 anos, 2003, Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/livro_30_anos_pni.pdf. Acesso em: 11/09/2021.

BRAZ, R. M. et al. Classificação de risco de transmissão de doenças imunopreveníveis a partir de indicadores de coberturas vacinais nos municípios brasileiros. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 25, n. 4, p. 745-754, 2016.

CDC. Ten Great Public Health Achievements — United States,

2001–2010. MMWR Morbidity and Mortality Weekly Report 60(19).
2011. Disponível em: <https://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm6019a5.htm>. Acesso em: 10/09/2021.

CÉSARE, N., Mota, T. F., LOPES, F. F. et al. Longitudinal profiling of the vaccination coverage in Brazil reveals a recent change in the patterns hallmarked by differential reduction across regions. *International Journal of Infectious Diseases* 98, 275–280. 2020. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/42303>

DOMINGUES, C. M. A. S.; TEIXEIRA, A. M. S. Coberturas vacinais e doenças imunopreveníveis no Brasil no período 1982-2012: avanços e desafios do Programa Nacional de Imunizações. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 22, n. 1, p. 9-27, 2013.

LI, X., Mukandavire, C., Cucunubá, Z. M. et al. Estimating the health impact of vaccination against ten pathogens in 98 low-income and middle-income countries from 2000 to 2030: a modelling study. *The Lancet* 397(10272), 398–408. 2021. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)32657-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)32657-X/fulltext). Acesso em: 10/09/2021.

MORAES, J. C. et al. Qual é a cobertura vacinal real? *Epidemiol. Serv. Saúde*. Brasília, v. 12, n. 3, p. 147-153, 2003.

NUNES, Leticia. Panorama da Cobertura Vacinal no Brasil, 2020. Instituto de Estudos para Políticas de Saúde. 2021. Disponível em: https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Panorama_IEPS_01.pdf. 09/09/2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. Indicadores de Salud: elementos Básicos para el Análisis de la Situación de Salud, *Ripsa*, v. 22, n. 4, 2001.

SATO, A. P. S. Qual a importância da hesitação vacinal na queda das coberturas vacinais no Brasil?. *Revista de Saúde Pública* 52(96), 1–9.

2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/CS5YRcMc3z-4Cq4QtSBDLXXG/?format=pdf&lang=pt#:~:text=H%C3%A1%20evid%C3%AAsncias%20da%20hesita%C3%A7%C3%A3o%20vacinal,e%20educa%C3%A7%C3%A3o%20continuada%20desses%20profissionais>. Acesso em: 09/09/2021.

_____. Pandemia e coberturas vacinais: desafios para o retorno às escolas. *Revista de Saúde Pública* 54, 1–8. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/FkQQsNnvMMBkxP5Frj5KGgD/?lang=pt>. Acesso em: 10/09/2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Global Reference List of 100 Core Health Indicators, 2015: metadata. [Genebra]: WHO, [2015?]. Disponível em: <https://www.who.int/healthinfo/indicators/2015/metadata/en/>. Acesso em: 13/09/2021.

_____. Toolkit for analysis and use of routine health facility data: guidance for immunization programme managers. Genebra: WHO, 2020a. Working document. Disponível em: https://www.who.int/healthinfo/FacilityAnalysisGuide_Immunization.pdf?ua=1. Acesso em: 13/09/2021.

5 | CIÊNCIA POLÍTICA E POLÍTICA CIENTÍFICA NA AMÉRICA LATINA

Julio Ascarrunz¹

INTRODUÇÃO

A ciência política como objeto de estudo tem sido um tema de crescente interesse na América Latina nos últimos anos. Em uma tentativa de olhar no espelho e analisar sua história e desenvolvimento, o objetivo tem sido gerar evidências empíricas para contribuir para o crescimento e a institucionalização da disciplina na região. Ao mesmo tempo, as políticas públicas de apoio à ciência e tecnologia são consideradas como um dos eixos transversais para a realização dos objetivos de desenvolvimento. Na intersecção entre estes dois fenômenos, é necessário analisar não apenas como as políticas científicas podem ter um impacto no desenvolvimento da ciência política, mas, acima de tudo, quais são as limitações desta interação.

Este capítulo é um esforço, a título de provocação, para propor uma agenda de pensamento e reflexão, que poderia eventualmente ser estruturada em uma abordagem ou agenda para pesquisas futuras. Este trabalho, portanto, é de natureza mais ensaística e não propõe uma análise empírica e sistemática do tema proposto, mas reúne alguns pontos de informação através da ilustração das situações de ambos os fenômenos (a institucionalização da ciência política e o

1 Graduado em Ciência Política pela Universidad Mayor de San Andrés (UMSA, Bolívia) com pós-graduação em Estudos Eleitorais pela Universidad Nacional de San Martín (UNSAM, Argentina).

desenvolvimento de políticas científicas) para culminar com reflexões sobre as possíveis maneiras pelas quais ambos os pontos podem ser relacionados.

A estrutura proposta é simples. Primeiro, é apresentada uma revisão do estado da ciência política latino-americana, com base em uma revisão da literatura focada nesta análise. Em segundo lugar, um exercício semelhante é realizado com respeito às políticas científicas e/ou educacionais em geral, enfatizando os aspectos orçamentários das políticas públicas em vez de sua concepção. Com estas duas descrições, que não procuram ser exaustivas ou representativas da literatura existente sobre o assunto, mas sim ilustrativas dos fenômenos tratados, são apresentados alguns pontos de possíveis relações entre os dois temas, por meio de uma reflexão conclusiva.

CIÊNCIA POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA

A reconstrução da história da disciplina, baseada no trabalho de pesquisa que vem ganhando força e notoriedade nos últimos anos, ajudou a compreender, orientar e refletir os processos de institucionalização da ciência política nos diferentes países da região. Com base em um consenso relativo, e nem sempre explícito, o desenvolvimento da disciplina foi estudado analisando três pilares analíticos: programas de treinamento, produção de conhecimento e redes profissionais/acadêmicas.

O primeiro pilar, que tem sido referido de várias maneiras como a dimensão do ensino (Altman 2005), comunidade acadêmica e centros de pesquisa (Barrientos del Monte 2012), ou instituições (Bulcourn et al. 2014), leva em conta o número de programas de graduação e pós-graduação em cada país. O segundo pilar, que tem sido chamado de dimensão de pesquisa (Altman 2005), revistas acadêmicas (Barrientos del Monte 2012) ou produção (Bulcourn et al. 2014), revê a produção de conhecimento de cientistas políticos. E finalmente, o terceiro pilar, definido como a dimensão comunitária (Altman 2005), associações de cientistas políticos (Barrientos del Monte 2012) ou redes (Bulcourn et al. 2014) é considerado como a presença de uma associação nacional que, como sua atividade principal, organiza congressos disciplinares institucionalizados ao longo do tempo.

Embora estes três pilares gozem de um certo consenso como dimensões de estudo do desenvolvimento disciplinar, ao qual alguns autores acrescentam outros, a forma como eles são operacionalizados nem sempre é a mesma. Ou seja, nem todos os trabalhos têm os mesmos critérios para identificar que tipo de programas de estudo devem ser considerados ou como medi-los/observá-los, ou que tipo de produção acadêmica deve ser levada em conta, isto é, se apenas as revistas indexadas, ou se são adicionados livros, relatórios ou outros formatos. A única dimensão que é um pouco mais homogênea em seu entendimento é a terceira dimensão das redes, onde a presença, em primeiro lugar, de uma associação, mas que também tem atividades acadêmicas em andamento, é a regra quase geral.

Assim, a ciência política latino-americana tem sido apreendida nestas dimensões (e algumas outras, dependendo do autor) da seguinte forma:

Tabla 1: Estimaciones sobre la institucionalización de la ciencia política en América Latina

	Enseñanza			Investigación				Comunidad		"Competitividad Salarial"				
	POB	LIC.	M.A.	DOC.	Fondos competitivos	PUB. REF.	ISI o SciELO	Comunidad	Asociación Nacional	PPP	Estimación Salarios	Relación Ingreso / PPP		
	Relación número de estudiantes por curso, 2003	Cantidad de programas de licenciatura	Cantidad de programas de maestría	Cantidad de programas de doctorado	Existencia de Fondos nacionales de desarrollo para el tiempo de los investigadores en el área en los últimos 5 años	Publicaciones con referencias cruzadas (peer-review)	Existencia de revistas académicas en el área con índices de impacto	Estimación de doctores en Ciencias Políticas en el país	Existencia de una Asociación Nacional de Ciencias Políticas	Índice de patentes de compra de libros, 2003, normalizado	Ingreso estimado de salarios mínimos en el país con compra de libros (base a ODPF o afines (en US\$))	Salario/PPP		
Argentina	38,4	33	27	15	SI	SI	SI	n.d.	SI	10900	1400	3000	0,13	0,28
Bolivia	9,0	4	2	0	NO	NO	NO	n.d.	SI*	2450	500	600	0,20	0,24
Brasil	176,6	18	13	6	SI	SI	SI	170	SI	7480	1500	2500	0,20	0,33
Chile	15,8	11	16	1*	SI	SI	SI	24	SI	3910	1400	3900	0,14	0,40
Colombia	44,4	15	6	0	SI	SI	NO	15	NO	6520	1500	2300	0,23	0,38
Costa Rica	4,0	1	1	1	NO	NO	NO	12	NO	9040	600	1400	0,07	0,15
Cuba	11,3	0	1,75	1	n.d.	NO	NO	n.d.	NO	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ecuador	13,1	2	1	1	NO	SI	NO	9	NO	3440	2000	2300	0,58	0,73
El Salvador	6,6	0	1	0	NO	NO	NO	1	NO	4890	1550	1650	0,32	0,34
Guatemala	12,3	3	3	0	NO	NO	NO	3	NO	4060	1600	2000	0,39	0,49
Honduras	7,0	0	1	0	NO	NO	NO	1	NO	2580	1000	2500	0,39	0,97
México	102,3	43	9	4	SI	SI	SI	n.d.	SI*	8950	900	3500	0,10	0,39
Panamá	3,0	0	0	0	NO	NO	NO	6	SI*	6310	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Perú	27,2	2	2,5	0	NO	NO	NO	4	NO	5090	450	2000	0,09	0,39
R. Dominicana	8,8	2	4	0	NO	NO	NO	3	SI*	6210	900	1100	0,14	0,18
Uruguay	3,3	1,5	0,75	0,5	SI	NO	NO	10	NO	7980	750	1400	0,09	0,18
Venezuela	25,6	9	11	4	SI	SI	NO	36	SI	4740	695	1480	0,15	0,31
Total	508,7	144,5	100,0	32,5	7/18	7/18	4/18	294	8/18	6278	1116	2135	0,22	0,38

- (a) Se ofrece título en ciencias sociales con mención en ciencia política. Se asigna el valor de "1" a aquel programa específico en ciencia política y 0,5 como los programas en ciencias sociales con especialización en ciencia política. Asimismo, han recibido un 0,75 aquellos programas en ciencia política que no tienen promociones anuales, sino que solamente se puede ingresar una vez que la promoción anterior haya finalizado los cursos.
- (b) El Doctorado en ciencia política en todas sus sub-disciplinas ha sido aprobado por la PUC y comienza en marzo 2006.
- (c) Aquí se estima cuántos doctores trabajan en programas de ciencia política en el país en consideración.
- (d) Si bien existe una Asociación Nacional de Ciencia Política, ésta no satisface el requerimiento de un congreso de forma bi-anual y alguna actividad organizada de forma anual.
- (e) Esta aproximación se basa sobre el salario en "bruto" (es decir, antes de los impuestos).

Fonte: Altman (2005)

CUADRO I. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CIENCIA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA*

PAIS	POBLACIÓN EN MILLONES DE HAB. (2014)	CANTIDAD DE PROGRAMAS DE LICENCIATURA	CANTIDAD DE PROGRAMAS DE MAESTRÍA	CANTIDAD DE PROGRAMAS DE DOCTORADO	ESTIMACIONES DE DOCTORES EN CIENCIA POLÍTICA EN LA ACADEMIA
Argentina	41.8	33	27	15	N.d.
Bolivia	10.8	4	2	0	N.d.
Brasil ^b	202.7	78	37	17	170
Chile ^c	17.7	10	10	2	24
Colombia ^d	48.9	35	25	3	121
Costa Rica	4.9	1	1	1	12
Cuba	11.3	0	2	1	N.d.
Ecuador	15.9	2	1	1	9
El Salvador	6.4	0	1	0	1
Guatemala	12.7	3	3	0	3
Honduras	7.3	0	1	0	1
México ^e	119.7	84	14	9	550
Panamá	3.9	0	0	0	66
Perú ^f	30.8	7	5	3	44
República Dominicana	8.9	2	4	0	33
Uruguay ^g	3.5	2	1	1	35
Venezuela	30.8	9	11	4	36

Fonte: Barrientos del Monte (2015).

Apesar das diferenças entre as metodologias empregadas, e mesmo as dimensões utilizadas para a análise, é possível convergir, com base no trabalho de Altman (2005) e Barrientos del Monte (2013), que países como Argentina, Brasil e México se destacam dos demais, com Colômbia, Chile e Uruguai com crescimento significativo e situações fortes, e um punhado de países que estão atrasados em sua institucionalização.

Esta situação de diferenças dentro da própria região pode se refletir dentro da mesma produção sobre o estado da ciência política em cada país, especialmente em termos de quantidade.

Assim, a produção mais prolífica neste campo pode ser encontrada em/sobre países como a Argentina (Leiras et al 2005, Bulcourf 2012, Bulcourf e Cardozo 2013, Bulcourf et al 2013, D'Alessandro et al 2015, entre outros), Brasil (Amorin Neto e Santos 2005, Leite e Codato 2013, Cardozo 2014, Leite 2015, Marengo 2015, Amorin Neto e Santos 2015, entre outros) e México (Loaeza 2005, Alarcón Olguín 2012, Reveles Vázquez 2012, Vidal de la Rosa 2013, Barrientos del

Monte 2015, entre outros) e em menor grau, embora com um desenvolvimento interessante, o Chile (Fuentes e Santana 2005, Rehren e Fernández 2005, Fernández 2005, Viacava 2012, Heiss 2015, Ravecca 2015, entre outros), Uruguai (Garcé 2005, Buquet 2012, Rocha 2012, Garcé e Rocha 2015) e Colômbia (Bejarano e Wills 2005, Baquero e Barrero 2013, Barrero e Baquero 2014, Cuellar Argote e Caicedo Ortiz 2015, Leyva e Ramírez 2015, entre outros). Isso ocorre mesmo em trabalhos comparativos que resgatam diferentes abordagens, como o gênero (Rocha Carpiuc 2016) ou o questionamento da ideia de democracia equivalente ao desenvolvimento disciplinar (Ravecca 2014, 2015, 2016; Torres-Ruiz e Ravecca 2014).

POLÍTICAS CIENTÍFICAS

Sem a intenção de fornecer uma visão completa e sistemática das políticas científicas e tecnológicas na América Latina, esta seção ilustra alguns elementos desta realidade na região. Políticas públicas voltadas para a promoção e desenvolvimento da ciência e tecnologia, amplamente entendidas, podem ser analisadas sob a perspectiva do projeto institucional, da regulamentação de apoio, dos recursos alocados, entre outros.

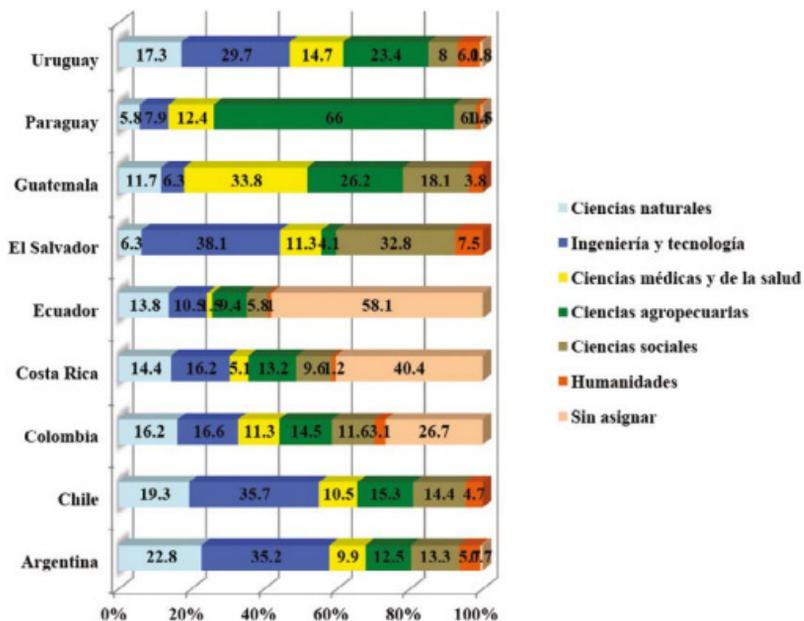
Neste sentido, na América Latina, em termos gerais, houve um reforço de diferentes países para promover instrumentos de política científica e tecnológica, tais como o fortalecimento da produção de conhecimento e laboratórios de pesquisa públicos e privados, o desenvolvimento da equidade de gênero em pesquisa e treinamento, a apropriação do conhecimento, a promoção de sistemas internos e amplas redes ou a promoção da cooperação entre diferentes setores, entre outras coisas (Lemarchand 2015). Entretanto, estas ações não são homogêneas entre os países da região, revelando diferenças importantes.

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m
Argentina	22	9	25	2	32	15	5	4	5	14	12	10	38
Bolivia	2	1	1	1	8	1	1	1	4		3	1	5
Brasil	15	10	31	6	6	15	5	5		5	8	4	27
Chile	25	12	25	6	24	17	7			6	14	6	37
Colombia	6	1	2	1	10	1		1	3	2	2	1	6
Costa Rica	2	2	10	2	23	4	3				4	4	4
Cuba					5						1		
Rca. Dominicana					1								
Ecuador			5		4	2	2		4	1	1		4
El Salvador		4	2		5		9	1			6		2
Guatemala	3		6		6		2				1		4
Honduras	1		1		1		2						1
México	16	9	13	5	6	14	6		3	4		5	19
Nicaragua	1		1									1	
Panamá	5	2	14		6		3			1		1	4
Paraguay	8	1	6		5	4	1			3		5	3
Perú	10	7	12	1	6	3	5		1			2	6
Uruguay	13	3	11	1	13	9	2	3		3		4	14
Venezuela	5	1	3	2	7							1	2

Instrumentos de política orientados a:	
a	Fortalecer la producción de nuevo conocimiento científico endógeno
b	Fortalecer infraestructura de laboratorios de investigación públicos y privados
c	Construir capacidades de investigación, innovación y planificación estratégica
d	Fortalecer la equidad de género en la investigación e innovación
e	Fortalecer la apropiación social del conocimiento científico y las nuevas tecnologías
f	Desarrollar áreas estratégicas de C&T
g	Fortalecer la educación en ciencia desde primaria a niveles de posgraduación
h	Desarrollar tecnologías verdes y tecnologías que promuevan la inclusión social
i	Promover sistemas de conocimiento local
j	Promover coordinación, redes y procesos de integración en el ecosistema de investigación e innovación para promover sinergias entre gobierno, universidad y sector productivo
k	Fortalecer la calidad de estudios tecnológicos de futuro para evaluar el potencial de mercados de alto valor, desarrollar planes de negocios para empresas intensivas en tecnología, construir y analizar escenarios de largo plazo, y proveer servicios de consultoría e inteligencia estratégica
l	Fortalecer cooperación regional e internacional, redes y promoción de C&T
m	Promover start-ups en áreas intensivas en tecnología y nuevos nichos de productos y servicios de alto valor agregado

Fonte: Lemarchand (2015), citado em Bortagaray (2016).

Da mesma forma, dentro dos países e entre as principais disciplinas, a quantidade de recursos, por exemplo, pode variar consideravelmente.



Fonte: Lemarchand (2015), citado em Bortagaray (2016).

Entre os países analisados, somente El Salvador se destaca com um orçamento significativo para as ciências sociais, seguido pela Guatemala, e, somente em terceiro lugar, o Chile, com menos da metade do primeiro. No outro extremo, o menor investimento para as ciências sociais, em termos percentuais, está no Equador, seguido pelo Paraguai.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Sobrepondo as duas áreas de análise anteriores, é possível ver como os países identificados como tendo o maior desenvolvimento e institucionalização da ciência política parecem coincidir com aqueles que possuem o maior número de instrumentos de política pública voltados para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia. Este é o caso do Brasil, Argentina e México, mas também do Uruguai, Chile e Colômbia. Isto exige a necessidade de estudar sistematicamente os

impactos das políticas científicas e tecnológicas no desenvolvimento da política científica e os mecanismos que atuam como explicações para os diferentes caminhos de desenvolvimento nos países da região. Este exercício é proposto em relação ao contexto do ensino superior em cada país.

Da mesma forma, a relação não precisa necessariamente ser unidirecional. Já existem reflexões sobre a influência da política nas próprias políticas científicas e tecnológicas, baseadas precisamente nas correlações de forças entre os tomadores de decisão, mas também nos paradigmas que reinam em um dado momento político (Casas, 2019). Embora se suponha que a gestão da política não seja o propósito da ciência política, seu estudo e compreensão podem lançar luz sobre como esses tipos de processos afetam a geração de políticas públicas em geral, e mais ainda sobre ciência e tecnologia.

Finalmente, com base em uma reflexão sobre as diferenças intrarregionais, tanto na ciência política como disciplina quanto na política científica, é necessário prestar atenção às especificidades de cada caso e deixar de ver a América Latina como um espaço homogêneo em seu desenvolvimento. Desta forma, é possível encontrar os pontos mais críticos nos quais a intervenção e a colaboração podem ser necessárias. Enquanto persistirem diferenças no desenvolvimento disciplinar, acompanhadas de variações em medidas como a política científica, a ciência política latino-americana não será capaz de florescer de forma ampla e uniforme.

REFERÊNCIAS

Alarcón Olguín, V. (2012), La Ciencia Política mexicana. Reflexiones sobre su pasado, presente y porvenir, “Política. Revista de Ciencia Política”, vol. 50, no 1, pp. 31-57.

Altman, D. (2005), La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: una mirada desde el sur, “Revista de Ciencia Política”, vol. 25, no 1, pp. 03-15.

Álvarez Gómez, E. (2013), El estado de la investigación en la ciencia

política. Memoria de tesis de grado, proyecto de grado y trabajo dirigido, Instituto de Investigaciones en Ciencia Política de la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz.

Amorim Neto, O., Santos, F. (2005), La ciencia política en Brasil: el desafío de la expansión, “Revista de Ciencia Política”, vol. 25, no 1, pp. 101-110.

Amorim Neto, O., Santos, F. (2015), Ciência política no Brasil na última década: Nacionalização e a lenta superação do bairrismo, “Revista de Ciencia Política”, vol. 35, no 1, pp. 19-31.

Aspi, J. (diciembre de 2016), XV Aniversário da Licenciatura em Ciência Política [Blog entry]. Obtido em <https://cienciapoliticaumss.blogspot.com/2016/12/xv-aniversario-de-la-carrera-de-ciencia.html>

Baquero, S.A., Barrero Escobar, F. (2013), La ciencia política y sus métodos: Una comparación de los programas de ciencias sociales en Colombia, “Revista Co-herencia”, vol. 10, no 19, pp. 207-234.

Barrero, F., Baquero, S. A. (2014), Los retos de la ciencia política en Colombia, “Iberoamericana”, vol. XIV, no 56, pp. 191-195.

Barrientos del Monte, F. (2012), La institucionalización de la Ciencia Política en América Latina, F. Reveles Márquez (coord.), La Ciencia Política en México hoy: ¿qué sabemos?, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 21-48.

Barrientos del Monte, F. (2015), Crecimiento e institucionalización de la ciencia política en México, «Revista de Ciencia Política», vol. 35, no 1, pp. 95-120.

Bejarano, A. M., Wills, M. E. (2005), La ciencia política en Colombia: de vocación a disciplina, “Revista de Ciencia Política”, vol. 25, no 1, pp. 111-123.

Bortagaray, I. (2016). Políticas para Ciência, Tecnologia e Inovação Sustentável e Inclusiva na América Latina. UNESCO

Bulcournf, P. (2012), El desarrollo de la Ciencia Política en Argentina, “Política. Revista de Ciencia Política”, vol. 50, no 1, pp. 59-92.

Bulcournf, P., Cardozo, N. (2013), La Ciencia Política en la Argentina: su desarrollo e institucionalización, “Revista Debates”, vol. 7, no 3, pp. 57-88.

Bulcournf, P., Cardozo, N., Campos, M. (2013), Los estudios internacionales en la Argentina en perspectiva histórica, “Revista Aportes para la Integración Latinoamericana”, ano 19, no 29, pp. 31-64.

Bulcournf, P., Gutiérrez Márquez, E., Cardozo, N. (2014), El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada, “Anuario Latinoamericano”. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales”, vol. 1, pp. 155-184.

Bulcournf, P., Gutiérrez Márquez, E., Cardozo, N. (2015), Historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina: reflexiones sobre la constitución del campo de estudios, “Revista de Ciencia Política”, vol. 35, no 1, pp. 179-199.

Buquet, D. (2012), El desarrollo de la Ciencia Política en Uruguay, “Política. Revista de Ciencia Política”, vol. 50, no 1, pp. 5-29.

Cardozo, N. (2014), La ciencia política en Brasil: una historia en pujante desarrollo, “Iberoamericana”, vol. XIV, no 56, pp. 186-190.

Casas, R. (2019). As políticas públicas de ciência e tecnologia na América Latina na encruzilhada da mudança política. Teuken Bidikay, vol. 11, no 16, pp. 21-28.

Cuellar Argote, J. A., Caicedo Ortiz, J. A. (2015), Hacia dónde va la ciencia política: reflexiones sobre la disciplina en Colombia,

Universidad del Tolima, Ibagüé.

D'Alessandro, M., Abal Medina, J., Leiras, M. (2015), La ciencia política en Argentina 2005-2014: El camino de la consolidación dentro y fuera de las aulas universitarias, "Revista de Ciencia Política", vol. 35, no 1, pp. 3-17.

Fernández, M. A. (2005), Ciencia política en Chile: un espejo intelectual, "Revista de Ciencia Política", vol. 25, no 1, pp. 56-75.

Flores, L. (janeiro 2014), Revisão histórica [Blog entry]. Obtido em <http://cienciaspoliticas-umss.blogspot.com/p/resena-historica.html>

Fuentes, C., Santana, G. (2005), El "boom" de la ciencia política en Chile: escuelas, mercado y tendencias, "Revista de Ciencia Política", vol. 25, no 1, pp. 16-39.

Garcé, A. (2005), La ciencia política en Uruguay: un desarrollo tardío, intenso y asimétrico, "Revista de Ciencia Política", vol. 25, no 1, pp. 232-244.

Garcé, A., Rocha Carpiuc, C. (2015), La ciencia política en Uruguay: Entre la profesionalización, la partidización y el fantasma del "Movimiento Perestroika", "Revista de Ciencia Política", vol. 35, no 1, pp. 121-144.

Heiss, C. (2015), Ciencia política en Chile: ¿Una disciplina consolidada?, "Revista de Ciencia Política", vol. 35, no 1, pp. 47-70.

Leiras, M., Abal Medina, J., D'Alessandro, M. (2005), La ciencia política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias, "Revista de Ciencia Política", vol. 25, no 1, pp. 76-91.

Leite, F., Codato, A. (2013), Autonomização e institucionalização da Ciência Política brasileira: o papel do sistema Qualis-Capes, "Revista

de Discentes de Ciência Política da UFSCAR”, vol. 1, no 1, pp. 1-21.

Leite, F. (2015), O campo de produção da Ciência Política brasileira contemporânea: uma análise histórico-estrutural de seus princípios de divisão a partir de periódicos, áreas e abordagens, Tese submetida para o grau de Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná.

Lemarchand, G. A. (2015). América Latina. Em UNESCO (Ed.), UNESCO Science Report: Towards 2030. Paris

Leyva, S., Ramírez, M. F. (2015), La ciencia política en Colombia: Una disciplina en continua expansión, “Revista de Ciencia Política”, vol. 35, no 1, pp. 71-94.

Loeza, S. (2005), La ciencia política: el pulso del cambio mexicano, “Revista de Ciencia Política”, vol. 25, no 1, pp. 192-203.

Marenco, A. (2015), When Institutions Matter: CAPES and Political Science in Brazil, “Revista de Ciencia Política”, vol. 35, no 1, pp. 33-46.

Ravecca, P. (2014), La política de la ciencia política en Chile y Uruguay: primeros hallazgos de una agenda de investigación, Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Documento de Trabajo On Line N° (01/14), http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_578.pdf , data de acceso: 15.12.2016.

Ravecca, P. (2015), Our Discipline and its Politics. Ciência Política Autoritária: Chile 1979-1989, “Revista de Ciencia Política”, vol. 35, no 1, pp. 145-178.

Ravecca, P. (2016), The comparative politics of political science: Chile and Uruguay in authoritarian times, “Revista Andina de Estudios Políticos”, vol. VI, no 1, pp. 4-17.

Rehren, A., Fernández, M. (2005), La evolución de la ciencia política en Chile: un análisis exploratorio (1980-2000), "Revista de Ciencia Política", vol. 25, no 1, pp. 40-55.

Reveles Vázquez, F. (2012), La Ciencia Política en México hoy: ¿qué sabemos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Cidade do México.

Rocha Carpiuc, C. (2012), El desarrollo de la Ciencia Política en Uruguay (1987-2009): Temas, teorías e metodologías, Licenciatura de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideú.

Rocha Carpiuc, C. (2016), Women and diversity in latin american political science, "European Political Science", vol. 15, no 4, pp. 457-475. doi:10.1057/s41304-016-0077-4

Torres-Ruiz, A., Ravecca, P. (2014), The Politics of Political Science and Toxic Democracies: A Hemispheric Perspective, "Crítica Contemporánea". Revista de Teoría Política", no 4, pp. 107-135.

Viacava Gatica, J. (2012), La Ciencia Política en Chile: una carrera en expansión y transformación, "Política. Revista de Ciencia Política", vol. 50, no 1, pp. 93-110.

Vidal de la Rosa, G. (2013), Ensayos sobre la ciencia política en México y Latinoamérica, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, Cidade do México.

6 | O IMIGRANTE NA AGENDA: UM PANORAMA DA POLÍTICA PÚBLICA IMPLANTADA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO¹

Luciene Soares Herculano²

INTRODUÇÃO

Vocacionado, desde a sua fundação, no século XVI, a receber intensos e contínuos fluxos migratórios, o município de São Paulo (SP) transformou-se em referência no acolhimento de cidadãos de variadas nacionalidades e motivações para a emigração. Somente entre os anos de 2001 e 2017, foram pouco mais de 292 mil estrangeiros a optar por uma nova vida na capital paulista. Para ilustrar, esse quantitativo equipara-se à população de outra cidade do estado, o Guarujá. Ainda em 2018, um dado também chamava a atenção na reportagem publicada pelo jornal *O Estado de São Paulo*: nesse recorte temporal, os estrangeiros traziam, além da bagagem, passaportes da Bolívia (83.497), China (20.819) e Haiti (14.000), apenas para citar algumas origens. Em 2019, o número de imigrantes residindo, oficialmente, na capital, de acordo com o Sistema Nacional de Registro de Estrangeiros, chegou a 361.201 pessoas, representando aproximadamente 3% do seu contingente populacional (ORGANIZAÇÃO

1 Este trabalho contou com a importante contribuição de Ana Paula Lima Ribeiro e Daniel Buissa, especialistas em Gestão Pública pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP/SP).

2 Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco

INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2019). Até o ano passado, os números divulgados pela Prefeitura de São Paulo não apresentavam alterações significativas e um padrão se manteve: bolivianos, chineses e haitianos continuaram liderando o ranking de estrangeiros estabelecidos no município.

Os motivos para a migração são diversos: variam desde a livre escolha pessoal até a razão de força maior, como perseguição política e religiosa ou a fuga de situações de extrema pobreza, entre tantos outros exemplos. A opção pelo país e pela cidade de destino também tem explicação diversa. No entanto, nos últimos anos, há uma predileção dos imigrantes por espaços urbanos, colocando, assim, um foco maior sobre a municipalidade, mesmo que este tema – assim como outros atrelados às Relações Internacionais – ainda esteja muito centrado em nível nacional (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2019).

Assim, para além dos números, nacionalidades e motivações, esse cenário mostra que uma agenda se impôs também às gestões municipais, e a formulação e implementação de políticas públicas para essa população é hoje uma necessidade e, no caso de São Paulo, uma realidade.

Dada a crescente relevância dos municípios na temática dos movimentos migratórios, analisamos, de forma preliminar, o desenvolvimento de uma política municipal para a população imigrante a partir da experiência paulistana. É, uma vez que as políticas públicas perpassam por um “campo multidisciplinar” (MARQUES, 2013), traçamos alguns paralelos do caso paulistano com a literatura da Ciência Política. Para isso, descrevemos algumas de suas ações, dados e informações fornecidas e/ou divulgadas pela Prefeitura, especialmente aquelas relativas às iniciativas executadas entre os anos de 2013 e 2016.

Com o objetivo de contribuir para o debate e estimular o aprofundamento das investigações sobre a efetividade das políticas públicas para imigrantes implementadas por entes subnacionais, neste levantamento abordamos, de forma geral, o contexto dessa população na

3 Dia do imigrante: cidade de sp tem mais de 360 mil estrangeiros vivendo legalmente. g1 são paulo, 25 de junho de 2021.

capital paulista até a sua entrada na agenda política da administração local. Passamos ainda por um importante marco temporal: o ano de 2013, quando diversas ações foram agregadas e resultaram na Política Municipal para a População Imigrante (PMPI), formalmente estabelecida no ano de 2016, uma tomada de decisão que colocou a cidade na vanguarda dessa agenda no país.

Portanto, a intenção do trabalho em tela não é esgotar o tema ou fazer uma análise acurada dos resultados alcançados pela *policy*, mas identificar algumas etapas de sua formulação, elencar seus pilares e apontar atores-chave envolvidos na implementação. Na sequência, é tratada a metodologia adotada e, na seção seguinte, são esmiuçadas algumas das ações que integram a PMPI.

Dada a limitação de acesso às informações consolidadas e oficiais sobre a política pública analisada, reforçamos que essa discussão não se esgota neste trabalho. Ao contrário. Uma análise mais dedicada da PMPI faz-se necessária, especialmente para jogar luz sobre quem leva vantagem, na arena política, nessa busca por “soluções” para a situação do imigrante, ao longo dos governos de ocasião (LASSWELL, 1984). Além disso, é essencial aprofundar o debate sobre os avanços e os entraves na implementação de uma política pública que se propõe transversal e intersetorial, contribuindo, assim, para a pesquisa empírica no subcampo de Políticas Públicas.

O IMIGRANTE NA CAPITAL PAULISTA: DA DEMANDA SOCIETAL À INSERÇÃO NA AGENDA GOVERNAMENTAL

Nas últimas décadas, os municípios brasileiros foram instados a lidar de forma direta com políticas voltadas aos imigrantes, dado o aumento do fluxo de estrangeiros. De acordo com a publicação Retratos da Década 2011/2020, uma edição especial do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), em 2020, aproximadamente 1,3 milhão de imigrantes residiam no Brasil. E, dentro do recorte temporal estudado, a maior parte das solicitações de residência permanente e temporária⁴ foram dirigidas à região Sudeste, em

4 De acordo com a Lei 13.445/2017 e o Decreto 9.199/2017, que a regulamentam, a residência temporária para estrangeiros no Brasil pode ser de até dois anos. Superado esse prazo, pode ser solicitada renovação por igual período ou a residência

especial aos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, com 31,5% e 11,6% dos pedidos registrados, respectivamente (CAVALCANTI; OLIVEIRA e SILVA, 2021).

Como consequência, tornou-se crescente a pressão pelo aprimoramento do aparato burocrático, especialmente no nível local, para o trato de questões sociais, legais, institucionais e políticas relacionadas às demandas dos imigrantes.

Pesquisadores, formuladores de políticas e agências de desenvolvimento internacional destacam o papel crucial das cidades e dos municípios, tanto na acomodação dos migrantes, quanto na formulação de respostas sustentáveis para questões relacionadas às migrações (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2019).

A relevância do município na gestão de iniciativas voltadas a essa população foi reforçada também pela Lei de Migração, promulgada em maio de 2017, que, entre outros, estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas direcionadas aos estrangeiros residentes no Brasil. No entanto, de acordo com pesquisa do IBGE, em 2019, apenas 5,5% dos 3.876 municípios brasileiros que abrigavam imigrantes possuíam pelo menos um serviço de apoio a esse grupo, como a oferta de cursos de Português, o atendimento multilíngue em instalações públicas ou serviço de acolhimento.

Constitucionalmente e infraconstitucionalmente, está posto que a questão migratória é de responsabilidade dos três níveis federativos, por meio de ações coordenadas e mecanismos de cooperação. À União, por exemplo, cabe o controle das entradas e saídas e a regularização dos migrantes estabelecidos no país, bem como a representação máxima de pautas estatais em fóruns internacionais (BRASIL, 1988). Já aos estados e municípios – por meio de iniciativas próprias que podem, ou não, contar com apoio da União – foi dada a missão de ofertar serviços, como o apoio e encaminhamento ao mercado de trabalho e às oportunidades de geração de renda, a inclusão de

por tempo indeterminado (residência permanente).

estrangeiros em programas de habitação ou ainda a promoção de cursos de capacitação (BRASIL, 2017). No entanto, no nível municipal, ainda de acordo com o IBGE (2019), de todas as cidades investigadas à época, apenas 75 possuíam algum tipo de iniciativa voltada aos imigrantes, sendo que boa parte estava concentrada nas regiões Sul e Sudeste.

Outro fator que chama a atenção é a aparente ausência de coordenação entre os entes federados. Desse universo de cidades que então registrava iniciativas voltadas aos imigrantes, 53 haviam estabelecido acordos de cooperação com estados e 43 com o Governo Federal. Além disso, cabe notar que apenas 21 prefeituras informaram ter firmado algum tipo de parceria concomitante com os outros dois entes federados. Esse ponto chama a atenção, uma vez que é relevante averiguar a ocorrência de fenômenos como coordenação, integração e cooperação eventualmente estabelecidos entre essas três estruturas estatais (SOUZA, 2018).

Aparentemente, uma rápida interpretação desse cenário sugere que, no país, municípios, estados e a União não têm iniciativas articuladas para essa população.

O trabalho cooperado exige diálogo entre os participantes e amplia o poder de pressão e negociação dos municípios. (...) Também pode acentuar o comprometimento dos envolvidos com a implementação das políticas públicas, mas requer uma mudança de comportamento competitivo para um cooperativo, buscando soluções conjuntas e aproveitando as oportunidades comuns em uma escala ampliada (CRUZ, 2019, p. 14).

Por fugir ao escopo deste trabalho, não cabe aqui analisarmos de forma aprofundada o papel dos três níveis administrativos ou a divisão de funções dos entes na questão do imigrante. No entanto, o baixo número de municípios brasileiros comprometidos com o tema chama a atenção, uma vez que o Brasil assistiu, na década passada, a duas intensas ondas de entrada de estrangeiros no país. A de

haitianos, a partir de 2010, foi marcada por 90 mil pessoas cruzando oficialmente a fronteira em busca de uma nova vida, após o terremoto que arrasou o Haiti naquele ano. O segundo grande fluxo foi o de venezuelanos que, em nos anos mais recentes, devido à crise política e financeira, já trouxe para o Brasil cerca de 172 mil pessoas (CAVALCANTI; OLIVEIRA e SILVA, 2021).

Mesmo inexistindo dados oficiais precisos, sabe-se que o município de São Paulo, dada a sua relevância no contexto nacional, é o destino de muitos dos grupos migratórios. Essa situação, associada à preferência política de tomadores de decisão, fez com que, desde 2013, a capital paulista sistematizasse ações coordenadas, direcionadas ao imigrante, que resultaram na formulação da Política Municipal para a População Imigrante (PMPI), formalmente estabelecida por meio da Lei Municipal nº 16.478, em 2016. Portanto, um ano antes da Lei de Migração (13.445/2017), sancionada pelo Governo Federal.

Admitindo que o desenho da PMPI paulistana envolveu disputas contínuas no microsistema no qual estava inserido e que a escolha das alternativas, eventualmente, favoreceu ou desagradou parte dos diversos grupos de interesse envolvidos na questão (CAPELLA, 2018), este estudo se limita à dinâmica compreendida entre os anos de 2013 e 2016. Ou seja, o *framework* adotado neste trabalho é a entrada de questões relativas aos imigrantes na agenda e a fase⁵ da formulação das ações de apoio a esse público.

Elaborada no âmbito do aparato institucional-legal do município, a PMPI resultou de um problema público que passou a ser reconhecido como tal e, conseqüentemente, foi inserido na agenda dos formadores de opinião. Para completar, encontrou apoio entre os partidos políticos que, à época, compunham a base do Executivo municipal, resultando em um típico processo de formulação de política pública no qual “(...) um problema chama a atenção do governo e passa a ser considerado seriamente pelos tomadores de decisão”

5 O uso do termo “fase” tem como objetivo apenas separar os tópicos deste trabalho. Não estamos admitindo, portanto, concordância com a escola racional que estabelece uma visão “etapista”, com um suposto ciclo linear e ordenado da política pública (Howlett, Ramesh e Perl, 2013).

(CAPELLA, 2018, p. 71).

Foi o que aconteceu durante a gestão do ex-prefeito de São Paulo Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT). Inspirada em princípios basilares ditados pela comunidade internacional, como o enfrentamento às dificuldades operacionais da migração e a preservação da dignidade humana e o bem-estar dos migrantes, foram implementadas ações estruturantes que, ainda hoje, sustentam a política voltada a essa população. São algumas delas: (1) o mapeamento da população estrangeira em São Paulo, a partir de 2013; (2) a criação do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI) e a estruturação de quatro Centros de Acolhida, com atendimento especializado; e (3) a promoção da regularização migratória e do trabalho decente. As três iniciativas foram escolhidas como objetos de análise neste trabalho porque, à época, eram as únicas ações com informações consolidadas e disponibilizadas pela gestão municipal.

No entanto, é importante ressaltar que outras frentes de trabalho, executadas entre 2013 e 2016, foram cumpridas e também contribuíram para o processo de estruturação da Política Municipal para a População Imigrante. São elas: a criação do Conselho Municipal de Imigrantes; a organização da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) – atrelada à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC); campanhas de conscientização e prevenção à xenofobia; cursos de Português para imigrantes; capacitação e sensibilização de servidores municipais no atendimento aos estrangeiros; regularização de feiras culturais; promoção dessa população no sistema bancário; valorização de festividades e cultura dessas comunidades e a realização de conferências sobre o tema.

METODOLOGIA

Adotamos um olhar multicêntrico na análise dessa política pública porque consideramos que seu estabelecimento é fruto de diversas origens, entre elas, as “organizações privadas, organizações não-governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais”, como pontua Secchi (2017), ao discorrer sobre os diversos elementos e suas respectivas influências na formulação de uma *policy*.

A abordagem qualitativa adotada neste trabalho volta-se à análise das causas que resultaram na PMPI, por meio da descrição de informações disponibilizadas pela Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo. Pela ausência de dados oficiais, à época, não foi realizada a análise inferencial dessa *policy*.

Além disso, cabe registrar que não foram empregados aqui outros recursos, como estudos comparativos, entrevistas com agentes institucionais ou pesquisas de campo para aferir processos, impactos ou resultados (JANNUZZI, 2019). Agrupamos e analisamos, portanto, informações da PMPI como a capacidade de mapeamento da Prefeitura; as ações de promoção da regularização documental e do trabalho desses estrangeiros; além dos atendimentos realizados pelo CRAI e pelos quatro Centros de Acolhida da capital.

Vale destacar ainda que a não sistematização, atualização e disponibilidade de dados referentes aos trabalhos da Coordenação de Políticas para Migrantes impossibilitou o avanço desta análise às gestões de João Dória e Bruno Covas (PSDB)⁶, sucessores imediatos de Fernando Haddad.

Este trabalho optou, portanto, por adotar apenas as fontes de informações oficiais para coletar dados, desconsiderando informações de outras fontes, como as ofertadas por Organizações Não Governamentais (ONGs) envolvidas com o tema. Além de fragmentados, imprecisos e não sistematizados, esses números poderiam ser tratados sob algum viés político e/ou ideológico. Por isso, o trabalho foi restrito aos canais oficiais, o que nos permite expor uma “análise preliminar a baixo custo e tempo” (JANNUZZI, 2019).

ALGUNS APONTAMENTOS

Com a demanda formalmente inserida na agenda institucional e política da Prefeitura de São Paulo, a partir de 2013, o governo local passou a incentivar e coordenar ações voltadas, exclusivamente, ao imigrante. Abordaremos, então, três delas: o mapeamento da população imigrante de São Paulo; a criação e desempenho dos Centros

6 Além de pesquisa junto aos canais oficiais da Prefeitura, reiterados pedidos de dados, via Lei de Acesso à Informação, foram realizados. Atendimento registrado no e-SIC sob o número de protocolo 4.3832.

de Referência e dos Centros de Acolhida; e a promoção da regularização migratória e do trabalho decente.

MAPEAMENTO DA POPULAÇÃO IMIGRANTE DE SÃO PAULO

Para a formulação e implementação da política de imigrantes, foi necessária a realização de um estudo capitaneado pela CPMig, que se uniu ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP), em 2013, para realizar um mapeamento dessa população. Um dos intuitos foi verificar como esses grupos se relacionavam com os serviços ofertados pelo poder público municipal, para subsidiar o desenho das ações que passariam a integrar a PMPI.

No mapeamento, foram abordados variados aspectos para demonstrar a realidade do imigrante na capital. A primeira dimensão foi o diagnóstico do atendimento ofertado, que visava avaliar, por meio de formulário, como era realizada essa atenção aos imigrantes e pessoas em situação de refúgio (IRI/USP, 2017).

Outra etapa foi marcada por entrevistas com funcionários públicos que atuam diretamente no atendimento à população de imigrantes. Foram ouvidos os burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980; PIRES 2016; LOTTA, PIRES 2019) lotados nas Secretarias Municipais de Saúde; de Direitos Humanos e Cidadania; de Assistência e Desenvolvimento Social; do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; além de servidores da Defensoria Pública da União. As perguntas direcionadas a esses profissionais foram divididas em sessões que questionavam desde o tipo de demanda do estrangeiro, passando pelo fluxo de encaminhamento desse público aos serviços, até os problemas enfrentados na prestação do atendimento.

Nas entrevistas com os agentes públicos, os principais problemas verificados foram: o déficit de informações; o reduzido quadro de servidores preparados, especialmente, nos quesitos idioma e cultura; a baixa quantidade de servidores oriundos dessas comunidades estrangeiras; e, por último, o déficit de articulação entre os órgãos públicos envolvidos na PMPI (IRI/USP, 2017).

Importante frisar que, ao analisar a relação dos imigrantes com o serviço público, ganha relevância o papel dos burocratas de nível de

rua. Isso porque esses profissionais também são inseridos no processo decisório durante a implementação da política pública, uma vez que é possível captar, por exemplo, suas impressões, como se comportam durante o atendimento à população imigrante e como seu desempenho impacta essas comunidades. No momento em que as percepções de quem está “na ponta” da PMPI, ou seja, no atendimento direto a essas pessoas, são observadas, passa-se a considerar a possível interferência destas nas ações, de baixo para cima, sobre a condução dessa política pública, como preconiza o modelo *bottom-up* (LIPSKY, 1971, 1980; IMGRAM, 1977; LOTTA, 2019).

Desse modo, encontramos aí indícios de que não houve uma total centralidade na implementação dessa *policy*, a partir da lógica exclusiva dos tomadores de decisão situados no topo da estrutura institucional, política e burocrática do município. E, dado o contexto de desigualdade de recursos, limitações variadas, falta de coordenação intra e intergovenamental, julgamentos individuais sobre os usuários dos serviços e outros aspectos, esses burocratas de nível de rua exercem um poder discricionário sobre a *policy*.

As entrevistas realizadas evidenciaram ainda a falta de informações detalhadas sobre os atendimentos prestados aos imigrantes, bem como a ausência de integração dos dados entre os órgãos. Com isso, o mapeamento buscou descobrir como as informações dos imigrantes ou pessoas em situação de refúgio são obtidas e compiladas, bem como compreender como foram aproveitadas para a formulação da PMPI.

Foi por meio desse mapeamento que os primeiros dados oficiais do município de São Paulo foram agregados, analisados e transformados em uma política pública voltada a atender às demandas desses estrangeiros.

O DESENHO DOS CENTROS DE REFERÊNCIA E DOS CENTROS DE ACOLHIDA

Inaugurado em novembro de 2014, o Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI) integra a estrutura da CPMig e é mantido e supervisionado pelas Secretarias Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e de Assistência e Desenvolvimento Social, além

do Ministério da Justiça e o Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS).

O CRAI foi regulamentado, segundo o decreto Decreto Municipal Nº 57.533/2016, para: (i) promover o acesso a direitos e à inclusão social, cultural e econômica da população imigrante, por meio de atendimento especializado e multilíngue, de forma articulada com outros equipamentos públicos e organizações da sociedade civil; (ii) apoiar e promover oficinas, seminários e palestras de capacitação e sensibilização de agentes públicos; e ainda (iii) auxiliar a Prefeitura em situações emergenciais ocasionadas pela eventual chegada de grandes contingentes de imigrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade.

É por meio do CRAI que o migrante conduz seu processo de regulação migratória, é encaminhado para cursos de Português, recebe orientações para o cadastramento de benefícios sociais, encontra atendimento jurídico e outros serviços. É também nesse centro que são prestadas assistência às vítimas de tráfico de pessoas, trabalho escravo, xenofobia e demais violações decorrentes do processo de deslocamento. No que diz respeito aos casos de trabalho análogo ao escravo, por exemplo, o CRAI atua de maneira coordenada, ajudando a Superintendência Regional do Trabalho do Estado de São Paulo, vinculada ao Ministério da Economia, por meio da coleta de denúncias.

Em paralelo, a Prefeitura inaugurou, também em 2014, quatro Centros de Acolhida (CAs) em áreas da cidade com grande número de migrantes. Em novembro de 2019, o município contava com 540 vagas exclusivas para estrangeiros nestes abrigos. Assim como o CRAI, os CAs também têm o compromisso de auxiliar a administração pública em situações emergenciais, quando há alto número de migrantes desembarcando na capital. Entre maio e agosto de 2014, por exemplo, a Baixada do Glicério, na região central de São Paulo, recebeu um abrigo emergencial que atendeu 2.349 migrantes, sendo 86% deles haitianos (CPMig, 2015). A Prefeitura também disponibilizou abrigos de emergência em 2016 e 2018, quando houve aumento no fluxo de imigrantes angolanos e venezuelanos, respectivamente. Vale notar que a oferta de acolhida em São Paulo, nos anos de 2014 e

2018, foi uma ação conjunta com o Governo Federal.

A Devolutiva do Biênio 2013-2014, documento produzido pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, informava que o CRAI havia realizado 1.025 atendimentos até abril de 2015. Outro registro relativo ao biênio seguinte (2014-2015) informava um total de 2.231 atendimentos no CRAI, entre novembro de 2014 e novembro de 2015, além de 478 pessoas acolhidas, entre agosto de 2014 e outubro de 2015. No entanto, o Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo (Observa Sampa), que divulga dados oficiais da administração municipal, informa que o CRAI atendeu 5.058 pessoas ao longo de 2017, único ano abordado pelo Observa Sampa, ou seja, a diferença entre números divulgados pela própria gestão é patente.

A despeito das divergências numéricas, cabe ressaltar que o crescente aumento na quantidade de atendimentos ao longo dos anos mostra a relevância dessas ações. Além disso, o pioneirismo de São Paulo no tocante à oferta de locais de acolhida e de serviços para imigrantes também deve ser reconhecido positivamente.

A PROMOÇÃO DA REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA E DO TRABALHO DECENTE

O terceiro eixo de ação da Prefeitura analisado neste trabalho diz respeito ao estímulo à inclusão social, cultural e política da PMPI, o que inclui ainda o aspecto da autonomia econômica desses indivíduos, ou seja, como a política pública em tela prevê um modelo de gestão intersetorial voltado ao “enfrentamento de problemas sociais multidimensionais” (CUNILL-GRAU, 2016), a integralidade e a intersetorialidade passam a ser traços marcantes.

Assim, por meio da articulação entre a SMDHC e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho, passaram a ser ofertados serviços voltados à promoção da empregabilidade de trabalhadores imigrantes. Nos Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATEs), é possível, por exemplo, ter acesso à lista de oferta de vagas, regularizar a documentação e acessar o Sistema Nacional de Emprego (SINE).

Aspectos referentes à transversalidade das políticas públicas,

outro ponto abordado por Cunill-Grau (2016) ao analisar políticas públicas em geral, são facilmente percebidos na PMPI. Como um de seus objetivos é também inserir o estrangeiro no mercado de trabalho, essas iniciativas são executadas sem “substituir as estruturas sociais existentes”, por meio de novos rearranjos, como a adaptação da burocracia e dos objetivos de cada estrutura estatal (CUNILL-GRAU, 2016). Neste caso, foram articulados setores governamentais de diferentes entes federados envolvidos com o tema trabalho e renda. Somado a isso, percebe-se ainda uma interação entre os Poderes Executivo e Judiciário, a parceria com áreas específicas do setor privado (como empresas e a rede bancária, por exemplo), além da mobilização e a contribuição de representantes da sociedade civil organizada. Esforços que, em conjunto, viabilizam a execução deste item da PMPI.

No entanto, a ausência de informações consolidadas na SMDHC impede uma análise profunda dos efeitos das ações voltadas ao trabalho e à geração de renda entre os anos de 2013 e 2016. Por isso, apenas para efeito ilustrativo, citamos os Indicadores da Governança Migratória-2019, publicado pela Organização Internacional para as Migrações. Baseado em informações do SINE, de fevereiro de 2013 a março de 2019, 13.333 trabalhadores imigrantes foram atendidos na capital paulista. Desse total, 4.783 foram encaminhados para oportunidades de trabalho e apenas 516 imigrantes foram, efetivamente, empregados por meio dessa intermediação (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2019).

Igualmente, apenas a título de informação inicial, elencamos diversos programas liderados por outras secretarias do município de São Paulo para promover e facilitar o acesso ao mercado de trabalho, o que inclui a população imigrante. O “Bolsa Trabalho – Juventude, Trabalho e Fabricação Digital” estimula o acesso de jovens desempregados (de 16 a 20 anos), oriundos de famílias de baixa renda, a treinamentos e qualificação adicional, por meio de estágios nos setores público ou privado. Já a “Operação Trabalho” disponibiliza treinamento gratuito a desempregados de famílias de baixa renda. Por fim, o programa “Tem Saída”, lançado em 2018 também pela prefeitura paulistana, visa facilitar o acesso ao emprego entre mulheres

vítimas de violência doméstica. Em 2020, havia apenas 06 (seis) mulheres imigrantes inscritas nesta última iniciativa. No entanto, não é possível mensurar a real efetividade dessas ações porque são desconhecidas as informações sobre elas e sobre os imigrantes atendidos.

Além de servirem como registro e base para o monitoramento e avaliação dos resultados alcançados por uma *policy*, esse acompanhamento permanente faz-se necessário, especialmente em um contexto de *accountability* democrático (LOPEZ, 2010; ABRUCIO e LOUREIRO, 2018). Assim, a importância da prestação de contas pela administração pública é basilar para garantir aspectos como a transparência estatal, o controle, a participação, a colaboração e o empoderamento da sociedade civil (ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2019). Desse modo, a indisponibilidade da sistematização de dados sobre ações e/ou tomada de decisões concernentes aos estrangeiros atendidos pelos sucessivos governos na cidade de São Paulo coloca em xeque princípios democráticos e compromete a PMPI.

No mesmo sentido, a inacessibilidade aos resultados impede, além do controle social necessário, a existência de um governo aberto, compromete a avaliação do processo de implementação de ações e de tomadas de decisões e fragiliza as políticas públicas como um todo (BELLIX; BURLE; MACHADO, 2017).

ENTRE O REAL E O IDEAL: UMA ANÁLISE PRELIMINAR DA PMPI

É pertinente salientar que a cidade de São Paulo se antecipou à União. Foi apenas em 2017 que o Governo Federal promulgou a Lei de Migração (Lei Federal nº 13.445/2017) em substituição ao Estatuto do Estrangeiro (Lei Federal nº 6.815/1980), editado ainda no período autoritário e que carregava uma tônica mais voltada à Defesa e à segurança nacional. A lei que passou a vigorar no Governo Michel Temer (PMDB) se voltou aos direitos e deveres do migrante, regula a sua entrada no país e também incorpora princípios da Carta de 1988, como a universalidade dos Direitos Humanos. Portanto, essa população adquiriu o direito a acessar benefícios sociais como o Auxílio Brasil (antigo Bolsa Família) e ao Auxílio Emergencial, durante a pandemia de Covid-19.

Deve-se observar ainda que a Lei de Migração, de 2017, evoca o aumento da cooperação entre as unidades federativas (governos municipais, estaduais e nacional) no desenvolvimento de uma política migratória uníssona, de perfil nacional. Como registra Lotta (2014), o marco de separação constitucional das competências entre União, estados e municípios estabeleceu, entre outros, “possibilidades de delegação”, “áreas comuns em que se preveem atuações paralelas” e, ainda, “setores concorrentes entre União e estados”. Analisando apenas esta política pública, é possível perceber na PMPI seu viés consonante entre o município, o estado e Governo Federal.

Diante das dificuldades inerentes a essa parcela populacional – como a inexistência de uma rede familiar, de vínculos comunitários no município, ou os desafios enfrentados no processo de deslocamento e chegada ao país – a Política Municipal para a População Imigrante possui contorno mais social, voltado, entre outros aspectos, ao estímulo à autonomia dos estrangeiros e à sua inclusão social e política (TUBINI, 2019).

São Paulo firma-se, então, como o primeiro ente subnacional do país a instituir uma política pública própria, aderente à Constituição e, ainda, diferencia-se por estruturar um órgão público, a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), voltado, exclusivamente, para tratar da questão migratória no município. Assim, identificamos que a PMPI foi formulada como uma política pública transversal, intersetorial e participativa.

Sob o ângulo participativo, destaca-se o Conselho Municipal de Imigrantes (CMI)⁷ de São Paulo, composto por representantes do poder público, e o mais importante: nomes da sociedade civil⁸ eleitos, por votação direta, pelos próprios imigrantes maiores de 16 anos e residentes na cidade. Esse colegiado consultivo, com mandato de dois anos, é composto por 16 titulares e 16 suplentes e tem a missão de participar desde a formulação até a avaliação da PMPI.

7 Também instituído pela Lei Municipal 16.478 de 2016 e pelo Decreto 57.533 de 15 de Dezembro de 2016.

8 Três categorias são votadas: coletivos, associações e organizações de imigrantes; coletivos, associações e organizações de apoio a imigrantes; e pessoas físicas imigrantes.

Outro aspecto a salientar é que políticas públicas amparadas na “relação entre setores governamentais” tendem a ser positivas, ao buscar otimizar o desempenho na prestação dos serviços públicos. Como aponta Cunill-Grau (2016), ao abordar questões basilares das políticas públicas no geral, essas devem focar “expressamente na solução do problema que se quer enfrentar”. No entanto, ciente de que esses problemas podem ter causalidade múltipla, a integração de esforços (leia-se: diferentes níveis governamentais) pode ajudar a melhorar os resultados. Por isso, aparentemente, a PMPI acerta ao integrar forças estaduais e nacionais em sua concepção.

É positiva também a preocupação transversal dessa *policy*. Nela, estão abrangidas pautas relacionadas à educação, à saúde, ao direito à preservação e inserção cultural, à habitabilidade e ao emprego, apenas para citar alguns exemplos de sua amplitude. Em um dos bairros centrais da capital, a Bela Vista, um dos Centros de Acolhimento da Prefeitura realiza desde a entrega de documentos até o encaminhamento do estrangeiro ao posto de saúde mais próximo ou aos cursos de Português. Com um detalhe: parte dos funcionários também são imigrantes já estabelecidos na cidade.

Para dar uma dimensão dos serviços ofertados aos estrangeiros na capital paulista, o curso de Português para adultos – iniciado em 2017, de forma permanente e gratuita – está presente em escolas da rede municipal em todas as regiões de São Paulo. E, em 2021, mais de 7,7 mil imigrantes estavam matriculados em cursos regulares de ensino, representando aproximadamente 1% dos alunos atendidos pela Prefeitura. Em relação ao ano de 2017, o aumento foi de 5,8%⁹.

Na Saúde, os números também são grandiosos. Apenas entre março de 2020 e maio de 2021 – período crítico da pandemia de Covid-19 – a Secretaria de Saúde registrou 333 mil atendimentos a essa população nas mais de 80 Unidades Básicas de Saúde da cidade.

Observamos ainda que, para sua execução, a PMPI conta com dotação orçamentária própria, como mostram as informações disponibilizadas pelo *site* da SMDHC. Apenas para efeito ilustrativo, no

9 DIA DO IMIGRANTE: NÚMERO DE ESTUDANTES DE OUTROS PAÍSES AUMENTA EM 2021 EM SP; CIDADE TEM ALUNOS DE 97 NAÇÕES NA REDE MUNICIPAL. G1 São Paulo, 26 de junho de 2021.

Plano Plurianual (2018-2021) foram previstos, aproximadamente, R\$ 4,3 milhões para a “manutenção e operação de equipamentos públicos voltados ao atendimento de imigrantes”. No entanto, a administração municipal não disponibilizou informações sobre a execução desse montante.

Por fim, ressaltamos que a lei municipal que dá origem à PMPI exige o cumprimento de princípios como a transparência e estabelece, por decreto, que a CPMig é a esfera responsável pela sistematização e publicação de dados e relatórios estatísticos referentes aos atendimentos em seu portal na internet, ou em outros meios que julgar adequados, resguardando a privacidade dos atendidos. Contudo, apesar de estar na letra da lei, observamos que isso não acontece de fato.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisamos, de forma preliminar, uma política pública meritória. A Política Municipal para a População Imigrante é relevante não apenas por estar na vanguarda de um tema ainda negligenciado por sucessivos governos, diversos partidos políticos e muitos formadores de opinião, mas também pelo fato de que a PMPI merece maior atenção (e investigação) por propor um robusto conjunto de ações transversais e que envolve também outros entes da Federação.

No entanto, condição essencial para o monitoramento e a avaliação de uma política pública – especialmente em etapas-chave de seu ciclo, como a implementação – a sistematização de dados e indicadores torna-se vital. Mas, no caso em tela, esta é uma lacuna que pode comprometer sua permanência. Sem alarmismos, é evidente a dispersão, imprecisão e incompletude das informações sobre suas etapas, o que prejudica a análise dos efeitos da PMPI não apenas pela Prefeitura de São Paulo, mas pelos órgãos de controle e pela sociedade em geral. Consequentemente, o eventual aprimoramento dessa política pode ser prejudicado pela ausência de uma efetiva coordenação das ações que a compõe.

A despeito das iniciativas estarem em curso e a PMPI ter se estabelecido, a falta de indicadores isolados e agregados e a ausência de monitoramento dificultam concluir se a PMPI é eficaz, eficiente e, de

fato, efetiva. Além disso, não é possível afirmar se a administração pública realizou melhorias e adaptações baseadas no acompanhamento das ações implementadas até o momento.

Mais do que influenciar outras políticas, inclusive em nível nacional, a PMPI paulistana carrega outros traços positivos, como a intersectorialidade, na qual as relações de colaboração estão postas entre as secretarias envolvidas. No entanto, a despeito da instituição de uma coordenadoria específica para tratar do tema, os documentos analisados apontam para a falta de uma hierarquia clara, o que pode comprometer a orquestração geral da política em tela, sendo necessário também o aprofundamento desse ponto em futuros estudos.

Não podemos deixar de registrar também o componente de natureza política da PMPI. Inicialmente não explicitada na agenda político-partidária do então candidato a prefeito Fernando Haddad, a *policy* se consolidou apenas no final da gestão petista, reunindo ações anteriormente desvinculadas, algumas delas iniciadas em governos anteriores, como no de Luiza Erundina (BREITENVIESER, 2019). Ressaltamos que a PMPI foi continuada pelos sucessores eleitos em 2016, João Dória e seu vice, Bruno Covas, do PSDB. Entretanto, este trabalho não se estende às gestões mais atuais e, pela ausência de dados concretos e acessíveis, não é capaz de afirmar se houve melhorias ou boicotes à política, a partir do governo iniciado em 2017.

Diferente da abordagem no campo da Administração Pública, a análise da PMPI sob as lentes da Ciência Política precisa incorporar as variáveis políticas. Considerando que *policy* depende de *politics*, as futuras agendas de pesquisa que se impõem devem observar como esse componente – ideologias, preferências, atuação de grupos de interesse, colorações partidárias etc. – atua sobre essa política pública. Aprofundar a pesquisa sobre a PMPI, considerando a oferta e a demanda e, especialmente, quem ganha e quem perde na dinâmica política (LASWELL, 1984), é fundamental, principalmente em regimes democráticos, onde são evidentes as trocas entre politicantes e eleitores em contextos de evidente assimetria de recursos e informações.

É necessário notar ainda que a evolução dessa política passa pelo trabalho – e a influência – dos burocratas de nível de rua, que trabalham em interação direta com os usuários. São eles os responsáveis

pelos primeiros atendimentos, contabilizando cadastros, dando o encaminhamento necessário e inserindo os imigrantes nos serviços municipais.

No entanto, esse artigo pondera que há pouca ou nenhuma sistematização dos dados referentes aos imigrantes em São Paulo. As escassas informações não estão articuladas entre si e há uma grande diferença entre os números disponibilizados pelos sistemas de cada órgão. Esse cenário – atrelado à baixa produção acadêmica sobre o assunto – contribui para dificultar a análise e o eventual aperfeiçoamento de uma política pública fundamental, vanguardista e que se encontra em pleno amadurecimento.

Este trabalho se propôs, portanto, a analisar, de forma introdutória, uma política pública pioneira no país que busca atender a uma demanda centenária, dado o histórico fluxo migratório na capital paulista. E, apesar do atraso em sua instituição e da escassez de dados precisos que favoreçam uma avaliação mais rigorosa de sua eficácia, eficiência e efetividade, o objetivo deste estudo foi analisar a política pública em tela por sua excepcionalidade e referencial entre as administrações nos três níveis da federação. Por isso, é imprescindível que sejam superadas lacunas como a falta de transparência e gerenciamento dos dados. É a partir desse ponto que será possível encampar investigações com uma perspectiva comparada, não apenas em relação a sucessivos governos paulistanos, mas também sob outros recortes, como as distintas unidades administrativas.

Por fim, cabe registrar que, por não ser um trabalho focado no monitoramento e avaliação da *policy*, não é possível detectar outras fragilidades, como a sobreposição de esforços, a assimetria de informações entre órgãos da administração, a duplicidade de atividades, o mau emprego de recursos ou o *accountability* impreciso, entre outros supostos custos de implementação dessa política para a administração do município mais cosmopolita do país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.;

LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

AGÊNCIA BRASIL. **Número de refugiados e migrantes da Venezuela chega a 4 milhões**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-06/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-chega-4-milhoes>. Acesso em 26 nov. 2019.

IBGE. **Apenas 5,5% dos municípios com imigrantes têm serviços focados nessa população**. 2019. Disponível em: <https://agenciade-noticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25516-apenas-5-5-dos-municipios-com-imigrantes-tem-servicos-focados-nessa-populacao>. Acesso em 19 jul. 2022.

BELLIX, Laila; BURLE, Carolina; MACHADO, Jorge. **Qual conceito de Governo Aberto?** Uma aproximação aos seus princípios. GIGA-PP Estudos / WorkingPapers, n. 59, p. 78–91, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

BRASIL. **Decreto-lei nº 13.445**, de 24 de MAIO de 2017. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm. Acesso em 20 ago. 2022.

BREITENVIESER, Camila Barrero. **Políticas Pública para Imigrantes**: Formação da agenda do Governo Municipal de São Paulo. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; SILVA, B. G. **Imigração e refúgio no Brasil**: Retratos da década de 2010. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral.

Brasília, DF: OBMigra, 2021.

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MIGRANTES. **Devolutiva do Biênio 2013-2014**. 2015. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B9SpKaBc24AoRS1ZMmFCQThVVFU/view?pref=2&pli=1>>. Acesso em 23 nov. 2019.

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MIGRANTES. **Relatório Anual 2014-2015**. Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI). 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Anual%20CRAI.pdf>. Acesso em 23 nov. 2019.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Cooperação Intergovernamental e Consórcio Público. In: **Cooperação Intergovernamental, Parcerias e Concessões**. São Paulo: Secretaria de Desenvolvimento Regional do estado de São Paulo, FESPSP, 2019.

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersectorialidade nas políticas sociais: uma abordagem analítico conceitual. In: MACEDO, Juliana Matoso; XEREZ, Flávia Helena Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (orgs). **Intersectorialidade nas políticas sociais**: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Cadernos de estudo – desenvolvimento social, Brasília, n.26, p. 35-66, 2016.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. **Apenas 5,5% dos municípios com imigrantes têm serviços focados nessa população**. 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25516-apenas-5-5-dos-municipios-com-imigrantes-tem-servicos-focados-nessa-populacao>> Acesso em 19 nov. 2019.

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Imigrantes em São Paulo: diagnóstico**

do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos. São Paulo, 2017.

INGRAM, H. Policy implementation through bargaining: the case of federal grants-in-aid. **Public Policy**, v. 25, n. 4, p. 499-526. 1977.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.36, p. 251-275, jan. – jun. 2011.

LOPEZ, F. G. Accountability e **controle social na administração pública federal**. In: Sá e Silva, F., Pires, R. & Lopez, F. (orgs.) *Estado, Instituições e Democracia: democracia*, vol. 2. [online] Brasília: IPEA. 2010.

LASSWELL, H. **Política**: quem ganha o que, quando, como. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina Farkas. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 2-18, jan./jun. 2014.

LOTTA, G.; PIRES, R. Street-level research and social inequality. In: Peter Hupe (ed.). **Research Handbook on Street-Level Bureaucracy: The Ground Floor of Government in Context**. Elgar, 2019.

LIPSKY, M. Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. **Urban Affairs Quarterly**, v. 6, n. 4, p. 391-409, 1971.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy: The dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

MARQUES, E. **As políticas públicas na ciência política**. In: Marques, E. e Faria, C. (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo, Editora Unesp, 2013.

OBSERVASAMPA. **Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo**. Disponível em: <<http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/direitos-humanos-e-cidadania>> Acesso em 23 nov. 2019.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **A nova face da imigração nos 464 anos de São Paulo**. 2018. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,a-nova-face-da-imigracao-nos-464-anos-de-sao-paulo,70002158825>>. Acesso em 19 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre Migração**. Genebra, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Indicadores da Governança Migratória Local: A Cidade de São Paulo - Perfil 2019**. Genebra, 2019.

PIRES, R. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 81, pp. 5-24, 2016.

PLANO DE GOVERNO FERNANDO HADDAD. **Um Tempo Novo Para São Paulo**. 2012. Disponível em: <https://estaticog1.globo.com/2015/09/10/Programa_de_Governo_Haddad.pdf>. Acesso em 21 de nov. 2019.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **CRAI Móvel: veja a programação da unidade de atendimento a imigrantes**. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/crai-movel-veja-a-programacao-da-unidade-de-atendimento-a-imigrantes>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Relatório de imigrantes atendidos pela Rede Conveniada de Acolhimento Institucional**. 30 mar. 2015. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/>>

secretarias/upload/oo-publicacao_de_editais/2015_04.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2019.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Programa de Governo João Dória**. 2016. Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/metas-programa-doria.pdf>>. Acesso em 21 de nov. 2019.

SECCHI, Leonardo. Ciclo de políticas públicas. In: SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: CengageLearning, 2017. p. 43-80.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Relatório de Imigrantes atendidos pela Rede Conveniada de Acolhimento Institucional**. 2015. Disponível em:<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/oo-publicacao_de_editais/2015_04.pdf>. Acesso em 23 nov. 2019.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA. **Ações da CPMig 2013-2016**. Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/programas_e_projetos/index.php?p=156229>. Acesso em 19 nov. 2019.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA. **Ações e programas**. 2019. Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/acao_a_informacao/index.php?p=178713>. Acesso em 19 nov. 2019.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

TUBINI, Juliana Moreira de Souza. Dissertação de mestrado. **Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo: desafios**

da transversalidade. FGV, 2019.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Transparência e consolidação democrática. In: **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-16.

7 | PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO: UMA AVALIAÇÃO DA TEORIA DO PROGRAMA

Anderson Henrique¹
Débora Duque²

INTRODUÇÃO

A educação é uma ferramenta valiosa para diversos âmbitos da formação humana, assim como um direito fundamental. O Brasil, por sua vez, adota a educação como um direito social ao seu cidadão, estabelecido em cláusula pétrea. A Constituição Federal de 1988, no art. 6º, estabelece que: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Ou seja, a educação é considerada um dever do Estado para com seu povo, sendo necessária, portanto, a adoção de políticas pública capazes de garantir o exercício desse direito. Todavia, nem tudo que é assegurado na CF/88 era tão trivial tempos atrás e tampouco chega a ser plenamente efetuado e implementado nos dias de hoje.

Nesse contexto, temos a educação de uma camada da população extremamente grande e pobre, em que uma parcela considerável é

1 Doutorando, mestre e graduado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

2 Ph. D. student em Ciência Política pela *University of Pittsburgh* (Pitt) e graduada em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco

constituída de jovens e adultos que não tinham acesso à educação e eram excluídos dos processos democráticos. Esse grupo ao longo do tempo começou a receber gradualmente uma atenção do Governo Federal, desde a Era Vargas, através de iniciativas palatinas que objetivavam formar e abarcar uma possível mão-de-obra e ampliar ainda mais o Estado desenvolvimentista.

Nesses avanços, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), criado em 2003 e prioridade da União em parcerias com Estados e Municípios, visa à universalização da educação de jovens e adultos e queda do analfabetismo. Esta política pública trouxe uma nova estruturação e rearranjo de tentativas frustradas de se conseguir inserir uma camada da população sem assistência a se inserir e voltar ao sistema educacional.

No entanto, até que ponto o PBA consegue ser realmente efetivo em seu modelo de criação? O objetivo deste trabalho é utilizar os pressupostos da Teoria do Programa para se avaliar uma das etapas desta política pública. Mais especificamente, buscaremos responder à seguinte questão de pesquisa: O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) apresenta relação causal lógica entre sua proposta e os seus resultados finais? Nossa proposta é fazer uma análise, a partir do Modelo Lógico, para identificar aspectos importantes para a correta execução do programa.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E TEORIA DO PROGRAMA

A literatura entende a avaliação de políticas públicas como sendo uma investigação sistemática, utilizada para descrever e explicar os objetivos e o impacto de ações governamentais (MARK, HENRY e JULNES, 2000). Estas podem ser desenhadas para determinado grupo ou coletividade (SECCHI, 2010). Considerando o ciclo de políticas públicas, proposto por Kingdon (1984), a avaliação corresponde ao último estágio do processo, que tem início a partir da identificação de um problema enquanto tal e sua posterior inserção na agenda estatal.

Para utilizar a definição de Souza (2006), as políticas públicas se desdobram em programas e ações, que traduzem plataformas eleitorais de governos democráticos. Por incidirem diretamente sobre a

realidade social, avaliá-las se constitui *per si* num ato normativo em que se busca verificar como impactam – ou pretendem fazê-lo – no contexto em que almejam modificar. Objetivamente, o referencial é sempre a busca pela melhor forma resolução do problema, ainda que a conotação do que é “melhor” possa assumir caráter subjetivos.

Em termos mais específicos, Carvalho (2003) aponta que a avaliação tem por finalidade promover: (I) o ajuste ou validação de objetivos, metas e focos; (II) a adequação dos meios utilizados aos fins propostos; (III) a quantificação e qualificação do atendimento realizado e dos benefícios gerados; (IV) a identificação dos seus impactos ou efeitos nas condições de vida das pessoas. Dada a amplitude do seu escopo, a avaliação, segundo Arreteche (2003), abarca também a observação dos *mecanismos de operação* e das *condições de emergência* de programas governamentais.

Assim, mais do que a avaliação de impacto e resultados propriamente dita, esse processo inclui também a análise dos insumos, da implementação das ações e da Teoria do Programa, do qual trata o presente trabalho (SANTOS, 2013). Rossi *et al.* (2003) definem a Teoria do Programa como sendo o conjunto de pressupostos e expectativas a respeito de como as ações previstas deverão resultar na resolução dos problemas de políticas públicas estabelecidos: “*The program theory explains why the program does what it does and provides the rationale for expecting that doing so will achieve the desired results*” (ROSSI *et al.*, 2003:134). Em outras palavras, o programa explicita a conexão esperada, pelos formuladores, entre os meios e fins. Isto é, a cadeia lógica subjacente à proposta concebida com vistas a gerar os benefícios sociais almejados.

Dessa forma, uma Teoria do Programa bem *articulada* (ROSSI *et al.*, 2003) fornece as bases para possibilitar não só a implementação e da política pública, nos termos planejados, mas também para a avaliação dos resultados e do impacto das ações executadas. Do contrário, tem-se uma teoria que, além de dificultar a operacionalização efetiva da política, tende a produzir avaliações ambíguas. Nesses casos, os resultados esperados previamente não são especificados de forma clara, esvaziando qualquer critério de julgamento sobre o impacto e uma explicação razoável sobre os mecanismos, resultando

numa avaliação do tipo *black-box*.

Rossi *et al.* (2003) listam quatro critérios para avaliar a qualidade de um programa. Entre eles, o autor enumera a identificação dos seus objetivos, seus possíveis efeitos colaterais, a plausibilidade desses objetivos e a possibilidade de se obter indicadores de desempenho. A ideia, segundo os autores, é lançar luz sobre o desenho e a realidade do programa, contribuindo, se necessário, para eventuais ajustes ou mesmo sua reelaboração.

A despeito da complexidade atribuída ao esforço de se analisar detalhadamente toda a cadeia e funcionalidades do programa, a Teoria do Programa também tem, entre suas potencialidades, a possibilidade de oferecer uma informação prévia sobre o que pode funcionar ou não e por que apontar aspectos que devem ser investigados com mais profundidade no processo geral de avaliação da política (WORLD BANK, 2004). A análise pode ser feita a partir da revisão de documentos relacionados à política – sua lei de criação, normas complementares e relatórios – e/ou de entrevistas com gestores públicos e burocratas envolvidos em sua concepção.

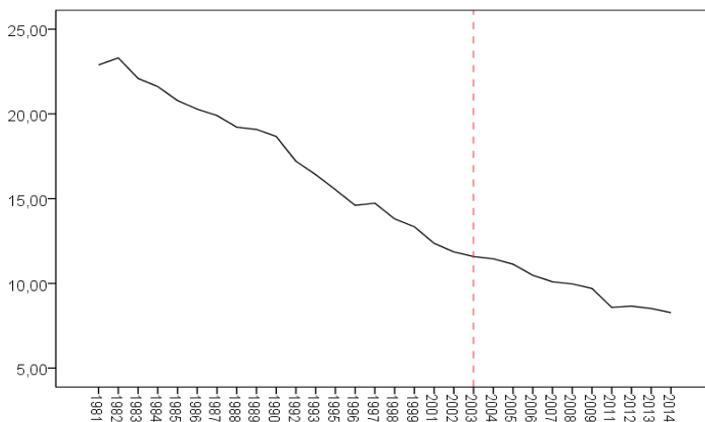
Nas próximas seções, realizaremos uma avaliação da Teoria do Programa do Brasil Alfabetizado com base nos primeiros elementos (documentos oficiais, relatórios etc.) visando identificar a qualidade do desenho da política.

A EVOLUÇÃO DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO (PBA)

A educação de jovens e adultos no Brasil ao longo do tempo foi vista como uma ação necessária a ser tomada pelos governantes, buscando implementar políticas capazes de modificar a situação defasada e quase inexistente que se encontrava a educação brasileira para este grupo (HENRIQUES, 2016). Muitas foram as tentativas de se mudar essa realidade, marcadas por avanços e retrocessos que levaram o programa a chegar ao estágio atual.

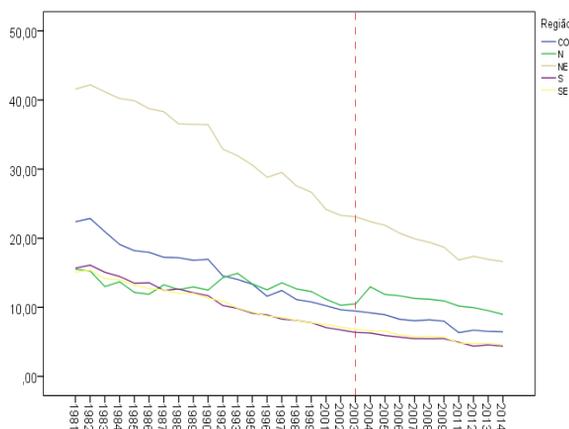
O gráfico 1 mostra a evolução da taxa de analfabetismo do Brasil entre jovens e adultos de 15 anos ou mais e o gráfico 2 apresenta a mesma análise desagregada por região, ambos no período de 1981 a 2014.

Gráfico 1 - Evolução da Taxa de Analfabetismo da População de 15 anos ou mais entre os anos 1981 a 2014 no Brasil



Fonte: elaboração dos autores (2018), a partir do IPEADATA.

Gráfico 2 - Evolução da Taxa de Analfabetismo da População de 15 anos ou mais entre os anos 1981 a 2014 no Brasil por região



Fonte: elaboração dos autores (2018), a partir do IPEADATA.

Como é possível ver, o gráfico 1 mostra uma diminuição progressiva da taxa de analfabetismo no Brasil entre os jovens de 15 anos ou mais nos anos dispostos. O gráfico 2, por sua vez, descreve a mesma informação desagregada por região do país. É notório observar que, assim como nacionalmente, nas regiões, ao longo do tempo, também há queda da taxa. A região Nordeste apresenta as maiores taxas, seguida pelo Norte. Por outro lado, há a região Sul, com a menor porcentagem. Ambas as linhas vermelhas tracejadas indicam quando o PBA foi implementado.

Desde a formação do período do Brasil República, o país apresentava altos índices de analfabetismo. Segundo Henriques (2006), em 1920, trinta anos depois da Proclamação da República, aproximadamente, 72% das pessoas não sabiam ler e escrever, o que os tornava excluídos do processo eleitoral da época, influenciando diretamente os resultados das eleições. É apenas na década de 1930, com advento da industrialização e urbanização dos grandes centros que a educação passou a ser estendida à camada mais pobre da população, gerando melhorias significativas para a época. Com a Constituição de 1934, no governo Vargas, foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), que previa, dentre muitas metas, um material educacional voltado para a manutenção do ensino coordenadas pela União e competências a ela mesma e seus entes federados, estados e municípios.

Henriques (2006) levanta que em 1945 foi instituído o primeiro fundo nacional voltado para o público de jovens e adultos no Brasil. O Fundo Nacional de Ensino Primário tinha como objetivo assegurar que 25% dos recursos fossem destinados à educação de adultos. Dois anos depois, é criado o primeiro projeto nacional para ampliar as iniciativas já existentes com o projeto Campanha da Educação de Adultos. Entretanto, a Campanha não teve êxito devido às dificuldades para implementação em áreas rurais e os ciclos políticos dos gestores locais no final da década de 1950.

Em 1964, o Plano Nacional de Alfabetização, com base no método elaborado por Paulo Freire, visava ao estabelecimento de metas de expandir a alfabetização de adultos em todos o país. Com o Golpe Militar de 1964, esse plano foi extinto, dando lugar ao Movimento

Brasileiro de Alfabetização (Mobral), que tinha alguns municípios como parceiros na execução das atividades de alfabetização e objetivava a alfabetização funcional de jovens e adultos. Para Ferrari (1985), o grande orçamento fez com que o MOBRL se transformasse em algo maior, criando o Programa de Educação Integrada (PEI), reverberando em bons resultados. Henriques (2006) afirma que o PEI permitia que egressos das turmas alfabetizadas e pessoas de baixa renda pudessem ter acesso à cursos supletivos com conteúdo de cursos primários.

Com o advento da redemocratização e da Constituição de 1988 no Brasil, o direito de jovens e adultos à educação pública e gratuita foi reafirmado, assim como estipulado um tempo de dez anos para que ações fossem tomadas, em consonância entre estados e municípios, capazes de erradicar o analfabetismo e universalizar a educação fundamental. Segundo Henriques (2006), em 1990, criou-se a Fundação Educar, em que se retirou todo o financiamento fiscal de 2% e transferindo a modalidade para responsabilização aos municípios. Mesmo com a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), a educação de jovens e adultos fica de fora, dando espaço para outras prioridades, como o Ensino Médio e superior. Tempos depois, percebendo a real necessidade de criar uma política para aquele público, o Governo Federal, por meio do Ministério da Educação, começa a chamar para si a responsabilidade de implementar e coordenar programas voltados a jovens e adultos, através de programas como Programa Recomeço, Programa Alvorada, Programa Alfabetização Solidária, entre outros vinculadas a outros ministérios.

Desde então, a educação básica passou a ser vista como papel principal da União, especialmente, da Secretaria da Presidência da República, que via como uma das principais bandeiras políticas o acompanhamento de perto da escolarização de jovens e adultos no país³. Com a adesão do Brasil a tratados internacionais, como a

3 O Plano Plurianual (2016-2019), com ano-base de 2017, estabelecida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão coloca como uma das meta para o período: “Atender 8 milhões de pessoas com ações voltadas à alfabetização e à elevação da escolaridade média da população de 15 anos ou mais, visando ao

Conferência Mundial de Educação para Todos (1990) e a V Conferência Internacional de Educação de Jovens e Adultos (1997), reforçou-se a importância de se criar e estabelecer, no Plano Nacional de Educação, uma atenção especial na agenda do governo brasileiro para a redução do analfabetismo e universalização da educação.

É no início de 2003 que o Ministério da Educação estabelece o analfabetismo como foco principal, assim como uma meta presidencial para o desenvolvimento social e econômico do país. Assim, foi criado o Programa Brasil Alfabetizado, colocando como prioridade a alfabetização de jovens e adultos. Desde então, o Governo Federal se colocou como principal ator da coordenação, sustentação e indução para a criação dessa política pública, de modo a assegurar o direito constitucional à educação universalizada. Analiticamente, Henriques (2006) faz uma divisão em três gerações para fins de mapeamento do programa.

A Primeira Geração teve início em 2003 com a criação do programa e instituição da antiga Secretaria Extraordinária de Erradicação de Analfabetismo, ligada ao Ministério da Educação (MEC), que direcionava parâmetros de qualidade gerais. Como meta presidencial, tinha recursos de 50% provenientes da União e era repassado para Estados, Distrito Federal, Municípios, organizações não-governamentais, instituições de ensino superior e outras entidades sem fins lucrativos, para pagamento de bolsas para alfabetizadores, além de descentralizar a participação dos entes federados e garantir a diversidade dos métodos pedagógicos.

A Segunda Geração (2004-2006) fora marcada por um rearranjo institucional e administrativo na gestão do programa. Henriques (2005) afirma que nesse processo foram feitas duas coisas principais: (1) aperfeiçoar as ações governamentais para garantir a continuidade do programa e (2) criar um mecanismo para o monitoramento e avaliação da gestão do programa, com a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD). Nesta

desenvolvimento da participação social e cidadã ao longo da vida, à diversidade e à inclusão(...)” (PPA 2016-2019, 2017: 136). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/publicacoes/catalogo-de-metas.pdf>. Acessado em 09 de julho de 2017.

etapa, buscou-se avançar o desafio de inserir os jovens e adultos ingressos e reingresso no sistema público de educação e aumentar o nível de escolaridade.

A Terceira Geração (2006-2007), por sua vez, foi marcada por uma análise profunda acerca da implementação do Programa Brasil Alfabetizado. Mesmo com a adesão de redes públicas de ensino estaduais e municipais e mobilização da camada mais pobre da população de baixa escolaridade, o programa mostrou-se insuficiente para reduzir a taxa de analfabetismo absoluto. Esperava-se uma queda na taxa de analfabetismo absoluto entre pessoas com mais de 15 anos de idade.

Por fim, o programa sofre uma reorganização com o Decreto N° 6.093, de abril de 2007, colocando como prioridade atender Municípios e Estados com maiores índices de analfabetismo, considerado no censo 2000 e através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além disso, dentre diversos pontos, propor um Plano Plurianual de Alfabetização para os municípios, visando ao monitoramento da execução e avaliação da política pública. Desse modo, buscamos responder à seguinte questão: o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) apresenta relação causal lógica entre sua proposta e os seus resultados finais?

METODOLOGIA

Nesta seção do artigo, faremos um apanhado da principal metodologia de análise da Teoria do Programa (ou Teoria da Mudança) para o Programa Brasil Alfabetizado. Metodologicamente, é possível fazer a análise da Teoria do Programa de uma política pública através de três formas. Domingos e Silva (2017) compilam essas três abordagens, podendo ser classificadas em: (1) Modelo de Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos (ZOPP); (2) Planejamento Estratégico Situacional (PES); e (3) o Modelo Lógico.

Este artigo fará a adoção do Modelo Lógico para a Teoria do Programa pelos seguintes motivos: (I) oferece-nos uma visão geral da política pública mostrando seus componentes mais importantes, além de fazer relações causais até seus objetivos finais (FILHO, 2017); (II) para Kellog (2004), este modelo apresenta três fatores importantes:

a) *inputs* (financeiros e humanos), b) atividades para execução do programa e c) resultados esperados com a ação inicial; (III) possibilita resolver problemas pontuais para encontrar respostas efetivas e diretas (DOMINGOS e SILVA, 2017); (IV) permite-nos ver um caminho pelo qual a política deve percorrer: desde os seus insumos, atividades propostas, produtos, resultados e impacto (ROSSI *et al.*, 2003) e, (V) principalmente, torna-se um instrumento fundamental para analisar a qualidade do desenho do programa.

Esse Modelo Lógico de *inputs* e *outcomes* proposto por Rossi *et al.* (2003) pode ser exemplificado no quadro 1 abaixo.

Quadro 1 - Modelo Lógico e seus principais componentes

Componente	Definição	Perguntas
Insumos	Recursos que contribuem para a produção e entrega dos produtos	“O que é utilizado do orçamento?” “O que é mobilizado de recursos humanos?” “Quais são as infraestruturas disponibilizadas?”
Atividades	Processo que utiliza recursos para produzir os produtos e entregá-los	“Quais as atividades serão realizadas?” (sistema de atendimento e entrega)
Produtos	Produtos finais, bens e serviços produzidos para a entrega	“O que será produzido/ofertado?”
Resultados	Metas de entrega e consumo do produto ou atividade do público-alvo (mudança de comportamento)	“O que se espera ser alcançado/consumido pelo público-alvo?”
Impacto (Resultados Finais)	Mudança efetiva da característica do público-alvo	“O que se espera ser mudado no público-alvo (ou no <i>status quo</i>)?”

Fonte: elaboração dos autores a partir de Rossi *et al.* (2003) e Batista (2018).

Assim, realizaremos uma análise da teoria do Programa do Brasil Alfabetizado levando em consideração os itens acima. Primeiro, mapeando os **insumos** mobilizados para a realização da política, tais como: recursos financeiros, fiscais e humanos, por exemplo. Segundo, as **atividades** previstas no programa para transformar e erradicar o analfabetismo no Brasil. Em seguida, encontrar os **produtos** das ações, ou seja, etapa para transformar os insumos em bens/serviços. Quarto, mostrar quais os **resultados** esperados pelo programa de modo que modifique as causas do problema. Por fim, os **resultados finais** (impacto) descrevem os objetivos finais que a política pública propõe.

Ademais, o modelo se espera que se faça, como uma nova etapa, entrevistas com os burocratas (executores do programa) e beneficiários da política (MCLAUGHLIN E JORDAN, 2010; FILHO, 2017). Entretanto, este presente artigo não executará entrevistas por acreditarmos que as etapas do modelo lógico de Rossi *et al.* (2003) acomodam nossa análise da Teoria do Programa, além da indisponibilidade de acesso aos gestores responsáveis pela política.

Portanto, a análise deste artigo será do Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007⁴ (revogando os Decretos anteriores nº 4.834/2003 e 5.475/2005), que dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, atualmente em vigor. Para tanto, faremos inicialmente uma breve análise da teoria do impacto, seguida da análise das suas referências básicas e, por fim, do mapeamento do modelo lógico do PBA.

RESULTADOS

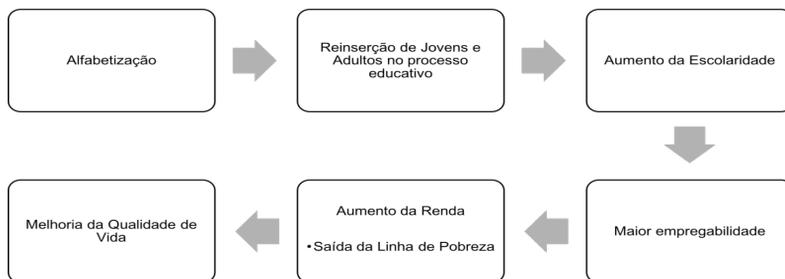
O primeiro passo para analisar o Programa Brasil Alfabetizado é verificar sua relação causal entre o que é identificado como possível problema e é traduzido em efeito (FILHO, 2017). Esta teoria se faz pertinente, uma vez que nos permite ter uma visão holística de todo o programa e de seus resultados pretendidos.

Na figura 1 abaixo, é possível observar que, no caso do PBA, identifica-se o analfabetismo entre jovens e adultos como a questão

4 Para acesso a lei na íntegra ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6093.htm. Acessado em 2 de outubro de 2019.

principal a solucionada pela política. A situação é vista como problemática por afetar a renda, o acesso a outras políticas públicas oferecidas pelo Estado e a qualidade de vida das pessoas como um todo.

Figura 1 - Teoria do Impacto do Programa Brasil Alfabetizado



Fonte: elaboração dos autores (2018).

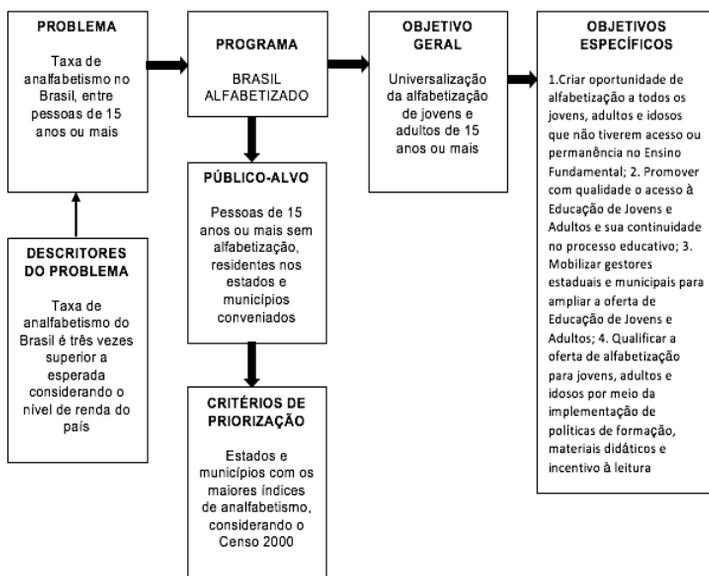
Dessa forma, a cadeia causal montada dentro do PBA é de que as ações de alfabetização reduziram o nível de pobreza dessas pessoas e melhoraria sua qualidade de vida, em última instância. O processo, no entanto, não se dá de maneira automática. Parte-se da premissa de que as ações de alfabetização, direcionadas ao público-alvo, abriam as portas para a sua reinscrição no processo educativo mais amplo, que pode incluir, por exemplo, o acesso a cursos de qualificação profissional. Isso, por sua vez, representará um aumento no nível de escolaridade que tende a aumentar as chances de empregabilidade, resultando, assim, no aumento dos níveis de renda, que pode significar a saída da linha de pobreza e o aumento da qualidade de vida.

Observando estritamente a lógica subjacente ao desenho do programa, observa-se que sua cadeia causal encontra-se certa forma, em consonância com as expectativas e considerações existentes na literatura a respeito das políticas públicas direcionadas a promoverem a alfabetização. Um dos pontos positivos ressaltados por autores, que analisaram aspectos do PBA anteriormente é de que, no seu redesenho em 2007, o programa passou a considerar a importância não

só de mobilizar jovens e adultos analfabetos a aderirem às ações de alfabetização previstas no programa, mas também, a reinseri-los no ciclo escolar de forma mais contínua.

Diagnosticou-se que não bastava apenas “alfabetizar”, mas manter a população focalizada na atividade escolar de forma permanente por um período de, no mínimo, cinco anos, sob pena do primeiro esforço vir a ser esvaziado na sequência, em caso contrário. Foi justamente quando programa começou a sofrer alterações para que sua implementação fosse associada também à ampliação das ofertas de cursos da educação regular ou de formação inicial e continuada, vinculados ao programa de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA). Essa mudança está traduzida nos objetivos específicos dos programas, expostos na figura 2 abaixo, com as referências básicas do PBA, em sua primeira fase de avaliação.

Figura 2 -Referências básicas do PBA



Fonte: elaboração dos autores (2018).

Na figura 2, é possível observar que o PBA estabelece, para além do objetivo geral de universalizar a alfabetização entre jovens e adultos de 15 anos ou mais, o objetivo específico de promover a qualidade do acesso à Educação de Jovens e Adultos e sua continuidade no processo educativo, bem como mobilizar gestores estaduais e municipais para ampliar essa oferta. Foi observando a necessidade de se estabelecer essa sintonia que se decidiu pela criação de uma secretaria única no âmbito do Ministério da Educação - a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) - para tratar simultaneamente do programa de alfabetização e do programa de Educação de Jovens e Adultos (Proeja).

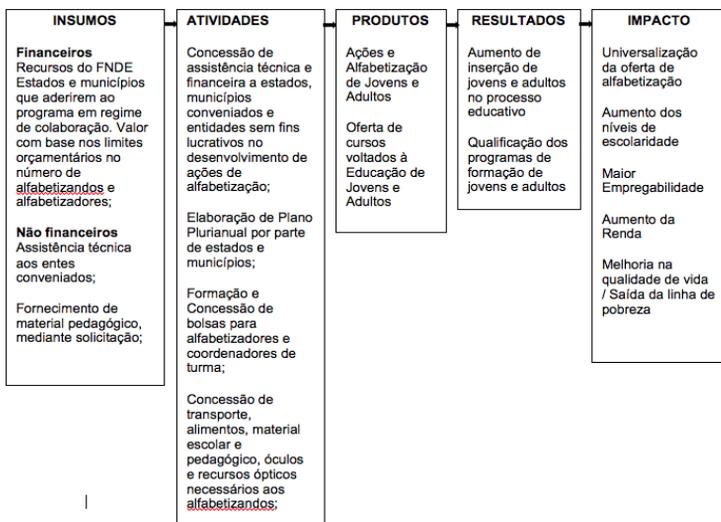
Na mesma figura, está descrito o público-alvo do PBA - jovens e adultos de 15 ou mais, residentes de estados e municípios com os maiores índices de analfabetismo, considerando os dados do censo do ano 2000, realizado pelo IBGE. Ainda que o programa tenha como foco um segmento específico da população, que não alcançou a alfabetização na idade escolar regular, a política, da forma como foi desenhada, não prevê ações específicas que levem em consideração o nível e o tipo de analfabetismo desse público. Esse aspecto é capaz de gerar problemas não só na implementação, mas também no impacto e no monitoramento do PBA. Pessoas que, por exemplo, não tiveram acesso a nenhum tipo de letramento têm demandas diferentes - em forma e intensidade - dos chamados analfabetos funcionais, para além de outras variações que possam existir.

Outros aspectos podem ser levantados a partir da observação do modelo lógico que sustenta o PBA. O modelo vai além das informações básicas, traçadas no diagrama anterior, e oferece uma descrição das relações causais de forma mais específica. Em relação à Teoria de Impacto, ele não traz simplesmente a conexão mais abstrata entre problema e os resultados, mas expressa o encadeamento entre insumos, atividades, produtos e os benefícios de curto (resultados próximos) e longo prazo (impacto) almejados pela política.

O Modelo Lógico do PBA está descrito na figura 3 abaixo. Analisando o primeiro elemento do modelo - no caso, os insumos - verifica-se que a origem dos recursos financeiros está definida, ainda que, em termos de volume e distribuição do repasse, fique em aberto. A

verba destinada ao programa é oriunda do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que será repassado aos entes conveniados de acordo com a dotação orçamentária anual e a quantidade de alfabetizandos e alfabetizadores prevista em cada estado e município.

Figura 3 - Modelo Lógico do PBA



Fonte: elaboração dos autores (2018).

A política vincula o repasse dos recursos por parte do Ministério da Educação à apresentação de um Plano Plurianual de Alfabetização, por parte dos entes conveniados, contendo metas de alfabetização específicas, a metodologia de formação dos alfabetizadores e coordenadores de turma; diretrizes pedagógicas de alfabetização e outras informações relacionadas à gestão do programa. Os recursos da União serão destinados, em especial, à concessão de bolsas para a equipe de alfabetizadores da localidade, formada por professores da rede pública municipal e estadual. A lista de atividades também

inclui a destinação dos recursos ao custeio de ações voltadas a garantir a permanência dos alfabetizandos nos cursos de formação, como a concessão de transporte para as aulas, o fornecimento de merenda e material escolar, além, de até mesmo, distribuição de óculos e recursos ópticos aos estudantes, quando identificada a necessidade.

Centrando a análise apenas nos dois primeiros elementos do modelo - insumos e atividades -, é possível observar um certo alinhamento entre os mesmos. Ainda assim, o desenho do programa deixa uma lacuna que pode prejudicar o processo de implementação. A responsabilidade da União é conceder “apenas” assistência técnica e financeira aos municípios e estados que cumprirem os requisitos para o estabelecimento, entre eles, a elaboração de um plano plurianual específico. A política não delimita como se dará, por exemplo, essa assistência técnica e é razoável supor que os entes federados irão diferir em termos de incentivos e condições para efetivar a adesão ao programa. Essa, mesmo quando efetivada, pode acontecer de forma bastante heterogênea, uma vez que também está nas mãos das entidades conveniadas a mobilização dos professores-alfabetizadores e dos alfabetizandos, cujo número vai interferir diretamente no montante de recursos a serem repassados e, conseqüentemente, na eficiência da implementação e nos resultados produzidos.

A mesma análise pode ser transplantada para observar uma outra atividade prevista, que é o apoio da União a outras entidades - pública e privadas - sem fins lucrativos no desenvolvimento de ações de alfabetização. Não só é razoável esperar a mesma heterogeneidade levantada anteriormente, como também é válido questionar qual será o papel da União ou dos entes federados na mobilização dessas outras instituições, de forma a garantir seu engajamento no programa?

Olhando, na sequência, para o terceiro elemento do modelo, verifica-se que o PBA prevê dois produtos específicos: ações de alfabetização voltadas ao público-alvo da política e a oferta de cursos voltados à Educação de Jovens e Adultos. O primeiro produto, como é possível observar no diagrama, aparece claramente vinculado às atividades previstas. Já o segundo não apresenta uma atividade correspondente, ao menos de modo expreso. O vínculo está implícito e

pode ser inferido a partir da leitura de documentos complementares que, como já mencionado anteriormente, alertam para a necessidade de se prever ações de formação continuada para o público egresso do PBA. Ainda que essa preocupação tenha se traduzido em medidas externas, como inclusão dos programas numa mesma secretaria, por exemplo, ela não se verifica na normatização do PBA propriamente dita.

Entre os resultados próximos, tem-se a expectativa de se aumentar a inserção de jovens e adultos, antes analfabetos, dentro de um itinerário formativo. Tal expectativa é condizente com a premissa geral do programa, expressa na Teoria do Impacto, mas guarda a lacuna de estar vinculada a um produto - "Oferta de cursos voltados à Educação de Jovens e Adultos" - que não tem uma atividade específica explicitamente correspondente, como já colocado. O programa, no geral, parte do pressuposto de que as ações alfabetização podem ser a porta de entrada (ou de reingresso) desse público-alvo dentro do ciclo escolar, mas isso não se dá de maneira automática, senão mediante a oferta de incentivos, condições e oportunidades adequadas e condizentes com a necessidade dessa população, que não estão delineadas no desenho da política.

Em relação ao primeiro impacto esperado, que é o alcance de uma taxa de alfabetização de 96% nos municípios e estados, pode-se observar uma conexão causal clara entre as atividades, produtos, resultados próximos e este último, ao menos, do ponto de vista teórico. Já os desdobramentos dessa possível conquista - aumento dos níveis de escolaridade da população, maior empregabilidade, aumento da renda, melhoria da qualidade de vida - podem ser esperados, mas talvez não de forma imediata ou automática. Esses quatro não estão especificados de forma concreta, em termos de magnitude, mas num nível mais abstrato e sua lógica, ainda que razoável, só poderá ser verificada de maneira mais genérica.

A diminuição dos índices de alfabetização está diretamente vinculada ao aumento, ao menos em certo nível de escolaridade. Mas, da forma como está previsto no PBA, esse aumento será suficiente para garantir os outros resultados previstos na cadeia causal? Ao que parece, o êxito de sequência final prevista pelo PBA, que pode ser

considerada inclusive audaciosa, depende em certa medida e, como já exposto em relatórios avaliativos sobre o programa, continuidade das ações que garantam uma formação continuada desses jovens e adultos e ultrapassem as fronteiras das iniciativas de alfabetização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos pressupostos da Teoria do Programa, este trabalho buscou avaliar a consistência teórica e a relação causal prevista no programa Brasil Alfabetizado, do Governo Federal, a partir dos elementos oferecidos pelo Modelo Lógico de avaliação. Os resultados da análise apontam para um desenho relativamente consistente que vincula o problema identificado, no caso, o alto índice de analfabetismo no Brasil, e a sua solução. Conforme já levantado em trabalhos anteriores (FERRARI, 1985; HENRIQUES, 2006), a iniciativa representou uma mudança de patamar nas políticas públicas voltadas à erradicação ou diminuição do analfabetismo no país, antes restritas a campanhas e ações isoladas e pontuais, ao propor uma rede de iniciativas interligadas e permanentes para combater o problema.

Isso não significa dizer, no entanto, que o programa não apresente, em seu desenho, algumas deficiências que possam impactar negativamente tanto na sua implementação, quanto no seu impacto ou na própria avaliação de resultados. Entre as limitações levantadas nesta análise, estão a possível falta de sincronia na implantação e execução por parte dos estados e municípios, uma vez que à União caberia apenas o repasse dos recursos e oferecimento de assistência técnica. Outro ponto que merece destaque, nesse sentido, é a ausência de um detalhamento mais específico das atividades de educação continuada de jovens e adultos que deverão ser implementadas, pelos entes, a fim de garantir a real e permanente inserção do público-alvo do programa no processo educacional e, conseqüentemente, alcançar os demais resultados de curto e longo prazo esperados.

A despeito das limitações analíticas deste trabalho, esses se centraram em dois pontos: (1) análise apenas dos documentos oficiais relativos ao Brasil Alfabetizado para avaliar a Teoria do Programa e (2) sem uma abordagem qualitativa através de entrevistas com gestores e beneficiários do programa. Apesar disso, essas limitações não

comprometem substancialmente os resultados aqui obtidos. Esperamos ter contribuído, em alguma medida, para o debate sobre avaliação de políticas públicas no Brasil e para reforçar a importância desse procedimento como forma de aperfeiçoar, do ponto de vista prático ou teórico, o processo de elaboração dessas políticas.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. (Org.). Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate. São Paulo: Cortez, 1998.

BATISTA, Mariana. Apontamentos da aula sobre Teoria do Programa. Disciplina de Políticas Públicas II na Universidade Federal de Pernambuco, 2018.

BRASIL, Atlas. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013. **Acesso em**, v. 22, 2016.

_____. Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007. Programa Brasil Alfabetizado. Brasília, DF, abril 2007.

_____. Ministério do Orçamento, Desenvolvimento e Gestão. Plano Plurianual (2016-2019). Brasília, DF, 2017.

_____. CONSTITUIÇÃO. Constituição Federal do Brasil. Brasília, DF, 1988.

CARVALHO, S. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. São Paulo em Perspectiva, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003

DOMINGOS, Amanda; SILVA, Lucas E O., TEORIA DO PROGRAMA: O que é, para que serve e quando fazer? Anais do 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política. 2017.

FERRARI, Alceu R. Analfabetismo no Brasil: tendência secular e avanços recentes resultados preliminares. **Cadernos de Pesquisa**, n. 52, p. 35-49, 1985.

FILHO, Sérgio Marques Cavalcanti, Mobilidade internacional estu-
dantil: Uma avaliação da teoria do Programa Ganhe o Mundo. Anais
do 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política. 2017.

HENRIQUES, Ricardo. Alfabetização e Inclusão Social: contexto e
desafios do Programa Brasil Alfabetizado, em “Brasil alfabetizado :
caminhos da avaliação”. Organização: Ricardo Henriques, Ricardo
Paes de Barros, João Pedro Azevedo. – Brasília : Secretaria de Educa-
ção Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006.

KELLOGG, W. K. **Logic model development guide**. Michigan: WK
Kellogg Foundation, 2004.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Bos-
ton: Little, Brown. 1984

MARK, Melvin; HENRY, Gary; JULNES, George. **Evaluation: An
integrated framework for understanding, guiding and improving
policies and programs**. Jossey-Bass Pfeiffer, 2000

MCLAUGHLIN, John A.; JORDAN, Gretchen B. Logic models: a
tool for telling your programs performance story. *Evaluation and
program planning*, v. 22, n. 1, p. 65-72, 1999.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. **Evalua-
tion: A systematic approach**. Sagepublications, 2003

SANTOS, Andreia Rodrigues dos. A teoria do programa e seus múltiplos
usos: Construindo referências para a avaliação de desempe-
nho do PRONATEC. Secretaria Nacional do Tesouro, Brasília: 2013.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*,

Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

WORLD BANK. Monitoring and evaluation: some tools, methods and approaches. Washington, 2004.

8 | VIOLÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: ANALISANDO A EFETIVIDADE DOS GASTOS EM SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE (2011-2019)

*Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira¹
Marayza Alves Medeiros²*

INTRODUÇÃO

Há décadas a violência constitui um grave problema no Brasil, que mobiliza grande parcela da população em busca de respostas do Estado por mais segurança e pela garantia da ordem pública (SAPORI; SOARES, 2015). De igual modo, já no início dos anos 2000 pontuava Adorno (2002, p. 1) que “o crescimento da violência urbana, em suas múltiplas modalidades [...] vêm se constituindo uma das maiores preocupações sociais da sociedade brasileira contemporânea nas duas últimas décadas.” Segundo dados do Anuário brasileiro de Segurança Pública (2018; 2019) as despesas empenhadas pelo estado do Rio Grande do Norte na função segurança pública aumentaram no período 2017-2019, ao passo que o número de crimes violentos letais intencionais (CVLI) e a taxa de homicídios por 100 mil habitantes caíram no mesmo período. Nesse caminho, o problema desta pesquisa consiste em saber se os gastos empenhados na função

- 1 Doutorando em Sociologia (UFC), Mestre em Ciências Sociais (UFCEG) e Mestre em Ciência Política (UFCEG)
- 2 Mestra em Desenvolvimento Regional (UEPB), Mestranda em Ciência Política (UFCEG) e Bacharela em Direito (UNIFACISA)

segurança pública tem sido efetiva no estado do Rio Grande do Norte no período 2011-2019?

Sendo assim, o objetivo central deste artigo consiste em analisar a política pública de segurança que foi desenvolvida pelo estado do Rio Grande do Norte no período de 2011 a 2019, tomando como indicadores de análise o número de crimes violentos intencionais letais (CVLI) e a despesa empenhada na função segurança pública pelo estado, a fim de verificar sua efetividade diante da violência.

No tocante à metodologia, trata-se de um estudo descritivo de caráter quanti-qualitativo, que utilizar-se-á predominantemente dos métodos de pesquisa bibliográfica, com base na literatura especializada sobre os temas da violência, políticas públicas e segurança pública e documental, com a coleta de dados secundários em órgãos oficiais públicos e privados, concentrando-se nas seguintes variáveis concernentes ao estado do Rio Grande do Norte: a) população total; b) despesas empreendidas na função segurança pública *per capita* e; c) crimes violentos letais intencionais (CVLI), que representa o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território;

Finalmente, a construção desta pesquisa e a escolha por uma análise direcionada à realidade vivenciada no estado do Rio Grande do Norte se fez em virtude da experiência dos autores em uma disciplina sobre Avaliação e Análise de Políticas Públicas, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGCS/UFRN), oportunidade na qual cursaram a disciplina na condição de alunos especiais.

O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Não há como falar em política pública sem que sejam feitos alguns esclarecimentos, ainda que breves, com relação ao papel do Estado contemporâneo e sua dinâmica de respostas às demandas sociais que, por sua vez, possuem uma importância política. Assim, é importante dizer que “a Política não se ocupa de todos os processos de formulação e tomada de decisões, mas somente daqueles que afetam, de alguma forma, a coletividade. A maior parte desses processos, como se pode imaginar, é extremamente complicada.” (RIBEIRO,

2011, p. 25). Dito de outra forma, Ruz (1998, p. 1) destaca que “[...] a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.” A política é, portanto, uma dimensão fundamental para a compreensão de uma política pública, seja em que área for.

Por esse caminho, sobre a presença do Estado na vida em sociedade, Ribeiro (2011, p. 39) destaca que “na realidade, pode-se dizer que o Estado surge em dois passos: a) o estabelecimento da diferença entre governantes e governados; b) a institucionalização dessa diferença.” Ou seja: “existe Estado, pois, em toda sociedade política e juridicamente organizada. Pode-se dizer ainda que o Estado é a organização política e jurídica da sociedade, que muitas vezes, como aprendemos, chega a confundir-se com essa mesma sociedade.” (RIBEIRO, 2011, p. 40). A experiência constitutiva do Estado, por sua vez, não se apresenta de maneira contínua ou uniforme em todas as localidades, sendo permeada pelas complexidades que são inerentes à vida social.

Mais recentemente, a experiência estatal sofreu – e em certa medida ainda sofre – com os impactos decorrentes do processo de globalização que, segundo Castells (1999), caracterizam a era da informação e desafiam o Estado a responder demandas que advêm da existência de muitas identidades particulares.

A propósito, para Castells (1999, p. 287, grifo do autor):

[...] enquanto o capitalismo global prospera e as ideologias nacionalistas demonstram seu vigor em todo o mundo, o Estado-Nação, cuja formação está historicamente situada na Idade Moderna, parece estar perdendo seu poder, mas não – e essa distinção é essencial – *sua influência*.

Sendo assim, o sociólogo espanhol prossegue em sua reflexão:

De fato, o crescente desafio à soberania dos Estados em todo mundo parece advir da incapacidade de

o Estado-Nação moderno navegar por águas tempestuosas e desconhecidas entre o poder das redes globais e o desafio imposto por identidades particulares (CASTELLS, 1999, p. 287).

Uma das principais ferramentas do Estado para a manutenção do poder sobre a coletividade e o gerenciamento dos conflitos de interesse é, sem dúvida, a política. À vista disso e partindo da literatura especializada, é preciso fazer uma distinção entre as dimensões que podem ser assumidas pela palavra política. Na língua inglesa, temos que “*polity*, *politics* e *policy* designam respectivamente a dimensão institucional, a processual e a material da política.” (SCHMIDT, 2018, p. 120-121). Ainda segundo destaca Schmidt (2018, p. 121), a *policy* “[...] é a dimensão dos resultados que derivam dessa interação entre as forças e agentes dos processos políticos sob o pano de fundo política institucional. As *policies* são “o Estado em ação”, os conteúdos concretos da política.”

A partir desta diferenciação terminológica se torna possível evidenciar o contexto de emergência dos primeiros estudos sobre políticas públicas [ou *public policies*], que remontam aos Estados Unidos pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e surgem com a proposta central de promover melhorias aos modelos de gestão governamental, a partir de um modelo pautado no rigor científico e na resolução pacífica das demandas coletivas.

Neste sentido, para Souza (2006, p. 26):

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Em complemento a isso, conforme destaca Schmidt (2018, p. 119):

A análise de políticas públicas passou a constituir uma subárea da ciência política norte-americana na década de 1950, marcando uma mudança de foco nas investigações sobre a política: em lugar das estruturas e instituições políticas, a atenção voltou-se à ação dos governos.

Em outras palavras, inicialmente temos no campo das políticas públicas um maior entrelaçamento com a Ciência Política norte-americana, que outrora avançava em seu empreendimento de tornar-se uma disciplina acadêmico-científica autônoma da Filosofia e Sociologia Política. Contemporaneamente, é possível afirmar que o estudo das políticas públicas se constitui enquanto um campo multidisciplinar, que encontra inserção em diversas áreas e temas, gravitando em torno da atuação do Estado na resolução de problemas públicos.

Portanto, torna-se perceptível que o conceito de política pública está inserido nas dinâmicas do Estado contemporâneo e atrelado ao exercício direcionado de suas funcionalidades, uma vez que “políticas públicas são respostas do poder público a problemas políticos. Ou seja, as políticas designam iniciativas do Estado (governos e poderes públicos) para atender demandas sociais referentes a problemas políticos de ordem pública ou coletiva.” (SCHIMIDT, 2018, p. 122). Sendo assim, é certo que não há política pública sem o Estado, ainda que este não figure enquanto um ator direto na execução das ações ou estratégias que serão direcionadas à resolução de um determinado problema público.

O TEMA DA VIOLÊNCIA E SUA INTERFACE COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Sabendo que “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um poder público.” (SECCHI, 2013, p. 2), é possível perceber que nas últimas décadas o debate sobre a segurança pública atrelada ao tema das políticas públicas aparece de maneira mais presente a

partir dos preceitos trazidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 144, que nos permite extrair inicialmente que “a segurança pública tem por finalidade a manutenção e o restabelecimento da ordem pública e a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo exercida por meio dos órgãos de polícia federal e estadual.” (NOVELINO, 2016, p. 783). Predomina, nesse aspecto, uma visão policialista da segurança pública que não mais se adequa às demandas da sociedade brasileira.

Conforme Oliveira (2002, p. 47) a “[...] política pública de segurança engloba as diversas ações, governamentais ou não-governamentais, que sofrem ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência.” Então, fica evidente que falar em política pública de segurança não é somente falar em polícia, mas em um conjunto de atores, organizações e ações estratégicas que devem estar voltadas ao bem-estar social.

Dessa forma, a segurança pública pode ser compreendida enquanto sendo uma área que possui a inserção das políticas públicas e que se destina a analisar e esclarecer as formas através das quais o Estado ou os governos [casos mais comuns no tocante à realidade brasileira] tentam solucionar demandas/problemas sociais concernentes às ameaças a incolumidade física, psíquica e patrimonial dos indivíduos. A segurança pública, portanto, constitui um campo de atuação da política pública que é característica das sociedades contemporâneas, marcadas por diferenciações, complexidades e pelo monopólio do Estado no exercício da violência física legítima, conforme amplamente apontado nas reflexões de Weber (2015).

No contexto brasileiro, algumas correntes da literatura chamam atenção ao fato de que o problema existente no âmbito da segurança pública é de governança, somando-se à ausência de coordenação federativa e republicana (LIMA, 2019). Isso reflete, com certa frequência, no campo das políticas públicas voltadas a essa agenda. Tanto é verdade, que a política pública também traz em seu escopo conceitual uma orientação a ações, atividades ou mesmo omissões deliberadas dos atores sociais (DYE, 1984).

No caso da violência, tal assertiva é ainda mais nítida, uma vez que o ciclo de políticas públicas relativas ao campo da violência e

segurança deve ser minuciosamente analisado por aqueles que tomam a decisão, respeitando as peculiaridades que são inerentes ao conjunto temático que se busca contemplar com uma determinada política e que, frequentemente devem caminhar lado a lado com outras discussões como, por exemplo, àquelas que tratam sobre democracia, eleições, educação entre tantas outras.

ANALISANDO A POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (2011-2019)

Até o ano de 2017, o Rio Grande do Norte não contava com um plano de segurança pública articulado e efetivo no combate à criminalidade, sendo essa ausência sanada por meio do Plano Estratégico de Segurança Pública do Rio Grande do Norte (PLANESP 2017-2020), Portaria nº 051/2017-GS/SESED, publicada em 18 de abril de 2017.

Historicamente, o território enfrentou graves crises de segurança, a exemplo da rebelião mais violenta da história do estado, ocorrida na Penitenciária Estadual de Alcaçuz no ano 2017, em que a guerra entre facções deixou de saldo mortos e fugas; assim como a greve dos policiais em 2018 em decorrência do atraso e defasagem dos salários.

Nesse aspecto, o ano de 2017 pode ser considerado o mais crítico, sendo o estado considerado o mais violento do país. De acordo com Ratton (2014), responsável técnico do Diagnóstico e Análise da Percepção do Crime e da Segurança Pública no Rio Grande do Norte, documento que subsidiou a elaboração do PLANESP, era possível observar uma realidade em que “a violência e a criminalidade se agravaram no estado sem que o sistema de segurança e justiça, incluindo o sistema penitenciário, se organizasse de forma adequada para enfrentar o novo contexto, o que requer medidas de reestruturação das políticas públicas nessa área”.

Partindo deste pressuposto, passamos à análise dos números da violência letal potiguar, com destaque para os CVLIs ocorridos no período de 2011 a 2019, bem como a observação das despesas do estado – em números absolutos e *per capita* – na função segurança pública.

OS NÚMEROS DA VIOLÊNCIA LETAL

Os crimes violentos letais intencionais, ou CVLIs, consistem em uma terminologia instituída pela Senasp (Secretaria Nacional de Segurança Pública) e que busca traduzir o comportamento da violência letal intencional em determinado território, correspondendo aos crimes de homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte, ou seja, todos os crimes em que o resultado é a extinção da vida.

De acordo com os dados disponibilizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020) para o período analisado neste estudo, é possível observar no estado do Rio Grande do Norte o seguinte comportamento:

Gráfico 1 - Número de CVLI no Rio Grande do Norte (2011-2019)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Anuário brasileiro de Segurança Pública.

Para análise do gráfico 1, primeiro importa ressaltar que no ano de 2012 o estado do Rio Grande do Norte encontrava-se em grupos de estados que possuíam baixa qualidade de cobertura e alimentação do SINESPJC-PC (Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal) o que pode prejudicar a análise para o período.

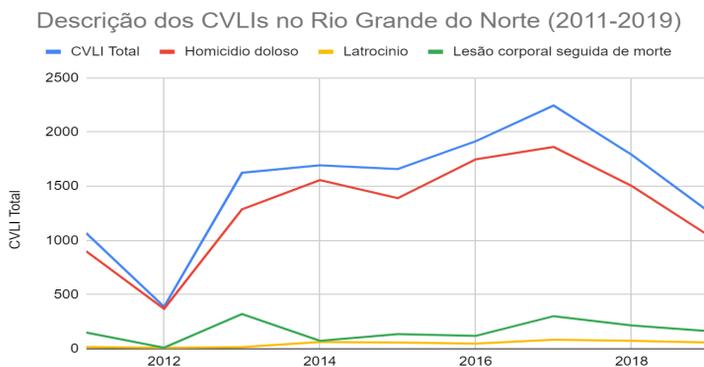
Inclusive, conforme pode-se observar, há uma queda vertiginosa em relação aos números absolutos de CVLIs entre os anos 2011 e

2012, voltando a tendência de crescimento em seguida, no ano de 2013. Em virtude disso, qualquer conclusão no sentido de justificar esta diminuição de casos seria precipitada e poderia estar falseando a realidade, motivo pelo qual julgamos prejudicada neste sentido.

Ademais, observa-se um crescimento dos casos de CVLI no período de 2013 e 2017, com exceção do ano de 2015 onde houve um ligeiro decréscimo. A tendência de queda retornou no ano de 2018 – com uma diminuição de 453 casos – permanecendo em baixa no ano de 2019. Considerando o pico no ano de 2017, com a ocorrência de 2.245 CVLIs, e os números do ano de 2019 (1.261) percebe-se uma diminuição de 984 mortes violentas no período.

Em um segundo momento, se faz importante verificar de que forma cada tipo de crime que compõe os chamados CVLIs contribuiu para os números totais dos casos no estado do Rio Grande do Norte, conforme se tenta verificar a partir de uma análise comparativa nos registros dos crimes letais, constante no gráfico 2:

Gráfico 2 - Descrição dos CVLI registrados no Rio Grande do Norte (2011-2019)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Anuário brasileiro de Segurança Pública.

Detém-se, então, que no estado do Rio Grande do Norte o número de homicídios dolosos (praticados voluntária ou intencionalmente,

por qualquer instrumento ou meio) é fator preponderante para o aumento dos números totais de CVLIs, de forma que a sua diminuição influencia diretamente a tendência de queda nos números absolutos dos últimos dois anos da série histórica. Essa conclusão é de fundamental importância para o estudo da segurança pública, pois “a violência medida pelos homicídios é uma forma internacional de se avaliar o nível de segurança ou insegurança pública fornecida por determinada sociedade, através do Estado como monopólio da força.” (NÓBREGA JR., 2019, p. 71-72).

O crime de lesão corporal, por sua vez, apresenta comportamento de alternância entre os seus números absolutos no período estudado, tendo o seu ponto mais crítico no ano de 2013, com a ocorrência de 321 eventos. Por outro lado, no ano de 2014 foram registradas 74 ocorrências deste crime – o que corresponde a uma queda de 250 casos –, sendo finalizada a série histórica, em 2019, em queda.

Já o crime de latrocínio, que corresponde ao roubo seguido de morte, é o que se apresenta como de menor ocorrência no período analisado, sendo o seu ápice no ano de 2017 [83 eventos], seguindo uma tendência de queda até o ano de 2019.

No tocante aos homicídios como termômetro para a violência e nível de segurança, Nóbrega Jr. (2011) ressalta que a Organização Mundial de Saúde (OMS) e as Nações Unidas consideram como toleráveis taxas inferiores a 10 homicídios a cada grupo de 100 mil habitantes, de forma que taxas acima desse valor podem indicar descontrole e/ou situações epidêmicas. Essas taxas são calculadas considerando o número total de homicídios dolosos multiplicado por 100 mil, e posteriormente dividido pela população total residente no estado.

Partindo desse pressuposto, o Gráfico 3, abaixo, ilustra o comportamento das taxas de homicídios no Rio Grande do Norte:

Gráfico 3 - Taxa de homicídios por 100 mil/hab. no Rio Grande do Norte (2011-2019)



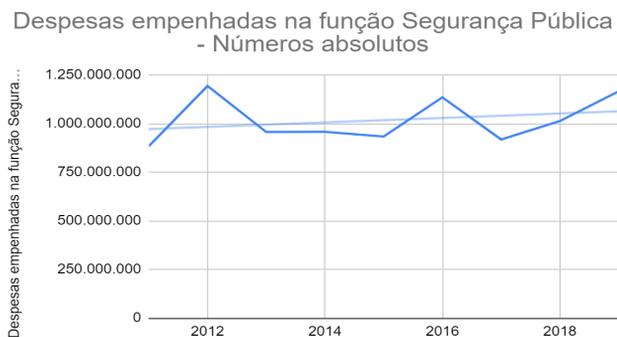
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Anuário brasileiro de Segurança Pública.

O gráfico acima demonstra que durante toda a série histórica analisada o estado encontrava-se com as taxas acima do valor tolerável para a OMS e as Nações Unidas, chegando a ser – em seu auge – quatro vezes maior da taxa razoável, demonstrando o alto nível de insegurança pública e violência (medida pelos homicídios) a qual os cidadãos potiguares estavam expostos, o que denota a urgência por políticas públicas eficientes com o fito de mitigar o problema. Nos três últimos anos analisados percebe-se uma queda das taxas, porém ainda muito distantes do esperado.

OS INVESTIMENTOS ESTATAIS EM SEGURANÇA PÚBLICA

Na literatura brasileira, identifica-se a existência de diversos trabalhos que buscam analisar empiricamente a relação entre as variáveis gastos com a segurança pública e criminalidade, a exemplo de Mendonça *et al.* (2003) e Loureiro e Carvalho (2006). Deste modo, ainda que descritivamente e sem pretensões de inferir relações de causalidade, convém abordar o comportamento dos gastos com a função segurança pública referentes ao estado do Rio Grande do Norte. Assim, veja-se os gráficos 4 e 5:

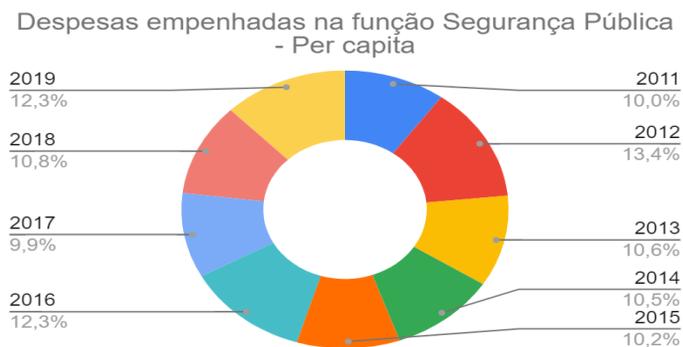
Gráfico 4 - Despesas empenhadas na função segurança pública no Rio Grande do Norte (2011-2019) - Números absolutos



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Anuário brasileiro de Segurança Pública.

É importante visualizar ainda as despesas *per capita* que foram empenhadas pelo estado do Rio Grande do Norte na função segurança pública, na série 2011-2019:

Gráfico 5 - Despesas empenhadas na função segurança pública no Rio Grande do Norte (2011-2019) - *Per capita*



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Anuário brasileiro de Segurança Pública.

A partir do gráfico 4 é possível observar que os investimentos em segurança pública – em números absolutos – não foi linear para o período estudado, havendo retração de despesas nos anos de 2015 e 2017 e fechando a série histórica com o segundo maior empenho de despesa do período, no montante de R\$ 1.166.227.540. O ano com maior investimento na função segurança pública foi o de 2012, no importe de R\$ 1.193.663.819.

Já em termos de despesas *per capita* que foram empenhadas na função, percentualmente, podemos constatar que os gastos realizados no ano de 2017 corresponderam apenas a 9,9% dos investimentos para a função no período, coincidindo esse dado com o pico de CVLIs no estado. Em contrapartida, os anos de 2016 e 2019 possuem o mesmo percentual *per capita* de despesas, sendo que em 2016 havia uma tendência de incremento nas taxas de CVLIs e em 2019 estavam em decréscimo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da proposta de investigação que foi empreendida [ainda que de maneira inicial] neste artigo, buscou-se aliar o campo das políticas públicas ao tema da segurança pública, partindo para tanto de uma análise descritiva da política que fora desenvolvida pelo estado do Rio Grande do Norte no período compreendido entre os anos de 2011 e 2019, tomando como indicadores de análise os CVLIs e a despesa empenhada na função segurança pública no estado.

Inicialmente, importante se faz pontuar que os dados obtidos para o ano de 2012 não demonstraram segurança adequada para análise, principalmente no sentido de observar incrementos ou quedas reais de casos. Isso se deu devido a baixa qualidade de cobertura e alimentação do SINESPJC-PC, fato destacado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

No período estudado, o estado do Rio Grande do Norte apresentou números absolutos de CVLIs não lineares, com comportamentos alternados e fim da série em baixa. Dos crimes que compõem o indicador, os homicídios dolosos são os que mais se destacam, sendo o maior responsável pelas quedas e incrementos.

Ainda, ancorando-se na literatura que utiliza as taxas de

homicídios dolosos como indicador de verificação dos níveis de segurança e violência, o território potiguar apresenta taxas de homicídios dolosos elevadas – tomando como parâmetro a OMS – o que denota uma elevada insegurança e violência no território, pois embora haja oscilações nas taxas nenhuma se aproxima do limite tolerável.

Da análise realizada, observa-se ainda que o ano mais crítico, medido como o pico de CVLIs, foi o ano de 2017 com a ocorrência de 2.245 eventos, no entanto observa-se que este foi o ano com menor despesa per capita com segurança pública. Esta evidência sugere dois cenários: a) que menores investimentos nesta área podem levar ao aumento dos índices da violência letal no estado, premissa corroborada com os dados para os anos de 2018 e 2019, onde se observa um aumento dos valores empenhados e despesa per capita para a função e também a queda dos CVLIs; b) que não existe relação de causalidade entre as variáveis CVLIs e despesas per capita com segurança pública, pressuposto que pode ser observado nos dados do ano de 2016, em que mesmo com aumento do percentual - em relação ao ano anterior - de despesas com a função segurança pública houve um incremento nos números absolutos de CVLIs. Logo, restaria prematura qualquer conclusão no sentido de atestar eficiência dos gastos públicos com a função em relação ao controle dos CVLIs.

É notório que investimentos em segurança pública são necessários para uma melhor repressão dos crimes, principalmente em tempos atuais em que se observa novos meios, cada vez mais sofisticados, de cometimento de delitos. Deste modo, não há como conceber um aparato eficiente sem investimentos em estruturas físicas (construção de delegacias, presídios, disponibilização de carros adequados, armamento), de pessoal (aumento do efetivo policial) e de inteligência. No entanto, esta variável, de forma isolada não é suficiente para inferir relações de causalidade ou mesmo determinantes de forma segura em um estudo descritivo e sem apoio de meios econométricos.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. O Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. *In: O que ler na ciência social brasileira 1970-2002*. Volume IV. Organizado por Sérgio Miceli. São Paulo: NEV/USP, 2002.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. Tradução de Klaus Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1984

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014. Disponível em: http://https://forumseguranca.org.br/storage/8_anuario_2014_20150309.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/storage/9_anuario_2015.retificado_.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/01/ANUARIO_11_2017.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranca%CC%A7a-Pu%CC%81blica-2018.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINALv3.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 33, n. 96, pág. 53-68, agosto de 2019. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ea/a/59VkCPZw5phfWvmNbYPGVrw/?lang=pt>. Acesso em 18 de jun. de 2021.

LOUREIRO, André; CARVALHO, José Raimundo. O impacto dos gastos públicos sobre a criminalidade no Brasil. *In*: HERMANNNS, Klaus; ARRAES, Ronaldo A. (org.). **Desigualdades e políticas regionais**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2007. p. 165-193.

MENDONÇA, Mario Jorge Cardoso; LOUREIRO, Paulo Roberto Amorim; SACHSIDA, Adolfo. Criminalidade e Desigualdade Social no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, (Texto para Discussão 967), julho, 2003. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4199. Acesso em: 20 jun. 2021

NÓBREGA JR., José Maria Pereira da. **Democracia, violência e**

segurança pública no Brasil. Campina Grande: EDUFPG, 2019.

NÓBREGA JR., José Maria Pereira da. Os homicídios no Nordeste brasileiro. *In: Segurança, justiça e cidadania: O panorama dos homicídios no Brasil.* Coleção Segurança com cidadania. Ministério da Justiça /Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), 2011.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional.** 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2016.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria à prática. *In: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança.* São Paulo: Ilanud, 2002, p. 43-62.

RATTON, José Luiz (coord.). **Diagnóstico e Análise da Percepção do Crime e da Segurança Pública no Rio Grande do Norte.** Rio Grande do Norte: Grupo Banco Mundial; RN Sustentável, 2014. Disponível em: <http://governocidadao.rn.gov.br/smiv3/site/conteudos/midias/69677baf570246b05b3c9a8541ea41fo.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

RIBEIRO, João Ubaldo. **Política: quem manda, por que manda, como manda.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

RIO GRANDE DO NORTE. PLANESP 2017-2020 – Março 2017. Portaria nº 051/2017- GS/SESED de 18/04/2017.

RUA, Maria das Graças. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. *In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria (Org.). O Estudo da Política: Tópicos Selecionados.* Brasília: Paralelo 15, 1998.

SAPORI, Luís Flávio; SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Por que cresce a violência no Brasil?.** Belo Horizonte: Autêntica; Editora PUC Minas, 2015.

SCHIMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: Conceitos, casos práticos, questões de concursos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/ao3n16>. Acesso em: 20 out. 2019.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. Tradução de Marco Antonio Casanova. São Paulo: Martin Claret, 2015.

9 | POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA E AS PLATAFORMAS DIGITAIS: ESTRATÉGIAS DE CONTROLE E GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO.

Juliana Fatima Serraglio Pasini¹

INTRODUÇÃO

Esse capítulo objetiva analisar os desdobramentos das políticas de avaliação em larga escala e das plataformas digitais que, após 2019, apresentam-se como estratégias de controle e gerencialismo na educação no estado do Paraná.

O estado do Paraná inicia suas primeiras iniciativas de avaliação em larga escala na década de 1994, em consonância com a implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB. São três gerações de Programa de avaliação que foram implementados desde 1994 até 2022, dentre eles estão: Programa de Avaliação (AVA – 1994/2001); Sistema de Avaliação do Estado do Paraná (SAEP – 2012/2019); Prova Paraná, Prova Paraná Mais e Prova de Fluência (desde 2019). Esse histórico nos permite perceber que as políticas de avaliação em larga escala ocupam uma grande importância e centralidade no desenvolvimento de programas e políticas educacionais em nível estadual, assim como as avaliações implementadas em nível federal, em especial no que se refere a gestão de resultados, performatividade e gerencialismo do processo pedagógico nas instituições de ensino da rede estadual.

1 Doutora em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

O estado do Paraná é composto por 399 municípios, sendo 32 núcleos regionais de educação no âmbito estadual. A rede estadual de ensino atende aproximadamente 911.026 alunos (QEDU, Censo Escolar/INEP 2020). Outro dado relevante está na distribuição populacional nos municípios do estado em que há 200 municípios de pequeno porte, ou seja, 50,12% municípios possuem até 10 mil habitantes, mas, se também considerarmos municípios de pequeno porte os que possuem até 20.000 habitantes, teremos um total de 307 municípios, representando 79,94% do estado (IBGE, 2014). Este dado se faz importante, uma vez que as avaliações em larga escala não consideram as questões específicas de cada rede ou município, mas são aplicadas de modo igual a todos, incluindo mesmos critérios, conteúdos, e cobranças por melhores resultados.

Atualmente, o sistema educacional do estado do Paraná é gerenciado pela Secretaria de Educação do Estado do Paraná – SEED, e está suborganizada em 32 Núcleos Regionais de Educação (NRE's), que realizam a gestão, acompanhamento e monitoramento das suas redes de ensino.

A partir de 2019, inicia-se no estado do Paraná a implementação de ações que já indicavam maiores cobranças e acompanhamento das ações pedagógicas junto às instituições de ensino, com o lançamento de programas, como a Tutoria Pedagógica. A Tutoria pedagógica é um programa por meio do qual uma equipe de técnicos do NRE fica responsável por monitorar e acompanhar todo o processo pedagógico das escolas de sua responsabilidade. Cada tutor atende em média dez escolas, e, semanalmente, a equipe da tutoria é orientada pela equipe da SEED, realizando reuniões semanais para dar os encaminhamentos das atividades da semana.

A centralidade do trabalho das tutorias está em monitorar se os diretores e equipe pedagógica estão a realizar e executar as atividades demandadas pela SEED. Dentre elas, destaca-se cumprir e trabalhar os conteúdos propostos no Referencial Curricular do Paraná (CREP), que está em consonância com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC/2017), monitorado por meio das plataformas

2 QEDU, Censo Escolar/INEP, 2022. Disponível em: <<https://novo.qedu.org.br/uf/41-parana/censo-escolar>> Acesso em: Set./2022.

digitais implementadas pelo estado desde 2019, e se intensificando no período durante e pós-pandemia do Covid-19. Dentre as plataformas digitais implementadas para o monitoramento das ações da escola, destaca-se o *Business Intelingece (BI)*, Programa Presente na Escola, Livro de Registro de Classe Online (RCO), Redação Paraná, entre outros que não serão analisados neste capítulo.

As plataformas supracitadas configuram-se em novas demandas para a gestão escolar e docentes, por meio das quais os NRE's e SEED passam a controlar e gerenciar o processo educacional do estado, tornando o processo pedagógico cada vez mais performativo e excludente como abordaremos ao longo desse capítulo.

POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO ESTADO DO PARANÁ

O estado do Paraná é pioneiro na implementação de políticas de avaliação em larga escala, não apenas por aderir aos programas nacionais de avaliação em larga escala, mas por criar e implementar seus próprios programas. Em âmbito federal, podemos citar o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) em 1995, a Prova Brasil em 2005, o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) no ano de 2007, e a ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização) em 2016. Já na esfera estadual, cita-se o AVA (Programa de Avaliação) em 1995, o SAEP (Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná) em 2012 e PP (Prova Paraná) no ano de 2019. Desde 1995, o estado do Paraná alinha-se às políticas de avaliação em larga escala implementadas pelo governo federal. Desde esse período, a cada mudança governamental, o estado cria uma nova política de avaliação, a fim de acompanhar e monitorar os dados educacionais da rede estadual.

Nos anos de 1990, iniciativas sistemáticas próprias para criação de sistemas de avaliação passam a ser esboçadas, nos estados do Ceará e Minas Gerais e Paraná iniciam em 1992, Paraná em 1994 e São Paulo em 1996. Nos outros estados, essa difusão com maior profundidade foi verificada a partir dos anos 2000, como indica o levantamento realizado pelo Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais

(Game/FAE/UFMG, 2011). A pesquisa de Dossena (2021) apresenta que 25 estados brasileiros atualmente têm sistema próprio de avaliação, ou seja, apenas os estados de Roraima e Santa Catarina não têm sistema próprio de avaliação vigente.

Na década de 2000, não se efetivou apenas a implementação de um sistema de avaliação em todos os estados brasileiros, mas se implementa também a ampla divulgação de iniciativas com a publicização dos resultados, atreladas às ações dos gestores das redes e escolas, a fim de criar e consolidar a necessidade de mais dados sobre o sistema educacional e conseqüentemente políticas públicas para a educação. Além disso, identifica-se um movimento de

expansão das avaliações subnacionais parece refletir justamente a necessidade de controlar mais detidamente as etapas que envolvem o processo de avaliação e, assim o fazendo, traçar um diagnóstico mais contextual da aprendizagem dos alunos para, com base nisso, elaborar instrumentos e estratégias talvez mais eficazes (GAME/FAE/UFMG, 2011, p. 08).

No estado do Paraná, essa expansão se efetiva por meio não apenas de um sistema próprio de avaliação na rede estadual de ensino, mas também nas redes municipais também. O estado do Paraná é um dos pioneiros em desenvolver um sistema próprio de avaliação. Embora seu sistema seja muito similar ao SAEB, este já implementou diferentes modelos de avaliação³, o qual focaremos na última versão, a PP. A tabela 1 apresenta um breve histórico dos programas de avaliação em larga escala implementados no estado do Paraná.

3 Sobre os sistemas de avaliação propostos no estado do Paraná ver Pasini (2020;2021), Savaris (2022).

Tabela1. Histórico das políticas de Avaliação em Larga Escala no estado do Paraná.

Período de Vigência da Avaliação	Nome da Política de Avaliação em Larga Escala	Características
1994-2001	AVA (Programa de Avaliação do Rendimento Escolar)	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação de desempenho; - Aplicada anualmente para as turmas do 6º e 9º ano do Ensino Fundamental, e 3º ano do Ensino Médio. - Resultados acessados pelos diretores e equipe pedagógica. - Elaborada por consultores e docentes da rede estadual de ensino, incluindo técnicos da SEED e NRE.
2012-2019	SAEP (Sistema de Avaliação do Estado do Paraná)	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação de desempenho; - Aplicada anualmente para as turmas do 6º e 9º ano do Ensino Fundamental, e 3º ano do Ensino Médio. - Resultados acessados pelos diretores e equipe pedagógica. - Elaborada pelo CAED; - Avalia apenas conteúdos de língua portuguesa (leitura e interpretação) e matemática (resolução de problemas). - Matriz de Referência similar a da Prova Brasil (Com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais).

2019 – Atual (2022)	Prova Paraná (PP)	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação Diagnóstica; - Avalia todos os componentes curriculares; - Aplicada trimestralmente para todas as turmas da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental I e II, e Ensino Médio); - Matriz de Referência com base na Base Nacional Comum Curricular (BNCC); - Convênio com as redes municipais e adesão à Prova Paraná via Programa EducaJuntos (2019). - É uma das avaliações que passam a compor a nota do trimestre dos colégios estaduais (Ensino Fundamental II e Ensino Médio); - Acesso ao resultado: toda comunidade escolar, via plataforma do Livro de Registro de Classe Online (RCO).
	Prova Paraná Mais (SAEP reformulado)	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação de desempenho; - Aplicada anualmente para as turmas de 5º e 9º ano do Ensino Fundamental, e 3º ano do Ensino Médio (similaridade com Prova Brasil e IDEB). - Avalia apenas conteúdos de língua portuguesa (leitura e interpretação) e matemática (resolução de problemas). - Acesso aos resultados: NRE, Gestão Escolar e Equipe pedagógica.
	Prova Fluência	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação de nível de proficiência em leitura. - Aplicada para as turmas do 2º ano do Ensino Fundamental I. - Aplicada anualmente. - Acesso aos resultados: NRE, Equipe das Secretarias Municipais de Ensino; Gestão Escolar e Equipe pedagógica.

Fonte: Autora, 2022.

A partir do histórico apresentado na tabela 1, podemos identificar algumas mudanças nas políticas de avaliação em larga escala no estado do Paraná, em especial a partir do ano de 2019, com o conjunto

de avaliações que foram implementadas pelo estado. A PP, diferentemente das outras avaliações, é chamada de diagnóstica por ser uma avaliação permanente e aplicada trimestralmente, no entanto, no ano de 2021, foi incorporada pela rede estadual de ensino como uma das avaliações que compõe o conjunto de instrumentos avaliativos aplicados em cada trimestre.

Em 2019, o sistema de avaliação de todas as escolas estaduais passa a ser trimestral, padronizando o sistema de avaliação das escolas estaduais do Paraná. Em 2021, após duas etapas de reformulação em 2019 e 2020, foi publicada a versão definitiva do Referencial Curricular do Estado do Paraná - CREP⁴, que passa a padronizar também os conteúdos a serem trabalhados a cada trimestre pelas suas instituições de ensino.

O CREP está atualizado em consonância com a BNCC (publicada em 2017), possibilitando assim que a PP possa ser um instrumento, monitoramento e gerenciamento da aprendizagem dos alunos e todo o processo pedagógico. A PP tem sua matriz de referência com base no CREP, alinhada consequentemente com a BNCC, Prova Brasil e IDEB. A diferença está em incluir todos os componentes curriculares na PP, e efetivamente controlar e monitorar os resultados das avaliações, tornando todos os docentes da instituição escolar corresponsáveis do sucesso ou fracasso dos resultados nas avaliações trimestrais. O monitoramento dos docentes se efetiva por meio do programa tutoria pedagógica, da plataforma RCO e outras plataformas digitais, como abordaremos na próxima seção.

O pacote de avaliações implementadas pelo estado do Paraná a partir de 2019 inclui ainda a Prova Paraná Mais (antigo SAEP), que segue o modelo da Prova Brasil, aplicada anualmente nos meses de outubro ou novembro a depender do calendário escolar, o qual se manifesta como uma forma de monitorar ainda mais o rendimento dos alunos e prever ou criar novas ações para pleitear melhores índices nos resultados do SAEB e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. A novidade é a Prova de fluência, aplicada para as turmas do 2º ano do Ensino Fundamental, por meio da qual se

4 CREP. Disponível em: < <https://professor.escoladigital.pr.gov.br/crep> > Acesso em: 14/11/2022.

avalia a proficiência de leitura dos alunos dessas turmas, para desenvolver estratégias para melhorar o desempenho dos estudantes em língua portuguesa e desenvolver políticas para as turmas do ciclo de alfabetização.

Os resultados das avaliações em larga escala da rede estadual de ensino no Paraná são divulgados aos alunos, docentes, gestão escolar e responsáveis pelos alunos. No entanto, as ações e cobranças em prol de melhores resultados e soluções padronizadas pela SEED e NRE têm sido uma constante. Não há o ranqueamento da nota como ocorre com a publicação dos resultados do IDEB, mas há punições, como, por exemplo, não participar de programas que envolvem viagens e bonificações tanto para docentes, quanto para alunos. Ao não atingir as metas ou notas propostas, não apenas docentes, mas os alunos também são culpabilizados. Entendemos que a instituição escolar é heterogênea; cada instituição, portanto, tem um contexto e características próprias, o que as torna incomparáveis. Tais práticas tendem a concentrar a ação pedagógica apenas em resultados, acarretando a sobrecarga do trabalho docente com mais e mais tarefas performativas e responsabilidades, a fim de preparar atividades e organizar o conteúdo em prol das avaliações em larga escala; desse modo, a prática gera efeitos perversos no/sobre o cotidiano escolar. A essa questão, Hypolito afirma que a performatividade

[...] é gera os efeitos de terror sobre as professoras e os professores, equipes diretivas e sociedade, por meio da neurose da accountability (prestação de contas ou, ainda, responsabilização). É uma performatividade baseada na qualidade, na padronização e na avaliação, principalmente externa. Os efeitos dessas tecnologias são inúmeros e em escala, atingem desde aspectos relacionados à pressão emocional e ao estresse, com o aumento do ritmo e da intensificação no trabalho, até aspectos que ocasionam mudanças nas relações sociais, tais como a maior competição entre docentes e entre setores, a redução da sociabilidade na vida escolar, as ações

profissionais mais individualizadas, o distanciamento das comunidades e o aumento da carga de trabalho burocrático (produção de relatórios e seus usos para comparações que contribuem com o aumento do terror) (HYPOLITO, 2010, 1341).

Compreendemos que a qualidade da educação não pode estar vinculada a números externados nos resultados das avaliações em larga escala, tampouco pelo ranqueamento entre as diferentes instituições. Deve, portanto, envolver o desenvolvimento processual e integral dos estudantes e a complexidade em aprender, dominar e desenvolver diferentes conhecimentos, além de relacioná-los e aplicá-los no seu cotidiano, a fim de transformar a realidade em que está inserido. Incluir uma avaliação em larga escala, padronizada no trimestre escolar, significa favorecer um currículo prescritivo, reprodutivista e deslocado das vivências e relações que perpassam o cotidiano escolar. Os efeitos dessas práticas são inúmeros, “atingem desde aspectos relacionados à pressão emocional e ao estresse, com o aumento do ritmo e da intensificação no trabalho, até aspectos que ocasionam mudanças relacionais e sociais, tais como competição entre os docentes e entre setores” (HYPOLITO, 2010, 1341). Assim, o trabalho docente reduz a mera reprodução de conteúdo para o atendimento das demandas das avaliações externas e interesses dos Organismos Internacionais e de grandes grupos empresariais (Freitas, 2014).

A importância em pesquisar as políticas educacionais e seus efeitos se dá pela compreensão de que as políticas nacionais configuraram-se em um processo de “bricolagem”, ou seja, “[...] um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria de abordagens locais já tentadas e testadas, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar”. (BALL, 2001, p.102).

As políticas de avaliação em larga escala desenvolvidas no âmbito estadual são réplicas das desenvolvidas em nível federal por meio do SAEB, no entanto, a diferença está na divulgação dos resultados na

e possibilidade de uso dos resultados, como afirma Freitas (2014, p. 1088): “Importa para este novo ciclo observar se ao longo do tempo as médias descem e sobem e não as formas de organização das práticas pedagógicas das escolas, evoluem em direção a concepções avançadas de educação e de participação social da juventude” (FREITAS, 2014, p.1088). À medida que essas políticas chegam às escolas, observa-se um trabalho pedagógico voltado para os resultados, inclusive por meio de divulgação e publicação dos resultados como forma de prestar contas, inviabilizando um processo de implementação de gestão democrática com foco na aprendizagem dos alunos.

Como também afirma Freitas (2011), “De fato, procura-se difundir que a questão da educação se resolve a partir de uma gestão eficaz *das mesmas formas vigentes de organização pedagógica*, associada a novas tecnologias educativas, de responsabilização, meritocracia e privatização, motivando um neotecnicismo educacional” (FREITAS, 2011 *in* 2014, p.1088, grifos do autor). Nesse viés, quando o trabalho pedagógico está voltado para um único indicador, este é insuficiente para expressar a realidade da instituição escolar e revelar as reais necessidades presentes e reveladas pela comunidade escolar. Constata-se que os princípios mercadológicos são transpostos ao sistema educacional em todas as etapas do ensino e se efetivam por meio de ações e estratégias de controle, regulação, gerencialismo e performatividade. Como formula Pasini (2020),

A regulação do sistema educacional ocorre por meio do monitoramento dos índices educacionais. O gerenciamento ocorre por meio de dispositivos operacionais do contexto da prática escolar, na tentativa de unificar uma visão da organização da sociedade e da forma que deve gerir sua rede ou instituição de ensino. E a performatividade se efetiva por meio de orientações para a prática docente, pautada em resultado, em mérito, inculindo uma competição desenfreada na instituição escolar ou rede de ensino, a fim de intensificar os melhores gestores, os melhores professores, bem como as melhores práticas

(PASINI, 2020, p. 58, grifos nossos).

Além disso, de acordo com Fernandes (2008, p. 164), a avaliação externa não pode se tornar uma mera solução política ou, como destacada pelo autor, uma “falsa solução política” para os problemas e dificuldades que emanam das aprendizagens, mas tem que ser assumida como um processo que pode auxiliar o ensino e aprendizagem. As propostas de trabalho devem emergir do/no cotidiano escolar e na/da realidade da comunidade em que a instituição de ensino está inserida, caso contrário, o planejamento dos professores será uma mera reprodução de atividades, que pouco refletem, transformam ou tem significado para os envolvidos no processo pedagógico. Muitos são os debates acerca dessa temática.

Assim, como o IDEB passa a ser o indicador de qualidade da educação básica, no estado do Paraná a Prova Paraná e outros programas passam a ser os indicadores para controlar as ações no contexto da organização do trabalho pedagógico, como apresentaremos a seguir.

PLATAFORMAS DIGITAIS: ESTRATÉGIAS DE CONTROLE E GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ

O uso de tecnologias ou plataformas digitais no estado do Paraná é recente. As primeiras iniciativas datam de 2012, com a implementação do projeto piloto do Livro de Registro de Classe Online (RCO) (SCHERER; SILVA; ANDRÉ, 2017). Em 2013, o RCO foi implementado em 16 escolas e, a partir de 2016, gradativamente em toda rede estadual de ensino. Atualmente (2022), está em implementação gradativa nas redes municipais de ensino por meio do Programa EducaJuntos⁵.

O referido programa compõe uma das ações realizadas pela SEED em parceria com as redes municipais de ensino dos 399 municípios do estado do Paraná, por meio do qual todos fazem parte do programa a partir de um termo de cooperação assinado em 2020. Com este, os municípios passam a utilizar as mesmas plataformas utilizadas

5 Disponível em: https://www.educacao.pr.gov.br/programa_educa_juntos Acesso em: 10/11/2022.

pela rede estadual de ensino, a fim de acompanhar e melhorar seus índices educacionais. No pacote, inclui-se a Prova Paraná, que passa a ser aplicada em todas as turmas do ensino fundamental sob responsabilidade administrativa dos municípios, além de pacote de formação continuada e assessoria pedagógica, que não detalharemos nesta oportunidade.

Desde 2017, a SEED e os governos do estado do Paraná vêm investindo massivamente em políticas, programas e plataformas digitais a fim de acompanhar e gerenciar o sistema de ensino paranaense. O Aplicativo Escola Paraná⁶ foi outra grande inovação no sistema de ensino do estado do Paraná. Implementado a partir de 2017 em toda rede estadual de ensino, a ferramenta abarcou uma versão para os docentes, por meio da qual poderiam acessar o calendário escolar, o RCO, e, inclusive, utilizá-lo na sua versão Offline. Por meio do aplicativo Escola Paraná, os docentes podem acessar eventos promovidos pela SEED, suas turmas para lançar frequência e notas das atividades avaliativas, acessar o Diretor escolar e equipe pedagógica por meio de mural de recados, além de recados e informações com Núcleo Regional de Educação-NRE e SEED. Na versão para alunos e familiares, ambos podem acompanhar a frequência dos alunos em tempo real, além das notas e mural de recados, incluindo calendário escolar e outras informações pertinentes ao desempenho do estudante.

Dentre as ações implementadas, destacam-se: Pesquisa nossa escola; Tutoria Pedagógica; Formação de Professores (por meio do portal conexão, professor e canal do Youtube Canal do Professor); Melhoria Infraestrutura Tecnológica. Essas foram divulgadas em 2019, por meio do Seminário Online Programa Presente na Escola como apresentamos na imagem 1.

6 Disponível em: < <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1506>> Acesso em: 20/10/2022.

Imagem 1: Ações da SEED no estado do Paraná.



Fonte: Seminário Programa Presente na Escola?. (Canal do Professor – Formação Continuada SEED/Online 2019, 46minutos e 01 segundo).

É a partir de 2019 que o uso das plataformas passa a ser intensificado no estado do Paraná, com a nova versão do RCO, que não apenas os docentes incluíam a frequência dos alunos, notas e observações específicas e individuais sobre o referido aluno, mas também passam a estar integrados ao Programa Presente na Escola (PPE). Este significou um avanço no que se refere a acompanhar a frequência dos alunos, abandono e evasão escolar. O PPE é um programa que integra o trabalho realizado pela SEED, família, Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), Batalhão da Patrulha Escolar Comunitária (BPEC), Rede de

Proteção e conselho Tutelar, sendo uma ferramenta que pode auxiliar a gestão escolar e equipe pedagógica a acompanhar a frequência dos alunos e buscar alternativas para redução da evasão.

A nova versão do RCO integrada ao PPE passa a ser um “excelente” instrumento para cobranças de uso das plataformas por todos os servidores, de forma massiva, o que não acontecia até esse período. De acordo com a fala do Secretário da Educação Renato Feder, no Seminário Online do Programa Presente na Escola, apenas 80% dos professores utilizavam o RCO, no entanto, a partir de 2020, com a pandemia do COVID-19 e a evidente necessidade do ensino remoto, o uso do aplicativo passou a ser 100%, já que se tornou uma das

7 Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=qY7uktVMHpw>> Acesso em: 20/10/2022.

escola, quais professores estão utilizando o PPE. Eles precisam realizar a chamada dos alunos na primeira aula da aula de cada turma, para que o estudante receba a cor verde; amarela, caso utilize *offline* e demore para lançar ou mesmo não esteja realizando o lançamento todos os dias; ou vermelho, quando a frequência não é realizada. O sistema de cores é o mesmo para a escola, assim, é possível cobrar do gestor e equipe pedagógica que solicitem aos seus professores a realização da frequência. O sistema de cores também é utilizado para o professor, assim, é possível realizar um trabalho mais “próximo” dos professores.

O PPE é atualizado diariamente, e quem faz o acompanhamento e cobrança para as escolas e gestão escolar são os técnicos pedagógicos que compõem o grupo de Tutoria Pedagógica⁹. Este tornou-se a “menina dos olhos” do governo do estado do Paraná, já que a SEED semanalmente realiza reuniões com as equipes de tutorias dos 32 NRE’s do estado, a fim de traçar as metas e objetivos da semana. Cada tutora pedagógica é responsável por até 10 instituições de ensino, e precisa acompanhar o rendimento dos alunos na PP, lançamento da frequência no PPE, atualização do RCO e acompanhar os conteúdos que estão sendo trabalhados, orientando a gestão e equipe pedagógica das suas instituições. Além disso, são realizadas visitas semanalmente e são definidas metas para que estes possam cumpri-las.

A tutoria pedagógica configura-se um retrocesso à autonomia e gestão democrática da escola, uma vez que não tem espaço ou condições de reunir a comunidade escolar para debater os aspectos relacionados a sua realidade escolar, mas demanda muita energia para cumprir uma vasta agenda burocrática advinda da SEED e NRE, que vem ao longo de três anos aumentando o controle e gerenciamento da escolas da rede estadual do Paraná e, gradativamente, das redes municipais, por meio de programas como o EducaJuntos.

O trabalho de monitoramento e gerencialismo nas escolas

9 Disponível em: < https://www.educacao.pr.gov.br/tutoria_pedagogica#:~:text=A%20Tutoria%20Pedag%C3%B3gica%20s%C3%A3o%20encontros,-com%20foco%20no%20desenvolvimento%20pedag%C3%B3gico.> Acesso em: 14/11/2022.

Além do relatório do Programa Presente nas escolas estão presentes os relatórios de todos os programas citados anteriormente. O programa Redação Paraná apresenta o número de redações que foram solicitadas durante o trimestre, quantas foram corrigidas pelos professores, se foi fornecido feedback, quantas foram devolvidas para reescrita e quantas redações foram concluídas. Esse relatório pode ser emitido por escola, por turma ou por município.

Já o BI Matemática, com adesão à plataforma Matific, apresenta um relatório por escolar, turma ou professor das tarefas realizadas no aplicativo, referente ao componente curricular de matemática. A composição dos conteúdos lançados no aplicativo segue a BNCC de cada série. Por meio dele, é possível analisar a matriz de referência dos conteúdos cobrados nas avaliações em larga escala e identificar quais precisam ser melhor trabalhados pelos docentes.

O RCO +aulas, atualmente, é a versão 2.012 do antigo RCO, no entanto, agora os conteúdos das aulas por turma e série já estão lançados, cabe então aos professores apenas definir a estratégia que utilizará para que tais conteúdos sejam trabalhados com seus alunos. Os conteúdos seguem o CREP e os campos de avaliação também já estão pré-determinados, já que um dos campos das avaliações do trimestre é a PP. Nesse sentido, no ano de 2020 e 2021, todas as instituições de ensino tiveram que atualizar seu Projeto Político Pedagógico (PPP), desse modo, todos alinharam-se às novas orientações, utilizando três instrumentos de avaliação, um deles sendo a Prova Paraná, e recuperação paralela no decorrer do trimestre.

Os conteúdos e o planejamento para o projeto, além de serem lançados no RCO 2.0 de acordo com o CREP, possibilitam monitorar se de fato o professor trabalhou com os conteúdos estabelecidos no trimestre. É importante ressaltar que as aulas e planejamentos incluídos na plataforma não são elaboradas pela SEED, mas fazem parte de um pacote de terceirização da educação; importante dizer também que estas aulas são elaboradas pela UNICESUMAR¹³. Caso

12 LRCO 2.0 – Vídeos e tutoriais. Disponível em: < https://www.youtube.com/playlist?list=PL8MC9s1qHrSVq4NuoXs78oLO51s_Zalfv > Acesso em: 14/11/2022.

13 As notícias sobre a terceirização da aprendizagem no estado do Paraná podem

algum conteúdo não seja trabalhado, ficará em destaque no relatório, com letras vermelhas, para que o pedagogo e a tutoria pedagógica responsável pela escola possam orientar esse professor. O RCO 2.0 possibilita ao diretor obter: permissão de acesso, calendário escolar e regras de cálculos de notas, divisão de turmas e conteúdos básicos conforme a BNCC e o CREP, turma docente, grade horária, faltas de professor e aluno, notas, frequência, conteúdo e avaliação realizadas, além de visitar o registro de classe dos professores e emitir relatórios parciais e completos. Aos pedagogos, o acesso possibilita visualizar e acompanhar a frequência dos alunos e conteúdos trabalhados, avaliação e observar o registro de classe e gerar relatórios parciais e completos. Aos secretários da escola, é possibilitado, por meio do RCO, o acesso aos horários das turmas, emitir relatórios de notas e frequência do aluno e professor, incluir o calendário escolar, turma docente, faltas e justificativas, além de relatórios parciais e completos, por turma, disciplina e professor. Nesse momento, essa é uma das ferramentas que está em implementação gradativa nas redes municipais de ensino, e compõe o pacote de programas do EducaJuntos.

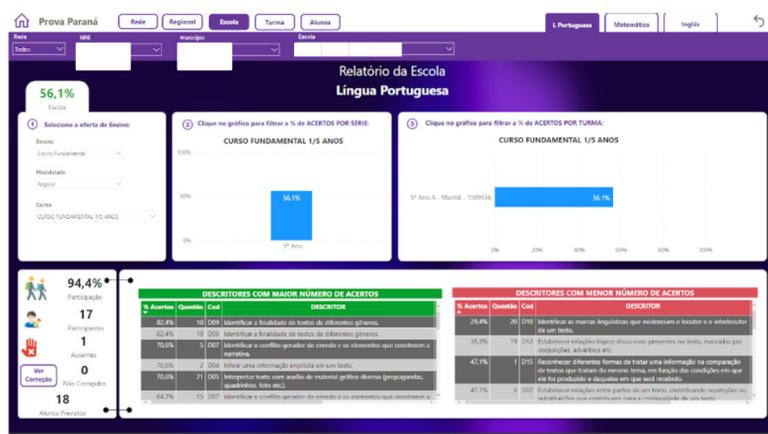
O BI da Prova Paraná é o que contém maior detalhamento de informações. Por ele, são acessados relatórios por aluno, escola, município, componente curricular. Além disso, é possível identificar quantos erros e acertos foram obtidos por aluno, inclusive identificar qual foi a letra assinalada pelo aluno. Dessa forma, o professor, além de identificar quais questões os alunos erraram, consegue identificar qual a letra mais assinalada, para identificar qual foi a compreensão dos alunos e o fator que os induziu ao erro.

No relatório, constam quais os descritores que os alunos erraram, acertaram, com uma porcentagem e ranqueamento dos descritores

ser acessadas pela matéria publicada pelo jornal Plural Curitiba. Disponível em:< <https://www.plural.jor.br/noticias/vizinhanca/e-responsabilidade-de-la-garantir-a-aprendizagem-diz-diretor-da-seed-sobre-aulas-do-ensino-medio-repassadas-a-iniciativa-privada/>> Acesso em: 14/11/2022. Outras questões acerca da terceirização do planejamento e aulas pode ser acessado na matéria publicada pela APP Sindicato. Disponível em:< <https://appsindicato.org.br/cursos-tecnicos-terceirizacao-para-a-unicesumar-ameaca-empregos-de-pss-e-qualidade-do-ensino/>> Acesso em: 14/11/2022.

com maior e menor número de acertos. Nota-se que, no retorno as atividades presencias, no “pós-pandemia”, o uso das plataformas, as cobranças e o monitoramento dos resultados foram intensificados. A análise dos relatórios fornecidos pela BI é feita semanalmente pela tutoria pedagógica e diretores, que passam a ter metas a serem cumpridas semanalmente, dificultando realizar um trabalho efetivo de diagnóstico da realidade escolar com base nos dados e resultados presentes nos relatórios do BI. A imagem 4 apresenta um exemplo de como são disponibilizados os dados do BI da Prova Paraná.

Imagem 4: Relatório do BI de Língua Portuguesa Prova Paraná de um colégio estadual do Paraná.



Fonte: Da autora, 2022.

O grande problema enfrentado pelos professores, além de ser uma avaliação imposta pela SEED, é a obrigatoriedade de ser realizada no trimestre. Com data estabelecida no calendário anual, o professor enfrenta grande burocracia para alterar notas dos gabaritos lidos com erro pelo aplicativo. No ano de 2021, em uma das edições da PP, houve mais de 16 itens de correção, logo, as correções e lançamentos das notas tiveram que ser manuais, sobrecarregando ainda mais o trabalho pedagógico.

Tomamos o cuidado em não identificar tanto a instituição de

ensino quanto os alunos nos relatórios do BI, já que o objetivo é demonstrar a riqueza dos dados fornecidos pela plataforma, e, ao mesmo tempo, reforçar que o seu uso não é incorporado pela gestão escolar e corpo docente, no sentido de realizar uma análise da situação da turma, da escola e do aluno.

Nota-se um controle efetivo e performativo sobre o trabalho do professor, a qual as plataformas digitais, em especial no governo Ratinho Junior, tornaram-se um grande instrumento para criação de novas políticas de regulação do trabalho pedagógico. Além disso, há o fato de ser um grande mercado, por meio do qual oferece o RCO e assessoria pedagógica para as redes municipais de ensino, incluindo redes privadas, como podemos ver no site da Escola Digital – Professor14.

Nesse sentido, com essa pesquisa, buscou-se demonstrar que a Prova Paraná e as plataformas digitais são utilizadas pelas secretarias para monitorar e gerenciar o trabalho pedagógico, onde imperam a lógica da eficiência e eficácia no processo de ensino. As avaliações em larga escala elaboradas pelo estado vêm sendo utilizadas para padronizar o currículo escolar, o trabalho da gestão escola, equipe pedagógica e docentes, por meio da padronização inclusive do planejamento dos professores, que passam a ser executores de conteúdos definidos previamente e que serão cobrados nas avaliações.

CONCLUSÃO

A gradativa inserção das plataformas digitais no sistema de ensino no estado do Paraná, como possibilidade de auxiliar o diagnóstico da escola e a organização do trabalho pedagógico, aos poucos tornou-se um meio de monitorar, controlar e padronizar as ações pedagógicas em larga escala na rede estadual de ensino, desde a definição dos conteúdos a serem trabalhados por turma e sua cobrança no RCO, até o controle do lançamento da frequência e controle por meio do acompanhamento do cumprimento do planejamento já disponibilizado no RCO+aula. É importante ressaltar que tal ação de terceirização do planejamento docente torna muito distante a proposta

14 Disponível em: < https://professor.escoladigital.pr.gov.br/rco_mais_aulas>
Acesso em: out./2022.

de uma escola emancipatória, que possa olhar para o seu contexto educacional, analisar a realidade escolar e considerar quais são as demandas mais urgentes da instituição escolar, já que estas são totalmente ignoradas pela padronização curricular e da ação docente fiscalizada pelas tutorias pedagógicas.

Lawn (2001) destaca que a operação eficiente dessa lógica, a sua performatividade como tecnologia, pressupõe o monitoramento da identidade profissional docente. É nesse sentido que se tenta fabricar uma identidade docente com vistas não apenas a (à) condução de uma gestão escolar e/ou projeto de ensino, mas de uma nação. Compreendemos que os professores são sujeitos ativos, capazes de criar, recriar e reinterpretar as políticas educacionais. Por meio da luta por melhores condições de aprendizagem e de trabalho, somadas ao desenvolvimento político pedagógico de nossos estudantes e da comunidade escolar, espera-se buscar soluções para que a escola possa ser o espaço de aprendizagem que contribui para a transformação social, e não para reprodução de desigualdades.

A política pública de avaliação, apresentada como mecanismo de avaliação em larga escala, que foi implementada em nível federal e estadual incisivamente na década de 1990, continua a ser implementada com ritmo ascendente e configurando-se em um importante instrumento de gestão educacional, tanto na esfera federal e estadual, quanto na/para gestão escolar. Não se trata de desqualificar as avaliações em larga escala, mas de torná-las parte do debate da gestão educacional e escolar, de fornecer dados e indicadores que possibilitem olhar para realidade local e de refletir sobre as possibilidades reais de melhoria da qualidade do ensino. Não corroboramos a ideia de que as avaliações em larga escala se configuram em um instrumento que define a qualidade de ensino, já que muitas questões e condicionantes não são consideradas, tais como as condições socioeconômicas dos nossos estudantes, infraestrutura da escola, formação continuada dos profissionais da educação, condições de acesso e permanência de nossos estudantes.

Não se trata apenas de monitorar os resultados para criar espaço para uma verdadeira gestão democrática, com participação e debate da/sobre a realidade escolar. Os resultados da Prova Brasil, do IDEB

e da Prova Paraná não são ignorados pelas instituições escolares. Observa-se que os programas e plataformas digitais desenvolvidos pela SEED no governo Ratinho Junior reforçam um controle sobre o trabalho pedagógico e as instituições de ensino. Além disso, são identificadas ações voltadas para atender as especificidades das avaliações em larga escala, incluindo monitoramento das atividades docentes, desenvolvimento de planejamento, monitoria e formações continuadas a fim de atingir os objetivos propostos pelo projeto de educação almejado pelo estado.

De acordo com Zanotto; Sandri (2018, p. 04) “em tempo de neoliberalismo, em que se prima demasiadamente pela inserção dos indivíduos e instituições no rol da produção do capital, a avaliação pode ser a mola que impulsiona a adaptação a esse avassalados modelos”. Através dela, é possível inserir, na educação, componentes que fazem parte do capital, como ranqueamento, competição e responsabilização. No caso do estado do Paraná, inclusive, as plataformas digitais de monitoramento da eficiência e eficácia dessa produção fazem emergir o gerencialismo e a performatividade. Nesse sentido, nossa inquietação em relação às formas de controle e gerencialismo na educação resultam na padronização do cotidiano escolar. Como demonstramos nesse capítulo, a discussão não se esgota por aqui, mas o contrário: é preciso o rompimento com “modelos prontos” e buscarmos coletivamente estratégias a fim de resgatar o sentido e a potência da instituição escolar, a partir de tensionamentos, inquietudes e problematizações da realidade escolar, ou seja, resgatar o sentido emancipatório da instituição escolar.

REFERÊNCIAS

BALL, S. J (2001). Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. In. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p. 99-116, jul./dez.2001.

Dossena, G. A. **Prova Paraná Fluência 2019: Reflexões e desdobramentos**. Dissertação. Programa de Pós-graduação em Educação, Unioeste: Cascavel, 2022.

FERNANDES, D. **Avaliar para aprender**: Fundamentos, práticas e políticas. Rio de Janeiro: UNESP, 2009.

GAME (Grupo de Avaliação e medidas educacionais). **A avaliação externa como instrumento de gestão educacional nos estados**: relatório final. Belo Horizonte: Game/Faculdade de Educação/ Universidade Federal de Minas Gerais, ago.2011.

LAW, M. Os professores e a fabricação de identidades. In.: **Currículo Sem Fronteiras**, v. 1, n.2, jul./dez.2011.

FREITAS, L. C. de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. In.: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n.º. 129, p. 1085-1114, out./dez., 2014.

PASINI, J. F. S. **Políticas de avaliação em larga escala e o contexto da prática em municípios de pequeno porte do estado do Paraná** (2005/2013). Curitiba, Appris, 2020.

PASINI, J. F. S. SOLIGO, V. Políticas de avaliação em larga escala e a BNCC. In: FRANZI, J. FONSECA, A. P. A. **Disputando narrativas**: uma abordagem crítica sobre a Base Nacional Comum Curricular. Foz do Iguaçu. Editora CLAEC, 2022. Disponível em:< <https://publicar.claec.org/index.php/editora/catalog/book/66>> Acesso em: out./2022.

SAVARIS, S. B. Os impactos da Prova Paraná nas escolas das redes municipal e estadual de educação básica. Mestrado. Unioeste/Cascavel, 2022. Disponível em: < <https://tede.unioeste.br/handle/tede/6259>> Acesso em: out./2022.

SCHERER, D. S. SILVA, L. C. ANDRÉ, T. C. A implantação do Registro de Classe Online (RCO) em um colégio estadual no município de Foz do Iguaçu: limite e possibilidades. In.: **Revista Humanidades nas Fronteiras**. Imaginários e Culturas Latino-americanas. 2017. p.101-115. Disponível em:< <file:///D:/2022/P%C3%B3s%20doc/>

[Artigos%20Humanidades %20101-115.pdf](#)> Acesso em: 14/11/2022.

ZANOTTO, M. SANDRI, S. Avaliação em larga escala e a BNCC: estratégias para o gerencialismo na educação. **Revista Temas & Matizes**. Cascavel, v. 12, n.23, p. 127-143, jul./dez.2018.

10 | POLÍTICAS PÚBLICAS EM UM MUNDO CONECTADO: ANÁLISE DE REDES SOCIAIS E AS *POLICY NETWORKS*

Bárbara Maia Lima Madeira Pontes¹

INTRODUÇÃO

A ideia de que vivemos em um mundo conectado não é exatamente nova. O avanço das tecnologias e a emergência da *World Wide Web* evidenciam um processo há muito percebido por pesquisadores de diversas áreas do conhecimento: fenômenos naturais podem e comumente são analisados por meio das *interações*. Redes elétricas, de computadores, átomos, reações químicas, pesquisas genéticas, todos são fenômenos passíveis de observação e compreensão por meio das relações que se desenvolvem entre as unidades de análise. Indivíduos, por exemplo, se entrelaçam por meio de seus relacionamentos e dependência mútua ininterruptamente, de modo que se pode afirmar que as *redes sociais* sempre estiveram no centro das relações humanas. Tribos, vilas, vizinhanças, cidades, todas possuem *redes que conectam seus membros*, por onde perpassam relações de amizade, amor, dinheiro, poder e ideias (KADUSHIN, 2012).

No ponto de vista político, isso é particularmente interessante porque, a partir da segunda metade do século XX (e em especial a partir do final da década de 1980 nos países do Sul Global), observou-se uma série de transformações sociais e fortalecimento das democracias modernas que culminaram na emergência de novos

¹ Doutoranda em Ciência Política (IPOL/UnB).

mecanismos de análise para a realidade política e, em especial, para o estudo das políticas públicas e das relações entre os diversos atores da Arena Política (KENIS E SCHNEIDER, 1991). Tais interações, largamente difundidas nas sociedades democráticas consolidadas, multiplicam-se no Brasil a partir dos anos 1990, sob o impulso do processo de redemocratização, da promulgação da nova constituição e da descentralização fiscal e político-institucional das políticas públicas.

Ao contrário do passado, quando prevalecia o Estado burocrático-autoritário, a verticalização e a hierarquia no processo político, o novo momento histórico foi marcado por interações não hierárquicas, baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações e participação de novos atores, entre os quais se incluíram organizações governamentais e não-governamentais, especialistas e representantes dos usuários das políticas públicas e novos arranjos institucionais nos quais se inclui a formação de redes institucionais e de políticas públicas (FARIA, 2003). Surgem aí novos modelos de análise da realidade do processo político e de compreensão das políticas públicas, como é o caso do uso de referenciais teóricos como o da Análise de Redes Sociais (ARS).

Assim, os referenciais teóricos que se apoiam na ideia de interconexões entre os indivíduos passam a ser vistos como um importante instrumento analítico, haja vista centrar em suas explicações a relevância de descrever e explicar as ligações entre atores nos processos políticos, compreendendo que estas relações impactam as decisões individuais e os próprios resultados da política. Abordagens mais tradicionais da Ciência Política, como o behaviorismo, escolha racional e novo institucionalismo, possuem limitações no que tange à ideia de independência de atores e instituições, sendo que o avanço desses modelos está justamente na compreensão dessas interdependências (MCCLURG e YOUNG, 2010). Sendo assim, as Redes se convertem como oportunidades de análises para o campo, sem eliminar outras contribuições teóricas relevantes (MCCLURG e YOUNG, 2010).

Observando a centralidade das relações para diversas áreas do conhecimento e, em particular, nas Ciências Sociais e na Ciência Política, este capítulo busca fazer um apanhado geral sobre a Análise

de Redes Sociais, sintetizando aspectos teóricos, conceituais e metodológicos dessa análise, bem como sua utilização para análise das políticas públicas.

ANÁLISE DE REDES SOCIAIS: BREVES ASPECTOS CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS

A ideia de redes é central em muitas análises das Ciências Sociais. Suas origens são antigas, passam pelos sociogramas desenvolvidos por Moreno (1934) para representar graficamente as relações interpessoais; os estudos de White (1963), que buscavam analisar relações de parentesco entre indivíduos; o estudo de Milgram (1967) sobre os (poucos) graus de separação entre pessoas – conhecido como “mundo pequeno” (*small world*); o estruturalismo de Lévy-Strauss (1963); e a força dos elos fracos de Granovetter (1973), entre outros². Esses estudos têm em comum a evidência da *natureza relacional do processo social*, isto é, a compreensão dos processos de interação entre os indivíduos a partir de suas relações.

Esse enfoque das relações em diferentes fenômenos sociológicos é chamado de Análise de Redes Sociais (ARS). Usualmente, essas pesquisas são abrigadas no arcabouço teórico chamado de “estrutural”. A sociologia estrutural é uma perspectiva teórica que coloca na centralidade as estruturas sociais: mais do que as normais culturais ou outras condições, são as estruturas – e os constrangimentos e oportunidades delas decorrentes – que influenciam o comportamento humano. Autores como Marx, Durkheim e Simmel são alguns dos principais nomes que baseiam as ideias dessa corrente.

O que são, portanto, Redes? Podemos defini-las de maneira simples como ligações entre objetos de estudo – pessoas, lugares, instituições, animais. São estruturas de interconexão em que a dinâmica explica o funcionamento do sistema a partir destas relações que podem ser instáveis ou estáveis, transitórias ou regulares, mais fortes ou mais fracas (LAZEGA E HIGGINS, 2014; RHODES, 2006; BÖRZEL, 1998; KENIS E SCHNEIDER, 1991).

A Análise de Redes Sociais busca, então, estudar esses vínculos,

2 Alguns importantes trabalhos também foram realizados por Freeman (1979) e Rogers (1995).

possibilitando analisar a estrutura das relações entre os indivíduos que compõem a rede. Essas relações podem tomar uma forma informal (quando há relações de amizade e coleguismo entre os indivíduos, por exemplo) ou formal (quando, por exemplo, há uma relação financeira entre organizações, ou vínculos empregatícios contratuais).

Destacam-se como elementos básicos desta estrutura os *nós* (que são os objetos sendo analisados – indivíduos, organizações, atores, etc.), os *vínculos* (que são as relações entre os atores) e os *fluxos de informação* (que são as ligações entre os atores).

Os nós podem ter diferentes atributos (como raça, sexo, preferências políticas), assim como as ligações podem ter características próprias (mais fortes ou mais fracas – quando é atribuído um valor à ligação – unidirecionais – quando A se conecta com B – ou multidirecionais – quando A e B se conectam mutuamente). A proximidade entre duas pessoas não é direcionada, mas iniciar uma conversa é um ato direcionado, que parte de uma pessoa a outra. O nível de trocas comerciais entre países dá peso/valor a essa ligação, por exemplo.

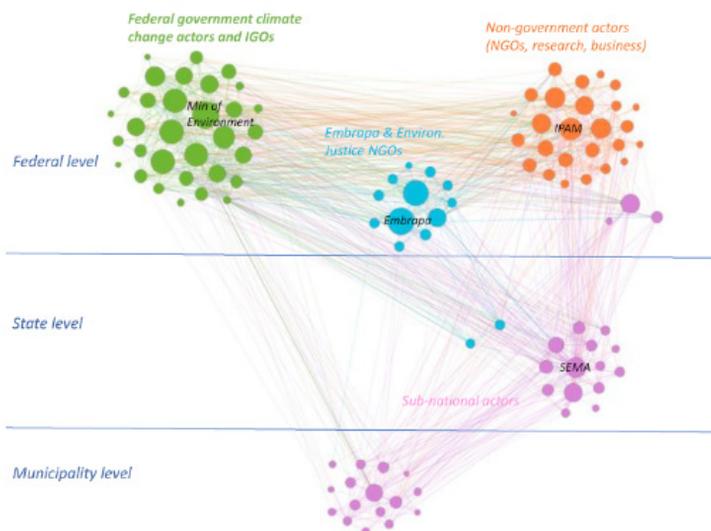
Análises de Redes podem ser feitas em redes “completas” (em inglês, *whole networks*), as mais comuns que envolvem informações relacionais de todo grupo de atores, ou em redes “egocêntricas” (em inglês, *personal networks* ou *ego-centered network*), que se centram em indivíduos particulares e seus contatos imediatos (LAZEGA e HIGGINS, 2014).

Cabe ainda destacar que qualquer informação relacional pode resultar em dados para a construção de redes e, comumente, são utilizados questionários sociométricos – que buscam identificar a existência ou inexistência de relação entre indivíduos – e outros dados documentais (de arquivos), como arquivos políticos e comerciais (LAZEGA e HIGGINS, 2014). Além dessas técnicas e entrevistas, observações e experimentos também são utilizados nas análises de redes. As respostas e dados são mapeados e analisados através de softwares específicos para essas análises³.

3 Usualmente são utilizados softwares especializados para esse tipo de análise e para o desenho das redes. Há uma grande variedade de ferramentas desenvolvidas ao longo do tempo como o UCINET, Pajek, Gephi, Netdraw e pacotes do R como o *ggraph* e o *igraph*. Apostoloto (2013) traz uma descrição de algumas

A figura 1 dá uma ideia de como uma rede é comumente representada.

Figura 1 – Comunidades políticas no Brasil por nível de governança



Fonte: Gregorio et al (2018)

Na figura 1, as esferas coloridas representam os “nós”, isto é, os objetos de análise. No caso, tratam-se de instituições ligadas às políticas climáticas no Brasil. O tamanho dos nós, nesse caso, está relacionado à sua centralidade e sua cor à comunidade da qual fazem parte, e os atores mais influentes em cada comunidade está nomeado: Ministério do Meio Ambiente, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia e Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Mato Grosso . As linhas que ligam os nós são as ligações, isto é, os “links” entre as instituições observadas. A cor das linhas, nesse caso, representa a fonte da ligação. Observa-se

dessas ferramentas.

ainda que, para esse caso, distingue-se as comunidades políticas (que são redes mais específicas) por seus níveis de governança (federal, estadual e municipal).

Assim, uma rede social é uma metáfora desse sistema de interdependências, e pode ser definida (metodologicamente) por um conjunto de relações específicas – como as de colaboração, apoio, influência, entre outras – entre uma série de indivíduos (LAZEGA E HIGGINS, 2014). De maneira básica, as redes são as *estruturas das relações sociais*, que determinam as relações dos atores, moldando e sendo moldados por essas estruturas em que estão envolvidas (BORGATTI, EVERETT e JEFFREY, 2013).

Os pesquisadores desenvolveram um grande número de métricas que fornecem informações sobre atributos da estrutura da rede e os nós e ligações que a compõe (De Nooy et al, 2005; Crossley, 2009). A criação de modelos para a análise de Redes vem de diversos campos e engloba uma variedade de técnicas, unindo aspectos da matemática e estatística (representações formais, gráficas) aos sociológicos (estrutura social, centralidade, status e coesão). Os métodos de análise de Redes Sociais podem ser abrigados em dois grandes grupos: a análise posicional, na qual se sobressaem questões como a natureza da ligação de grupos, observando propriedades ligadas à estrutura e conectividade; e a análise relacional, que observa as conexões diretas e indiretas entre atores, utilizando-se de métodos que se preocupam com as noções de papel social e posicionamento (FREY et al, 2012).

Busca-se, deste modo, apresentar visões sintéticas sobre o funcionamento de um grupo; observar seu grau de coesão; as posição que cada ator ocupa nessa estrutura e quais são os atores com maior dificuldade de integração; identificar os líderes que têm mais influência nessa estrutura; detectar diferentes grupos e pequenos grupos que coexistem na estrutura maior⁴.

Assim, as análises de redes sociais buscam entender esses padrões de interação, as condições sob as quais surgem e potenciais consequências disso para o sistema e para o comportamento dos atores (FREEMAN, 2004; WASSERMAN e FAUST, 1994).

4 Para mais sobre as métricas e outros aspectos metodológicos das Redes, conferir Higgins e Ribeiro (2018) e Lazega e Higgins (2014).

Se viver em um mundo conectado por Redes não é algo novo, talvez a grande novidade esteja naquilo que diz Kadushin (2012): “o que é relativamente novo são as formas sistemáticas de falar sobre redes sociais, descrevê-las, analisá-las e mostrar como elas se relacionam com arranjos sociais mais formais, como organizações e governos” (p. 4, tradução própria).

Assim, essa perspectiva vem se consolidando nos estudos de várias disciplinas, contribuindo para uma compreensão das relações em diferentes contextos e com múltiplos objetos e fenômenos passíveis de investigação. Na Ciência Política, isso auxilia a análise das relações dos diferentes atores envolvidos no processo político, que podem explicar resultados nessa esfera. A base da análise de redes sociais é que os indivíduos são interdependentes, e essas interdependências têm consequências para o comportamento.

USO DAS REDES SOCIAIS NAS CIÊNCIAS SOCIAIS, NA CIÊNCIA POLÍTICA E PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Há uma conexão inegável entre política e redes sociais. Lazer (2011) aponta que: “é impossível negar que a amizade importa na distribuição de recursos – seja quando se fala de política banal de um departamento universitário ou se tratando de políticas mais consequenciais do Congresso Americano” (p. 62). Apesar dessa ligação, o autor aponta que ainda há pouca utilização do conceito no campo.

Do ponto de vista da Ciência Política, a exploração de redes é utilizada em três linhas analíticas – em estudos sobre elites, poder e corporações; em análises sobre movimentos sociais e mobilizações coletivas; e em trabalhos sobre políticas públicas, o foco deste capítulo (MARQUES, 2019). Para Rhodes (2006), o campo se utiliza da teoria mais comumente a partir das *redes de políticas*. A ideia das *policy networks* é a de um processo político – ou de arranjos políticos – que se caracterizam pela informalidade, descentralização e horizontalização das relações aí constituídas. Assim, são estruturas que articulam, por meio de ligações formais e informais, agentes estatais e não-estatais, evidenciando padrões de relação entre atores no processo político. A existência de redes pessoais entre civis e políticos é, então, um importante

fator para moldar as decisões políticas (Hecló e Wildavsky, 1974), a ação política e seu principal resultado: as políticas públicas.

Ainda nesse contexto, para Marques (2003), é a interação entre os atores em ambientes institucionais e relacionais e nas comunidades políticas que define as políticas públicas. Deste modo, as dinâmicas políticas resultam dessas interações, perpassadas pelos constrangimentos institucionais, por redes de relações pessoais e institucionais: “o efeito das redes de relações entre indivíduos e organizações no interior das comunidades políticas estatais é similar ao das instituições, estruturando o campo e influenciando resultados, estratégias e formando e alterando preferências” (MARQUES, 2003, p. 52). *study of policy network looks for the causal driver that motivates the building of networks and future actions of the members of the networks* (Compston, 2009; Kenis and Schneider, 1991; Rhodes, 2006)

De modo geral, nas Ciências Sociais, as redes são utilizadas de três maneiras: a) como uma metáfora ou descrição, que simplifica e ilustra relações de interdependência em determinado sistema social (MARQUES, 2000; LAZEGA E HIGGINS, 2014; RHODES, 2006); como *teoria* para descrever esses padrões de relação (MARQUES, 2000; LAZEGA E HIGGINS, 2014; RHODES, 2006); como prescrição, para a forma de ação, um preceito para reformulação da gestão pública, para um sistema existente ou a ser construindo e/ou otimizado (MARQUES, 2019; RHODES, 2006). O quadro 1 traz uma síntese dessa literatura.

Quadro 1 - Síntese da literatura de Redes de Política

A LITERATURA DAS REDES DE POLÍTICAS	
USO DESCRITIVO	
<i>Policy Network</i> como descrição da elaboração de políticas do governo	
Intermediação de Interesses	Identificação de atores mais ou menos centrais para influenciar o processo decisório do governo (posições de poder), baseado na tradição pluralista.
Análise Interorganizacional	Resultados de políticas específicas como resultados da sobreposição de responsabilidades organizacionais e distribuição de poder.

Governança	Análise do compartilhamento de poder entre atores públicos e privados.
USO TEÓRICO <i>Policy Networks</i> como teorias de análise do <i>policy making</i> governamental	
Power Dependence	Posição de barganha.
Escolha Racional	Neoinstitucionalismo + teoria da escolha racional = "Institucionalismo centrado nos atores" (<i>actor-centered institutionalism</i>)
USO PRESCRITIVO <i>Policy Networks</i> como um preceito para reformular a gestão pública	
Instrumental	Alterar relações de dependência
Institucional	Foco em regras, incentivo e cultura
Interativa	Foco em comunicação e negociação

Fonte: elaboração própria com base em Rhodes (2006).

Desenvolve-se aí a chamada *policy analysis*, dialogando e coexistindo com outras teorias a respeito do funcionamento do Estado, mas mais próxima das análises pluralistas⁵. No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, parte da literatura das políticas públicas passa a criticar interpretações anteriores, que centravam suas análises em processos de políticas públicas realizados de forma racional e por atores isolados (MARQUES, 2019), com a elaboração de modelos alternativos que levavam em consideração heterogeneidades interestatais e aspectos políticos relacionados à produção de políticas públicas e de seus subsistemas⁶. Nessa seara, Hecló (1978) é um dos autores que aponta que a produção política ocorre por meio de redes de atores estatais e não estatais. Nesse cenário, desenvolve-se uma tipologia básica para a análise de redes, que as posiciona num *continuum* entre aquelas que se mobilizam em torno de assuntos específicos, fracamente conectadas, chamadas, em inglês, de *issue networks*

5 Conferir Parsons (2009) e Ham e Hill (1993).

6 Conferir, por exemplo, Kingdon (1984) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993), Baumgartner e Jones (1993).

(redes de assuntos específicos) e aquelas mais fortemente integradas, chamadas de *comunidades políticas*.

O avanço da teoria permitiu, na contemporaneidade, uma profusão de estudos que buscam compreender as políticas públicas a partir da ideia de redes, isto é, a partir dessa interação entre os governos, instituições públicas e privadas, e grupos sociais diversos em redes de políticas. A utilização desse arsenal trouxe contribuições importantes para os estudos de políticas públicas, destacadas por Marques (2006):

Discutir os efeitos da interdependência na produção de políticas, levando em consideração a relação entre atores, a estrutura dessas relações e os padrões em que se inserem e que se constroem;

a) Observar fenômenos e relações informais nas análises e aspectos como coesão social e permeabilidade do estado.

b) Entender, a partir disso, as motivações, estratégias e racionalidade desses atores, especialmente a partir da compreensão de que as estruturas das redes têm influência sobre os processos políticos e dinâmicas de poder dentro e fora do Estado;

Na análise de políticas públicas, as Redes vêm sendo utilizadas como arsenal teórico-metodológico em pelo menos cinco tópicos: formação da agenda, redes de políticas, coalizões de defesa, aprendizado e difusão de políticas e implementação de políticas (ZHANG et al, 2021).

Em termos de formação da agenda, as Redes se inserem como mecanismo utilizado pelos atores para colocar seus interesses no centro das atenções públicas. A definição da agenda, de modo sucinto, refere-se aos conjuntos de problemas, assuntos, soluções ou questões públicas que se tornam o foco da atenção pública e a preocupação dos órgãos de decisão política, como governos, agências governamentais e parlamentos (COBB e ELDER, 1971; ZAHARIDIS, 2016; KINGDON, 2014). ADICIONAR EXEMPLO

Pensando a formulação de políticas públicas, por exemplo, Muller et al (2012) analisam a construção do Programa de Aquisição de Alimentos (Figura 2).

Figura 2 - Relações entre a rede do PAA

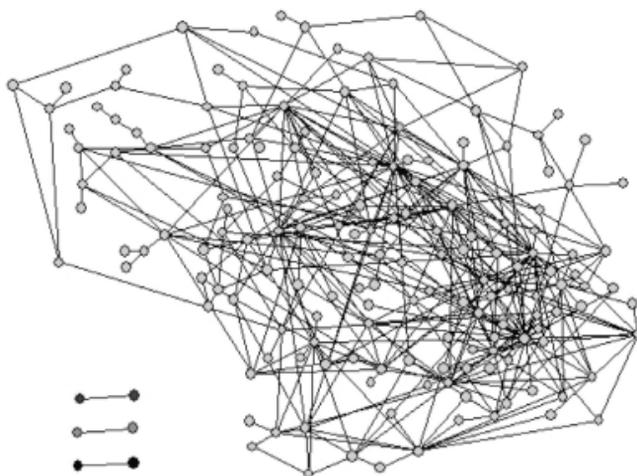


Fonte: Müller et al (2012)

A rede demonstrada na Figura 2 apresenta os atores e disputas no processo de construção do Programa de Aquisição de Alimentos, evidenciando as relações entre os membros e a participação de atores oriundos de movimentos sociais da agricultura familiar, partidos políticos, da burocracia estatal e da Academia que impulsionaram a formulação da política.

As Redes de Políticas são utilizadas para o estudo de políticas públicas específicas, demonstrando, através de medidas e visualizações, os padrões de relações encontrados e as potenciais explicações para as dinâmicas na Arena Política. Questões como permeabilidade do Estado (Marques, 2000) e a ARS são utilizadas justamente para compreensão das posições dos atores nas arenas, as oportunidades e constrangimentos à sua ação e os recursos e atuações que passam a ter devido e através de suas ligações. A figura 3 exemplifica esse tipo de estudo para o caso brasileiro:

Figura 3 - Rede da Comunidade nos Governos Setúbal/Reynaldo/Curiati - São Paulo



Fonte: Marques, 2006.

Marques (2006) analisa as redes em torno de políticas públicas no país – política de saneamento na região metropolitana do Rio de Janeiro, de infraestrutura na cidade de São Paulo. A rede acima exemplifica o caso para a cidade de São Paulo, apontando as ligações entre os membros, mostrando alguns padrões relacionados aos gestores investigados (no caso paulista, o conjunto de gestores de um mesmo grupo se revezava no controle dos cargos institucionais mais importantes da política de infraestrutura).

A abordagem das coalizões de defesa (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Sabatier e Weible, 2007) analisa o processo de políticas públicas focando nos atores e suas crenças, que se reúnem em coalizões que integram subsistemas específicos. Essa abordagem incorpora os conceitos de redes a fim de analisar o processo político e da produção de políticas públicas. A figura 4 exemplifica estudos dessa natureza:

Concentra-se em descrever como e por que as inovações são adotadas por novos governos, e quais são os fatores relevantes para explicar a adoção ou o rechaço de uma ideia (ou política) e quais são os estágios para que esta ideia se generalize em um dado ambiente político. As redes entram nesse cenário justamente como a estrutura por onde ocorrem os fluxos e trocas de informações e ideia entre os atores.

No caso da implementação, Lotta (2018) irá apontar para a relevância das análises das redes nos resultados das políticas. A implementação pode ser entendida como a fase da política pública em que há a materialização da política, onde as decisões políticas formais são colocadas em prática. Assim, Lotta (2018) traz importantes considerações sobre os fatores relacionais nesse momento, destacando as interações entre os burocratas como parte das explicações para os resultados das políticas públicas.

Esses breves apontamentos sobre a utilização da ARS para os estudos de políticas públicas demonstram a diversidade de campos que utilizam esse arsenal teórico metodológico e seus potenciais analíticos. Conforme aponta Marques (2019), as redes permitem uma expansão dos estudos sobre políticas a partir da incorporação “não apriorística [de] atores e processos localizados no ambiente que cerca o Estado, tanto os altos escalões das elites políticas e da alta burocracia, quanto no chamado “nível da rua”, com burocracias de nível da rua, organizações da sociedade civil e usuários de serviços (MARQUES, 2009, p. 2).

Em suma, para as análises que se utilizam desta teoria, as políticas públicas são vistas como um resultado de interações constantes e simultâneas, formais e informais entre Estados e outros grupos sociais em diversos sistemas que são heterogêneos. Nesse sentido, dependendo de suas características, as Redes podem exercer maior ou menor influência na definição das políticas prioritárias de um governo, isto é, implicam diretamente as ações e decisões governamentais.

POTENCIAIS DA ANÁLISE E AGENDA DE PESQUISA

Esse capítulo buscou trazer um apanhado geral sobre a Análise de Redes Sociais e seus potenciais usos para a análise de políticas públicas.

As análises de redes têm um enorme potencial teórico e analítico. Em primeiro lugar, a noção de Redes apresenta uma contraposição a uma percepção tradicionalista de governo independente e à parte da sociedade. Assim, ao colocar aspectos relacionais na centralidade, há a permissão da ampliação de modelos analíticos já estabelecidos na teoria política e na análise de políticas públicas. Em segundo lugar, a atenção à questão da agência gerou avanços teóricos importantes nos últimos anos, especialmente em dilemas clássicos na literatura de agência-estrutura. A abordagem das Redes avança como um “meio termo” entre essas vertentes: ao mesmo tempo em que reconhece a relevância da ação dos atores individuais, coloca-os envolvidos em estruturas de relações sociais e específicas, que moldam suas ações ao passo em que também modificam essas mesmas relações.

Os potenciais analíticos trazidos pela ARS não substituem a utilização de outros arsenais teóricos, como o institucionalismo. De fato, abre-se um campo novo para observação de fenômenos sociais a partir novos olhares. No caso das políticas públicas, isso pode auxiliar a entender os vínculos entre as organizações, indivíduos e suas relações formais e informais.

Para Marques (2019), apesar do avanço teórico-metodológico, a ARS ainda carece de certas incorporações da teoria da sociologia relacional, especialmente quando se trata do caso latino-americano e brasileiro, cujo cenário é marcado pela baixa institucionalização e pela presença de relações pessoais que conectam atores de dentro e de fora da esfera estatal – fundamentais à compreensão do processo de formulação e implementação de políticas públicas no país.

Além disso, avanços em análises sobre o real funcionamento das redes, para além de seus potenciais metafóricos, são um importante mecanismo de impulsão da agenda em torno da compreensão empírica de fenômenos sociais, políticos e de resultados políticos (políticas públicas).

Assim, se a análise das Redes é uma ferramenta importante para analistas de políticas públicas, é, também, um campo em expansão que se beneficia da profusão de estudos e da solidificação de seus aspectos conceituais e metodológicos principalmente quando traduzidos à realidade brasileira e do Sul Global.

REFERÊNCIAS

APOSTOLATO, I.-A. An overview of Software Applications for Social Network Analysis. **International Review of Social Research**, v. 3, n. 3, 2013.

BORGATTI STEPHEN, P.; EVERETT MARTIN, G.; JOHNSON JEFFREY, C. **Analyzing social networks**. London: Sage, , 2013.

BÖRZEL, T. A. Organizing Babylon-On the different conceptions of policy networks. **Public administration**, v. 76, n. 2, p. 253-273, 1998.

CROSSLEY, N. Social networks and extraparliamentary politics. **Sociology Compass**, v. 1, n. 1, p. 222-236, 2007.

DE NOOY, W.; MRVAR, A.; BATAGELJ, V. **Structural analysis in the social sciences**. Cambridge University Press Cambridge, UK:, , 2005.

DI GREGORIO, M. et al. Multi-level governance and power in climate change policy networks. **Global Environmental Change**, v. 54, p. 64-77, 1 jan. 2019.

FARIA, C. A. P. DE. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, p. 21-30, 2003.

FREEMAN, L. The development of social network analysis. **A Study in the Sociology of Science**, v. 1, n. 687, p. 159-167, 2004.

FREEMAN, L. C.; ROEDER, D.; MULHOLLAND, R. R. Centrality in social networks: II. Experimental results. **Social networks**, v. 2, n. 2, p. 119-141, 1979.

FREY, KLAUS; PENNA, MANOEL CAMILLO; CZAJKOWSKI, SÉRGIO. **Redes de políticas públicas e sua análise**. . Em: 29o ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS) - GT19 – POLÍTICAS PÚBLICAS. São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3795-kfrey-redes/file>>. Acesso em: 11 out. 2022

GRANOVETTER, M. S. The strength of weak ties. **American journal of sociology**, v. 78, n. 6, p. 1360–1380, 1973.

HECLO, H.; WILDAVSKY, A. **The private government of public money**. Berkeley. University of California Press, , 1974.

HIGGINS, S. S.; RIBEIRO, A. C. A. Análise de redes em ciências sociais. 2018.

KADUSHIN, C. **Understanding Social Networks: Theories, Concepts, and Findings**. [s.l.] Oxford University Press, 2012.

KENIS, P.; SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. Em: **Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations**. [s.l.] Campus Verlag, 1991. p. 25–59.

LAZEGA, E.; HIGGINS, S. S. **Redes sociais e estruturas relacionais**. Fino Traço Editora, , 2014.

LAZER, D. Networks in political science: Back to the future. **PS: Political Science & Politics**, v. 44, n. 1, p. 61–68, 2011.

LEVI-FAUR, D. JACK L. WALKER AND THE STUDY OF DIFFUSION. **Jerusalem Papers in Regulation & Governance: Working Paper**, v. 60, 2013.

LEVI-STRAUSS, C. Structural anthropology. **Beyond the**

Enlightenment: Lives and Thoughts of Social Theorists, p. 147, 2004.

LOTTA, G. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, p. 145–173, jun. 2018.

MARQUES, E. C. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. [s.l.] Editora Revan Rio de Janeiro, 2000. v. 1

MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. [s.l.] Annablume, 2003.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, p. 15–41, fev. 2006.

MARQUES, E. C. L. Notas sobre redes, Estado e políticas públicas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, 13 jun. 2019.

MCCLURG, S.; YOUNG, J. K. **A relational political science**. [s.l.] na, 2010.

MILGRAM, S. The small world problem. **Psychology today**, v. 2, n. 1, p. 60–67, 1967.

MORENO, J. L. Who shall survive?: A new approach to the problem of human interrelations. 1934.

MÜLLER, A. L.; SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o programa de aquisição de alimentos. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 20, n. 1, p. 106–138, 2012.

ROGERS, E. M. Diffusion of Innovations: modifications of a model

for telecommunications. Em: **Die diffusion von innovationen in der telekommunikation**. [s.l.] Springer, 1995. p. 25–38.

SILVA, E. M. DA; RIBEIRO, A. C. A. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: o subsistema dos conselhos nacionais de políticas públicas e seus conectores. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, 24 set. 2021.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno Crh**, v. 16, n. 39, 2003.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. Social network analysis: Methods and applications. 1994.

WHITE, H. C.; WHITE, H. C.; WHITE, B. **An anatomy of kinship: mathematical models for structures of cumulated roles**. [s.l.] Prentice-Hall, 1963.

ZHANG, W. et al. Social network analysis and public policy: what's new? **Journal of Asian Public Policy**, p. 1–31, 2021.

11 | A POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO DE PREÇOS DO BANCO CENTRAL DO BRASIL É JUSTA? UMA APLICAÇÃO DA TEORIA DE JOHN RAWLS¹

Pedro Cardoso²

INTRODUÇÃO

Em 1971, o filósofo estadunidense John Bordley Rawls publicava “Uma Teoria da Justiça”, sua primeira grande obra no campo da ética e da filosofia política. De modo geral, este trabalho constituiu um esforço em consolidar um paradigma de avaliação de leis e instituições contemporâneas, mediante as quais se poderia classificá-las como justas ou injustas³. Influenciado pela vertente filosófica contratualista e pela ética kantiana, Rawls defendia princípios de justiça, os quais, segundo ele, invariavelmente seriam escolhidos pela sociedade em condições ideais de contrato social. Para o filósofo, a aplicação efetiva de tais princípios aproximaria as sociedades de um sistema equitativo de cooperação e, por extensão, de uma experiência

- 1 Todo o material de replicação deste trabalho pode ser consultado através do link: <https://osf.io/7a2n6/>. Ou através do seu identificador de objeto digital (DOI): 10.17605/OSF.IO/7A2N6.
- 2 Doutorando em Ciência Política (UFPE), Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais (UFPB)
- 3 Sua teoria, portanto, é normativa. Em outras palavras, não se propõe a descrever certos aspectos da realidade humana esquivando-se de juízos de valor. Ao contrário, procura estabelecer parâmetros de orientação para a conduta humana.

coletiva ética.

Uma Teoria da Justiça foi um livro bastante influente, especialmente quando situada no debate a respeito de reformas do sistema capitalista. Tomada em seu contexto, sua obra buscou estabelecer que parâmetros de organização das sociedades democráticas modernas não se pautassem meramente na maximização desigual do crescimento econômico. Longe disso, Rawls defendia que uma dada sociedade não pode ser considerada justa se a desigualdade de condições não for compensada pela melhoria na qualidade de vida, em especial, daqueles que se encontram na base da pirâmide social. Não obstante, sem o pleno gozo de seus direitos e liberdades, também não se poderia dizer que os indivíduos vivenciam uma experiência coletiva ética, independentemente de haver êxito econômico igualitário.

Suas contribuições são pertinentes, em particular, ao paradigma da social-democracia. Tal perspectiva, além de sustentar um regime democrático, sugere que as forças de livre mercado, por si só, não são capazes de gerar bem-estar social. Isso exigiria que o Estado não apenas regule as externalidades negativas⁴ produzidas pelo mercado, mas atue ativamente na garantia de direitos sociais⁵. Não obstante, o autor também reconhece os limites do arquétipo de Estado de bem-estar social, apontando, dentre outras coisas, a necessidade de desconcentrar a propriedade do capital⁶.

Segundo o próprio autor, sua teoria não tem a ambição de se aplicar a absolutamente qualquer caso, apesar de estar aberta a qualquer objeto que lhe seja pertinente. Tal como se encontram, seus princípios de justiça não necessariamente poderiam abarcar certas

4 Referem-se às ocorrências de mal-estar geradas por ação da livre iniciativa privada sobre terceiros sem que os responsáveis internalizem o custo de seu comportamento (MITCHELL; SIMMONS, 1997).

5 Referem-se aos direitos econômicos no sentido de garantia de bem estar social. Diferem-se, portanto, dos direitos civis ou negativos (que possibilitam o exercício da liberdade individual) e dos direitos políticos (que possibilitam a participação do indivíduo na *polity*) (MARSHALL, 1967).

6 Rawls trata mais explicitamente disso no prefácio da edição revisada dos Estados Unidos, em que busca contrastar sua concepção de democracia de cidadãos proprietários com o conceito Estado de bem-estar social (RAWLS, 1999).

questões importantes, como: democracia nas empresas, justiça entre Estados, relação com o meio ambiente etc. (RAWLS, 2000, p. 36). A menos que haja um esforço deliberado em estender seus conceitos a novas situações, suas elaborações vinculam-se a temas tradicionais da teoria política, a saber: direito à propriedade, equidade, liberdades civis e políticas etc. Partindo daí, o presente artigo argumenta a favor da compatibilidade da teoria de Rawls com um caso específico não tratado diretamente pelo autor: a política pública de estabilização de preços do Banco Central⁷; dando-se ênfase ao caso brasileiro.

Essa política tem como prerrogativa debelar aumentos bruscos na inflação, de modo a gerar um benefício coletivo: preservar o poder de compra de toda a população. Na prática, para alcançar esse objetivo, o Banco Central do Brasil (BCB) utiliza-se majoritariamente da taxa básica de juros (SELIC⁸), que é referência para todas as demais taxas, sendo ela, portanto, o instrumento de governo empregado para operacionalizar sua intervenção pública. Conforme a teoria que lhe fundamenta, aumentando-se a SELIC e, portanto, os juros de curto prazo, é possível restringir o consumo da população ao tornar o crédito mais caro, o que, por sua vez, faria o nível geral de preços cair em razão de uma demanda menor da população por bens e serviços (RESENDE, 2017).

Apesar de preços estáveis beneficiarem a todos, caracterizando-se como um bem público, a aplicação do instrumento de juros de curto prazo implica uma redistribuição desigual de recursos. No Brasil, grande parte dos títulos da dívida pública são remunerados pela taxa SELIC (CARVALHO, 2018) e, portanto, aumentos consecutivos da taxa básica de juros oneram a dívida e beneficiam financeiramente seus grandes detentores, provocando iniquidades. Diante dessas circunstâncias, este trabalho também se propõe a modelar estatisticamente a relação entre o instrumento de governo do BCB e a inflação como tentativa de responder ao problema rawlsiano: as desigualdades provenientes da execução dessa política pública são justificáveis por um ganho coletivo de preços estáveis? Mais especificamente, emprega-se um modelo de Vetores Autorregressivos (VAR)

7 Instituição encarregada de coordenar o sistema financeiro.

8 Essa sigla significa Sistema Especial de Liquidação e Custódia.

para estimar como a inflação e a SELIC se interrelacionam no tempo, adotando um recorte de 1999 a 2019.⁹

Vale, ainda, ressaltar que o verdadeiro objetivo deste artigo não é compreender a política pública de juros, mas sim avançar no entendimento da obra de Rawls mediante a aplicação de sua abordagem a instituições das quais ele não tratou explicitamente. A teoria formulada pelo filósofo não está livre de controvérsias e, neste sentido, não se está pressupondo, sem ressalvas, que seus princípios de justiça sejam os mais apropriados para discutir ética no âmbito da estrutura social. Em última instância, a proposta é apenas deslocar a filosofia de Rawls de seu lugar de abstração para um caso concreto e demonstrar sua pertinência.

Para fins de organização, o artigo encontra-se dividido em cinco partes, incluindo esta introdução. Na próxima seção, os conceitos de Rawls são explorados com maior detalhe. Subsequentemente, a política de estabilização de preços é descrita com maior profundidade, problematizando-a dentro do contexto brasileiro. Na quarta seção, define-se a metodologia empregada na análise empírica e os resultados estatísticos são apresentados. Por fim, o artigo termina reforçando a compatibilidade entre o trabalho de Rawls e a política pública do BCB e julgando-a conforme seus parâmetros de justiça.

JUSTIÇA COMO EQUIDADE

Quando Rawls mediu os esforços descritos anteriormente para formular sua concepção de justiça social, ele o fez tendo em mente uma estrutura básica da sociedade, que, em seu entendimento, constituiria o objeto da justiça por excelência. Com este termo, o filósofo se refere às instituições basilares que determinam não somente os direitos fundamentais do indivíduo, mas também a distribuição de recursos e oportunidades entre eles. Tomando as repúblicas democráticas modernas como exemplo, têm-se os direitos fundamentais previstos

9 Este trabalho é um desdobramento da dissertação do próprio autor (MARQUES, 2021, no prelo). Reproduzem-se aqui seus resultados empíricos, mas cabe ressaltar que as reflexões rawlsianas contidas neste artigo são inéditas. Outras contribuições provenientes de Marques (2021) serão indicadas quando cabível.

na carta constitucional, a formulação de leis pelos representantes eleitos e, ainda, os mecanismos práticos de sua efetivação. Já os recursos e oportunidades são alocados tanto pelo mercado, quanto pela intervenção do Estado na economia. Por extensão, o objetivo de Rawls era formular uma concepção de justiça que se aplicasse como parâmetro para julgar essa estrutura básica.

OS PRINCÍPIOS DA JUSTIÇA COMO EQUIDADE

À sua concepção particular de justiça, Rawls deu o nome de justiça como equidade, termo este que é bem sugestivo dos dois princípios que lhe compreendem: I) princípio da igualdade e II) princípio da diferença. O primeiro (e prioritário) refere-se à igualdade dos indivíduos no pleno gozo de direitos e liberdades políticas¹⁰. Não obstante, tais direitos e liberdades não podem ser puramente formais, uma vez que os indivíduos devem dispor das condições mínimas para exercê-los na prática. Já o segundo trata-se do princípio da diferença, e é assim denominado por referir-se às desigualdades sociais e econômicas, elegendo critérios segundo os quais tais inequidades possam ser considerados justas ou não justas. Neste sentido, Rawls afirma que uma desigualdade só é eticamente aceitável se: a) todas as posições sociais puderem ser disputadas por todos em condição equitativa de oportunidades; e se: b) a desigualdade puder beneficiar o conjunto da sociedade. O esforço que o filósofo faz para reforçar que direitos e liberdades não sejam meramente formais e para que a desigualdade beneficie a todos, além de ser mediada pela igualdade de oportunidades, expressa o caráter equitativo de sua concepção de justiça, pois não pressupõe uma igualdade absoluta, mas uma desigualdade equilibrada.

No entanto, ainda no que concerne ao princípio da diferença, um problema pode se evidenciar: e se o benefício gerado por certo tipo de desigualdade não favorecer estratos específicos da sociedade? Rawls acreditava que, em se tratando de um sistema justo, é

10 Por exemplo: “direito ao voto e a exercer cargo público; a liberdade de expressão e reunião; a liberdade de consciência e de pensamento; [...] proteção contra a opressão psicológica, a agressão e a mutilação; [...] direito à propriedade pessoal e a proteção contra prisão e detenção arbitrarias” (RAWLS, 1971/2008, p.74).

improvável que a desigualdade não seja naturalmente convertida em qualidade de vida na sociedade como um todo. Nessas circunstâncias, uma maior expectativa de elevação do padrão de vida dos mais favorecidos é sempre acompanhada de maiores expectativas entre os estratos intermediários e menos favorecidos da coletividade (RAWLS, 1971/2008, p. 97-101).

A pressuposição do que Rawls denominava de ligação em cadeia ilustra bem o imaginário de que uma alta da taxa básica de juros possa ser justa, na medida em que assegura o poder de barganha de todos. Isto é, a concentração de renda decorrente dos altos rendimentos dos titulares da dívida pública seria acompanhada por uma redução do nível geral de preços e, assim, tal qual uma reação em cadeia, as clivagens econômicas intermediárias e menos favorecidas seriam beneficiadas. Apesar disso, adverte Rawls, a pressuposição da ligação em cadeia é uma simplificação (Ibid., p.100), dado que os mais desfavorecidos não necessariamente estão melhorando sua posição. Em razão disso, Rawls sugere que princípio da diferença seja pensado sempre a partir do elo mais frágil da cadeia.

O MÉTODO RACIONALISTA DE RAWLS

Ligeiramente, essa concepção de justiça social pode parecer satisfatória do ponto de vista do bem-estar social da coletividade; mas ela também pode parecer arbitrária em um primeiro momento. De fato, seria pouco convincente se ele estacionasse aí e não oferecesse nenhuma explicação de por que esta concepção de justiça deve nortear a conduta coletiva em vez de outras concepções. Mas esta não é uma lacuna em sua obra: se a justiça como equidade deveria reger a conduta social é porque, dadas as condições ideais, sua adoção seria a escolha mais provável entre indivíduos que projetam para si uma sociedade na qual desejam viver bem.

Vale iniciar esta explanação enfatizando que Rawls é um desses pensadores que se identificam pela tradição filosófica do contratualismo. Neste sentido, analogamente a como Hobbes, Locke e Rousseau procederam em suas divagações, Rawls se apropria da ideia de contrato social para explicar ou justificar a emergência de determinada ordem societal. Para os demais pensadores citados, o contrato é

encarado como um acordo estabelecido por indivíduos para superar os inconvenientes da sua condição primitiva de estado de natureza. Sob esta condição, que é anterior ao estado civil, a ausência de um estatuto jurídico gera uma dificuldade em manter a propriedade e a integridade física.

Em Hobbes, por exemplo, a condição de natureza favoreceria uma guerra de todos contra todos: cada indivíduo ou grupo viveria sob a constante ameaça de violência perpetrada por seus pares na busca de seus próprios interesses (HOBBS, 1651/1979). Em Locke, o estado de natureza representa um período histórico da humanidade anterior à sociedade civil no qual a ausência do império da lei impossibilitaria o indivíduo de preservar os direitos que a natureza lhe concedeu: o direito à propriedade, que se constitui pelo tripé da liberdade, da vida e do seu próprio corpo (LOCKE, 1690/1978). Já em Rousseau, o conflito generalizado deriva da propriedade que os homens passam a ter sobre as coisas em dado momento. Esta delimitação da posse se traduziria na riqueza de uns em função da miséria do outro; ou pela dominação de uns em função da servidão de outros (ROUSSEAU, 1755/1978), perpetuando um conflito que só poderia ser remediado pela autoimposição de restrições pela própria comunidade (ROUSSEAU, 1762/1978).

Seu trabalho também faz forte referência a Immanuel Kant, um contratualista menos antigo. Tal filósofo argumentava que, estabelecidas as instituições civis por meio de contrato, as decisões humanas não devem se orientar exclusivamente por seus desejos individuais, pois nem sempre esses impulsos são compatíveis a uma conduta moral. Segundo Kant, para um comportamento ser moral, as ações devem obedecer a imperativos categóricos, que se caracterizam pela obrigação de um indivíduo em se portar da maneira que ele acredita que todos os demais deveriam fazê-lo agir (KANT, 1785 apud ANDRADE, 2001). Recorrendo tão somente à razão, seria possível extrair leis morais *a priori* cuja condução leva o indivíduo ao comportamento moral, mesmo que ao custo eventual de seus interesses pessoais. Esses parâmetros racionais têm, por conseguinte, implicações para se pensar a constituição política de um povo e a atuação de seus legisladores. Já em Rawls, comprometer-se com uma sociedade

justa significa comprometer-se aos princípios de justiça, que correspondem à sua própria leitura dos imperativos categóricos.

Por extensão, esses pensadores encaram o contrato como este acordo mediante o qual os indivíduos decidem viver sob a autoridade das instituições, de modo que se favoreça a segurança jurídica nas relações humanas. Diverso a esta narrativa, no entanto, Rawls não se refere explicitamente a uma passagem do estado de natureza ao estado civil, mas se vale da hipótese lógica de um contrato social para enfatizar a legitimidade de sua própria concepção de justiça. Assim, ele não é caracterizado como um contratualista tradicional.

De fato, Rawls limita-se a propor o exercício mental de se imaginar que tipo de contrato social seria acordado pelos indivíduos se estes fossem ignorantes de suas próprias circunstâncias, caso se encontrassem em uma posição original. Esta posição não é uma realidade empírica, mas um artifício lógico capaz de representar as aspirações da coletividade. Em tal condição hipotética, indivíduos se reuniriam para decidir os princípios que conformariam sua estrutura básica, mas o fariam ignorantes de suas características físicas e de sua futura posição social. Além disso, encontrar-se-iam destituídos de doutrinas abrangentes: preferências filosóficas e religiosas que se aplicam a inúmeros aspectos da vida humana (RAWLS, 2000). Por força desta ocasião, portanto, os contratantes se veriam limitados por um véu de ignorância e, só podendo apelar às suas faculdades racionais inatas, Rawls argumenta que estes indivíduos escolheriam viver em uma sociedade na qual sua posição social ou suas características físicas não comprometessem seu bem-estar e sua perspectiva de crescimento individual. Logo, o princípio da igualdade e o princípio da diferença expressariam essa vontade, e sua aplicação às instituições fundamentais levaria a uma sociedade justa.

A IMPORTÂNCIA DA JUSTIÇA COMO EQUIDADE

A teoria de Rawls possui seus méritos e suas controvérsias. Dentre seus méritos, pode-se apontar seu esforço em propor um padrão de justiça para as sociedades de mercado, as quais, estando organizadas pelas lógicas da eficiência e da racionalidade econômica, fazem surgir externalidades negativas cuja solução demanda intervenção

coletiva. Tomando a obra em seu contexto, Rawls argumenta em favor de uma economia política moral, ressaltando que não adianta construir uma sociedade com alto desempenho econômico e eficiência se isso se dá ao custo da equidade de oportunidades, dos direitos civis e políticos ou do bem-estar das camadas mais desfavorecidas.

Por outro lado, o experimento mental da posição original, que dá sustentação a suas ideias, assenta-se em hipóteses irrealistas. Pressupor que os contratantes, privados de suas doutrinas abrangentes e ignorantes de suas circunstâncias, optariam pelos princípios equitativos, apelando apenas para suas faculdades racionais inatas é realizar um salto que ainda mantém lacunas. Em resposta a críticas desse gênero, por sua vez, Rawls reforça que os contratantes da posição original não se confundem com os indivíduos do mundo real (RAWLS, 2000, p.73-75). Insiste, portanto, no caráter artificial de seu experimento e adiciona que, longe de se tratar de um esforço dileitante, a posição original possui fins práticos: instrumentalizam os cidadãos e seus representantes a balizarem suas decisões em virtude de uma sociedade mais justa (Ibid., p. 69).

Compreendida a teoria de Rawls, cabe descer da abstração ao caso específico: a política pública de estabilização de preços no Brasil.

A POLÍTICA PÚBLICA DE ESTABILIZAÇÃO DE PREÇOS NO BRASIL

TEORIA E PRÁTICA¹¹

Entre suas diversas definições, políticas públicas podem brevemente ser caracterizadas como a atuação do governo sobre a sociedade (MARQUES, 2010). Mais especificamente, podem ser conceituadas como as medidas adotadas pelo Estado com vistas a atender mitigar determinados problemas que ascenderam à agenda política. Por sua vez, o que é considerado ou não um problema que justifique atuação do governo cabe aos próprios formuladores de políticas públicas e à pressão da sociedade civil (SECCHI, 2013). Em alguns casos, as intervenções promovidas pelo Estado podem se aproximar do que

11 Para um detalhamento sobre o uso da taxa de juros como instrumento política pública ver Marques (2021), que se deteve exclusivamente sobre o tema.

seriam bens públicos puros: benefícios de que todos podem gozar ao mesmo tempo, sem rivalidade e sem exclusão de seu consumo, ao contrário dos bens privados (ROSEN e GAYER, 2015). Em outros casos, pode atender prioritariamente a alguns segmentos da sociedade com ou sem prejuízo aos demais. Mas normalmente os serviços prestados pelo governo encontram-se entre esses dois polos.

No debate público, a estabilidade de preços costuma figurar como um serviço público importante, competindo aos governos garanti-lo. De fato, quando os preços aceleram de maneira contínua e generalizada (inflação), a população sente sua qualidade de vida cair, pois sua renda torna-se insuficiente para ter acesso à mesma quantidade de bens e serviços que se tinha anteriormente à aceleração dos preços (VISCECONTI; NEVES, 2000). Por sua vez, esse problema levanta questões distributivas, dado que os setores menos favorecidos da sociedade são os mais prejudicados, além de prejudicar as expectativas dos indivíduos sobre seu poder de barganha futuro, podendo desarticular o desempenho econômico em geral.

O reconhecimento de todos esses aspectos da inflação a consagra como um objeto fundamental de intervenção pública, suscitando diversos debates sobre que tipo de política pública deveria ser formulada para estabilizá-la. Isso leva à proposição de diversos instrumentos governamentais, isto é, de abordagens práticas para conduzir o comportamento coletivo para atender aos objetivos subjacentes (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

No Brasil, desde junho de 1999, a política pública de combate à inflação vem recorrendo primariamente aos chamados instrumentos baseados em preços¹². Tais métodos de estabilização se caracterizam por tornar o crédito mais caro mediante elevação dos juros de curto prazo, com a intenção de desestimular o consumo familiar e aliviar a pressão sobre os preços pelo lado da demanda. No Brasil, a institucionalização dessa estratégia foi reforçada pela adoção de um Regime de Metas de Inflação (RMI), que se trata do comprometimento do poder público em convergir a inflação para metas

12 Essa denominação pode ser encontrada em Haldane (2014) e contrasta com os instrumentos baseados em quantidade, mais relacionados à Teoria Quantitativa da Moeda.

pré-estabelecidas (TRUMAN, 2003). Tal regime pode também ser definido como uma instituição política que orienta o Banco Central a ajustar constantemente sua taxa básica de juros em função de tais metas. Em tese, isso limita a arbitrariedade do órgão, favorecendo a execução esperada da política pública.

O modelo da Curva de Phillips foi um marco importante para esse entendimento. Sua origem remete a um trabalho seminal de William Phillips nos anos 1950, sobre inflação e nível de desemprego no Reino Unido, verificando-se que essas duas variáveis mantinham uma relação inversa. Uma interpretação dessa abordagem prevê que níveis maiores de desemprego estão associados a um menor consumo da população e, por essa razão, o preço de bens e serviços caem para torná-los novamente atrativos à população.

Tal política pública vem, portanto, associada a dois inconvenientes. Primeiramente, juros mais caros não só estão associados a menor consumo, mas simultaneamente a maior desemprego. Portanto, a estabilidade de preços não está isenta de contapartidas, afastando-se de um “almoço grátis” (ANDERSON, 2001). E, mais importante, redistribui renda na medida em que a taxa básica de juros (SELIC) remunera os grandes titulares da dívida pública, gerando iniquidades.

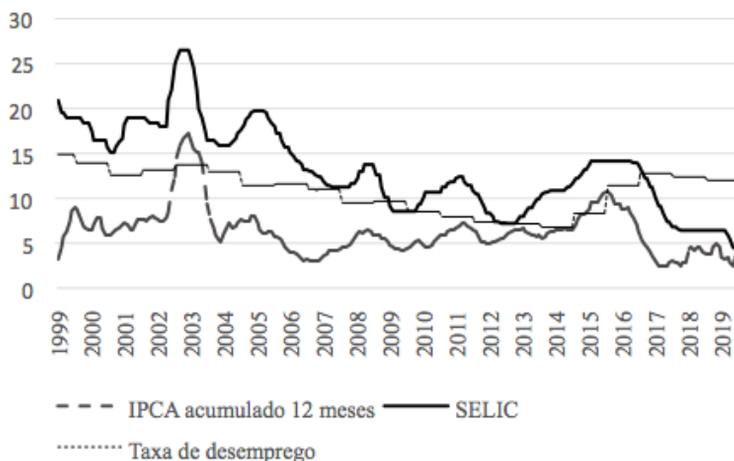
EVOLUÇÃO DAS DECISÕES DO BCB

No Brasil, tais taxas já foram consideravelmente altas, traduzindo-se proporcionalmente em grandes remunerações para os detentores da dívida pública. No gráfico 1, pode-se visualizar a evolução das séries históricas de SELIC, IPCA acumulado de 12 meses e taxa de desemprego de fim de período. Vale notar que, praticamente nos dez primeiros anos de RMI, a taxa básica de juros manteve-se num patamar de 2 dígitos e, quando muito, chegando à ordem de 20%. Com exceção dos dois primeiros anos da série, também é vagamente perceptível que há uma correspondência entre taxa de inflação e juros ao longo do tempo: os picos de inflação e juros convergem em diversos momentos, ainda que não esteja claro se o nível de preços aumenta em decorrência da SELIC ou vice-versa.

Resende (2017) argumenta que o patamar caracteristicamente alto da taxa básica de juros, no Brasil, é difícil de ser justificado,

especialmente levando em consideração o elevado nível de desemprego nos últimos anos. De fato, desde 2015, o desemprego vem subindo quase que continuamente, enquanto que a SELIC permaneceu alta durante muitos meses até atingir os valores relativamente baixos de 2019. Beluzzo e Galípolo (2017) também fazem observações contundentes sobre a condução da política pública de juros em 2015. Embora o nível geral estivesse aumentando à época, a inflação não era de demanda, pois o nível de atividade econômica estava reduzindo. A despeito disso, o BCB realizou aumentos consecutivos da SELIC desde 2013, até atingir o patamar nominal mais alto da década (14,25%). Por sua vez, Carvalho (2018) constata que o aumento expressivo da inflação entre 2014 e 2015 decorreu, em grande parte, da elevação de preços administrados que haviam sido represados no primeiro mandato de Dilma Rouseff. No entanto, esses preços não são sensíveis à política de juros do BCB, pois são definidos pelo Estado e não pela iniciativa privada.

Gráfico 1. Séries temporais de IPCA acumulado, SELIC e taxa de desemprego de fim de ano (jun/1999-dez/2019)



Fonte: Reprodução de Marques (2021, p.64)

QUEM LUCRA COM JUROS ALTOS

Retornando ao princípio da diferença de Rawls, pode-se argumentar que essas altas taxas de juros podem beneficiar os membros de fundos de previdência, dentre os quais pode haver grupos desfavorecidos. Uma vez que alguns desses fundos, de fato, adquirem títulos públicos para financiar seus serviços, todos os associados seriam contemplados com um rendimento mais alto e, portanto, o efeito redistributivo dos juros altos seria perfeitamente justo. No entanto, a participação proporcional desse empreendimento na posse da dívida pública não é tão alta como se pode supor.

No gráfico 2, isso pode ser ilustrado ao se analisar como evoluíram as médias anuais de participação de quatro segmentos sociais na posse de títulos¹³. Por um lado, é possível constatar que a participação dos fundos previdenciários brasileiros aumentou continuamente desde 2007, estabilizando-se nos últimos três anos. Se em 2010, em média, os serviços previdenciários foram responsáveis por 15% da detenção de títulos, esse valor agora se encontra em 25%, sugerindo que a posse da dívida tornou-se mais acessível a setores populares. Por outro lado, fundos de investimento lideram a participação na dívida, após se recuperarem de um período de redução constante na compra dos títulos (2011-2015). Portanto, a maior fatia do rendimento da dívida pública não é assimilada por quem é sócio de fundos previdenciários, mas por investidores do mercado financeiro.

Em seu turno, instituições financeiras apresentaram uma perda considerável de participação. Entre 2007 e 2015, destacavam-se como os maiores compradores de títulos da dívida, mas em 2019 sua colocação caiu para terceiro lugar em termos nominais. Já a compra de títulos por não residentes aumentou significativamente desde o início do recorte temporal: saindo 3% e alcançando seu pico de 20% em 2015. A partir de 2016, tal participação se reduz, o que ocorre de maneira simultânea aos cortes consecutivos na SELIC durante os últimos anos. Não compete ao presente artigo testar tal suposição, porém, pode-se conjecturar que tais estrangeiros migraram seu investimento na dívida pública brasileira para países em que a remuneração dos títulos estivesse mais favorável. Ainda assim, o percentual

13 Refere-se apenas à Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi).

de detenção por não residentes permanece em dois dígitos.

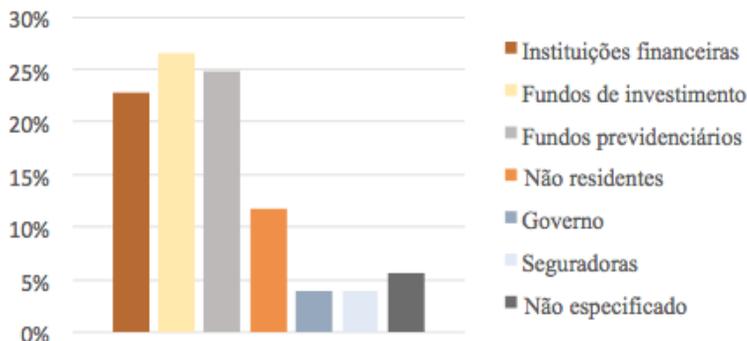
Gráfico 2. Participação anual média dos maiores detentores de títulos públicos federais (2007-2019)



Fonte: elaboração própria com dados do Relatório Mensal da Dívida (Tesouro Transparente).

Já no gráfico 3, compara-se a participação média de todos os segmentos detentores de títulos públicos para o ano de 2019. Além dos quatro setores mencionados anteriormente, o governo e as seguradoras detêm, cada qual, 4% da dívida; enquanto o restante não especificado detém 6%. Tem-se, portanto, que os fundos previdenciários brasileiros mantêm posse de 25% contra 75% de outras entidades, evidenciando a redistribuição desigual de quem é mais bem servido pela remuneração da taxa básica de juros.

Gráfico 3. Participação média de todos os detentores de títulos públicos em 2019



Fonte: elaboração própria com dados do Relatório Mensal da Dívida (Tesouro Transparente).

Mas como foi salientado pelo próprio Rawls, a desigualdade por si só não é um problema. A injustiça se faz observar quando inequidade não beneficia as camadas mais desfavorecidas economicamente da sociedade. Diante disso, levanta-se a seguinte provocação: tais desigualdades justificam a suposta estabilização da inflação que o aumento da taxa básica de juros provoca? Para responder essa pergunta, cabe inicialmente verificar se essas duas variáveis covariam em direção oposta, isto é, se uma taxa SELIC mais alta corresponde a uma taxa de inflação mais baixa.

EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE TAXA BÁSICA DE JUROS E INFLAÇÃO NO BRASIL

METODOLOGIA E DADOS

Para encontrar evidências sobre a relação entre política de estabilização de preços e inflação, utilizou-se de um modelo de Vetores Autorregressivos simples. Esse é um procedimento de análise de séries temporais que permite captar a interdependência entre dois indicadores cuja variação seja essencialmente histórica. Por essa

mesma razão, o VAR não identifica a influência causal de uma variável exógena sobre uma variável endógena como é típico em alguns modelos de regressão. De fato, a própria distinção entre indicadores exógenos e endógenos desaparece em tal metodologia (GUJARATI e PORTER, 2011). Assim, este trabalho limita-se a testar a seguinte hipótese:

= A taxa básica de juros e a taxa de inflação covariam inversamente ao longo do tempo

Essa estratégia é também caracterizada por dois aspectos principais: análise autorregressiva e análise vetorial. O primeiro refere-se à capacidade do modelo em estimar como os valores correntes das séries históricas são condicionados por seus valores defasados no tempo (*lags*), isto é, por sua própria história. Quanto ao segundo aspecto, o VAR também estima como as variáveis se afetam mutuamente através dos valores atrasados de cada uma. Tais características são fundamentais para compreender a política pública do BCB, dado que sua execução não tem efeitos imediatos, mas sim defasados. Por essa mesma razão, a quantidade de atrasos a serem incluídas na análise precisa ser parcimoniosa, evitando-se que se incluam *lags* em excesso, sobrecarregando o modelo. A quantidade de atrasos escolhida para os propósitos desse artigo foram 2 meses, conforme recomendado pelo Critério de Informação Bayesiano (SBIC).

Ainda, os indicadores utilizados na análise foram o Índice Geral de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) mensal e a própria taxa SELIC. O IPCA utilizado cobre apenas itens livres, excluindo preços administrados pelo governo, e foi coletado no portal de dados abertos do Banco Central do Brasil. Já os dados para a SELIC foram disponibilizados pelo Bank for International Settlements (BIS), mas precisaram de passar pelo tratamento da primeira diferença, tendo em vista que a série possui uma tendência de decrescimento que enviesaria os resultados¹⁴. Empregaram-se dados de junho de 1999 a dezembro de 2019, mas a interpretação dos resultados, a rigor, exclui

14 A existência de tendência não foi rejeitada pelo teste de Dickey-Fuller Aumentado e pelo teste de Phillips-Perron aos níveis de 99% e 90% de confiança, respectivamente. Esses resultados podem ser requisitados diretamente ao autor ou podem ser obtidos executando seus códigos de análise de dados.

os dois primeiros meses em decorrência das duas defasagens. O recorte justifica-se pelo fato de o RMI ter sido adotado no início deste intervalo histórico.

As duas equações abaixo compõem o modelo estimado:

[1]

[2]

A primeira indica que a inflação (π) em um ponto específico no tempo (t) é condicionada pela inflação dos dois meses anteriores (π_{t-1} e π_{t-2}) e pela taxa básica de juros (j) também de dois períodos regressivos (j_{t-1} e j_{t-2}). A notação γ representa a constante, ou seja, o valor estimado de se os demais termos da equação fossem iguais a zero. Por sua vez, ε indica o termo de erro, sendo mensurado a partir da distância entre os valores preditos pelo modelo e os valores reais da série temporal. Os coeficientes alfa (α) e beta (β) estimam os efeitos defasados sobre o nível geral de preços corrente.

A segunda equação segue a mesma lógica, mas pelo lado inverso do modelo: pela taxa básica de juros (j).

ANÁLISE EMPÍRICA

Conforme os resultados apresentados na tabela 1, não se encontram evidências para a hipótese () de que o instrumento de política de estabilização de preços do BCB, a saber, a taxa SELIC, esteja inversamente relacionada à taxa de inflação. Pelo contrário, a primeira coluna sugere que o aumento unitário defasado da taxa básica de juros está associada a uma pressão inflacionária de 0,10% nos preços correntes. Também se pode destacar que o IPCA é notoriamente influenciado pelo seu próprio passado (no patamar de 0,70%).

Já na segunda coluna, estima-se que o BCB reage a um aumento da inflação incrementando a SELIC em 0,30% em relação ao mês anterior. Mas a resposta da instituição a mudanças no IPCA de dois meses anteriores não foi estatisticamente significativa sequer a 90% de confiança. Finalmente, a autoridade monetária costuma elevar a taxa de juros a um aumento dela mesma no passado. Isso sugere uma tradição contracionista por parte da instituição do BCB e de seus quadros técnicos, uma vez que se costuma sustentar os aumentos na taxa SELIC.

Tabela 1. Estimação do modelo VAR (ago/1999-dez/2019)

Estimadores		
	0,21*** (0,034)	-0,17*** (0,053)
	0,70*** (0,066)	0,42*** (0,102)
	-0,11* (0,068)	-0,12 (0,105)
	0,10** (0,040)	0,30*** (0,062)
	0 (0,037)	0,26*** (0,058)
R ²	0,47	0,40
Observações	245	245

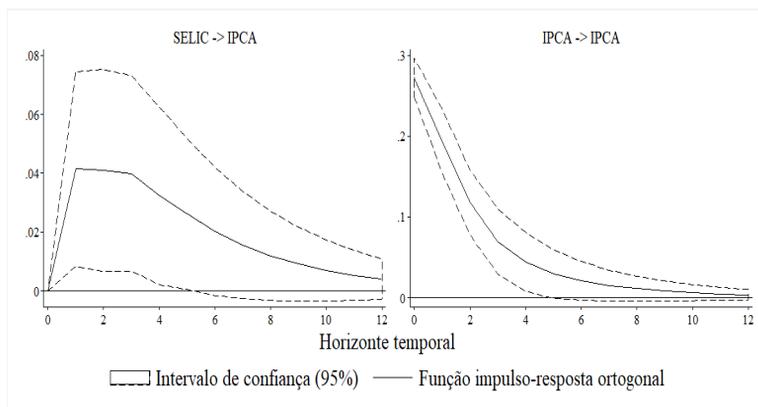
Fonte: Reprodução parcial de Marques (2021, p.66).

Nota: * p-valor < 0,1; ** p-valor < 0,05; *** p-valor < 0,01. Erro-padrão entre parênteses.

Adicionalmente, o par de gráficos 4 apresenta resultados de pós-estimação sobre a relação entre IPCA e SELIC através de funções impulso-resposta. Mediante esse procedimento, estima-se como o comportamento da taxa de inflação reage a um aumento brusco de si mesmo e da SELIC em um horizonte de previsão de 12 meses a frente. Conforme o gráfico esquerdo, prevê-se que o nível geral de preços elevar-se-ia em 0,04% um mês após um choque brusco da SELIC. No entanto, esse efeito dissipa-se em pouco mais de quatro meses, como pode ser observado pelo fato de que o intervalo de confiança tangencia o valor nulo a partir do quinto mês. Ainda, é de destacar que as bandas desse intervalo são bastante largas, indicando imprecisão na relação entre as duas séries. Já no gráfico à direita, tem-se que o IPCA eleva-se imediatamente a uma pressão de si mesmo. A

absorção desse efeito também parece durar aproximadamente quatro meses, indicando uma persistência do nível geral de preços ao longo do tempo.

Gráfico 4. Funções impulso-resposta do IPCA para uma previsão de 12 meses



Fonte: Reprodução de Marques (2021, p.67).

Mais uma vez, tais resultados não favorecem a suposição de que a política do BCB apresente um bom desempenho em manter a inflação em patamar estável. Pelo contrário, a inflação é, em grande medida, condicionada por si mesma, e apresenta uma covariação positiva com as decisões da instituição de regulação financeira em aumentar a SELIC. Mas também vale fazer algumas ressalvas a respeito da metodologia utilizada.

Apesar de VAR simples ser considerado muito útil para análise de políticas públicas (GUJARATI e PORTER, 2011), trata-se de um procedimento estatístico muito limitado. Runkle (1987) menciona a vantagem dos modelos VAR em não impor muitas restrições teóricas na sua construção, porém ressalta que as previsões realizadas com seus resultados guardam grande imprecisão, como evidenciado por intervalos de confiança muitas vezes largos. De todo modo, a estimação aqui realizada não tem grandes pretensões metodológicas que não servir de apoio para discutir a teoria de Rawls levando em

consideração assuntos não trabalhados diretamente pelo filósofo.

CONCLUSÃO

O veredicto deste artigo é de que a execução da política pública de estabilização de preços, no Brasil, é injusta, por não estar em conformidade com o princípio da diferença na teoria moral de Rawls. Segundo sua concepção de justiça como equidade, a existência das desigualdades só pode ser justificada quando aumentam o bem-estar da coletividade. Não podendo, no entanto, toda a coletividade ser beneficiada, ao menos os mais desfavorecidos deveriam ter melhorias em sua qualidade de vida. A política do BCB, por outro lado, não atende a essas condições.

Primeiramente, não há evidências de que a utilização da taxa SELIC, como instrumento dessa política pública, favoreça uma estabilidade de preços que beneficie a todos. Em segundo lugar, como grande parte da dívida pública é remunerada pela taxa básica de juros, essa intervenção do governo estimula uma redistribuição desigual de recursos. Isso pode ser atestado pelo fato de boa parte dos títulos da dívida estarem sob posse de investidores, de instituições financeiras e de estrangeiros. Em terceiro lugar, a SELIC apresentou valores caracteristicamente altos ao longo da história recente, convertendo-se, portanto, em uma quantia de remuneração considerável a esses segmentos. Logo, nem a coletividade como um todo, nem os estratos mais desfavorecidos são beneficiados com a política do BCB.

Vale reiterar que este artigo é menos sobre essa intervenção do governo em si do que sobre a teoria de Rawls. Este artigo trata-se da tentativa, ao que tudo indica satisfatória, de ampliar o leque de aplicabilidade da teoria rawlsiana sobre temas que não lhe competiram à época. Embora a teoria de Rawls tenha sido elaborada para tratar de temas muito gerais e tradicionais da filosofia política, o exercício aqui empreendido demonstra que sua obra permanece pertinente para tratar de instituições contemporâneas. Longe de encerrar-se em puro diletantismo, esse empreendimento também possui uma importância prática, pois a formulação e a execução de políticas públicas esbarram constanemente em dilemas éticos, exigindo que os representantes eleitos democraticamente e a sociedade civil possam

julgar adequadamente as decisões tomadas em âmbito público. O arcabouço ralwsiano de justiça surge, então, como uma alternativa viável para que se formem tais julgamento sobre as instituições, tendo em vista o avanço de uma sociedade efetivamente justa.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, L. The implications of institutional design for macroeconomic performance: reassessing the claims of consensus democracy. *Comparative political studies*, v. 34, n. 4, p. 429-452, 2001.

ANDRADE, R. C. Kant: a liberdade o indivíduo e a república. In: WEFFORT, F (Org.). *Os clássicos da política – Volume 2*. São Paulo: Editora Ática, 2001.

BELLUZZO, L. G.; GALÍPOLO, B. *Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

CARVALHO, L. *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. Rio de Janeiro: Travessa, 2018.

HALDANE, A. Macroprudential policy in prospect. In: AKERLOF, G.; BLANCHARD, O.; ROMER, D.; STIGLITZ, J (Orgs.). *What have we learned? Macroeconomic policy after the crisis*. Cambridge: The MIT Press, 2014.

HOBBS, T. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1651/1979. Coleção Os Pensadores.

LOCKE, J. Segundo tratado sobre o governo. Tradução de Ampar Aiex e E. Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1690/1978. Coleção Os Pensadores.

MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In:

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 23-46.

MARQUES, P. C. S. *A taxa de juros como instrumento de política pública: análise de sua consistência para a estabilidade de preços no Brasil (1999-2019)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. No prelo.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MITCHELL, W. C.; SIMMONS, R. T. Falhas de mercado e intervenção do governo: a visão de bem-estar social a partir da economia. In: *Para além da política: mercados, bem-estar social e o fracasso da burocracia*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003. p. 31-68.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista da Administração Pública*, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.

RAWLS, J. B. *Uma teoria da justiça*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1971/2008.

RAWLS, J. B. *O liberalismo político*. São Paulo: Editora Ática, 2000.

RAWLS, J. B. Preface for the revised edition. In: RAWLS, J. B. *A theory of justice*. Cambridge: The Belknap Press, 1999.

RESENDE, A. L. *Juros, moeda e ortodoxia: teorias monetárias e controvérsias políticas*. São Paulo: Portfolio Penguin, 2017.

ROSEN, H. S.; GAYER, T. *Finanças públicas*. 10. ed. Porto Alegre: AMGH.

ROUSSEAU, J-J. *Do contrato social*. Tradução de Lourdes Santos Machado. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1762/1978. Coleção Os Pensadores.

ROUSSEAU, J-J. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Tradução de Lourdes Santos Machado. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1755/1978. Coleção Os Pensadores.

RUNKLE, D, E. Vector autoregressions and reality. *Journal of Business & Economic Statistics*, v. 5, n. 4, p. 437-442, 1987.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TRUMAN, E. M. *Inflation targeting in the world economy*. Washington, DC: Institute for International Economics, 2003.

VICECONTI, P. E. V.; NEVES, S. *Introdução à Economia*. 4. ed. São Paulo: Frase Editora, 2000.

| SOBRE OS ORGANIZADORES

Pedro Nascimento,

Doutorando em Ciência Política (UFPE). Mestre em Ciência Política (UFCG). Bacharel em Ciências Sociais (UFCG). Escritor do livro “Política Em Debate Por Um universitário Operandi” (2015). Organizador e Escritor dos livros “Educação Política: Conhecer Para Participar” (2019) e “Democracia Conectada e Governança Eleitoral” (2020). Membro do Grupo de Pesquisa “Instituições, Políticas e Governo” (UFPE). Membro do Grupo de pesquisa “Corrupção Pública e Instituições Políticas” (UFCG). Membro do Grupo de Pesquisa “Cidades Transparentes” (PUC/SP). Ministra palestra com temática voltada para educação política, democracia, transparência e instituições políticas.

Ana Tereza Duarte de Lima de Barros,

Doutoranda e Mestre em Ciência Política (UFPE). Pesquisadora do PRAETOR - Grupo de estudos sobre Poder Judiciário, Política e Sociedade (UFPE) e do UDATA - Laboratório de Pesquisas Empíricas em Direito (Unicap). Foi Professora Mestre nos centros universitários Uninassau, Unibra (Recife-PE) e Facal (Limoeiro-PE). Possui graduação em Direito (Unicap), com período sanduíche na Universidade de Salamanca (Espanha).

| SOBRE OS AUTORES

Adriana Maria Gomes Nascimento Leite,

Mestre em Gestão de Saúde Pública pela FIOCRUZ, 2014. Especialista em Gestão de Sistemas e Serviços de Saúde pela FIOCRUZ, 2009. Especialista em Auditoria de Sistemas de Saúde pela Estácio de Sá, em 2004. Graduada em enfermagem pela UPE em 1996. Analista de Saúde da SES, tendo atuado por 22 anos em hospital de grande porte da RMR. Enfermeira da Estratégia de Saúde da Família por 7 anos, em 3 municípios. Auditora das Contas Públicas para Área de Saúde do TCE-PE, desde 2006. Assessora Técnica da Coordenadoria de Controle Externo da CCE, de 2019 a 2021. Gerente da Gerência de Saúde do TCE-PE, a partir de janeiro de 2022.

Adriano Souza Araújo,

Advogado. Especialização em Direito da Propriedade Intelectual pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC/RJ. Servidor público com atuação no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE/PE. Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira,

Doutorando em Sociologia (UFC), Mestre em Ciência Política (UFCEG), Mestre em Ciências Sociais (UFCEG), Bacharel em Direito (UEPB) e Bacharelado em Ciências Sociais (UFCEG). Pesquisador vinculado ao Laboratório de Estudos sobre Conflitualidade e Violência – COVIO (CNPq/UECE). Membro do Grupo de Estudos em

Sociabilidades e Conflitos Contemporâneos – SOCIATOS (CNPq/UFCEG).

Ana Tereza Duarte,

Doutoranda e Mestre em Ciência Política (UFPE). Pesquisadora do PRAETOR - Grupo de estudos sobre Poder Judiciário, Política e Sociedade (UFPE) e do UDATA - Laboratório de Pesquisas Empíricas em Direito (Unicap). Foi Professora Mestre nos centros universitários Uninassau, Unibra (Recife-PE) e Facal (Limoeiro-PE). Possui graduação em Direito (Unicap), com período sanduíche na Universidade de Salamanca (Espanha).

Anderson Henrique,

Doutorando, mestre e graduado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Integrante dos grupos de pesquisa Estado, Governo e Políticas Públicas e Métodos de Pesquisa em Ciência Política, ambos da UFPE, e bolsista da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE).

Bárbara Maia Lima Madeira Pontes,

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Mestre em Estudos Urbanos e Regionais na linha de pesquisa Estado e Políticas públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e graduada em Economia pela mesma universidade. Tem como foco principal de pesquisa políticas públicas, com ênfase em redes de políticas públicas e teorias de difusão de políticas públicas, além de pesquisas sobre federalismo brasileiro e estadunidense e burocracias estatais.

David Viana de Oliveira,

Formado em Engenharia de Teleinformática pela Universidade Federal do Ceará - UFC/CE. Pós-Graduado em Direito Tributário. Atua como Analista de Controle Externo na Gerência de Auditoria da Saúde (GSAU) no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE/PE.

Débora Duque,

Ph. D. student em Ciência Política pela University of Pittsburgh (Pitt) e graduada em Ciência Política pela UFPE.

Eliana Maria de Paula,

Cirurgiã Dentista. Graduada pela USP em 2001. Especialista em Periodontia e Reabilitação Oral pela USP. Mestranda em Saúde Pública. Auditora do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Ernani Carvalho,

Doutor em Ciência Política (USP). Professor Associado e Coordenador do Programa de Políticas Públicas da UFPE.

Juliana F. Serraglioni Pasini,

Doutora em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2016). Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2012). Possui graduação em Pedagogia pela Faculdade Dinâmica das Cataratas (2005). Atualmente é Professora Visitante do Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História, ILAACH, na Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA. Atuou como técnica no Núcleo Regional de Educação - SEED/PR. Possui experiência como professora da Educação Básica, Coordenação Pedagógica, além de Docente no Ensino Superior e coordenadora de cursos de pós-graduação em Educação. Atuando principalmente nos seguintes temas: políticas de formação docente e de avaliação em larga escala, gestão escolar, altas habilidades/superdotação, tecnologias na educação e necessidades alimentares especiais no contexto escolar.

Juliana Pacífico Cabral,

Graduada em Administração de Empresas, com ênfase em Marketing (FIR), Gerente de Desenvolvimento Institucional (SEPLAG).

Julio Ascarrunz,

Graduado em Ciência Política pela Universidad Mayor de San Andrés (UMSA, Bolívia) com pós-graduação em Estudos Eleitorais

pela Universidad Nacional de San Martín (UNSAM, Argentina).

Luciene Soares Herculano,

Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e pós-graduada em Política e Relações Internacionais pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP/SP). Nesta mesma instituição concluiu especialização em Gestão Pública. É graduada em Jornalismo pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) e em Rádio e TV pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Assim como no Mestrado, no Doutorado é bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Integra o Núcleo de Pesquisa em Política e Relações Internacionais (NEPI) da UFPE.

Marayza Alves Medeiros,

Mestra em Desenvolvimento Regional (UEPB). Mestranda em Ciência Política (UFCEG) e Bacharela em Direito (UNIFACISA).

Marcelo Victor Barbosa Xavier,

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas de Pernambuco, tendo atuado anteriormente no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Formado pela Universidade de Pernambuco em Administração de Empresas, pós-graduado em Gestão Orçamentária e Financeira do Setor Público.

Marjorie Correia,

Mestre em Contabilidade (UFPE) e Bacharel em Ciências Contábeis (UFPE).

Mariana Batista,

Doutora em Ciência Política (UFPE) e Professora de Ciência Política (UFPE).

Mariana Siqueira Vilela,

Contadora, Doutoranda no programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco.

Maurício Assuero Lima de Freitas,

Formação em matemática e economia, mestrado e doutorado em economia, com interesse em métodos quantitativos aplicados. Professor de graduação de Ciências Atuariais e da pós-graduação em Ciências Contábeis e Políticas Públicas, ambas na UFPE.

Michele Fernandez,

Pesquisadora do Instituto de Ciência Política da UnB, pesquisadora do NEB/FGV e pesquisadora-colaboradora do Instituto Aggeu Magalhães/Fiocruz.

Nathalia Camelo de Castro,

Especialista em Administração Pública e Gerência de Cidades (UNINTER), Especialista em Motricidade Oral com Enfoque em Fonoaudiologia Neonatal (CEPEF), Especialista em Motricidade Oral com Enfoque Hospitalar (CEFAC). Graduada em Fonoaudiologia (UNICAP).

Nelson D. Cardozo,

Cientista político e Mestre em Administração Pública (Universidad de Buenos Aires). Especialista em teoria das políticas públicas, previdência social nos países do Cone Sul, e história e desenvolvimento da administração pública na América Latina. Professor e pesquisador na Universidad de Buenos Aires (UBA) e na Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Co-coordenador do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas Comparadas da Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP) e co-editor do livro *Policy Analysis in Argentina* (Bristol University Press, 2023).

Pedro Marques,

Doutorando no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da

Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba e Graduado em Ciências Sociais.

Pedro Nascimento,

Doutorando em Ciência Política (UFPE). Mestre em Ciência Política (UFPE). Bacharel em Ciências Sociais (UFPE). Escritor do livro “Política Em Debate Por Um universitário Operandi” (2015). Organizador e Escritor dos livros “Educação Política: Conhecer Para Participar” (2019) e “Democracia Conectada e Governança Eleitoral” (2020). Membro do Grupo de Pesquisa “Instituições, Políticas e Governo” (UFPE). Membro do Grupo de pesquisa “Corrupção Pública e Instituições Políticas” (UFPE). Membro do Grupo de Pesquisa “Cidades Transparentes” (PUC/SP). Ministra palestra com temática voltada para educação política, democracia, transparência e instituições políticas.

Valquíria Maria F. Benevides de S. Leão,

Graduação e Mestrado em Administração de Empresas pela UFPE
Auditora de Controle Externo do TCE/PE.

Virgínia Rocha,

Doutora, Mestre e Graduada em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Foi pesquisadora visitante na Universidade de Oxford, no Latin American Centre, durante o Doutorado (2018/2019). Foi pesquisadora assistente em projetos de Oxford, do EGAP e do Norwegian Institute for Urban and Regional Research. É membro do Grupo de Pesquisa “Instituições, Políticas e Governo” (DCP/UFPE) e da Red De Politólogas. Trabalha nas áreas de Instituições Políticas e Políticas Públicas, com foco nos temas de Transparência no Governo, Accountability, Corrupção, Dinastias Políticas, Métodos Qualitativos e Avaliação de Políticas Públicas e Programas Sociais.

Sobre o livro

Projeto gráfico Erick Ferreira Cabral

Capa Pedro Nascimento

Mancha Gráfica 10,5 x 16,7 cm

Tipologias utilizadas Adobe Garamond Pro 11/13,2 pt

A coletânea “Ciência Política: uma proposta educativa”, surge com objetivo contribuir com a disseminação do conhecimento, através de artigos produzidos inicialmente dentro do âmbito acadêmico. Nossa proposta é promover o diálogo entre universidade e sociedade, reduzindo as barreiras na comunicação entre especialistas e cidadãos, fomentando a educação política da população.

Pedro Nascimento
Ana Tereza Duarte Lima de Barros

Este livro é um convite para que possamos estabelecer uma nova fase nos estudos de políticas públicas no Brasil.

Michelle Fernandez

Nesta obra, organizada com afincio, temos um excelente painel de oportunidade para o conhecimento deste campo de estudo que vem se tornando cada vez mais importante, sobretudo em regiões como a América Latina que Estado, por vezes, é capturado por interesses de grupos.

Ernani de Carvalho

