

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

MGI

Analista Técnico Administrativo

CNU - Bloco 5 – Administração

SUMÁRIO

CONHECIMENTOS GERAIS	13
■ DESAFIOS DO ESTADO DE DIREITO: DEMOCRACIA E CIDADANIA	13
■ FORMAÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	13
■ CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE 1988: DIREITOS FUNDAMENTAIS, SOCIAIS E POLÍTICOS.....	15
■ CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	48
■ RELAÇÕES ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO E OS DESAFIOS DA GOVERNABILIDADE.....	50
■ JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	51
■ CAPACIDADES ESTATAIS E DEMOCRACIA.....	54
■ EFETIVAÇÃO E REPARAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: DEMANDAS SOCIAIS HISTÓRICAS, AUTORITARISMO, VIOLÊNCIA DE ESTADO, MEMÓRIA, VERDADE E JUSTIÇA	56
■ POLÍTICAS PÚBLICAS: FUNDAMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CONCEITOS E TIPOLOGIAS	58
■ CICLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AGENDA, FORMULAÇÃO, PROCESSOS DECISÓRIOS, IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	59
■ LEVANTAMENTO, SISTEMATIZAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS E DE INDICADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	62
■ FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E SISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	64
■ INTERSETORIALIDADE E TRANSVERSALIDADE	65
■ TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E SEUS IMPACTOS NA SOCIEDADE E NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	65
■ ÉTICA E INTEGRIDADE	69
■ PRINCÍPIOS E VALORES ÉTICOS DO SERVIÇO PÚBLICO, SEUS DIREITOS E DEVERES	70
■ GOVERNANÇA PÚBLICA E SISTEMAS DE GOVERNANÇA.....	72
■ TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO	74

■ DIVERSIDADE E INCLUSÃO NA SOCIEDADE: DIVERSIDADE DE SEXO, GÊNERO, SEXUALIDADE E DIVERSIDADE ÉTNICO-RACIAL	76
DIVERSIDADE CULTURAL	79
■ DESAFIOS SOCIOPOLÍTICOS DA INCLUSÃO DE GRUPOS VULNERABILIZADOS.....	80
CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	80
IDOSOS	81
LGBTQIA+	81
PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS	83
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA.....	83
POVOS INDÍGENAS.....	84
COMUNIDADES QUILOMBOLAS E DEMAIS MINORIAS SOCIAIS.....	85
■ DESIGUALDADES E INTERSECCIONALIDADES	88
■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	89
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E NORMAS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	89
■ EVOLUÇÃO DAS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO E DO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	96
■ SISTEMAS ESTRUTURANTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	98
■ FUNDAMENTOS DAS FINANÇAS PÚBLICAS, TRIBUTAÇÃO E PLANEJAMENTO-ORÇAMENTO (PLANO PLURIANUAL, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL).....	100
■ TRABALHO E TECNOLOGIA	108
EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E USO DE NOVAS TECNOLOGIAS	109
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, AUTOMAÇÃO E PRODUTIVIDADE NO SETOR PÚBLICO	110
LIMITAÇÕES, RISCOS E PROBLEMAS ASSOCIADOS AO USO DAS NOVAS TECNOLOGIAS NO SETOR PÚBLICO	111
EIXO TEMÁTICO 1 – GESTÃO GOVERNAMENTAL E GOVERNANÇA PÚBLICA ESTRATÉGIA, PESSOAS, PROJETOS E PROCESSOS.....	
■ PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA.....	117
CONCEITOS	117
PRINCÍPIOS	117
ETAPAS, MÉTODOS E FERRAMENTAS	117

NÍVEIS.....	118
ESTABELECIMENTO DE OBJETIVOS E METAS ORGANIZACIONAIS.....	118
ANÁLISE DE AMBIENTES E CENÁRIOS E SEUS DIFERENTES INSTRUMENTOS E MATRIZES.....	119
MÉTODOS DE ELABORAÇÃO DE MAPAS ESTRATÉGICOS E PLANOS DE AÇÃO.....	119
IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS	120
FERRAMENTAS DE GESTÃO.....	121
INDICADORES DE DESEMPENHO	125
Conceito, Formulação e Análise	127
■ GESTÃO DE PESSOAS	128
EVOLUÇÃO E FUNÇÕES DA GESTÃO DE PESSOAS.....	128
RECRUTAMENTO	131
SELEÇÃO.....	133
GESTÃO DO DESEMPENHO	136
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	137
ENTREGA POR RESULTADOS	139
VALORIZAÇÃO	140
SISTEMAS DE RECOMPENSAS E RESPONSABILIZAÇÃO	140
GESTÃO POR COMPETÊNCIAS	140
CLIMA E CULTURA ORGANIZACIONAL.....	146
LIDERANÇA; ESTILOS DE LIDERANÇA E SITUAÇÕES DE TRABALHO.....	149
TEORIAS DA MOTIVAÇÃO	149
NEGOCIAÇÃO E GESTÃO DE CONFLITOS	150
TENDÊNCIAS DO FUTURO DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO	152
Potencialidades e Riscos do Uso da Inteligência Artificial	152
■ GESTÃO DE PROJETOS	152
CONCEITOS BÁSICOS	152
GERENCIAMENTO DA INTEGRAÇÃO, DO ESCOPO, DO TEMPO, DE CUSTOS, DA QUALIDADE, DE RECURSOS HUMANOS, DE COMUNICAÇÕES, DE RISCOS, DE AQUISIÇÕES E DE PARTES INTERESSADAS	153
EXEMPLOS DE APLICAÇÃO DA GESTÃO DE PROJETOS	153
■ METODOLOGIAS ÁGEIS.....	154

■ GESTÃO DE PROCESSOS	161
CONCEITOS DA ABORDAGEM POR PROCESSOS	161
TÉCNICAS DE MAPEAMENTO, ANÁLISE E MELHORIA DE PROCESSOS.....	163
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E AUTOMAÇÃO DE PROCESSOS: POTENCIALIDADES E RISCOS.....	165
EIXO TEMÁTICO 2 - GESTÃO GOVERNAMENTAL E GOVERNANÇA PÚBLICA: RISCOS, INOVAÇÃO, PARTICIPAÇÃO, COORDENAÇÃO E PATRIMÔNIO.....	
169	
■ GESTÃO DE RISCOS	169
PRINCÍPIOS, OBJETIVOS, TÉCNICAS, INTEGRAÇÃO AO PLANEJAMENTO	169
BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO DE RISCOS	171
CONTROLES INTERNO E EXTERNO.....	176
■ INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA.....	178
TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DO ESTADO	178
GOVERNO ELETRÔNICO	179
TRABALHO NO SETOR PÚBLICO E USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: POTENCIALIDADES E RISCOS.....	182
■ PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DE GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	184
CONSELHOS, CONFERÊNCIAS, AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, CONSULTAS PÚBLICAS, PPA PARTICIPATIVO, ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E OUTROS MECANISMOS	184
CONTROLE SOCIAL	190
PARCERIAS ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE	193
■ MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.....	196
INSTRUMENTOS E TERMOS DE FOMENTO E COLABORAÇÃO.....	196
■ ARTICULAÇÃO VERSUS A FRAGMENTAÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS.....	209
DIMENSÕES DA COORDENAÇÃO: INTRAGOVERNAMENTAL, INTERGOVERNAMENTAL E GOVERNO-SOCIEDADE.....	211
COORDENAÇÃO EXECUTIVA E NÚCLEO DE GOVERNO	213
■ ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS MATERIAIS E PATRIMONIAIS.....	215
O PATRIMÔNIO DAS EMPRESAS E ÓRGÃOS PÚBLICOS	215
CONCEITUAÇÃO DE MATERIAL E PATRIMÔNIO.....	217
GESTÃO DE CADEIA DE SUPRIMENTOS	218

LOGÍSTICA REVERSA	219
LOGÍSTICA E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL	219
EIXO TEMÁTICO 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS	223
■ AS DIFERENTES CONCEITUAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	223
■ O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DO ESTADO	228
■ A BUROCRACIA E O ESTADO	230
■ O PAPEL DA BUROCRACIA E A DISCRICIONARIEDADE NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	231
■ IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PROBLEMAS, DILEMAS E DESAFIOS.....	232
ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	233
INSTRUMENTOS E ALTERNATIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO, COMO FUNDOS, CONSÓRCIOS, TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS E OUTROS INSTRUMENTOS	233
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	234
SISTEMAS DE MONITORAMENTO	235
TIPOS E MODALIDADES DE AVALIAÇÃO	236
■ POLÍTICAS PÚBLICAS INFORMADAS POR EVIDÊNCIA	239
CONCEITO E TIPOS DE EVIDÊNCIA	240
INSTITUCIONALIZAÇÃO E GOVERNANÇA DO USO DE EVIDÊNCIAS	240
EIXO TEMÁTICO 4 - ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA, CONTABILIDADE PÚBLICA E COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	245
■ O PAPEL DO ESTADO E A ATUAÇÃO DO GOVERNO NAS FINANÇAS PÚBLICAS	245
■ ORÇAMENTO PÚBLICO	246
CONCEITO E FUNÇÕES.....	246
TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS	247
PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	248
CICLO ORÇAMENTÁRIO	250
PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	254
PLANO PLURIANUAL E DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	254
ORÇAMENTO ANUAL.....	256

CRÉDITOS ORDINÁRIOS, ADICIONAIS E EMENDAS PARLAMENTARES	257
■ CONTABILIDADE PÚBLICA: PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	260
PATRIMÔNIO: COMPONENTES PATRIMONIAIS – ATIVO, PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO.....	260
■ FATOS CONTÁBEIS E RESPECTIVAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS NA ÁREA PÚBLICA ..	261
■ RECEITA PÚBLICA.....	264
CONCEITO	264
CLASSIFICAÇÕES.....	265
ESTÁGIOS E FONTES.....	268
DÍVIDA ATIVA	269
■ DESPESA PÚBLICA.....	269
CONCEITO	269
CLASSIFICAÇÕES.....	270
ESTÁGIOS	272
RESTOS A PAGAR.....	273
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	274
■ DÍVIDA FLUTUANTE E FUNDADA	275
■ SUPRIMENTO DE FUNDOS	276
■ LICITAÇÃO.....	278
CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA, OBJETO E FINALIDADE	278
PRINCÍPIOS BÁSICOS E CORRELATOS.....	278
MODALIDADES	279
OBRIGATORIEDADE, DISPENSA E INEXIGIBILIDADE.....	284
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	288
ANULAÇÃO, REVOGAÇÃO E RECURSOS ADMINISTRATIVOS	295
SANÇÕES E PROCEDIMENTO SANCIONATÓRIO	296
■ CRIMES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	297
■ CONTRATO ADMINISTRATIVO PARA COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	300
CONCEITO, PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E ESPÉCIES	300
EXECUÇÃO E INEXECUÇÃO	304
DURAÇÃO, PRORROGAÇÃO,RENOVAÇÃO E EXTINÇÃO	306

REVISÃO	308
RESCISÃO	308
PLANEJAMENTO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA, PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES, ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES, GERENCIAMENTO DE RISCOS, TERMO DE REFERÊNCIA.....	310
 EIXO TEMÁTICO 5 - TRANSPARÊNCIA, PROTEÇÃO DE DADOS, COMUNICAÇÃO E ATENDIMENTO AO CIDADÃO	327
■ TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	327
LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL, NEGATIVAS DE ACESSO, INFORMAÇÕES CLASSIFICADAS E DADOS ABERTOS	327
Transparência Ativa e Passiva	337
PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	347
■ LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LGPD).....	347
FUNDAMENTOS E CAMPO DE APLICAÇÃO, PRINCÍPIOS E DIREITOS DO TITULAR, RESPONSABILIDADES DOS AGENTES, ASPECTOS INTERNACIONAIS, SEGURANÇA E A AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS.....	347
■ COMUNICAÇÃO CONTEMPORÂNEA E A INTERNET.....	367
FINALIDADES DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA – COMUNICAÇÃO POLÍTICA E COMUNICAÇÃO DE SERVIÇO	368
ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO, IDENTIDADE E NARRATIVA.....	370
COMUNICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	372
ELABORAÇÃO DE RELATÓRIOS EXECUTIVOS, BRIEFING E NOTAS INFORMATIVAS.....	374
COMUNICAÇÃO EM MÍDIAS DIGITAIS	375
■ A ÉTICA NA PRODUÇÃO DE CONTEÚDO COM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA	376
■ ATENDIMENTO AO CIDADÃO, QUALIDADE DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	377
ACESSIBILIDADE E USO DE LINGUAGEM SIMPLES.....	378
■ ESTATÍSTICA.....	378
NOÇÕES DE AMOSTRAGEM: AMOSTRAGEM PROBABILÍSTICA E NÃO PROBABILÍSTICA	378
NOÇÕES DE INFERÊNCIA ESTATÍSTICA: POPULAÇÃO E AMOSTRA, SELEÇÃO DE AMOSTRA, ESTATÍSTICA E PARÂMETRO, DISTRIBUIÇÕES AMOSTRAIS	379
ESTATÍSTICAS DE LOCALIZAÇÃO: MÉDIA, MEDIANA, MODA	383

EIXO TEMÁTICO 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS

AS DIFERENTES CONCEITUAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste tópico, vamos ater-nos às diversas definições de políticas públicas, encontradas na literatura e que podem cair em prova.

Segundo Rua (2014, p. 16), em termos mais amplos,

O termo “política”, no inglês, politics, faz referência às atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas.

Ainda de acordo com Rua (2014, p. 17), o termo **policy** “significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política.”

Ou seja, segundo a autora, “é possível sustentarmos que as políticas públicas (policy) são uma das resultantes da atividade política (politics)” (RUA, 2014, p. 17).

Observe a diferença entre política pública e decisão política, proposta pela autora:

Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

Decisão política corresponde a uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando — em maior ou menor grau — uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. (RUA, 2014, p. 17)

Então, saiba o seguinte:

Importante!

*“[...] embora uma política pública implique decisão política, **nem toda** decisão política chega a constituir uma política pública.” (RUA, 2014, p. 18)*

Por exemplo: a criação de um novo estado da federação é uma decisão, mas não é uma política pública. Já a reforma agrária, o Sistema Único de Saúde (SUS), o financiamento da educação superior etc. são políticas públicas.

A autora conclui: “Por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são ‘públicas’. Embora as políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada (família, mercado, religião), elas não são privadas” (RUA, 2014, p. 18).

Nesse mesmo sentido, Frey (2000, p. 216) aborda a seguinte divisão para o termo “política”:

- **Polity (dimensão institucional)**: denomina as instituições políticas (diz respeito à ordem do sistema político, ao ordenamento institucional);
- **Politics (dimensão processual)**: diz respeito aos processos políticos, à atividade política em si, tem a ver com as relações de poder;
- **Policy (dimensão material)**: diz respeito aos conteúdos concretos e materiais da política (são as decisões e ações concretas, na realidade prática).

Já para Secchi (2013), política pública é uma diretriz elaborada com a intenção de enfrentar um determinado problema público. O autor diz:

Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCHI, 2013, p. 2)

Veja que existe:

- uma intencionalidade pública;
- e uma resposta a um problema público.

De acordo com Conceição (2017, p. 6):

Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado direta e indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico.

Em resumo, alguns **tópicos** sobre os **conceitos** de políticas públicas (PP):

- têm a ver com o que o governo pretende fazer e com o que o governo escolhe não fazer, ou seja, têm a ver com ação, mas também com inação;
- são diretrizes para enfrentar problemas públicos;
- são conjuntos de programas, ações e atividades;
- possuem intencionalidade pública e resposta a um problema público;
- requerem diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas;
- são algo “público”;
- são um conjunto de atividades articuladas com o intuito de melhorar a vida dos cidadãos;
- têm o intuito de alcançar o bem-estar social e o interesse público, dentre outras definições.

Segundo Secchi (2013), os atores são os indivíduos, os grupos ou organizações que desempenham um papel nos conflitos políticos. Eles são relevantes quando são capazes de influenciar direta ou indiretamente o processo decisório do conteúdo e o resultado das políticas públicas.

Segundo Rua (2014, p. 36), os “atores políticos” são “aqueles cujos interesses poderão ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública”. A autora diferencia-os em duas categorias:

*[Atores] **Políticos** [designados politicamente] são aqueles atores cuja posição resulta de mandatos eletivos. Por isso, sua atuação é condicionada*

principalmente pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. São [por exemplo] os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do Executivo federal.

Burocratas [ocupam] postos de trabalho que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de cargos públicos. São burocratas todos os servidores públicos federais, estaduais e municipais [...]. (RUA, 2014, p. 36)

I TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Theodore Lowi apud Secchi (2013) classifica as políticas públicas, quanto ao impacto/benefício gerado, em:

Políticas Distributivas

São políticas que distribuem alguns serviços, bens ou quantias para uma parcela da população. Como não acarretam custos diretos à parcela da população que não foi beneficiada, o grau de conflito na arena em relação a esse tipo de política é baixo (os custos são difusos, ou seja, as políticas são financiadas por **todos**).

Exemplos: cotas na educação, salário-desemprego, ampliação do sistema rodoviário etc.

Políticas Redistributivas

São políticas que redistribuem bens, serviços ou recursos para uma parcela da sociedade, por meio da retirada de dinheiro do orçamento que seria destinado a toda a população. Ou seja, ocorre o deslocamento de recursos das camadas mais ricas para as menos ricas, por meio dos impostos, por exemplo. Os benefícios são usufruídos por apenas uma parte e os custos são financiados por outra parte!

Exemplo: reforma agrária, sistema previdenciário etc.

Políticas Regulatórias

São políticas que estabelecem os normativos para o funcionamento dos serviços públicos. Além disso, são instituídas as regras para o comércio de produtos e serviços e determinações sobre os princípios de comportamento e modelos de conduta. Ou seja, são políticas que visam estabelecer regras para garantir o bem-estar coletivo.

Exemplo: Lei de Diretrizes e Bases da Educação, regulações do trânsito etc.

Constitutivas (ou Estruturadoras)

São políticas que estabelecem “regras” mais amplas. Elas nos dizem, por exemplo, “quem, como, onde e quando” se pode criar as políticas públicas.

Exemplo: Constituição Federal, regimentos internos etc.

Com a classificação acima, podemos perceber como as políticas públicas podem ser **financiadas**, ou seja, como ocorre o seu **financiamento** (por todos ou só por uma parcela da população, por exemplo).

I FASES (CICLO) DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas (PP) são compostas por fases, que formam um **ciclo**. Para Secchi (2013), por exemplo, esse ciclo é basicamente um esquema para visualização e interpretação, que organiza a “vida” de uma PP em fases sequenciais e interdependentes.

Na prática, esse ciclo é dinâmico e interativo! Ou seja, não é uma sequência estática e perfeita. As fases podem “se misturar”, digamos.

Além disso, é de fundamental importância sabermos que não existe apenas um determinado ciclo. Na realidade, existem **vários** ciclos (e suas respectivas fases), espalhados nas mais diversas literaturas por aí. Algumas bancas possuem os seus ciclos “favoritos” e, por vezes, elas costumam inovar, trazendo algum ciclo mais “diferentão”, nunca cobrado antes.

De todo modo, temos que saber os principais, mais cobrados em prova.

O próprio Secchi (2013) afirma que o ciclo de políticas públicas possui as seguintes fases:

- identificação do problema;
- formação da agenda;
- formulação de alternativas;
- tomada de decisão;
- implementação;
- avaliação;
- extinção.

Já Saraiva e Ferrarezi (2006) trazem as seguintes etapas:

- formação da Agenda;
- elaboração;
- formulação (aqui entra a decisão);
- implementação;
- execução;
- acompanhamento;
- avaliação.

Temos também o tão cobrado “**Ciclo das Políticas Públicas**” elaborado por Rua (2014, p. 33):

- Formação da Agenda: ocorre quando há o reconhecimento de uma situação como problema político (definição do problema, análise do problema etc.);
- Formação das Alternativas e tomada de Decisão: propostas para resolução dos problemas (como vimos, alguns autores chamam de **formulação**);
- Implementação: as decisões tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade prática (normalmente é acompanhada do Monitoramento);
- Avaliação: um conjunto de procedimento para julgar os resultados de uma política e promover ajustes.

Dica

Mnemônico para facilitar: política pública não se **AADIA MAis!** (**A**genda, **A**lternativas, **D**ecisão, **I**mplementação e **M**onitoramento e **A**valiação).

Por fim, Souza (2006) traz o seguinte:

- definição de agenda;
- identificação de alternativas;
- avaliação das opções;
- seleção das opções;
- implementação;
- avaliação.

Veja que todos os ciclos “conversam” entre si. Os conceitos são semelhantes. Se você entendeu a lógica por trás do ciclo elaborado por Rua (2014), por exemplo, já vai conseguir dominar **muitas** questões sobre o tema.

CONSTRUÇÃO DE AGENDAS

Como vimos, a formação da **agenda** acontece quando há o reconhecimento de uma situação como problema político.

Segundo Rua (2014, p. 62):

Uma agenda de políticas consiste em uma lista de prioridades inicialmente estabelecidas, às quais os governos devem dedicar suas energias e atenções, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir as questões de seu interesse.

Ou seja, a “agenda” diz respeito ao conjunto de temas que podem ocupar a atenção do governo. São aquelas questões que serão efetivamente tratadas.

A construção da agenda começa quando ocorre a identificação de problemas públicos que merecem atenção, ou seja, problemas que são “alvos” e que podem ser solucionados por meio das políticas públicas.

Em suma:

- um problema ou vários problemas são percebidos (identificados);
- ocorre uma delimitação (afinal, nem tudo é passível de solução);
- é analisado se existe ou não possibilidade de resolução.

Se o problema pode ser resolvido, ele entra na agenda!

Coob e Elder apud Secchi (2013), por exemplo, explicam que existem determinadas condições para que um problema entre na agenda:

- **Atenção:** diferentes atores devem entender a situação como merecedora de intervenção (os próprios cidadãos, inclusive);
- **Resolutividade:** as possíveis ações para resolução do problema devem ser factíveis;
- **Competência:** o problema deve estar relacionado às responsabilidades públicas.

Segundo Rua (2014, p. 63), os atores que afetam a formação da agenda podem ser classificados segundo duas tipologias. A primeira tipologia distingue os atores segundo suas posições institucionais:

- Atores **governamentais**, que abrangem:

[...] o presidente da República, altos burocratas e funcionários de carreira, diplomatas, políticos eleitos e nomeados, parlamentares, funcionários do Legislativo e membros do Judiciário, governadores de Estados e prefeitos [etc.] [...]. (RUA, 2014, p. 63)

- Atores **não governamentais**:

[...] compreendem os grupos de pressão, instituições de pesquisa [...], acadêmicos, consultores, organismos internacionais [...], sindicatos e associações civis de representação de interesses [dentre outros] [...]. (RUA, 2014, p. 63)

A outra tipologia diferencia os atores segundo o grau de exposição pública. Temos:

- Os atores **visíveis**: aqueles que recebem significativa atenção da imprensa e do público. Por exemplo, “o presidente da República, assessores de alto escalão, lideranças parlamentares, líderes dos partidos políticos” (RUA, 2014, p. 64), dentre outros;
- Já os atores **invisíveis** são, por exemplo,

[...] os burocratas de carreira, os consultores especializados, acadêmicos, conselheiros presidenciais, assessores de ministros, assessores legislativos e outros funcionários parlamentares. (RUA, 2014, p. 64)

Por fim, uma teoria que pode eventualmente aparecer em prova é a **Teoria dos Múltiplos Fluxos**. Basicamente, essa teoria afirma que a mudança na agenda ocorre quando há convergência entre:

- reconhecimento de um problema;
- identificação de alternativas;
- e construção de apoio político (negociações e barganhas).

É uma teoria que aponta diversos fluxos para a formação da agenda governamental.

FORMULAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS (PROCESSO DE FORMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS)

De antemão, vamos diferenciar ambos os conceitos! Para Carvalho apud Teixeira (2009, p. 4):

Programa: É o documento que indica um conjunto de projetos cujos resultados permitem alcançar o objetivo maior de uma política pública;

Projeto: É a menor unidade do processo de planejamento. Trata-se de um instrumento técnico-administrativo de execução de empreendimentos específicos, direcionados para as mais variadas atividades interventivas e de pesquisa no espaço público e no espaço privado.

Ou seja, um projeto tem um nível maior de detalhamento das operações a serem executadas em relação ao programa.

Vamos relembrar o Ciclo das Políticas Públicas elaborado por Rua (2014, p. 33). Em resumo, as fases desse ciclo são:

- Formação da **Agenda**: ocorre quando há o reconhecimento de uma situação como problema político (definição do problema, análise do problema etc.);
- Formação das Alternativas e tomada de **Decisão**: propostas para resolução dos problemas (alguns autores chamam de formulação);
- Implementação: as decisões tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade prática (normalmente é acompanhada do **Monitoramento**);
- Avaliação: um conjunto de procedimento para julgar os resultados de uma política e promover ajustes.

Lembre-se do mnemônico política pública não se **AADIA MAIS!** (**A**genda, **A**lternativas, **D**ecisão, **I**mplementação e **M**onitoramento e **A**valiação).

Na prática, essas etapas são interativas e nem sempre seguem a sequência proposta. Além disso, podem variar a depender da literatura utilizada.

Porém, vamos ater-nos ao nosso foco neste tópico: **formulação** das políticas públicas.

Veja que a **formulação** compreende desenvolvimento das alternativas para solucionar determinado problema e a tomada de **decisão**: propostas para resolução dos problemas.

Essa fase leva conta as ferramentas mais viáveis e adequadas para resolver um problema específico. De acordo com Conceição (2017, p. 11),

[...] formulação e avaliação são duas faces de uma mesma moeda. Ao ser formulada, a política precisa prever como será avaliada, de modo que seja possível a definição dos indicadores e etapas da avaliação. Por outro lado, a etapa de formulação conta com resultados de avaliação diagnóstica para que a política esteja mais próximo possível do atendimento da demanda dos seus beneficiários.

Logo, a avaliação serve de ponto de referência para a formulação da política pública. Ou seja, é um processo cíclico, que se retroalimenta!

Para Rua (2014, p. 72),

Para entender o processo de formulação (e também a implementação) é essencial definirmos quais são os issues de uma política e identificarmos as preferências dos atores em relação a cada um deles.

Issues são “questões”, um item ou aspecto de uma decisão, que afetam os interesses de vários atores.

Segundo a autora,

[...] a formulação das alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se evidenciam os vários issues e é quando se colocam claramente as preferências [e interesses] dos atores. (RUA, 2014, p. 84)

Cada um desses procurará mobilizar seus recursos de “poder”, com o intuito de influenciar e pressionar os tomadores de decisão (por meio de argumentos de persuasão, votos etc.).

I TOMADA DE DECISÃO

Cohen, March e Olsen desenvolveram o modelo de decisão da “lata de lixo” (do inglês *garbage can*), ou modelo irracional, segundo o qual, grosso modo, é como se os problemas e soluções estivessem numa lata de lixo. É baseado em “tentativa e erro”.

Existe uma solução prévia que procura por problemas para justificar a escolha da solução. É algo duvidoso e imprevisível. Em geral, aplica-se quando há um grande número de tomadores de decisão e uma grande dose de incerteza sobre as causas dos problemas e suas soluções.

Já Lindblom, Caiden e Wildavsky possuem uma visão “**incremental**”. Segundo Rua (2014, p. 26), o modelo incrementalista, por exemplo, “vê a política pública como continuação de atividades governamentais passadas e que recebem apenas algumas modificações incrementais.” Ou seja, o problema é definido ou redefinido ao longo do processo.

Alguns outros modelos que podem cair em prova:

- **Institucional:** enfatiza o papel do Estado;
- **Sistêmico:** a política pública é resultado da manifestação do sistema político;
- **De processo:** foco no processo político;
- **Racional-compreensivo:** ampla análise prévia dos problemas considerando as preferências mais relevantes da sociedade, tomando decisões de grande impacto;

- **Racionalidade limitada:** ao contrário do modelo racional-compreensivo, aqui não há uma análise abrangente, pois a racionalidade dos indivíduos sofre restrições;
- **Mixed-scanning:** um modelo misto que envolve dois tipos de decisões (incrementais e estruturantes).

I AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS

Existem diversos tipos de avaliação *ex-ante* e *ex-post*, avaliação de processos, resultados e de impacto, interna, externa, mista, participativa.

Existem também diversos critérios de avaliação: eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade etc.

Vamos ver um pouco sobre a avaliação *ex-ante* e a avaliação *ex-post* (quanto ao **momento**):

Segundo Conceição (2017, p. 12), “a avaliação *ex-ante* se realiza **antes** do investimento e da operação da política pública desejada.” É uma avaliação que “busca antecipar os fatores que são considerados nas tomadas de decisão. Ela permite estimar tanto os custos como os impactos e assim, tomar a decisão de implementar ou não determinada política.”

“A partir dela é possível **priorizar** diversas políticas e identificar a melhor alternativa para se alcançar objetivos pretendidos” (CONCEIÇÃO, 2017, p. 12).

De acordo com a autora, a avaliação *ex-ante* proporciona critérios racionais para realizar decisão qualitativa como:

1. A política pública deve ou não ser implementada?
2. Permite ordenar projetos segundo eficiência para alcançar objetivos perseguidos;
3. Análise custo-benefício (ACB) e análise custo-Efetividade (ACE) são metodologias que permitem realizar avaliação *ex-ante*;
4. ACB é mais adequada para projetos econômicos;
5. ACE é mais adequada para projetos sociais. (CONCEIÇÃO, 2017, p. 13)

Note ainda que “A avaliação *ex-post* ocorre quando a política pública está em **processo de execução** ou **já foi concluída**. As decisões são fundamentadas nos resultados alcançados.” (CONCEIÇÃO, 2017, p. 14).

1. Quando a política pública ainda está em **execução**, a avaliação *ex-post* serve para estabelecer a continuidade ou não dessa política, de acordo com os resultados obtidos com esse procedimento. Também serve para fazer modificações, se necessário. É feita uma análise da eficiência operacional;
2. Quando a política pública já foi **concluída**, serve para indicar se a política tem um modelo adequado para a aplicação em novas políticas semelhantes, ou mesmo se deve ser interrompida a utilização desse mesmo modelo. É feita uma análise dos impactos causados. (CONCEIÇÃO, 2017, p. 14)

Vejamos as definições de avaliação **formativa** e **somativa**, segundo a autora:

- **Avaliação formativa:** “também conhecida como de **processo**, tem como objetivo investigar o **funcionamento** da política” (CONCEIÇÃO, 2017, p. 15) e observa suas etapas, mecanismos e processos. Busca, assim, fazer uma articulação entre os meios e os fins.

É uma avaliação que busca fornecer informações para superar problemas apresentados **durante** a implementação da política pública. “*Tem a função de gerar **feedback** para aqueles que estão diretamente ligados aos **processos** dessa etapa, com o intuito de possibilitar possíveis correções*”. Foca nos processos e não nos resultados! O que interessa “*são os aspectos relacionados com a **formação** da política, enquanto está em funcionamento*” (CONCEIÇÃO, 2017, p. 15). Por isso, é desenvolvida durante o processo de implementação!

- **Avaliação somativa:** é focada nos resultados. Analisa se a política atingiu os resultados esperados. Essa análise mostra não só os resultados esperados, mas também os resultados não esperados.

Acompanhe agora os conceitos de avaliação **interna**, **externa** e **mista**, segundo a autora:

- **Avaliação interna:** “*A avaliação interna tem como característica a realização da avaliação pela própria organização que gere a política pública*” (CONCEIÇÃO, 2017, p. 17);

- **Avaliação externa:**

A avaliação externa é aquela realizada por pessoas que não pertencem à organização que implementa e operacionaliza a política pública. Esses avaliadores, geralmente, possuem mais experiências em avaliação, comparando os resultados com outras políticas públicas semelhantes, em termos de eficácia e eficiência. (CONCEIÇÃO, 2017, p. 18)

- **Avaliação mista:** combina os dois tipos de avaliações (externas e internas). O objetivo é que os avaliadores externos possam realizar seu trabalho em conjunto com os gestores da política pública.

Por fim, temos a avaliação **participativa**, trazida por Cohen e Franco (2000), que tem como objetivo diminuir a distância entre o avaliador e os beneficiários. O público-alvo é incluído no processo como avaliador e não apenas como avaliado.

INDICADORES

Outra forma de avaliar, é por meio do uso dos **indicadores**. Segundo o próprio TCU (2000), um indicador de desempenho é basicamente um **número**, uma **porcentagem** ou uma **razão** que mede determinado aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas.

Resumidamente, indicadores:

- são aproximações da realidade;
- são suscetíveis a erros/variações;
- podem ser quantitativos, qualitativos ou mistos.

Outros indicadores bastante cobrados em prova (até hoje) foram propostos lá no GESPÚBLICA, em uma cadeia de valor, que os separa em indicadores de **resultados** e indicadores de **esforços**.

A dimensão **resultado** traz (utilize o mnemônico 3E):

- **Eficiência:** tem a ver com a relação entre os meios (recursos, insumos) e os fins;

- **Eficácia:** refere-se aos resultados, ao que foi entregue ao cidadão;
- **Efetividade:** tem a ver com os impactos gerados.

Já a dimensão **esforço** traz (mnemônico **ECO + 2 EX**):

- **ECON**omicidade: tem a ver com redução de custos e economia de recursos;
- **EX**celência: tem a ver com a conformidade com os padrões de qualidade;
- **EX**ecução: tem a ver com a realização dos processos, projetos e planos.

Outros indicadores **muito** cobrados, que volta e meia aparecem em prova, são os indicadores propostos pelo antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2012, p. 21), denominados “Indicadores de Gestão do Fluxo de Implementação de Políticas Públicas”. Vejamos:

- **Insumo (antes):** são indicadores que possuem relação direta com os recursos a serem alocados. Por exemplo: médicos/mil habitantes e gasto per capita com educação;
- **Processo (durante):** “*são medidas que traduzem o esforço empreendido na obtenção dos resultados*”. Por exemplo: o percentual de atendimento de um público-alvo;
- **Produto (depois):** “*medem o alcance das metas físicas. São medidas que expressam as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo.*” Por exemplo: o percentual de km de estradas entregues;
- **Resultado (depois):** são medidas que “*expressam, direta ou indiretamente, os benefícios no público-alvo decorrentes das ações empreendidas*”. Por exemplo: taxas de morbidade (doenças), taxa de reprovação escolar e de homicídios;
- **Impacto (depois):**

[...] possuem natureza abrangente e multidimensional, têm relação com a sociedade como um todo e medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos.

ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO E ANÁLISE CUSTO-EFETIVIDADE

A análise custo-benefício e a análise custo-efetividade são ferramentas que buscam comparar os custos estimados de determinado projeto com os benefícios esperados.

Ou seja, para decidir sobre a adequabilidade e aceitabilidade de prosseguir com um projeto.

A principal diferença entre as duas é que, na análise custo-benefício, os custos e resultados podem ser traduzidos em unidades monetárias; já na análise custo-efetividade, os impactos não podem ser valorados em moeda.

A análise custo-benefício (ACB) é uma análise quantitativa, em geral, utilizada em projetos econômicos.

Se uma política pública tem benefícios maiores do que os custos envolvidos, podemos dizer que é uma política viável. Por exemplo, quando o governo concede subsídios fiscais, é possível medir os “custos” e “resultados” em termos monetários.