

Seção temática:
Gestão e poder local

Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um *framework* para a análise de experiências locais

Klaus Frey

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Vanessa Elias de Oliveira

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Salomão Barros Ximenes

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Lúcio Nagib Bittencourt

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Gabriela Spanghero Lotta

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Neste trabalho propomos um arcabouço teórico-conceitual como base para a análise de diferentes políticas públicas em perspectiva comparada, com vistas à sua aplicação para experiências no contexto local. A partir da identificação das características de cada uma das cinco políticas escolhidas para pesquisa – educação, saúde, assistência social, cultura e meio ambiente – e das particularidades dos efeitos provocados por cada política, caracterizamos as *policy arenas* específicas, dando ênfase nas estruturas de regulação (*polity*) e nos processos decisórios por essas condicionados (*politics*). Na base de oito diferentes fatores/dimensões analíticos, as particularidades materiais e processuais das diferentes políticas foram levantadas e avaliadas, a partir da literatura secundária disponível sobre cada uma das políticas. Essa análise serve como base para futuro estudo e identificação de padrões institucionais e processuais nas diferentes políticas e subpolíticas em nível municipal.

Palavras-chave: políticas públicas, política setorial, administração municipal, tomada de decisão, análise comparativa

[Artigo submetido em 15 de janeiro de 2017. Aprovado em 24 de março de 2017.]

Las políticas públicas en perspectiva comparada: una propuesta de marco para el análisis de las experiencias locales

En este trabajo proponemos un marco teórico y conceptual como base para el análisis de diferentes políticas públicas en perspectiva comparada con miras a su aplicación a experiencias en el contexto local. A partir de la identificación de las características de cada una de las cinco políticas elegidas para la investigación – educación, salud, asistencia social, cultura y medio ambiente – y de las particularidades de los efectos provocados por cada política, caracterizamos las arenas políticas específicas, haciendo hincapié en las estructuras de regulación (*polity*) y en la toma de decisiones condicionada por estas (*politics*). Sobre la base de ocho diferentes factores/dimensiones analíticas, las características materiales y procedimentales de las diferentes políticas se han planteado y evaluado, considerando la literatura secundaria disponible referente a cada política. Este análisis sirve de base para futuros estudios e identificación de los padrones institucionales y procedimentales de las distintas políticas y subpolíticas al nivel municipal.

Palabras clave: política pública, política sectorial, administración municipal, toma de decisiones, análisis comparativo

Public policies in comparative perspective: proposal of a framework for the analysis of local experiences

In this work we propose a theoretical-conceptual framework as the basis for the analysis of different public policies in comparative perspective, giving emphasis on its applicability for the local context. Based on the identification of the characteristics of each of the five policies chosen for our research – education, health, social welfare, culture and environment – and the particularities of the effects caused by each policy, we characterize the specific policy arenas, highlighting the regulatory structure (*polity*) and the decision-making processes (*politics*) conditioned by these structures. On the basis of eight different analytical factors/dimensions, the material and procedural particularities of the different policies were raised and evaluated, taking into consideration the secondary literature available regarding each policy. This analysis serves as a basis for the future study and identification of institutional and procedural patterns in the different policies and sub-policies at the municipal level.

Keywords: public policy, sectoral policy, municipal administration, decision-making, comparative analysis

São muitas as análises sobre políticas públicas específicas, setoriais, implementadas pelos governos locais. No entanto, pouco se avançou no sentido de um arcabouço teórico-conceitual que sirva de base para analisar, em perspectiva comparada, diferentes políticas públicas elaboradas e implementadas pelos governos municipais. Esse é o objetivo do presente artigo.

Partimos em nossa reflexão da tese de Theodore Lowi (1972), muito disseminada na Ciência Política, de que “*policies determine politics*”. Apesar das diversas dúvidas levantadas na literatura contra essa tese no que diz respeito à sua efetiva contribuição para a geração de conhecimento, alegando-se, sobretudo, a variabilidade dos processos políticos que se observa dentro de cada política pública, bem como a observada mutualidade de influência entre as dimensões materiais e processuais das políticas públicas (FREY, 2000, p. 219), parece inegável que existem particularidades dos processos políticos próprios dos diferentes campos de política pública (HEINELT, 2009).

A preocupação fundamental que norteou a tese de Lowi (1972) era entender de que maneira o tipo de problema político (*policy*) interfere na forma como os atores políticos interagem e se confrontam no processo de tomada de decisões políticas (*politics*), buscando ir além da concepção de “la vida política como sistema abierto y adaptativo” de Easton (1997 [1966], p. 216), em que o sistema em si é visto antes “como um ‘*black box*’ entre *input* político (demandas e apoios dos cidadãos e cidadãs) e *output* político (leis, programas e similares)” (HEINELT, 2009, p. 116), deixando no escuro os processos políticos internos ao sistema político. Embora para Easton (1997 [1966], p. 230) “los productos de los procesos de conversión retroalimentan el sistema, y de esta suerte conforman su conducta posterior”, a própria conduta do sistema, a interação dos agentes políticos, não consta entre seus interesses primordiais de análise.

Já Lowi (1972), distinguindo diferentes tipos de *policies* de caráter distributivo, redistributivo, regulatório e constitutivo – essas últimas correspondendo a políticas autorregulatórias (HEINELT, 2009, p. 115) ou políticas modificadoras das regras do jogo (BECK, 1993, p. 17) –, identifica, em função das reações e expectativas dos destinatários com relação às políticas, diferentes arenas políticas caracterizadas por processos peculiares de formação de consenso e conflito em virtude justamente do tipo de política em questão¹. Ou seja, dependendo do tipo de *policy*, as arenas políticas podem ser mais conflitivas – mais marcadas pelo enfrentamento ideológico – ou mais tendentes à busca de consenso.

¹ Alguns autores acrescentam à tipologia de Lowi (1972) um tipo adicional de *morality policy*, que envolveria a regulação de conflitos entre valores sociais, como no caso de políticas de aborto, direitos homossexuais, pornografia etc. (KNILL; TOSUN, 2012, p. 18).

Contudo, na medida em que a *policy analysis* evoluiu para o estudo das diferentes políticas setoriais, tem-se desistido da recorrência a esses tipos básicos da *policy*, uma vez que as pesquisas empíricas revelaram que, nas políticas nominais – como as políticas ambientais, de saúde, educação, cultura etc. –, podem, no âmbito de medidas específicas ou de programas políticos mais amplos, existir simultânea ou alternadamente políticas distributivas, redistributivas e regulatórias, como também arenas políticas mais consensuais ou mais conflitivas (HEINELT, 2009, p. 119; KNILL; TOSUN, 2012, p. 17). Outra consequência da consolidação de comunidades de pesquisa relacionadas a estudos de políticas setoriais específicas, crescentemente conduzidos por especialistas nos distintos campos das políticas, é um ganho significativo em termos de profundidade no que diz respeito aos conhecimentos sobre as especificidades de cada *policy*, que, contudo, se deu frequentemente em detrimento de um avanço no tocante a “afirmações precisas sobre a natureza das inter-relações *Policy-Politics* nas respectivas *policy-areas*” (WINDHOFF-HÉRITIER, 1983 *apud* HEINELT, 2009, p. 119). A dificuldade de chegar a afirmações mais contundentes sobre a natureza dessas inter-relações *policy-politics* parece estar relacionada também a uma preocupação, bastante pertinente, de não querer tratar as políticas nominais de forma estática, como variável independente, “mas também [considerá-las] na sua possível contingência e na dependência de estruturas institucionais, bem como de percepções concretas (situacionais) dos atores e de suas ações” (HEINELT, 2009, p. 119).

Baseado nessa problemática teórica, nosso objetivo é, a partir do reconhecimento e do estudo das peculiaridades dos problemas de cada uma das políticas nominais e das particularidades dos efeitos provocados por cada política, descrever e caracterizar as *policy arenas* específicas, dando ênfase nas estruturas de regulação (*polity*) e nos processos decisórios por essas condicionados (*politics*) (FREY, 2000; HEINELT, 2009).

Para identificar as peculiaridades das diferentes políticas e seus efeitos, baseamos nas propostas de Heinelte (2009) e Peters (2015), para oferecer o seguinte marco teórico-conceitual como referência para as análises comparativas:

1. se os destinatários da política são afetados de forma geral ou de forma diferencial pelas intervenções estatais;
2. se os efeitos das *policies* são coletivos ou individualizantes;
3. se é fácil ou difícil prognosticar tanto a evolução do ambiente societal quanto os possíveis efeitos das intervenções políticas;
4. se é possível limitar claramente o escopo das *policies* de forma funcional e administrativa, ou se amplas interdependências precisam ser levadas em conta;

5. se as políticas contemplam bens públicos ou visam proporcionar basicamente bens privados;
6. se envolvem problemas de escalas, alta complexidade, riscos e incertezas;
7. se as políticas envolvem escolhas “trágicas”, no sentido de “opções em favor de um grupo na sociedade, [que] produzem inevitavelmente privações para outros membros da sociedade” (PETERS, 2015, p. 27); e, finalmente,
8. se os problemas podem ser resolvidos pela simples alocação de recursos monetários ou envolvem fatores relacionados ao *status*, respeito ou injustiças (dimensões da política).

Essa descrição preliminar de alguns dos possíveis condicionantes das políticas públicas escolhidas serve como ponto de partida para caracterizar as diferentes *policy arenas* analisadas neste trabalho e, conseqüentemente, estabelecer parâmetros claros que permitam desenvolver análise em perspectiva comparada, respeitando suas especificidades. Recorremos para isso à literatura secundária sobre as políticas públicas escolhidas, com o intuito de chegar a uma compreensão preliminar de seus contextos históricos e institucionais, bem como das particularidades das diferentes políticas e de seus possíveis efeitos.

Como veremos a seguir, um fator limitante é que os estudos aos quais recorreremos nesta pesquisa exploratória não necessariamente partiram da mesma perspectiva teórica e, portanto, não nos proporcionam, em todos os casos, respostas satisfatórias para nossas indagações. Todavia, a análise dessa literatura, com base nas indagações iniciais propostas, certamente nos trará uma melhor compreensão sobre a pertinência de nossa *framework* de análise e subsídios para seu aprimoramento, de maneira que permite, em pesquisa posterior, avançar na compreensão dessas políticas e suas inter-relações ao aplicar esse *framework* às políticas públicas implementadas em distintos contextos locais – seguindo sugestão de Heinelt (2009) quanto à aplicação dessas dimensões de análise para experiências de governos subnacionais.

A seguir, serão apresentados, com base no *framework* analítico inicial proposto, cinco campos de política pública – saúde, educação, assistência social, cultura e meio ambiente² – com suas contextualizações histórico-institucionais, para em seguida propor sua análise em perspectiva comparada. No final, concluímos com uma reflexão crítica desse referencial em si, sua capacidade de reconhecer

² Esses cinco campos de política pública foram escolhidos com base não apenas em sua presença ampla no debate público recente do País, mas também tendo em vista as contribuições recentes de pesquisas setoriais nesses campos, indicando seus desafios e potencialidades para a análise de políticas públicas, conforme indicamos a seguir.

convergências e particularidades dos diferentes campos de política pública em questão e, especificamente, seu potencial para a análise de políticas públicas locais.

Contextualização histórico-institucional das *policy arenas*

A **política de saúde** foi uma das que mais se favoreceu com o processo descentralizador da redemocratização. Antes mesmo de 1988 já havia um forte movimento nacional a favor da municipalização, e esse encontrou amplo espaço nos debates constituintes. Conseqüentemente, a saúde conseguiu, já na nova Carta, garantir a criação de um sistema de política pública universal e descentralizado, o SUS, com papel central de estados e municípios na provisão de serviços. Somado a isso, em 2000, a Emenda Constitucional nº 29 garantiu a obrigatoriedade de tais entes gastarem recursos próprios em saúde – 12% para estados e 15% para municípios. Assim, além dos repasses constitucionais e dos programas estabelecidos pelo Ministério da Saúde, os entes subnacionais devem dispor de uma soma significativa de recursos próprios para os serviços de saúde pública.

No entanto, a política de saúde depende de um processo de regionalização para que a universalização do acesso seja garantida. Isso porque, embora os municípios sejam autônomos e responsáveis pela atenção básica em saúde, é impossível criar uma rede de serviços composta por todas as especialidades em todos os mais de 5000 municípios do País. Sendo assim, a cooperação regional, que se escora no compartilhamento de uma rede de serviços de maior complexidade, é a base para o sucesso do SUS, aumentando a eficiência financeira em função da diminuição dos custos (ELIAS, 2004).

Outra questão importante para o desenvolvimento da política de saúde é o seu financiamento – problema comum à maioria das políticas, mas que afeta significativamente a saúde, dado o rápido avanço tecnológico da medicina, que encarece sobremaneira os cuidados em saúde. De acordo com Mendes (2013), os países que contam com sistemas universais de saúde (como o SUS) apresentam gastos públicos que representam cerca de 70% dos gastos totais em saúde, enquanto, no Brasil, o gasto público é inferior ao privado, atingindo 47% do total dos gastos. Em termos de percentual do produto interno bruto (PIB), o dispêndio de recursos do Ministério da Saúde com ações e serviços públicos manteve-se praticamente inalterado entre 1995 e 2014, ficando em torno de 1,7% do PIB (PAIM, 2016).

No caso da **política educacional**, é determinante a inexistência de um sistema nacional de educação, ainda que um conjunto de programas de colaboração intergovernamental tenha sido desenvolvido desde meados dos anos 1990, com destaque para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e

de Valorização do Magistério (Fundef), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

As disparidades regionais nas condições de oferta de educação escolar são marcantes e têm origens atreladas à histórica descentralização na oferta de educação básica, associada a condições muito díspares na garantia de seu financiamento (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p.17).

Essa situação perdurou na Constituição de 1988, em seu texto original, com a novidade relativa à incorporação dos municípios como entes federados com competências educacionais específicas. Apenas em 1996, com o Fundef, estabelece-se um critério de distribuição dos recursos vinculados mais compatível com as respectivas responsabilidades de cada ente federativo e algum critério redistributivo. Em 2006, o mecanismo foi ampliado, com a criação do Fundeb, que, além de beneficiar toda a educação básica, ampliou o caráter equalizador da União, ainda que tenham permanecido as disparidades entre os valores por aluno praticados nos diferentes estados (MARTINS, 2011).

Segundo a Constituição, em seu artigo 211, cabe aos municípios prioritariamente o ensino fundamental e a educação infantil, aos estados e ao Distrito Federal cabe o ensino fundamental e o médio, sendo o primeiro competência comum e objeto de seguidos conflitos federativos. À União cabe manter suas instituições federais de ensino, regular a educação superior privada e atuar de forma supletiva e redistributiva na educação básica.

Assim como a política de saúde, as **políticas de assistência social** foram fortemente favorecidas com o processo de descentralização da redemocratização. A área de assistência compõe, provavelmente, algumas das mais tradicionais áreas de intervenção das prefeituras, que, num passado com resquícios ainda filantrópicos assistencialistas, enxergavam na assistência social uma área proflua de intervenção. Foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que a área ganhou vulto, na medida em que a assistência social passa a ser um direito universal, a ser garantido pelo Estado independentemente da contribuição à seguridade social (art. 203); além de ter recursos atrelados ao orçamento da seguridade social, entre outras fontes.

Foi, no entanto, a partir de 2005 que a área de assistência social sofreu mudanças mais relevantes. Em primeiro lugar, a constituição do Sistema Único de Assistência Social (Suas) regulou e normatizou a atuação dos governos municipais, estaduais e federal na área. Construído à luz do SUS, o Suas provocou um importante avanço na assistência social ao criar um conjunto de políticas formuladas, implementadas e avaliadas de forma coordenada entre as diferentes esferas, bem como constituir uma rede densa e difundida de equipamentos de atendimento, os centros de

referência da assistência social (Cras), que se tornaram referência na centralização do atendimento à assistência social.

O fortalecimento da rede de provisão de serviços locais, gerenciada numa lógica de sistema, com participação de diferentes entes federativos, possibilitou a institucionalização de mecanismos mais robustos que permitiram aos municípios ampliar a provisão de serviços públicos de assistência. Há, portanto, um ganho importante em termos de relações federativas promovido pela institucionalização do Suas em 2005.

No entanto, ao mesmo tempo em que a área é fortalecida pela criação do sistema, os últimos anos têm visto um crescimento paralelo das políticas de transferência de renda também regulamentadas em nível federal, com especial atenção ao Bolsa Família, que induz, mais uma vez, a atuação dos municípios. Esse se torna um desafio importante a ser trabalhado pelas áreas de assistência social, especialmente rumo à integralidade do serviço e à intersetorialidade de suas ações.

A literatura voltada especificamente para o estudo e discussão das **políticas públicas culturais** no Brasil é razoavelmente recente. Seus primeiros estudos podem ser identificados a partir das décadas de 1970 e 1980, mas é a partir dos anos 2000 que grupos de pesquisa, programas de pós-graduação, encontros e revistas científicas especializadas terão maior frequência e alcance, reunindo contribuições de diferentes disciplinas.

A partir de suas publicações, podem ser observadas ao menos duas perspectivas de estudos. A primeira tem como principais características o levantamento, registro, proposta de periodização e discussão das iniciativas do Governo Federal no tema. Embora não exista consenso entre os autores, encontram-se com frequência referências à contribuição de Mário de Andrade para a estruturação do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional ainda na década de 1930; ao papel de Aloísio Magalhães junto à Fundação Nacional de Artes (Funarte) na década de 1970; à Constituição Federal e à noção de direito à cultura na década de 1980; às leis de renúncia fiscal propostas a partir da década de 1980 – como as chamadas Lei Sarney e Lei Rouanet –; além das recentes propostas do Programa Cultura Viva e do Sistema Nacional de Cultura, construídas a partir de 2003. –O Sistema Nacional de Cultura foi aprovado como emenda constitucional em 2014, propondo institucionalidades específicas para a produção de políticas públicas no País, como planos, conselhos e fundos voltados à cultura nos âmbitos nacional, estadual e municipal, buscando promover articulações horizontais e verticais entre elas.

Estudos recentes, por sua vez, em diálogo com essas duas perspectivas iniciais, vêm procurando aprender e reconhecer algumas das **complexidades** (BITTENCOURT, 2014) dessa arena: em primeiro lugar, há diferentes arranjos possíveis para a operacionalização dessas políticas públicas. São exemplos a administração direta de equipamentos e programas por parte do Estado, o vínculo com organizações privadas sem fins lucrativos para essas atividades, leis de renúncia fiscal, além de premiações e fomentos por meio de editais de seleção pública. Além disso, as políticas podem estar voltadas para as várias linguagens artísticas – teatro, música, cultura popular etc. –; com objetivos que também podem oscilar – entre democratização do acesso à cultura, democracia cultural, fomento à produção, viés econômico ou garantia de direitos –; e em diálogo com múltiplas noções de público – como artistas, grupos de cultura popular e produtoras culturais com fins lucrativos, por exemplo, além da sociedade em sentido amplo.

Do ponto de vista da análise de políticas públicas, duas problematizações iniciais vêm sendo colocadas para essa arena. A primeira diz respeito à concepção de que as políticas públicas culturais podem ser lidas como metapolíticas públicas, conforme elaborado por Hupe (1990) em contexto específico, a partir da experiência bastante valorizada na literatura disponível sobre a gestão Gilberto Gil do Ministério da Cultura entre 2003 e 2008, para quem “não cabe ao Estado fazer cultura, a não ser num sentido muito específico e inevitável. No sentido de que formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura” (GIL, 2003, p.11). A outra problematização, também mobilizada por Heinelt (2014) em seus estudos, diz respeito à noção de *loosely coupled systems*, conforme elaborada por Weick (1976) nos estudos organizacionais, e à construção de consensos mínimos e soltos, devido à variedade de arranjos, configurações e objetivos que as políticas públicas culturais podem assumir simultaneamente dentro de uma mesma esfera de governo ou mesmo quando comparamos experiências e práticas do Governo Federal e de governos subnacionais.

Em contraposição às políticas apresentadas anteriormente, **a política ambiental** se destaca, primeiramente, pelo fato de tratar-se de um campo relativamente novo de política pública, cuja institucionalização se iniciou nos anos 1970, ainda de modo muito tênue, recebendo impulsos importantes com o processo preparatório à Conferência Global sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente no Rio de Janeiro em 1992. Um segundo aspecto crucial é seu caráter interdisciplinar e intersetorial; embora tenha se consolidado um campo próprio de atuação, uma área-fim da política ambiental, nas últimas décadas, a colaboração com outras áreas de políticas públicas é essencial para sua efetividade. Um terceiro aspecto está relacionado ao fato de os impactos ambientais das atividades econômicas

apresentarem consequências complexas e diferenciadas na perspectiva espaço/tempo (RYDIN, 2008), o que implica dificuldades de lidar administrativa e politicamente com tais desafios.

A Constituição Brasileira de 1988 contempla algumas dessas exigências conceituais. De acordo com seu artigo 23, “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” é responsabilidade comum da União, dos estados e municípios. A Constituição define um meio ambiente saudável como direito do cidadão e a proteção do mesmo como dever do Estado: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Cap. 5, art. 225). Na sequência, elencando diversas responsabilidades do Estado na área ambiental, a Constituição evidencia a necessidade da inserção do meio ambiente em toda atividade governamental e administrativa, enfatizando a centralidade da cooperação para a efetividade da política, verticalmente entre os entes federados, horizontalmente entre municípios e estados, e na relação com as outras políticas impactantes sobre o meio ambiente (NEVES, 2012, p. 138).

No entanto, dificilmente essa legislação, bastante avançada em nível constitucional, tem sido acompanhada por uma política ambiental correspondente, capaz de transformar tais orientações normativas legais em avanços efetivos na proteção ambiental, apesar de grandes avanços na construção contínua de uma estrutura institucional de suporte à política. Desde 1974, vem se consolidando um arcabouço institucional com a criação da Secretária Especial do Meio Ambiente, elevada em 1992 à condição de ministério; do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) em 1981, assegurando institucionalmente a participação dos três níveis governamentais, de representantes da sociedade civil organizada e do setor privado em um sistema deliberativo de mediação de conflitos político-ambientais; e, finalmente, de um conjunto de instrumentos de gestão ambiental para o planejamento e execução da política. Todavia, esse sistema institucional, que vem se complexificando no decorrer das últimas décadas, apresenta ainda uma “fragilidade institucional dos fóruns destinados à pactuação de políticas entre entes federados e entre órgãos do governo federal” (LEME, 2010, p. 25), comprometendo uma efetiva gestão ambiental compartilhada.

O principal fator limitante, de acordo com Leme (2010, p. 25), “está relacionado aos municípios, que são os atores mais frágeis do Sisnama, em virtude dos déficits de capacidade instalada”, ao passo que são justamente eles que dispõem dos instrumentos necessários para implementar as políticas nacionais, tornando a adesão dos municípios crucial para seu êxito (NEVES, 2012). Apesar da existência

de um sistema nacional do meio ambiente, buscando uniformizar as políticas ambientais no Brasil, de fato não há, por parte do Governo Federal, mecanismos que possam garantir essa homogeneidade institucional, tornando a busca de um equilíbrio entre as ações de governo nos três níveis governamentais um dos principais desafios da política ambiental no País (PHILIPPI JR; BRUNA, 2004).

Análise de políticas públicas em perspectiva comparada

No Quadro 1 apresentamos, baseado nos questionamentos às políticas levantados por Heinelt (2009), Peters (2015) e supracitados, uma proposta inicial de matriz analítica sobre as características das diferentes políticas públicas abordadas neste artigo, que nos permite identificar algumas peculiaridades das diferentes políticas e seus efeitos. A elaboração da matriz, a partir das caracterizações de cada política setorial, se mostrou bastante difícil em função da própria complexidade de cada uma das *policies*. Isso porque elas são caracterizadas por subpolíticas ou *policy issues* que podem variar bastante nas suas lógicas dominantes, podendo mesclar ou alternar aspectos de distribuição, redistribuição ou regulação, variando, portanto, também com respeito ao grau de conflitividade que as diferentes subáreas políticas apresentam.

No entanto, entendemos que a matriz analítica adotada nesta pesquisa facilita a compreensão das particularidades das *policies* e, portanto, buscamos identificar tendências gerais do campo, sem deixar de chamar a atenção para a diversidade inerente a cada área temática.

Quadro 1 – Matriz analítica das características de políticas públicas

	Destinatários	Efeitos	Previsibilidade (duas dimensões: efeitos/impactos – ambiente externo)	Bens públicos vs. privados	Escopo	Complexidade, escalas, riscos e incertezas	Escolhas trágicas	Dimensões da política (predominância da questão financeira vs. aspectos de justiça, status)
Saúde	Política universal, com priorização do público SUS dependente.	Coletivos e individualizantes.	Alta quanto à avaliação dos impactos; relativamente baixa em casos esporádicos, como epidemias.	Bens públicos e privados.	Interdependência com outras áreas (saneamento, educação), mas claramente identificável em termos de responsabilidade setorial.	Alta, envolvendo diferentes escalas e responsabilidades intergovernamentais.	Constantes.	Ampliação de recursos constantemente necessária, em função do desenvolvimento tecnológico e novas demandas em saúde. Recursos sempre insuficientes, gerando problemas de justiça distributiva.

	Destinatários	Efeitos	Previsibilidade (duas dimensões: efeitos/impactos – ambiente externo)	Bens públicos vs. privados	Escopo	Complexidade, escalas, riscos e incertezas	Escolhas trágicas	Dimensões da política (pre-dominância da questão financeira vs. aspectos de justiça, <i>status</i>)
Educação	Política universal, com priorização do ensino obrigatório.	Coletivos (educação básica) e individualizantes (ensino superior).	Relativamente baixa, quanto aos resultados da política; alta quanto ao ambiente externo, ainda que sujeita a oscilações.	Bens públicos e privados.	Interdependência significativa, mas identificável em termos de responsabilidade setorial e instituições promotoras.	Média, já que envolve diferentes níveis de governo.	Frequentes, sobretudo nas etapas não obrigatórias de escolarização (creche e educação superior).	Aspectos monetário e redistributivo têm relevância determinante na oferta de condições básicas, acima dessas ganham maior relevância as demais dimensões de justiça – <i>status</i> e representação.
Assistência social	Política universal, com ênfase em programas focalizados.	Individualizantes.	Média a alta quanto à avaliação dos impactos; mas vulnerável a crises econômicas, sociais ou ambientais que podem elevar significativamente a demanda por assistência social.	Bens públicos e privados.	Interdependência com outras áreas, mas claramente identificável em termos de responsabilidade intersetorial.	Média, envolvendo diferentes níveis governamentais.	Não envolve escolhas trágicas entre diferentes áreas/destinatários, mas critérios de acesso de inclusão/exclusão com eventuais impactos trágicos sobre potenciais destinatários.	Aspectos monetário e redistributivo têm relevância determinante; a disposição dos governos em investir em assistência social condicionada à existência de consciência política referente à justiça social.
Cultura	Pode estar voltada a diferentes públicos (indivíduos, coletivos, sociedade em geral).	Frequentemente coletivos, ocasionalmente individualizantes.	Baixa (efeitos subjetivos de difícil mensuração e presença de diferentes objetivos razoavelmente aceitos para a política).	Bens públicos e privados.	Fortes interdependências com outras áreas.	Alta complexidade; incertezas relacionadas ao tipo de problema, objetivos da política e atores envolvidos na arena.	Pouco frequentes.	Ampliação de recursos como bastante necessária, mas insuficiente para responder isoladamente às suas questões específicas.
Meio ambiente	Toda a sociedade, mas, dependendo da subpolítica, com impactos diferenciados sobre diferentes grupos de interesse.	Predominantemente coletivos,	Em geral baixa, tanto em relação aos efeitos da política (muitas vezes mostrando resultados só a longo prazo), quanto ao ambiente sócio-ecológico (p.ex. mudanças climáticas), mas mais alta relativamente p.ex. à infraestrutura (saneamento).	Bens públicos.	Fortes interdependências com outras áreas; existência de responsabilidades ambientais próprias, mas frequentemente dependentes de outras autoridades administrativas.	Alta, envolvendo graves riscos, em diferentes escalas; em muitas questões incertezas de ordem científica (p.ex. mudanças climáticas).	Constantes.	Fator monetário fundamental em áreas com saneamento; mas envolve fatores de <i>status</i> e, sobretudo, (in) justiça ecológica, p.ex. quanto à distribuição desigual de danos ambientais no território ou entre grupos sociais.

Analisando a **política de saúde**, no que diz respeito aos **destinatários da política**, o SUS baseia-se na universalidade e integralidade, o que significa que todos têm acesso a todo e qualquer tipo de tratamento no sistema. Isso não significa, entretanto, que não há inequidades. Uma série de estudos aponta para aspectos que geram desigualdades extremas no acesso aos serviços de saúde no Brasil: (i) desigualdades inter-regionais e intraestaduais e municipais: estados das regiões norte e nordeste contam com número bem menor de serviços e recursos humanos em saúde *per capita* do que o sul e sudeste, ou mesmo centro-oeste. Da mesma maneira, dentro de um estado, municípios mais pobres e menores contam com menos profissionais e recursos em saúde, sobretudo os de média e alta complexidade, e o mesmo se verifica nas regiões periféricas das grandes cidades; (ii) os serviços de alta complexidade, geralmente concentrados nos grandes centros urbanos, muitas vezes são acessados por aqueles que já possuem planos privados, por meio da chamada “dupla porta de entrada”, dificultando o acesso aos “SUS-dependentes”; (iii) por fim, da mesma maneira que o acesso aos serviços de ponta privilegia a camada mais rica da população, também o acesso a medicamentos sofre com isso, por conta dos processos judiciais de pedido de medicamentos, medida utilizada justamente por aqueles que têm recursos para mobilizar advogados privados (CHIEFFI; BARATA, 2009).

Quanto aos **efeitos da política**, se coletivos ou individualizantes, os efeitos são claramente coletivos, mas, com o processo de judicialização crescente, não apenas de pedidos de medicamentos, mas também de vagas em hospitais, podem ser individualizantes – já que a maioria das ações são individuais, dando ao requerente acesso a serviços e medicamentos que não são corriqueiramente fornecidos para a coletividade.

No que diz respeito à **previsibilidade**, os efeitos da política de saúde são facilmente mensuráveis, por meio de indicadores epidemiológicos. O DATASUS, que é o banco de dados do SUS, apresenta um mapeamento bastante completo da evolução do sistema, e a informação sobre dados de saúde é um dos requisitos para o recebimento das verbas do SUS. Todavia, deve-se mencionar o fato de que municípios pequenos e com pouca capacidade técnica para acompanhamento dos indicadores de saúde apresentam grandes dificuldades para a coleta e sistematização adequada dos dados municipais, gerando muitos erros no sistema de informação. Ainda assim, o acompanhamento dos indicadores de saúde no Brasil é bastante amplo e vem sendo realizado periodicamente ao longo dos anos de consolidação do SUS, permitindo avaliações relativamente precisas sobre os resultados obtidos pelas políticas implementadas nessa área.

Quanto ao **escopo das políticas públicas**, se claramente delimitadas ou amplamente interdependentes, há interdependência com outras políticas,

sobretudo educação: quanto maior o nível educacional, menor a necessidade de investimentos em prevenção, por exemplo. Da mesma maneira, onde há melhor saneamento básico, verificam-se melhores indicadores de saúde básica também. De acordo com dados da Funasa, “cada R\$1 investido por governos em saneamento básico economiza R\$4 em custos no sistema de saúde” (AGÊNCIA BRASIL, 2013). Mas essa interdependência é baixa quando comparada com outras políticas mais intersetoriais, como a ambiental (apresentada adiante), e mais relacionada ao nível básico da atenção em saúde. Sendo assim, pode-se dizer que a responsabilidade administrativa da política é claramente identificada, em termos setoriais.

Por outro lado, dada a complexidade da prestação dos serviços em saúde – baixa, média e alta complexidades –, a divisão de competências entre entes federados não é tão clara e precisa. Embora o seja em termos normativos, na prática não o é, por dois motivos principais: em primeiro lugar – e esse é o mais comum e grave para a gestão do SUS –, em termos de gestão da política, muitos entes (em especial os municípios) não conseguem cumprir suas responsabilidades adequadamente, pegando carona em municípios vizinhos ou deixando para o estado a atuação em questões de atenção básica em saúde. Em segundo lugar, dada a “competência compartilhada” entre os três níveis de gestão do SUS, o Judiciário entende que todos têm igual responsabilidade pela gestão e, com frequência, exige o cumprimento de demandas judiciais pelos municípios, cobrando-lhes gastos em saúde que são de competência do gestor federal (ver, por ex., WANG *et al.*, 2014).

Dado o compartilhamento de responsabilidades entre os três níveis de governo – o que gera uma gestão “em rede” da saúde pública –, pode-se afirmar que a política de saúde é uma das que mais sofre com **problemas de escalas, de alta complexidade, riscos e incertezas**, conforme apontado anteriormente. Trata-se de uma política afetada não apenas pela atuação das demais escalas, mas também das demais políticas.

A questão das **escolhas trágicas** está fortemente presente na política de saúde e colide com o princípio da equidade estabelecido pelo SUS. Escolhas em políticas públicas são sempre trágicas, mas em saúde retirar de uns para dar a outros pode significar escolher a vida de uns em detrimento das de outros.

Por fim, quanto a se os **problemas podem ser resolvidos pela simples alocação de recursos**, já foi dito que há carência de recursos para o SUS, o que de fato é um grave dificultador da gestão do sistema. No entanto, a manutenção de um sistema público e universal depende de uma aceitação do mesmo pela sociedade, ancorado num princípio de justiça que seja universalizante, em vez de focalizador. Esse princípio torna-se frágil em contextos de crise econômica, que abrem espaços

para discursos liberalizantes – como aquele apresentado pelo Ministro da Saúde, Ricardo Barros, que declarou que o Estado não pode arcar com todos os custos do sistema idealizado na Constituição. A própria expansão do sistema privado de saúde tende a contribuir para a redução da aceitação do sistema pela sociedade, na medida em que uma parte crescente da sociedade se torna menos dependente do sistema público.

No caso das **políticas educacionais**, quanto aos **destinatários da política**, têm-se como parâmetro a necessidade de o Estado garantir, diretamente ou através de atividade promocional, a universalização do acesso à educação obrigatória (entre 4 e 18 anos incompletos), a generalização na faixa de zero a 3 anos – matrícula de toda a demanda manifesta – e a ampliação das oportunidades de frequência à educação profissionalizante e de nível superior.

Falta muito, entretanto, para que a política educacional produza a universalização e a democratização pretendidas. São grandes as disparidades de oportunidades em função da renda, assim como são significativas as diferenças nas condições de oferta dos municípios – principais responsáveis pelas matrículas na educação básica – e estados (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015A). A exclusão de grandes contingentes, sobretudo nas primeiras etapas da educação básica, provoca a formação de listas de espera nos municípios, fato que tem alimentado a judicialização da política pública (RIZZI; XIMENES, 2014; OLIVEIRA; MARCHETTI, 2013).

No último período, houve um incremento significativo da participação do setor privado, na educação básica e na superior (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015). Se por um lado esse dado expressa a falta de confiança de parcela da população na escola pública, por outro, a matrícula no privado tem como reflexo a redução da pressão social sobre a política pública, ainda que, no caso da política educacional, a regra é que a matrícula em escolas e universidades privadas recebam significativos incentivos financeiros do Estado, via isenções fiscais às famílias e às instituições, financiamento subsidiado ou mesmo repasse direto em função de vagas oferecidas (DAVIES, 2002).

Quanto aos **efeitos da política**, a educação tende a se caracterizar em razão dos benefícios individuais que promove, sendo fator determinante na elevação da qualidade de vida em todos os aspectos, desde o desfrute dos bens culturais até a elevação das condições de inserção no mercado de trabalho. Tal característica, entretanto, não elimina os efeitos coletivos que resultam de uma maior inserção educacional em condições de qualidade, já que a educação escolar também é reconhecida como fator de desenvolvimento humano e econômico, em diferentes perspectivas (FAGNANI, 2014).

Quanto à **previsibilidade**, pode-se dizer que a política educacional, em regra, é caracterizada por uma forte capacidade de planejamento da oferta e de controle sobre o universo de beneficiários. Os entes públicos estão em geral municiados de informações sobre a demanda escolar potencial, as taxas de frequência e de escolarização. Como o atendimento necessariamente depende da existência de vagas escolares em número predeterminado, há pouca margem para imprevistos. Além disso, com os mecanismos de financiamento – Fundeb, sobretudo – ancorados na matrícula *per capita*, eventuais flutuações na matrícula são parcialmente compensadas. Há ainda a garantia de despesas obrigatórias, aplicável nas três esferas federativas, que influencia decisivamente na continuidade das políticas educacionais. A exclusão da desvinculação de receitas da União (DRU) da educação, aliada à própria expansão da rede federal levou a um incremento de despesas (XIMENES, 2015). É bem verdade que fatores econômicos podem promover alterações relativamente bruscas na arrecadação, que é base de cálculo das despesas obrigatórias, e impulsionar flutuações significativas na demanda escolar.

Ainda que constituída em campo específico e marcada pela instituição escolar e por instituições de gestão próprias, com responsabilidades setoriais claramente evidenciadas, a educação tem **escopo** altamente interdependente em relação às demais políticas. O principal fator de influência sobre o desempenho dos estudantes é o nível socioeconômico de seu grupo familiar (SOARES; COLLARES, 2006), portanto, há uma dependência direta com políticas de promoção da renda e trabalho, de seguridade e de assistência social. A interdependência com as políticas de saúde, de promoção dos direitos humanos e de proteção à infância e à juventude também é significativa, já que alguns dos principais fatores de exclusão escolar são a deficiência, a violência intrafamiliar, o abuso sexual, o racismo e a homofobia (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2012). Nas etapas mais avançadas, há forte interdependência entre educação e políticas de mobilidade urbana. Por fim, há interdependências positivas na relação com as políticas ambientais – na educação ambiental e na promoção da alimentação sustentável nas escolas – e com as políticas de cultura, que, por exemplo, podem tomar as escolas como espaços de formação e de produção cultural, como propiciado pelo programa Mais Educação, que incentiva a oferta de atividades esportivas, lúdicas e culturais no chamado contra turno escolar.

A inexistência de um sistema nacional de educação, que permita a pactuação das responsabilidades compartilhadas, assim como as condições econômicas da população são os principais fatores a provocar **problemas de escalas, riscos e incertezas**, ainda que, conforme referido acima, no caso da política educacional,

esses sejam menos percebidos, quando comparados às políticas de saúde e ambiental. Do ponto de vista da garantia de financiamento, o principal risco decorre do caráter discricionário de uma parcela da colaboração interfederativa, sobretudo daquela mobilizada pela União através da pactuação voluntária com os municípios. Nesse sentido, eventuais problemas na prestação de contas dos programas pode ter como efeito a suspensão de repasses, com prejuízos imediatos aos usuários. Da mesma forma, contingenciamentos orçamentários desses repasses podem acarretar descontinuidades e graves prejuízos às políticas em nível local.

Quanto à questão das **escolhas trágicas**, essa pode ser percebida nas “pontas” do sistema. Na educação infantil, o grande déficit de vagas leva a que crianças com piores condições socioeconômicas sejam alijadas do atendimento. Na educação superior, as distorções do sistema educacional e sua segmentação socioeconômica levam a uma participação desproporcional dos mais ricos nas universidades públicas, fator minimizado com a instituição das políticas de cotas e da expansão da rede pública e gratuita (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR, 2016).

Já nas **políticas de assistência social**, por sua vez, quanto aos **destinatários da política**, o Suas se baseia na universalidade e integralidade, o que significa que todos têm acesso a todo e qualquer tipo de atendimento no sistema. Ao mesmo tempo, há ações focalizadas em públicos específicos, como de baixa renda, mas que são ofertadas dentro da lógica do sistema e nos equipamentos do Suas. A provisão universal não garante equidade no atendimento. Como demonstram algumas pesquisas, a diversidade em termos de capacidades dos municípios tem impactos importantes na qualidade e quantidade de provisão. Isso é potencializado, ainda, pelas heterogeneidades socioeconômicas do País (BICHR, 2016).

Quanto aos **efeitos da política**, eles são claramente coletivos, embora a focalização dos programas de transferência de renda e combate à pobreza (como o Brasil Sem Miséria) contribua para algumas políticas focalizadas que se somam às políticas universais.

Com relação à **previsibilidade**, os efeitos são mensuráveis por indicadores de atendimento e de impacto em termos socioeconômicos. A exemplo do SUS, foi construído o DATASUAS como banco de dados que centraliza as informações das políticas de assistência e é alimentado por todos os entes federativos e pelos provisos de serviço. Além disso, nos últimos anos, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome criou uma área voltada a monitoramento e avaliação das informações da assistência social, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), que tem realizado diversas pesquisas sobre os resultados das políticas. Outro elemento relacionado à previsibilidade

diz respeito à disponibilização de recursos para as políticas em momentos críticos. Como abordaremos mais adiante, os momentos de crise econômica fazem as políticas de assistência social serem mais críticas e necessárias aos usuários, ao mesmo tempo em que trazem uma possível imprevisibilidade em relação à disponibilidade de recursos para sua realização.

Com relação ao **escopo das políticas públicas**, se claramente delimitadas ou amplamente interdependentes, há interdependência com outras políticas, especialmente nas áreas de saúde e educação. Isso é ainda mais evidente nas políticas de transferência de renda, devido às condicionalidades que são monitoradas por essas outras áreas e que dependem, também, da atuação da Caixa Econômica Federal. Além disso, as políticas de assistência são também altamente determinadas por outras políticas relacionadas à infraestrutura urbana (habitação, transporte, saneamento) e por ações de desenvolvimento econômico. Há também uma dependência de atores não governamentais, hoje responsáveis pela provisão de parte dos serviços.

Assim como no SUS, o SUAS atua com a lógica de diferentes níveis de provisão – baixa, média e alta complexidade. E, embora haja um grau normativo de divisão de responsabilidades entre os entes federativos, isso não está bem resolvido em termos práticos, especialmente devido à alta dependência de municípios em relação ao Governo Federal.

Para dar conta dessa complexidade decisória, o SUAS tem atuado com instâncias de decisão compartilhadas, ou de coordenação, como as Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites (CIB e CIT), além das instâncias de participação social. Há ainda colegiados de decisão para o Bolsa Família compartilhados entre estados, municípios e Governo Federal.

Com relação às **escolhas trágicas**, elas também estão presentes nas políticas de assistência social, vinculadas à provisão universal *versus* focalização, e são potencializadas nos casos de crise econômica, em que a dependência da população vulnerável ao Estado tende a aumentar, enquanto a provisão de serviços tende a diminuir.

Por fim, com relação à questão de se os **problemas podem ser resolvidos pela simples alocação de recursos**, pode-se dizer que, no caso do SUAS, como em todas as políticas, a questão financeira é um desafio, mas ele se reflete mais em termos da falta de capacidades dos municípios para implementar as políticas do que no financiamento em si.

Na arena das **políticas públicas culturais**, podemos observar que, quanto aos **destinatários**, parece haver diferentes públicos, individuais e coletivos, com

práticas, valores e formas de ação bastante distintos – ainda que a produção cultural decorrente de cada um deles seja associada ao valor universal expresso na própria Constituição Federal de assegurar o direito às expressões e manifestações culturais do País, sua preservação e seu acesso. Essa característica está relacionada à própria palavra cultura e os significados que podem ser a ela associados³.

Embora existam ações desenvolvidas por outras estruturas administrativas e que dialogam com o tema da cultura, revelando certa **interdependência** – como é o caso claro com a educação, mas que se observa também com as áreas de comunicações, a cidadania, economia ou mesmo a saúde –, tem sido crescente a opção por estruturas específicas para a cultura identificadas com o **escopo** dessa arena – como o Ministério da Cultura⁴ e secretarias estaduais e municipais exclusivas. Isso em nada diminui sua **complexidade** – quanto a arranjos institucionais e organizacionais, atores, linguagens e objetivos envolvidos, em mudança constante conforme a subpolítica em questão, permitindo sua problematização enquanto uma arena híbrida, no sentido de que é marcada por **incertezas** e controvérsias sociotécnicas, conforme conceituam Callon, Lascoumes e Barthe (2009). Seus **efeitos**, portanto, também poderão variar conforme os objetivos das políticas – se voltadas à democracia cultural, por exemplo, serão mais coletivos do que aquelas que buscam a democratização da cultura (com implicação mais individualizante). Nesse sentido, essa arena também pode ser associada mais à produção de **bens públicos** do que privados.

A **previsibilidade quanto às consequências da ação governamental** na área, por sua vez, pode ser considerada baixa, justamente por lidar com questões simbólicas e subjetivas, de difícil mensuração – o que pode ser observado na própria perspectiva destacada anteriormente de que não cabe ao Estado **produzir** cultura, optando-se por criar condições para que essa produção cultural possa acontecer na sociedade de maneira autônoma. Por outro lado, a construção recente do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais sinaliza esforços de enfrentamento a esse desafio, assim como a construção do Sistema Nacional de Cultura e seus espaços para articulação federativa e entre Estado e sociedade.

Por fim, devido à multiplicidade de arranjos possíveis nessa arena, os casos de **escolhas trágicas** se tornam menos frequentes. Isso, no entanto, faz do aumento dos **recursos** disponíveis uma necessidade constante – ainda que limitada enquanto estratégia dominante para resolver seus problemas.

³ Exemplo é a discussão a respeito das dimensões antropológica e sociológica da palavra cultura, como ilustra Gil (2003).

⁴ Em 2016, vimos a reação da sociedade em geral frente à proposta de extinção desse ministério, fazendo preservar essa estrutura e indicando-a como um valor público bastante difundido.

Finalmente, no caso da **política ambiental**, quanto aos **destinatários da política**, em muitos casos, a sociedade é afetada de forma geral, tanto pela omissão governamental diante de ameaças ou impactos ambientais (escassez hídrica em função das mudanças climáticas, deterioração das áreas verdes nas cidades), como em função de certas medidas protetoras ou reguladoras (planos de preservação de áreas verdes, novo sistema de reciclagem de resíduos, impostos ambientais sobre uso da energia). Não obstante, alguns setores ou grupos, de acordo com seus padrões de consumo ou de produção, podem ser mais ou menos impactados por tais medidas. Por outro lado, existe uma grande parte de problemas cuja solução acarreta benefícios imediatos para determinados grupos ou comunidades, como, por exemplo, infraestruturas ou instalações em lugares específicos, como barreiras sonoras contra poluição sonora ou instalações para captação de esgotos em determinadas localidades. Portanto, enquanto a arena política da política ambiental abrange áreas bem tradicionais, como política de infraestrutura ou de regulação de atividades econômicas, sua particularidade consiste justamente em situações em que não existem destinatários ou beneficiários claramente identificáveis, acarretando dificuldades de mobilização social em favor de tais políticas (FREY, 2001).

Correspondentemente, como tendência geral, os **efeitos da política** na área ambiental tendem a ser coletivos. Entretanto, como apontamos anteriormente, os custos da política ambiental como os danos sofridos pela omissão governamental afetam os diferentes grupos, setores e indivíduos de forma extremamente desigual, sendo a base para conflitos graves nos debates públicos e processos decisórios, como ilustra bem o exemplo da crise hídrica sofrida recentemente pela população da região metropolitana de São Paulo (MARTIRANI; PERES, 2016).

A **previsibilidade** dos problemas ambientais e dos possíveis efeitos das intervenções políticas tende a ser baixa, exigindo altos investimentos em métodos de pesquisa, como no caso dos modelos climáticos, lidando com uma série de variáveis incertas, o que frequentemente é motivo e objeto das grandes controvérsias que caracterizam tais políticas, impulsionadas tanto pelas relativas incertezas científicas quanto pelas posições ideológicas antagônicas (KLEIN, 2015). No entanto, quanto mais nos aproximamos dos problemas locais, tornam-se mais fácil a identificação e medição/avaliação dos principais fatores intervenientes e, portanto, mais claras as necessidades de intervenção política.

A política ambiental é a mais emblemática quanto à predominância dos desafios dos **bens públicos**, cuja preservação e garantia tendem a entrar em conflito com os interesses dos detentores de bens privados ou, de forma geral, com os interesses econômicos da busca de lucro. O caráter difuso desses bens aumenta as

dificuldades na identificação de responsabilidades claras, tanto no seu uso quanto no tratamento político desses bens, já que costuma haver uma contraposição nítida entre os interesses particulares dos donos ou defensores dos bens privados, fortemente organizados, e os bens públicos que não dispõem de uma representação política direta, dependendo conseqüentemente da capacidade de organização e mobilização da sociedade para defendê-los nos espaços da esfera pública contra os interesses privados (FREY, 2001).

Quanto ao **escopo das *policies***, em função das amplas interdependências com outras políticas, temos justamente uma situação em que a identificação de claras e exclusivas responsabilidades funcional e administrativa se torna impossível, de forma que a consistência das políticas depende fortemente da cooperação e articulação interinstitucional, tanto em nível horizontal como vertical.

O imperativo da coordenação, cooperação e articulação se coloca também em função do fato de os problemas de **escalas, de alta complexidade, riscos e incertezas** serem de maior relevância na política ambiental, conforme ressaltamos anteriormente. É justamente um campo de política em que a sustentabilidade local é ameaçada por problemas globais, ao mesmo tempo em que esses são resultado de práticas insustentáveis no âmbito local.

A questão das **escolhas trágicas** está também sempre fortemente presente na política ambiental, expressando-se, por exemplo, na contraposição, muitas vezes invocada para contestar a política ambiental, entre emprego e meio ambiente, tendo-se privilegiado, como estratégia hegemônica do discurso da sustentabilidade, a busca por estratégias de ganha-ganha, para conciliar desenvolvimento com proteção ambiental. Assim, as noções de economia verde vêm se fortalecendo no discurso do desenvolvimento sustentável, embora encontrem limites em muitos empreendimentos ou estratégias econômicas, em que se percebem tendências de utilização desse discurso para evitar as mais profundas transformações do sistema econômico que a crise ecológica do início do século 21 – em escala local e global – parece exigir.

Correspondentemente, a **simples alocação de recursos monetários** para enfrentar ou mitigar os problemas e ameaças ambientais, **estratégia política** predominante do *mainstream* do desenvolvimento sustentável ou do ambientalismo clássico, mesmo tendo sido bem sucedida nos países desenvolvidos, pelo menos para lidar com os problemas ambientais mais localizados, se mostrou insuficiente para enfrentar os problemas ambientais globais. Na medida em que esses envolvem questões relacionadas ao **status, respeito e injustiças**, tornam-se imprescindíveis novos mecanismos de coordenação de políticas públicas, mas

também de enfrentamento dos profundos conflitos políticos e ideológicos que caracterizam essa política pública, para se poder avançar na busca de estratégias políticas de transformação capazes de incorporar a dimensão ambiental nos processos de desenvolvimento.

Concluindo, podemos dizer que na política ambiental predominam problemas complexos que envolvem riscos em todas as escalas, com dificuldade para serem prognosticados. A política ambiental também apresenta fortes interdependências com outras políticas públicas, exigindo, portanto, mecanismos de cooperação e coordenação entre essas políticas e mecanismos de resolução de conflitos, sobretudo quando envolvem escolhas trágicas que frequentemente se apresentam como escolhas entre exploração e ganhos econômicos por interesses privados e a proteção dos bens comuns.

Análise comparativa

Analisando de forma transversal e comparativa as diferentes políticas, no que diz respeito aos **destinatários**, observa-se que, em todas as políticas públicas abordadas, encontra-se, desde as disposições constitucionais, uma preocupação com a universalidade, ao menos no que concerne ao acesso aos serviços, isto é, todos os cidadãos deveriam ter acesso às políticas sociais, à cultura e a um meio ambiente saudável. Isso, no entanto, não significa que todos os setores sociais sejam necessariamente destinatários de tais políticas, sobretudo em função do avanço do setor privado, atendendo os mais abastados, de forma que há uma tendência desse sistema público de serviço a focar sobremaneira os setores mais dependentes da ação estatal. Na saúde, por exemplo, cerca de 19% da população brasileira possuíam, em 2006, planos privados de assistência médica, enquanto que esse percentual passou para cerca de 25% em 2016, segundo dados da Agência Nacional de Saúde⁵.

A focalização da política se torna mais evidente na assistência social. Apesar de ela ter se tornado um direito universal na nova Constituição, de fato a política se dirige para aquelas populações que não dispõem dos meios necessários para garantir o direito a uma vida digna sem apoio por parte da ação do Estado. Embora a cultura também seja vista como um dos direitos garantidos pelo Estado, as ações dos governos se dirigem a públicos e grupos específicos, lançando programas alinhados com as diferentes demandas apresentadas por tais grupos através dos canais participativos. Já a política ambiental beneficia em muitos aspectos toda a

⁵ In: <http://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-gerais>. Acessado em 27/03/2017.

sociedade, porém de forma diferenciada; potenciais custos econômicos relacionados a regulações ambientais recaem especificamente sobre aqueles grupos econômicos diretamente afetados, devendo implicar resistências e pressões por parte de tais grupos sobre o processo de tomada de decisão.

É também na política ambiental em que os **efeitos** das intervenções são mais claramente coletivos; todos se beneficiam de um ambiente saudável. Ao passo que a política mais tipicamente individualizante é a da assistência social, em que o indivíduo é beneficiado pelos programas sociais dirigidos àqueles que se enquadram em critérios que definem a possibilidade de acesso a tais benefícios. Já na saúde, educação e na cultura, temos intervenções que beneficiam coletivos, mas também indivíduos específicos de acordo com suas demandas peculiares.

Quanto ao critério da **previsibilidade**, tem se mostrado fundamental a distinção entre, por um lado, a possibilidade de diagnosticar os efeitos das intervenções públicas e, por outro, as limitações quanto às incertezas relacionadas a fenômenos externos à política em si, que podem comprometer a efetividade da formulação de políticas. Nas políticas sociais, as agências públicas em geral dispõem de sistemas de indicadores, de diagnósticos e procedimentos de avaliação de políticas bastante sofisticados, de maneira que os órgãos responsáveis apresentam uma capacidade alta de prever os efeitos de suas políticas. Contudo, são sujeitos a riscos externos, como, por exemplo, surtos de epidemias que impactam na política de saúde, demandando medidas e recursos imediatos e comprometendo planos e programas em outras áreas em função de recursos e capacidades limitadas para enfrentar tais desafios inesperados. Já na política cultural, as imprevisibilidades se limitam aos próprios resultados enquanto produção cultural, já que os editais, em geral usados para apoiar iniciativas culturais, costumam ser abertos, de forma que é impossível – mas, ao mesmo tempo, talvez nem desejável – prever em detalhes a produção cultural que será finalmente apoiada pelos recursos disponibilizados. A política ambiental é talvez a política com maior dificuldade de prognosticar e prever tanto os efeitos das intervenções estatais – uma vez que os efeitos da política muitas vezes se revelam apenas a longo prazo – quanto as variáveis intervenientes em vista de um ambiente sócio-ecológico instável e mutante, como o caso das mudanças climáticas revela de forma mais emblemática. Entretanto, existem subpolíticas, como a do saneamento básico, em que o problema principal é relacionado mais ao financiamento da expansão do serviço e menos a eventuais incertezas.

Quanto aos **bens** providos pelas políticas, predomina em todas as políticas analisadas a produção de bens públicos, enquanto, novamente, nas políticas sociais, a provisão de bens apropriados individualmente por particulares faz também parte da lógica inerente.

Em relação ao **escopo**, percebemos amplas interdependências entre as políticas públicas, como tendência geral. Porém, em geral, há uma clara atribuição de responsabilidades administrativas e funcionais a órgãos específicos. Destaque merece a política ambiental, porque, apesar da existência de certas atividades fins (áreas verdes, proteção de ecossistemas, resíduos sólidos etc.), uma grande parte das políticas ambientais tem que ser executada por outros setores governamentais, como energia, transporte, desenvolvimento urbano etc. Assim, a função principal da área ambiental está em influenciar justamente essas áreas fins para que incorporem a preocupação com a questão ambiental nas suas atividades finalísticas.

A questão das **escolhas trágicas** é particularmente relevante na área da saúde, quando se trata, em situações de recursos públicos escassos, de tomar decisões sobre investimentos públicos no combate a doenças, que afetam diferentes grupos sociais ou grupos etários de forma distinta, contrapondo doenças cujo controle demanda altos investimentos em tecnologias extremamente caras a investimentos em medidas de prevenção de custo menor. Isso implica escolhas éticas de extrema gravidade e, ao mesmo tempo, envolve poderosos interesses econômicos. Da mesma maneira, na área ambiental, o processo político frequentemente se dirige para uma confrontação entre proteção do meio ambiente versus desenvolvimento ou postos de trabalho, levando a acirradas batalhas políticas fortemente conflitivas. O problema das escolhas trágicas se coloca menos na área da cultura ou na educação; nessa última, talvez mais nas etapas não obrigatórias de escolarização (creche e educação superior), em que existe uma oferta bem abaixo da demanda, excluindo indivíduos e grupos da provisão pública de tais serviços (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2012; CARVALHO, 2014).

Finalmente, no que diz respeito ao que chamamos de **dimensões da política**, temos inicialmente de considerar que o fator monetário é uma variável central em todas as políticas públicas, já que a escassez dos recursos financeiros é uma constante em países em desenvolvimento, mais ainda em tempos de ajuste fiscal. Essa questão é mais crucial em áreas como a ampliação da infraestrutura em saneamento básico, na criação de uma estrutura básica nas diferentes políticas sociais; no entanto, os aspectos de *status* e justiça ganham mais importância quando se passa da provisão básica de infraestruturas ou serviços para um atendimento a demandas específicas, com a consideração de situações variadas, quando aumentam as incertezas referentes aos efeitos das políticas ou às variáveis intervenientes. Em todos esses casos, trata-se da necessidade de tomar decisões em favor e contra demandas, expectativas e interesses, e, conseqüentemente, aumenta a influência de posições de *status* sobre a tomada de decisões com implicações quanto à justiça social.

Considerações finais

Partindo de algumas dimensões e fatores de políticas públicas enquanto *framework* de análise, o objetivo deste trabalho foi chegar a uma caracterização inicial de algumas peculiaridades de políticas setoriais e de seus efeitos, como ponto de partida para descrever e caracterizar as *policy arenas* específicas de cada política e, em pesquisas posteriores, aplicá-la para a análise de políticas públicas locais.

Podemos destacar, primeiramente, que, em acordo com nossa expectativa inicial, existem particularidades materiais e, conseqüentemente, processuais – no sentido da tese de Lowi (1972) de que “*policy determines politics*” – nas diferentes políticas. Porém, a complexidade inerente a tais políticas revela uma situação mais confusa ou diversificada, especialmente em função da existência de subpolíticas, e, portanto, variações importantes em acordo com as *policy issues* em questão. Uma política de ampliação de saneamento básico se assemelha muito mais, nos seus padrões institucionais e processuais, com outras políticas de infraestrutura do que com uma política de preservação de biodiversidade ou de mitigação dos efeitos nocivos relacionados às mudanças climáticas, assim como uma política preventiva de saúde da família apresenta uma dinâmica e desafios muito distintos de uma política de promoção de tecnologias de saúde de alta complexidade, tanto em termos materiais da *policy*, quanto em termos da configuração da arena política com interesses muito distintos envolvidos. Tendo isso em vista, podemos concluir que um dos desafios futuros de pesquisas comparativas de diferentes políticas setoriais no contexto local deve ser o de identificar diferentes padrões institucionais e processuais nas diferentes políticas e subpolíticas, buscando enquadrar experiências concretas de *policy-making* em tais tipologias de *policies* em diálogo com as características mais amplas desses setores no País, considerando que é um erro tratar das políticas públicas como pacotes fechados e coesos internamente. Considerar as variações institucionais e processuais nas subpolíticas é condição *sine qua non* para compreender o quebra-cabeças das políticas públicas setoriais no Brasil, suas dinâmicas, arenas e interesses.

Finalmente, entendemos que esforços em adoção de perspectivas comparadas sobre políticas públicas – e seu desdobramento para experiências subnacionais – podem contribuir de forma significativa para fomentar processos de aprendizagem entre diferentes setores de políticas e níveis de governo, o que por sua vez depende de pesquisas empíricas aprofundadas que explicitamente partem de desenhos de pesquisa inspirados na leitura comparativa de experiências de *policy-making*.

Referências bibliográficas

- AGÊNCIA BRASIL. *Cada R\$1 investido em saneamento economiza R\$4 em saúde, estimam especialistas*,. 2013. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-03-22/cada-r-1-investido-em-saneamento-economiza-r-4-em-saude-estimam-especialistas>. Acesso em: 21/06/2016.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (Andifes). *Relatório do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras* – 2016. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/categoria/documentos/biblioteca/publicacoes-andifes/>
- BECK, U. *Die Erfindung des Politischen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993.
- BITTENCOURT, L. N. *As organizações sociais e as ações governamentais em cultura: ação e política pública no caso do Estado de São Paulo*. São Paulo: FGV, 2014. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- BICHR, R. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, n. 104, p. 111-136, março 2016.
- CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. *Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- CARVALHO, C. H. A. Política para a educação superior no Governo Lula: expansão e financiamento. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 58, p. 209-244, jun. 2014.
- CHIEFFI, A. L.; BARATA, R. C. “Judicialização da política de assistência farmacêutica e equidade”. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 25(8), agosto 2009.
- DAVIES, N. O financiamento público às escolas privadas. *Universidade e Sociedade*, n. 27, p. 74-91, 2002.
- EASTON, D. Categorias para el análisis sistémico de la política. In: EASTON, D. (Ed.). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu Editores S.A, 1997, [1966]. p. 216-231.
- ELIAS, P. Estado e saúde: os desafios do Brasil contemporâneo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 3, p. 41-46, 2004.
- FAGNANI, E. Além da agenda endógena da educação: propostas para a construção coletiva de um projeto de desenvolvimento. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 999-1026, dez. 2014.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, 2000.
- FREY, K. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Ambiente & Sociedade*, v. 9, n. 9, p. 115-148, 2001.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Relatório de pesquisa. *Fora da escola não pode*. Brasília: Unicef, 2012.

- GIL, G. *Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil*. Brasília: MinC, 2003.
- HEINELT, H. Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In: Schubert, K.; Bandelow, N. C. (Eds.). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg, 2009. p. 115-130.
- HEINELT, H. How great expectations of international organizations are dashed at the local level: or, why it's amazing that their programs work at all – the case of the EU structural funds. In: GÖYMEN, K.; LEWIS, R. *Public policymaking in a globalized world*. Karaköy, Istanbul: Istanbul Policy Center, 2014.
- HUPE, P. Implementing a meta-policy: the case of decentralisation in the Netherlands. *Policy and Politics*, v. 18, n. 3, p. 181-191, 1990.
- KLEIN, N. *This changes everything*. Capitalism vs. the Climate. UK: Penguin Books, 2015.
- KNILL, C.; TOSUN, J. *Public policy: a new introduction*. Houndmills; New York: Palgrave MacMillan, 2012.
- LEE, Kai N. Urban sustainability and the limits of classical environmentalism. *Environment & Urbanization*, v. 18, n. 19, p. 9-22, 2006.
- LEME, T. N. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 35, p. 25-52, 2010.
- LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. XXXII, n. 4, p. 298-310, 1972.
- MARTINS, P. S. *Fundeb: federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.
- MARTIRANI, L. A.; PERES, I. K. Crise hídrica em São Paulo: cobertura jornalística, percepção pública e o direito à informação. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. XIX, n. 1, p. 1-20, 2016.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar 2015*. Brasília: MEC, 2015a.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior 2015*. Brasília: MEC, 2015b.
- MENDES, E. V. 25 anos de Sistema Único de Saúde: resultados e desafios. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 78, 2013.
- PAIM, J. Seguridade social, financiamento e crise do Sistema Único de Saúde (SUS). *Plataforma Política Social: Caminhos para o Desenvolvimento*, 21 de fev. 2016. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/seguridade-social-financiamento-e-crise-do-sistema-unico-de-saude-sus/>. Acesso em: 28/03/2016.
- NEVES, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 74, p. 137-150, 2010.
- OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.
- OLIVEIRA, V. E.; MARCHETTI, V. O Judiciário e o controle sobre as políticas públicas: a judicialização da educação no Município de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 37., 2013, Águas de Lidóia. *Anais... Águas de Lindóia*: Anpocs, 2013.

PETERS, B. G. *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2015.

PHILIPPI JR., A.; BRUNA, G. C. Política e gestão ambiental. In: PHILIPPI JR., A.; BRUNA, G. C. (Orgs.). *Curso de gestão ambiental*. Barueri: Manole, 2004. p. 657-711.

RIZZI, E.; XIMENES, S. Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANDHEP, 8., 2014, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANDHEP, 2014. v. 1.

RYDIN, Y. Sustainable development and governance. In: COX, K. *et al.* *The Sage Handbook of Political Geography*. London: Sage, 2008. p. 579-593.

SOARES, J. F.; COLLARES, A. C. M. Recursos familiares e o desempenho cognitivo dos alunos do ensino básico brasileiro. *Dados*, v. 49, n. 3, p. 615-650, 2006.

WANG, D. *et al.* Os impactos da judicialização da saúde no Município de São Paulo: gasto público e organização federativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, 2014.

WEICK, K. E. Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, v. 21, n. 1, p. 1-19, 1976.

XIMENES, S. B. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 9, n. 17, jan./jun. 2015.

Klaus Frey

Doutor em Ciências Sociais (1997) pela Universität Konstanz, Alemanha. Fez pós-doutorado no Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Tecnológica de Berlin, Alemanha. Atualmente é Professor Titular em Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC (UFABC), dos Programas de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território e em Políticas Públicas, programa que coordena desde 2014.
Contato: klaus.frey@ufabc.edu.br

Vanessa Elias de Oliveira

Realizou doutorado-sanduiche na Columbia University, Estados Unidos. Atualmente é professora de Ciência Política do Bacharelado em Políticas Públicas e docente permanente de dois programas de pós-graduação da Universidade Federal do ABC (UFABC): Pós-Graduação em Políticas Públicas e a Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Contato: vanessa.oliveira@ufabc.edu.br

Salomão Barros Ximenes

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Adjunto do Bacharelado em Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).
Contato: salomao.ximenes@ufabc.edu.br

Lúcio Nagib Bittencourt

Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas-SP (FGV-SP). Professor Adjunto da Universidade Federal do ABC (UFABC), vinculado ao Bacharelado em Políticas Públicas, ao Bacharelado em Ciências e Humanidades e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Contato: lucio.bittencourt@ufabc.edu.br

Gabriela Spanghero Lotta

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professora Adjunta do Bacharelado de Políticas Públicas e da Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC. Contato: gabriela.lotta@ufabc.edu.br