



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) - 10º Encontro: “Ciência Política e a Política: Memória e Futuro” – Área Temática | Estado e Políticas Públicas

### **Políticas públicas municipais em perspectiva comparada: proposta de um *framework* de análise**

#### **Autores:**

Klaus Frey, UFABC,

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4769032D7>

Vanessa Elias de Oliveira, UFABC,

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4766801J8>

Salomão Barros Ximenes

<http://lattes.cnpq.br/3115986167354250>

Lúcio Nagib Bittencourt, UFABC,

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4257726Y3>

Gabriela Lotta

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4771628Z6>

Neste trabalho pretendemos apresentar um arcabouço teórico-conceitual como base para um projeto de pesquisa que propomos para analisar, em perspectiva comparada, diferentes políticas públicas elaboradas e implementadas pelos governos municipais, focando inicialmente nos municípios da região do Grande ABC em São Paulo.

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 esta tese no que diz respeito à sua efetiva contribuição para a geração de conhecimento, alegando 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: 219s), 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 era de entender de que maneira o tipo de problema político 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]: 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: 116), deixando no escuro os processos políticos internos ao sistema político. Embora para Easton “los productos de los procesos de conversión retroalimentan el sistema, y de esta suerte conforman su conducta posterior” (Easton, 1997, [1966]: 230), a própria conduta do sistema, a interação dos agentes políticos, não consta entre seus interesses primordiais de análise.

Já Lowi, distinguindo diferentes tipos de *policies* de caráter distributivo, redistributivo, regulatório e constitutivo – estas últimos correspondendo a políticas auto-regulatórias (Heinelt, 2009: 115) ou políticas modificadoras das regras do jogo (Beck, 1993, p. 17) – identifica, em função das reações e expectativas dos destinatários com relação a estas políticas, diferentes arenas políticas caracterizadas por processos peculiares de formação de consenso e conflito em virtude justamente do tipo de política em questão<sup>1</sup>. 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.

Contudo, na medida em que a *policy analysis* evoluiu para o estudo das diferentes políticas setoriais, tem-se desistido da recorrência a estes 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: 119; Knill & Tosun 2012: 17s). Outra consequência da consolidação de comunidades de pesquisa relacionada 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-áreas” (Windhoff-Héritier, 1983; apud. Heinelt, 2009: 119). Esta dificuldade de chegar a afirmações mais contundentes sobre a natureza destas 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 [considera-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: 119).

---

<sup>1</sup> Alguns autores acrescentem à tipologia de Lowi 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: 18).



Baseado nesta 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 estas condicionados (*politics*) (Frey, 2000; Heinelt, 2009).

Para identificar as peculiaridades das diferentes políticas e seus efeitos, as seguintes dimensões e fatores, baseados nas propostas de Heinelt (2009) e Peters (2015), serão a base teórico-conceitual de referencia para a nossa análise comparativa, questionando, portanto:

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, produzem inevitavelmente privações para outros membros da sociedade" (Peters, 2015: 27); e finalmente,
8. se os problemas podem ser resolvidos pela simples alocação de recursos monetárias ou envolvem fatores relacionados ao status, respeito ou injustiças (dimensões da política).

Esta descrição preliminar de algumas das possíveis condicionantes das políticas públicas escolhidas serve como ponto de partida para a caracterização das diferentes *policy arenas* analisadas neste trabalho. Recorremos para isso à literatura secundária sobre as políticas públicas escolhidas, com o intuito de chegar a uma compreensão preliminar 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 desta literatura, com base nestas 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 destas políticas e suas inter-relações ao aplicar este framework às políticas públicas implementadas nos governos locais do Grande ABC.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

A seguir, serão apresentados, na base do *framework* analítico inicial proposto, os quatro campos de política pública com suas convergências e particularidades, para no final concluir com uma reflexão crítica deste referencial em si e, especificamente, no que diz respeito ao seu potencial para a análise de políticas públicas municipais.

### **Política de saúde**

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 este 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 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). A dificuldade encontra-se, portanto, no estabelecimento de regras e incentivos que de fato gerem a cooperação intermunicipal, estabelecida pelo Pacto pela Saúde de 2006 e explicitada no Plano Diretor Regional (PDR), minorando disparidades e atendendo às demandas regionais. Outra questão importante para o desenvolvimento da política de saúde é o seu financiamento – problema comum a 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 Eugênio Vilaça 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. Na Alemanha esse percentual é de 76,8%; Canadá, 71,1%; na Itália, 77,6%; Holanda, 84,8%; Noruega, 85,5%; Reino Unido, 83,2%. No Brasil, o gasto público é inferior ao privado, atingindo 47% do total dos gastos.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Similar ao Brasil é o caso dos Estados Unidos, onde o gasto público representa 48,2% dos gastos totais. Em termos de percentual do 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). Ainda, em termos per capita, segundo dados da OMS de 2010 os EUA e a Noruega gastavam mais de US\$ 7.000 per capita por ano; os países da OCDE gastavam, em média, cerca de US\$ 3.600; em 2013, o gasto per capita do SUS foi de US\$ 490. Os desafios, nesse sentido, ainda são muitos.

Analisando a política de saúde a partir do esquema anteriormente apresentado, podemos mapear algumas características gerais desta política.

Em primeiro lugar, 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 intra-estaduais 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) o acesso aos serviços de alta complexidade, geralmente concentrados nos grandes centros urbanos, muitas vezes é acessado 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, recurso este utilizado justamente por aqueles que têm recursos para mobilizar advogados privados, conforme demonstrado por Chieffi e 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





**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

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, especialmente no que se refere aos municípios de pequeno porte. 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, verifica-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 “intersectoriais”, 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 este 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*,



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

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 colidem 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. Os efeitos das escolhas trágicas são claramente percebidos em momentos de crise. Segundo pesquisa que vem sendo desenvolvida por David Stuckler, da Universidade de Oxford, o desinvestimento em saúde em épocas de crise gera o aumento de epidemias ou casos de abuso de álcool e drogas, por exemplo – gerando maiores demandas por gastos num momento seguinte. Assim, diminuir os gastos em saúde não gera economia, mas mais gastos.

Por fim, 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, ao invés de focalizador. Este princípio torna-se frágil em contextos de crise, como o atual, que abrem espaços para discursos liberalizantes – como aquele apresentado pelo atual Ministro da Saúde, Ricardo Barros, que recentemente 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.

### **Política de educação**

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 educação superior (Oliveira, Sousa, 2010, p.17).



Esta 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 (de Sena Martins, 2011).

Segundo a Constituição, em seu artigo 211, cabe aos municípios prioritariamente ensino fundamental e educação infantil, aos estados e ao Distrito Federal cabe o ensino fundamental e o médio, sendo o primeiro competência comum 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.

Quanto aos *destinatários da política*, registramos que as políticas educacionais têm como parâmetros a necessidade do Estado garantir, diretamente ou através de atividade promocional, a universalização do acesso na faixa de educação obrigatória (entre 4 e 18 anos incompletos), a generalização na faixa de zero a 3 anos – ou seja, matrícula de toda a demanda manifesta – e a ampliação das oportunidades de frequência à educação profissionalizante e de nível superior.

Não se pode dizer, entretanto, que a política educacional alcançou a universalização, a generalização e a democratização pretendidas.

SHavia 49,8 milhões de estudantes matriculados na educação básica, sendo 40,7 milhões (81,7%) em instituições públicas e 9,1 milhões (18,3%) em instituições privadas. Os Municípios atendem à maior parte das matrículas públicas – 45,9%, contra 37% dos Estados e 0,5% da União (Brasil, Inep, 2015). Na educação superior, eram 7,8 milhões de estudantes de graduação em 2014, segundo o último censo, sendo 1,97 milhão de matrículas públicas e 5,87 de matrículas no setor privado, o que significa uma expansão significativa, já que em 2004 eram cerca de 1,2 milhão de matrículas públicas e de 3 milhões de matrículas privadas (MEC/INEP, 2015b) .

As desigualdades de oportunidades educacionais perpassam todo o sistema de ensino, desde os níveis mais elementares, como a educação infantil, até o ensino superior. Nas creches, alcançou-se uma frequência de 29,6% da população de zero a 3 anos em 2014, contra 17,3% em 2004. A exclusão de grandes contingentes 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 caso das pré-escolas, a frequência escolar chegou a 89,1% em 2014, contra 71,8% em 2004 (MEC/INEP, 2015).

Ressaltam as desigualdades em função da renda, que se expressam como indicadores de discriminação econômica no acesso à escola. Enquanto a frequência em creche e pré-escola, respectivamente, é de 22,4% e 51,2% entre os 25% mais pobres, chega a 51,2% e a 96,8% entre o 25% mais rico da população (MEC/INEP, 2015) .

Na faixa etária de 6 a 14 anos, em 2014, 97,5% das crianças e adolescentes frequentavam instituição de ensino, sendo 96,8% na faixa dos 25% mais pobres. Já no ensino médio a situação é crítica. A taxa de atendimento escolar da população entre 15 e 17 anos foi de 82,6% em 2014, praticamente a mesma desde 2008 e somente um pouco superior ao patamar no início da década passada, que oscilou em 79%. Nesta etapa a desigualdade de oportunidades de acesso é marcante: apenas 50,5% dos adolescentes pertencentes ao quarto mais pobre da população frequentava essa etapa em 2014, contra 85,6% dos mais ricos (MEC/INEP, 2015).

No último período, houve um incremento significativo da participação do setor privado, na educação básica e na superior. Enquanto o total de matrículas caiu 6,2% entre 2015 e 2007, as matrículas na educação básica privada cresceram 42,4% no mesmo período. 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.

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. Na etapa educação infantil, sobretudo, a oportunidade de frequência em creche e pré-escola influencia diretamente nas condições de vida da família.

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. Uma vez que as projeções demográficas são conhecidas, os entes públicos



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

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 pré-determinado, há pouca margem para imprevistos e improvisações. Além disso, com os mecanismos de financiamento – Fundeb, sobretudo – ancorados na matrícula *per capita*, eventuais flutuações na matrícula tendem a ser ao menos parcialmente compensadas com o repasse de recursos equivalentes. Há ainda a garantia de despesas obrigatórias em manutenção e desenvolvimento do ensino, aplicável nas três esferas federativas, que influencia decisivamente na continuidade das políticas educacionais. Sobretudo a partir da exclusão dessas despesas do âmbito de incidência da Desvinculação de Receitas da União, entre 2009 e 2011, aliada à própria expansão das redes físicas, houve um incremento de despesas por parte da União federal, com projeções de maior alcance inscritas no atual Plano Nacional de Educação – Lei n. 13.005/2014 (Ximenes, 2015). É bem verdade que fatores econômicos, podem promover alterações relativamente bruscas na arrecadação que é base de cálculo das despesas obrigatórias e na demanda escolar, bem como o acúmulo de decisões judiciais que determinem a matrícula de crianças específicas. Em períodos de crise, tende a recuar a arrecadação ao mesmo tempo em que cresce a procura por matrículas públicas.

Ainda que constituída em campo específico e marcada pela instituição escolar e por instituições de gestão específicas, 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, portanto, há uma dependência direta com políticas de promoção da renda e trabalho, bem políticas 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. 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 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 articulado de educação, que permita a pactuação permanente das responsabilidades com a oferta de educação básica por estados e



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

municípios, assim como mudanças drásticas nas 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 estes sejam menos percebidos, quando comparados às políticas de saúde e ambiental, por exemplo. 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 com os municípios, com destaque para o já referido PDE. Nesse sentido, eventuais problemas na prestação de contas dos programas pode ter como efeito a suspensão de repasses, com prejuízos imediatos aos usuários.

Quanto à questão das *escolhas 'trágicas'*, esta pode ser percebida nas “pontas” do sistema. Na educação infantil, o grande déficit de vagas associado à judicialização comumente leva a que crianças com piores condições socioeconômicas sejam alijadas do atendimento. Na educação superior o problema se apresenta de forma ainda mais evidente, já que as distorções do sistema educacional e sua segmentação socioeconômica levam a uma participação desproporcional dos segmentos economicamente mais favorecidos nas universidades públicas, ainda que esta situação fosse significativamente mais desigual antes da instituição das políticas de cotas e da expansão da rede pública e gratuita.

### **Política de assistência social**

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 no atendimento à assistência social uma área profícua 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



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

coordenada entre as diferentes esferas, bem como constituir uma rede densa e difundida de equipamentos de atendimento, os 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 possibilitaram 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 tem 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. Este 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.

Com relação aos parâmetros analíticos apontados anteriormente, em primeiro lugar, 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 tratamento 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 (BICHIR, 2014).

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 SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação), que tem realizado diversas pesquisas sobre os resultados das políticas. Outro elemento relacionado à previsibilidade diz respeito à



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

disponibilização de recursos para as políticas em momentos de crise. 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 estas 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 às 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, media 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 X focalização e são potencializadas nos casos de crise, 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 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.

## **Políticas de cultura**





**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

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. A partir de suas publicações, podem ser observadas duas perspectivas de estudos: a que reconstitui a trajetória, descreve e analisa experiências principalmente do governo federal; outra que busca estabelecer diálogo com as de outros países, desenvolvendo uma perspectiva comparada.

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, o papel de Aloísio Magalhães junto à FUNARTE na década de 1970, a Constituição Federal e a noção de direito à cultura na década de 1980, as 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. Já a perspectiva comparada, por sua vez, apresenta diálogo principalmente com experiências de países europeus, como França, Portugal, Espanha e Reino Unido; além dos Estados Unidos. Apenas recentemente países latino-americanos vêm participando desses estudos.

Essas perspectivas vêm sendo desenvolvidas por pesquisadores de diferentes disciplinas – como História, Sociologia, Comunicações, Ciência Política. E, uma vez que não é objetivo deste trabalho apresentar a revisão desta literatura específica, torna-se necessário propormos duas questões. Em primeiro lugar, seria possível, a partir dessa literatura, indicar características gerais desta arena? E, afinal, qual diálogo e contribuição as Políticas Públicas, a partir de uma abordagem multidisciplinar (FARIA; MARQUES, 2013), podem oferecer enquanto problematizações analíticas para esta arena no sentido de reconhecer minimamente suas especificidades?

A primeira resposta, passa por reconhecer algumas das *complexidades* (BITTENCOURT, 2014) dessa arena: são diferentes arranjos possíveis para a operacionalização de 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; voltadas para as várias linguagens artísticas; com objetivos que também podem oscilar –



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

entre democratização do acesso à cultura, democracia cultural, fomento à produção, viés econômico ou garantia de direitos; e em diálogo com múltiplos públicos – como artistas, grupos de cultura popular e produtoras culturais com fins lucrativos, por exemplo, além da sociedade em sentido amplo.

Do ponto de vista teórico, duas problematizações iniciais podem ser colocadas para esta arena: a concepção de que as políticas públicas culturais podem ser lidas como metapolíticas públicas, conforme elaborado por Hupe (1990), a partir da experiência bastante valorizada na literatura 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). Outra, 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 a 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.

Para o caso do quadro teórico-analítico que propomos neste trabalho, podemos observar, de maneira resumida e inicial, que, quanto aos *destinatários*, esta arena parece estar voltada para 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 a um valor universal expresso na própria Constituição Federal de assegurar o direito às expressões e manifestações culturais do país, sua preservação e seu acesso. Em consequência, podemos assumir que seus *efeitos*, embora possam ser em alguns casos individualizantes – no caso de um artista individualmente contemplado por um edital de seleção pública, por exemplo, são frequentemente muito mais coletivos – inclusive neste caso, uma vez que toda produção cultural tem valor e potencial de diálogo público em seu sentido mais amplo. Nesse sentido, esta arena pode ser associada à produção de *bens públicos*.

Suas características também envolvem baixa *previsibilidade quanto às consequências da ação governamental* na área – o que pode ser entendido como de certa maneira proposital, dentro da perspectiva de que não cabe ao Estado *produzir* cultura, conforme destacado anteriormente, optando por criar condições para que essa produção cultural possa acontecer na sociedade de maneira autônoma. Por outro lado, há esforços, no âmbito nacional desta arena, em direção de se estabelecer maior *previsibilidade quanto à*



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

*elaboração das ações governamentais*, o que pode ser lido pela construção do Sistema Nacional de Cultura e seus espaços para articulação federativa e entre Estado e Sociedade. Embora existam ações desenvolvidas por outras estruturas administrativas e que dialogam com o tema da cultura – como é o caso claro da Educação, mas que pode ser também das Comunicações, da Cidadania, da Economia ou mesmo da Saúde – tem sido crescente a opção por estruturas específicas para a cultura identificadas com o *escopo* desta arena – como o Ministério da Cultura<sup>2</sup> e secretarias estaduais e municipais exclusivas. O que em nada diminui sua *complexidade* – quanto a arranjos, atores, linguagens e objetivos envolvidos, permitindo sua problematização enquanto uma arena híbrida, no sentido de que é marcada por *incertezas* e controvérsias sociotécnicas, conforme os termos de Callon, Lascoumes e Barthe (2009).

Devido à multiplicidade de arranjos possíveis nesta arena, o caso de *escolhas trágicas* se tornam menos frequentes. O que, no entanto, faz do aumento dos recursos disponíveis uma necessidade constante - ainda que limitada enquanto estratégia dominante para resolver seus problemas.

### **Política ambiental**

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 dos impactos ambientais das atividades econômicas apresentarem consequências complexas e diferenciadas na perspectiva espaço/tempo (Rydin, 2008), o que implica em dificuldades de lidar administrativa e politicamente com tais desafios.

A Constituição Brasileira de 1988 contempla algumas destas exigências conceituais. De acordo com seu §23, “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas

---

<sup>2</sup> Neste ano, vimos a reação da sociedade em geral frente à proposta de extinção deste ministério, fazendo preservar esta estrutura e indicando-a como um valor público bastante difundido.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

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); e 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: 138).

No entanto, dificilmente esta 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 de uma Secretária Especial do Meio Ambiente, elevada em 1992 à condição de Ministério, a criação 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, um conjunto de instrumentos de gestão ambiental para o planejamento e execução da política. Todavia, este 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”, comprometendo uma efetiva gestão ambiental compartilhada (Leme, 2010: 25).

O principal fator limitante, de acordo com Leme, “está relacionado aos municípios, que são os atores mais frágeis do SISNAMA, em virtude dos déficits de capacidade instalada” (ibid.), 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 esta homogeneidade institucional, tornando a busca de



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

um equilíbrio entre as ações de governo nos três níveis governamentais um dos principais desafios da política ambiental no país (Philippi Jr & Bruna, 2004).

Adotando nosso esquema analítico apresentado anteriormente e considerando as caracterizações gerais do campo das políticas ambientais, podemos levantar algumas aproximações analíticas iniciais a esta política bastante complexa e variada.

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; redução ou deterioração das áreas verdes nas cidades) como em função de certas medidas protetoras ou reguladoras (planos de preservação de áreas verdes ou de ecossistemas, 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 p.ex. 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 e constelações de atores políticos 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 em 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 em acordo com a lógica inerente à afirmação de nossa Constituição, mencionada anteriormente, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”; 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 sofrido recentemente pela 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 enormes investimentos em métodos de pesquisa, como no caso dos modelos climáticos, lidando com uma série de variáveis incertas, os quais frequentemente são motivo e objeto das grandes controvérsias que caracterizam tais





**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

políticas impulsionadas tanto pelas relativas incertezas científicas quanto pelas posições ideológicas antagônicas (Klein, 2015). No entanto, quando 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 destes bens aumenta as dificuldades na identificação de responsabilidades claras tanto no seu uso quanto no tratamento político destes bens, já que costuma ter uma contraposição nítida entre os interesses dos proprietários, 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 social da sociedade para defender tais bens nos espaços da esfera pública contra os interesses privados (Frey, 2001).

Quanto ao *escopo das políticas*, 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 dos 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 onde, de um lado, a sustentabilidade local é ameaçada por problemas globais, ao mesmo tempo em que estes 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 vs. meio ambiente", tendo privilegiado como estratégia hegemônica do discurso da sustentabilidade a busca por estratégias de ganha-ganha, por visar conciliar desenvolvimento com proteção ambiental. Assim, as noções de economia ecológica ou economia verde vêm se fortalecendo no discurso do desenvolvimento sustentável, embora encontre limites em muitos empreendimentos ou estratégias econômicas, onde se percebe tendências de utilização deste discurso para evitar



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

as mais profundas transformações do sistema econômico que a atual crise ecológica – em escala local e global – parece exigir.

Correspondentemente, a “simples alocação de recursos monetárias” 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 sucedido nos países desenvolvidos, pelo menos para lidar com os problemas ambientais mais localizados, se mostrou inadequada e insuficiente para enfrentar os problemas ambientais globais. Na medida em que estes 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 esta política pública, para poder-se avançar na busca de estratégias políticas de transformação capazes de incorporar a dimensão ambiental e ecológica nos processos de desenvolvimento.

Concluindo, podemos dizer que na política ambiental predominam problemas complexos que envolvem riscos em todas as escalas, difícil a serem prognosticados, apresentando fortes interdependências com outras políticas públicas, exigindo portanto mecanismos de cooperação e coordenação entre estas 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.

### **Avaliação comparativa das políticas públicas e suas características**

Na tabela I, apresentamos uma 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 políticas, sendo estas caracterizadas por subpolíticas ou *policy issues* que podem variar bastante nas suas lógicas dominantes, podendo mesclar ou alternar aspectos de distribuição, redistribuição ou regulação e, portanto, também com respeito ao grau de conflitividade que as diferentes sub-arenas políticas apresentam.

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



# 10º ENCONTRO

CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO

## Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

### Anexo I: Matriz analítica das características de políticas públicas

	Saúde	Educação	Assistência social	Cultura	Meio Ambiente
<b>Destinatários</b>	Política universal, com priorização do público SUS dependentes	Política universal, com priorização do ensino obrigatório	Política universal, com ênfase em programas focalizados	Grande variação, entre indivíduos e grupos específicos, com diferentes finalidades	Toda a sociedade, mas dependendo da subpolítica com impactos diferenciados sobre diferentes grupos de interesse
<b>Efeitos</b>	Coletivos e individualizantes	Coletivos (educação básica) e individualizantes (ensino superior)	Individualizantes	Frequentemente coletivos, ocasionalmente individualizantes	Predominantemente coletivos
<b>Previsibilidade (duas dimensões: efeitos/impactos – ambiente externo)</b>	Alta quanto à avaliação dos impactos; relativamente baixa em casos esporádicos, como epidemias	Relativamente baixa, quanto aos resultados da política; alta quanto ao ambiente externo, ainda que sujeita a oscilações	Média a alta quanto à avaliação dos impactos; mas vulnerável à crises econômicas, sociais ou ambientais que podem elevar significativamente a demanda por assistência social	Baixa quanto aos efeitos das ações governamentais, média quanto às influências na sua elaboração	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)
<b>Bens públicos vs. privados</b>	Bens públicos e privados	Bens públicos e privados	Bens públicos e privados	Bens públicos	Bens públicos
<b>Escopo</b>	Interdependência com outras áreas (saneamento, educação), mas claramente identificável em termos de responsabilidade setorial	Interdependência significativa, mas identificável em termos de responsabilidade setorial e instituições promotoras	Interdependência com outras áreas, mas claramente identificável em termos de responsabilidade intersetorial	Estrutura administrativa exclusiva, cooperações com as de outras políticas	Fortes interdependências com outras áreas; existência de responsabilidades ambientais próprias, mas frequentemente dependentes de outras autoridades administrativas.



# 10º ENCONTRO

CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO

## Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

<b>Complexidade, escalas, riscos e incertezas</b>	Média a alta, envolvendo diferentes escalas e responsabilidades intergovernamentais e atores públicos e privados	Média, já que envolve diferentes níveis de governo	Média a alta, envolvendo diferentes níveis governamentais e atores públicos e privados	Média: Variedade de arranjos, configurações, objetivos e linguagens, gerando controvérsias sociotécnicas	Alta, envolvendo graves riscos, em diferentes escalas; em muitas questões incertezas de ordem científica (p.ex. mudanças climáticas)
<b>Escolhas trágicas</b>	Constantes	Frequentes, sobretudo nas etapas não obrigatórias de escolarização (creche e educação superior)	Não envolve escolhas trágicas entre diferentes áreas/destinatários, mas critérios de acesso de inclusão/exclusão com eventuais impactos trágicos sobre potenciais destinatários	Pouco frequentes	Constantes
<b>Dimensões da política (predominância da questão financeira, vs. Aspectos de justiça, status).</b>	Ampliação de recursos constantemente necessária, em função do desenvolvimento tecnológico e novas demandas em saúde. Recursos sempre insuficientes, gerando problemas de justiça distributiva.	Aspectos monetário e redistributivo têm relevância determinante na oferta de condições básicas, acima destas ganham maior relevância as demais dimensões de justiça – status e representação.	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	Ampliação de recursos como bastante necessária, mas insuficiente para responder isoladamente às suas questões específicas	Fator monetário fundamental em áreas com saneamento; mas envolve fatores de status, e sobretudo (in)justiça ecológica, p.ex. quanto à distribuição desigual de danos ambientais no território ou entre grupos sociais.

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 o acesso aos serviços, isto é, todos os cidadãos deveriam ter acesso às políticas sociais, à cultura e a um meio ambiente saudável. Isto, no entanto, não significa que todos os setores sociais necessariamente sejam destinatários de tais políticas, sobretudo em função do avanço do setor privado nas áreas de saúde e de educação, atendendo os mais abastados, de forma que há uma tendência destes sistemas públicos de serviços a focar sobremaneira os setores mais dependentes da ação estatal.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

A focalização da política se torna mais evidente na Assistência Social, onde apesar dela 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 sociedade, porém de forma diferenciada; potenciais custos econômicos relacionados a regulações ambientais recaem especificamente sobre aqueles grupos econômicos diretamente afetados, devendo implicar em resistências e pressões por parte de tais grupos sobre o processo de tomada de decisão.

É também a política ambiental onde 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, onde o indivíduo é beneficiado pelos programas sociais dirigidos para indivíduos 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 dispõem de uma capacidade alta de prever os efeitos de suas políticas. Contudo, são sujeitos a riscos externos, como p.ex. 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 abertas 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 seja talvez a política com maior dificuldade de prognosticar e prever tanto os efeitos das intervenções estatais –





**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

uma vez que os efeitos da política muitas vezes se revelam apenas a longo prazo – quanto às 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 onde o problema principal é relacionado 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 a estas políticas.

Em relação ao *escopo*, percebemos amplas interdependências entre as políticas públicas, como fenômeno geral, porém em geral há uma clara atribuição de responsabilidades administrativas e funcionais a órgãos específicos. Desta que merece a política ambiental por, 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., enquanto a função principal da área ambiental está em influenciar justamente estas 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, implicando em escolhas éticas de extrema gravidade, e ao mesmo tempo envolvendo 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; nesta última, talvez mais nas etapas não obrigatórias de escolarização (creche e educação superior), onde existe uma oferta bem abaixo da demanda, excluindo indivíduos e grupos da provisão pública de tais serviços.

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



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

desenvolvimento, mais ainda em tempos de ajuste fiscal. Esta 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 as variáveis intervenientes. Em todos estes 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 provocados, como ponto de partida para descrever e caracterizar as *policy-arenas* específicas de cada política. Podemos destacar, primeiramente, que em acordo com nossa expectativa inicial, existem particularidades materiais e, conseqüentemente, processuais – no sentido da tese de Lowi 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 os *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 os interesses muito distintos envolvidos. Tendo isso em vista, podemos concluir que um dos desafios futuros de pesquisas comparativas de diferentes políticas setoriais 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*, considerando que é um erro tratar das políticas públicas como pacotes fechados e coesos internamente. Considerar as variações institucionais e processuais nas subpolíticas é



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

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 podem contribuir de forma significativa para fomentar processos de aprendizagem entre diferentes setores de políticas, 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

- AGÊNCIA BRASIL (2013), "Cada R\$1 investido em saneamento economiza R\$4 em saúde, estimam especialistas", link: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-03-22/cada-r-1-investido-em-saneamento-economiza-r-4-em-saude-estimam-especialistas>. Acessado em 21/06/2016.
- BECK, U. (1993). *Die Erfindung des Politischen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- BITTENCOURT, L. N. (2014). *As Organizações Sociais e as ações governamentais em cultura: ação e política pública no caso do Estado de São Paulo*. Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
- CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. (2009). *Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- 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.
- EASTON, D. (1997, [1966]). Categorias para el análisis sistémico de la política. In D. Easton (Ed.), *Enfoques sobre teoría política* (pp. 216-231). Buenos Aires: Amorrortu Editores S.A.
- FREY, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 211-259.
- FREY, K. (2001). A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Ambiente & Sociedade*, 9 (9), 115-148.
- GIL, G. (2003). Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil. Brasília: MinC.
- HEINELT, H. (2009). Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In K. Schubert & N. C. Bandelow (Eds.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0* (pp. 115-130). München: Oldenbourg.
- HEINELT, H. (2014). 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.
- HUPE, P. (1990). Implementing a meta-policy: the case of decentralisation in the Netherlands. *Policy and Politics*, v. 18, n. 3, p. 181-191.
- KLEIN, N. (2015). *This changes everything*. Capitalism vs. the Climate. UK: Penguin Books.
- KNILL, C., & TOSUN, J. (2012). *Public Policy: a new introduction*. Houndmills; New York: Palgrave MacMillan.
- LEE, Kai N. (2006). Urban sustainability and the limits of classical environmentalism. *Environment & Urbanization*, 18(19), 9-22.



- LEME, T. N. (2010). Os municípios e a política nacional do meio ambiente. *Planejamento e Políticas Públicas*, 35, 25-52.
- LOWI, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, XXXII(4), 298-310.
- MARTINS, P. S. (2011). *Fundeb: federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados.
- MARTIRANI, L. A.; PERES, I.K. (2016). Crise hídrica em São Paulo: cobertura jornalística, percepção pública e o direito à informação. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo XIX (1), 1-20.
- MEC/INEP (2015). *Censo Escolar 2015*. Brasília: Ministério da Educação, Brasil.
- MEC/INEP (2015b). *Censo da Educação Superior 2015*. Brasília: Ministério da Educação, Brasil.
- MENDES, E. V. (2013 ). “25 anos de Sistema Único de Saúde: resultados e desafios”. *Estudos Avançados*, vol.27, n.78, São Paulo.
- NEVES, E. M. S. C. (2010). Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estudos Avançados*, 26(74), 137-150.
- OLIVEIRA, R. P. & SOUSA, S. (2010). Introdução. In: OLIVEIRA, R. P. & SANTANA, W. (2010). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO.
- OLIVEIRA, V. E. & MARCHETTI, V. (2013). O Judiciário e o controle sobre as políticas públicas: a judicialização da educação no município de São Paulo. In: 37º. Encontro Nacional da ANPOCS (2013). Águas de Lindóia: ANPOCS.
- PETERS, B. G. (2015). *Advanced introduction to Public Policy*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- PHILIPPI JR., A.; BRUNA, G. C. (2004). Política e gestão ambiental. In: Philippi Jr., A.; Bruna, G. C. (orgs.). *Curso de gestão ambiental*. Barueri: Manole, p. 657-711.
- RIZZI, E. & XIMENES, S. (2014). Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo. In: VIII Encontro Nacional da ANDHEP (2014). São Paulo: ANDHEP, v. 1.
- RYDIN, Y. (2008). Sustainable development and governance. In: Cox, K. (et al.). *The Sage Handbook of Political Geography*. London: Sage, p. 579-593.
- WANG, D.; PIRES, N.; OLIVEIRA, V. E.; TERRAZAS, F. (2014). “Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 48(5).
- WEICK, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, v. 21, n. 1, p. 1-19.
- XIMENES, S. B. (2015). 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, 9 (17), jan/jun 2015.