



# Capacitação de Gestores de Políticas Públicas

Professores

**André Borges de Carvalho**

<http://lattes.cnpq.br/1051763855783856>

**Marco Cepik**

<http://lattes.cnpq.br/3923697331385475>

1

## Programa Curso

**Módulo I** – Ciência Política e Políticas Públicas

**Módulo II** – Estado Contemporâneo e Governo

**Módulo III** – Políticas Sociais e Desigualdade

**Módulo IV** – Avaliação de Políticas Públicas

2

# Módulo I

## Ciência Política e Políticas Públicas

Conceitos de política, poder, autoridade, comunidade política, governo, burocracia e políticas públicas. Tipologia de políticas públicas e problemas centrais para análise: racionalidade da ação, dilemas de ação coletiva, conexão fins-meios e o problema das maiorias cíclicas. Instituições, processos de institucionalização e critérios para o desenho institucional.

3

## Referências Bibliográficas Módulo I

- Souza, Celina. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, ano 08 nº 16, jul/dez, p. 20-45.
- Marques, Eduardo César (1997). Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *Boletim Informativo Bibliográfico*, nº 43, pp.67-102.
- Melo, Marcus André (1999). "Estado, Governo e Políticas Públicas". In: MICELE, S. (Org.). *O Que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. Ciência Política, Vol.III. São Paulo, Ed. Sumaré, Brasília, ANPOCS & CAPES, pp.59-100.
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary. (2003). As Três Vertentes do Neo-institucionalismo. *Lua Nova*, nº 58.
- Lima Jr, Olavo Brasil & Santos, Wanderley G. (1976). "Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar". *Revista de Administração Pública*, Vol.10, No.2, pp.241-256
- Huntington, Samuel P. (1975). *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- Reis, Fábio Wanderley. (2000). *Mercado e Utopia*. São Paulo, Edusp.
- Goodin, Robert E. [ed.]. (1999). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge-UK, Cambridge University Press.

4

## Definindo Políticas Públicas

- **Política como conflito** ubíquo na sociedade e como problema constitucional (coordenação dos sujeitos e organização dos conflitos); objeto da Ciência Política.
- **Política pública é o “Estado em Ação”**
- Políticas Públicas como campo de estudos focado na organização do processo de interação entre os lados do *input* e do *output* do processo decisório governamental e seus conflitos inerentes.
- ***Politics, Policy and Polity***

Fonte: Reis (2000)

5

## Outras Definições

- Políticas Públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas - Mead (1995)
- Políticas Públicas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos - Lynn (1980)
- Política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos - Peters (1986)
- Política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. - Dye (1984)
- Política pública como análise sobre quem ganha o quê, por quê e que diferença isso faz - Lasswell (1936)

Fonte: Souza (2006:24)

6

## Premissas Econômicas

- Pessoas enfrentam *trade-offs*, ou escolhas trágicas em função da escassez.
- Custos de oportunidade, ou seja, o custo de se obter alguma coisa é igual a tudo aquilo do que se desiste para obter aquilo.
- Decisões envolvem sobretudo alterações marginais, pequenos ajustes incrementais em um plano de ação em função de custos e benefícios de cada unidade adicional.
- Pessoas respondem a incentivos, obviamente que não da mesma forma.

7

## Decisões Geram Externalidades

- Uma externalidade é o impacto que as ações de alguém tem sobre os demais.
- Muitas escolhas e ações produzem externalidades negativas, que emergem como *issues* e questões na agenda pública e demandam ações do poder público.
- A acumulação de poder social sobre a natureza e o exercício do poder de uns sobre os outros também estruturam a ação do poder público.
- O poder público tende a lidar com as externalidades e a provisão de bens públicos por meio de dois tipos fundamentais de políticas públicas:
  - 1. políticas de comando e controle;**
  - 2. políticas de incentivos positivos e sanções negativas (e.g. impostos de Pigou).**

8

## Teorema de Coase

*“Se os agentes privados puderem negociar sem custos a respeito da alocação de recursos, eles podem resolver por si próprios o problema das externalidades.”*

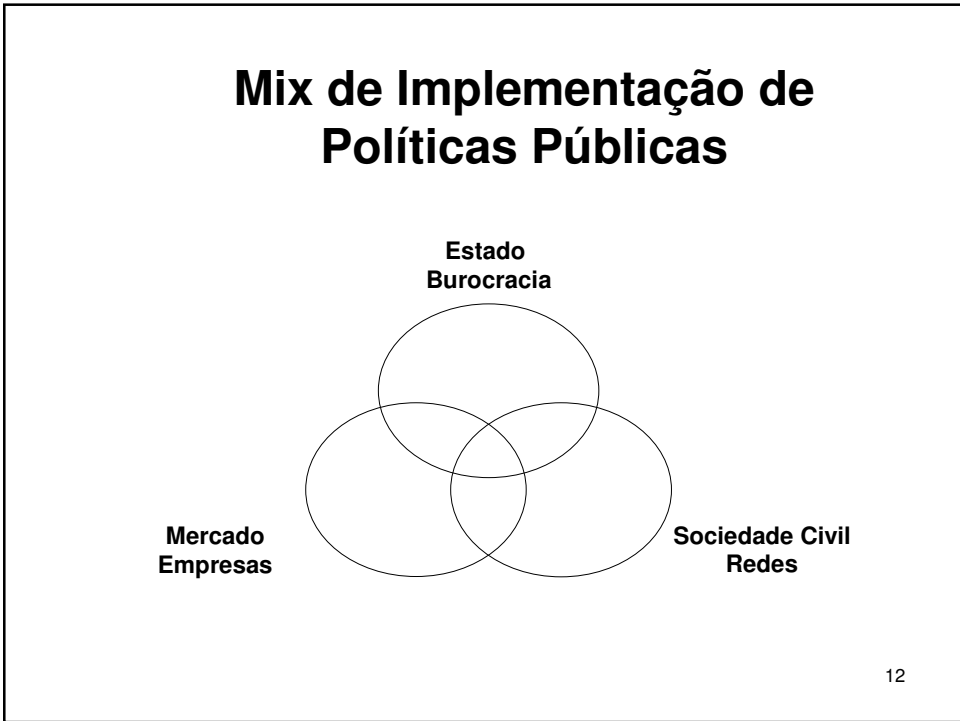
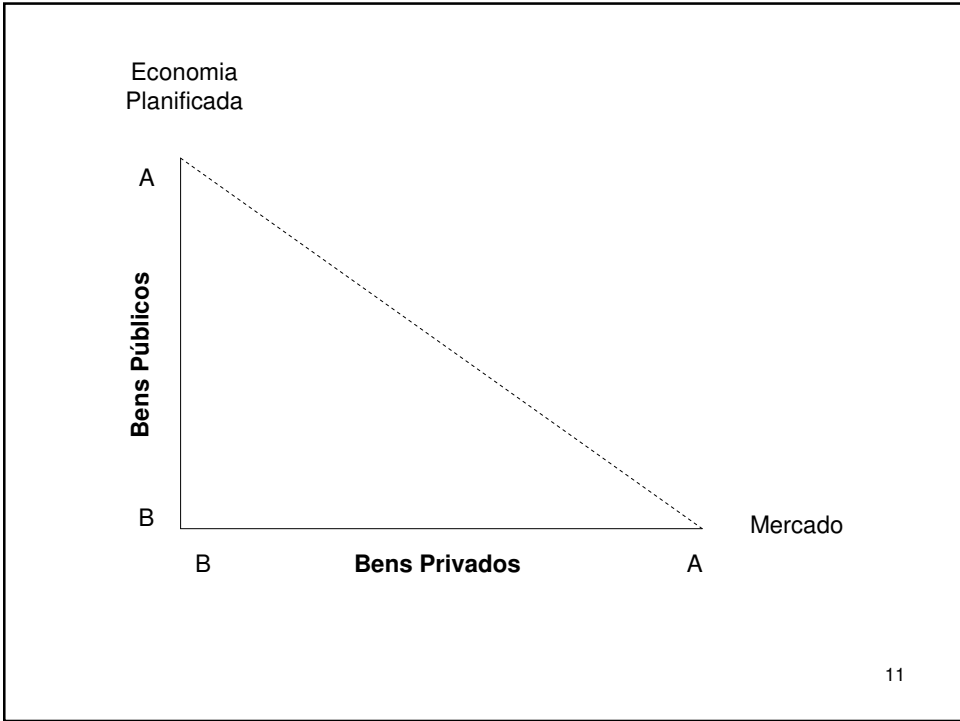
A suposição de que os agentes privados possam negociar sem custos de transação é excessivamente restritiva se considerarmos que TODAS as negociações envolvem custos de oportunidade e assimetrias intersubjetivas e intertemporais nas trocas de informações e energia. Ou seja, as políticas públicas existem não apenas por causa das falhas de mercado na provisão de bens públicos, mas em função de uma necessidade muito básica e constitucional de organização do convívio coletivo.

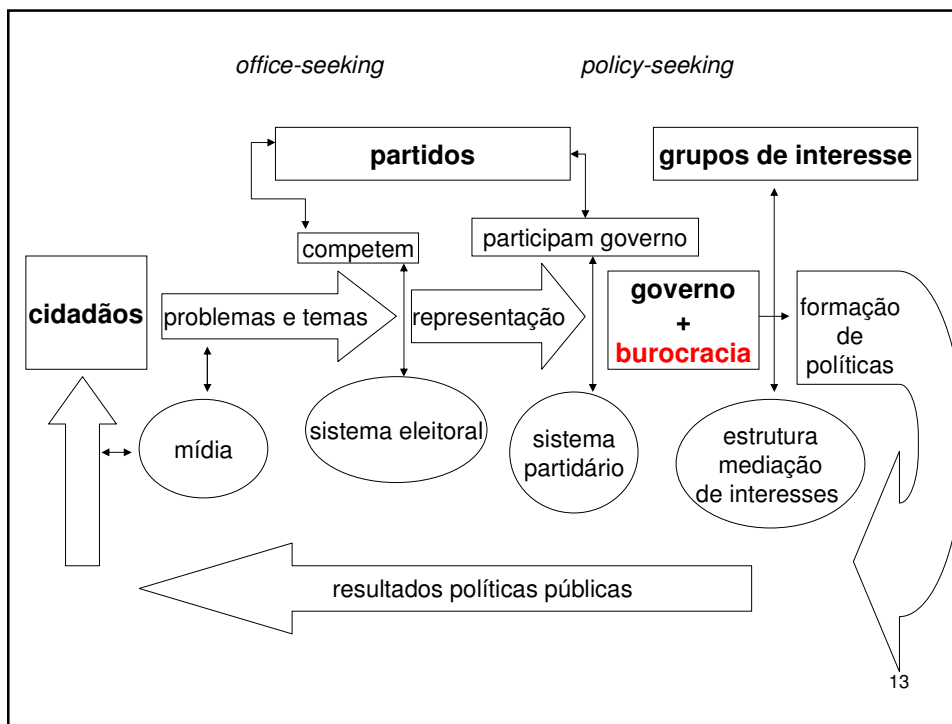
9

## Tipologia dos Bens na Sociedade

		Rivais?	
		Sim	Não
Excludente?	Sim	Bens Privados <i>e.g.</i> maçãs, livros	Bens ‘Impuros’ <i>(Club Theory; Toll goods)</i> <i>e.g.</i> TV a Cabo, Estradas com Pedágio
	Não	Bens Comuns <i>e.g.</i> ar puro, peixes alto-mar	Bens Públicos <i>e.g.</i> defesa nacional, conhecimento público.

10





## Tipos de Políticas Públicas

- Segundo Theodore Lowi Jr. (1964), as políticas públicas dividem-se em distributivas, regulatórias, redistributivas e auto-regulatórias.

*"(...) Podemos entender como **distributiva** aquele tipo de política que distribui bens e serviços quase que individualmente, sem conflito, porque a curto prazo a quantidade disponível dos ditos bens e serviços parece infinita. A política **regulatória** lida com conflitos entre dois ou mais segmentos da sociedade - como dois ramos da indústria por exemplo - e implica ganhos e perdas relativos. A política **redistributiva** é tipicamente uma decisão de soma zero, e lida com os principais conflitos sociais, isto é, conflitos entre classes. (...) Política **auto-regulatória** "significa que o grupo que demanda terá direito de 'legislar' sobre seus próprios assuntos - o direito de certos grupos profissionais de conceder licença para o exercício daquela profissão, por exemplo"*

Fonte: Lima Jr e Santos, 1976.

## Tipos de Políticas Públicas

	Custo da Decisão <b>Baixo</b>	Custo da Decisão <b>Alto</b>
Padrão de Demandas <b>Fragmentado</b>	<b>Distribuição</b>	<b>Regulação</b>
Padrão de Demandas <b>Integrado</b>	<b>Redistribuição</b>	<b>Auto-Regulação</b>

Fonte: Lima Jr. e Santos (1976)

15

## Alguns Problemas Centrais

- Racionalidade da Ação
- Dilemas de Ação Coletiva
- Excedência dos Meios e Controle
- Maiorias Cíclicas e Instituições

16



# Dilema do Prisioneiro

		Prisioneiro 2	
		Silencia	Confessa
Prisioneiro 1	Silencia	1, 1	12, 0
	Confessa	0, 12	10, 10

Do ponto de vista dos dois prisioneiros, a melhor opção seria ambos silenciarem, pois neste caso cada um só pegaria 1 ano de prisão por porte ilegal de arma. Porém, do ponto de vista individual, a estratégia mais lógica é confessar e assim ambos pegam 10 anos de prisão por assalto à mão armada.

17

# Maiorias Cíclicas - I

Teorema da Impossibilidade de Arrows (1963)

I	II	III
X	Y	Z
Y	Z	X
Z	X	Y

Se três indivíduos possuem a ordem de preferências descritas nessa tabela, e a decisão sobre a preferência coletiva for feita considerando-se exaustivamente os pares nessa ordem (primeiro X e Y, depois Y e Z e finalmente Z e X), isso resulta em  $X > Y > Z > X$ , ou seja, em decisões coletivas inconsistentes (intransitivas) e indeterminadas.

18

	1a preferência	2a preferência	3a preferência
Antônio	Segurança	Educação	Saúde
Maria	Educação	Saúde	Segurança
João	Saúde	Segurança	Educação

No exemplo acima, não é possível chegar a uma decisão por maioria simples, pois cada eleitor prefere que o poder público priorize uma determinada área (educação, saúde ou segurança). Exemplos: regra de Borda (dois pontos para a primeira preferência, um ponto para a segunda e zero para a terceira) e regra de Condorcet (votação por pares, primeiro segurança *versus* educação, depois educação *versus* saúde, depois saúde *versus* segurança). O tipo de regra de votação e/ou a seqüência em que se consideram as propostas alteram os resultados.

19

## Majorias Cíclicas - 2

1. Segundo o Teorema do Caos de McKelvey, indivíduos preferem as alternativas que mais se aproximam de suas preferências, independente da direção em que as demais se afastam.
2. Se as decisões são tomadas por maioria, rodadas sucessivas de tomadas de decisão produzem resultados cada vez mais distantes e aleatórios em relação ao ponto ideal de preferência dos indivíduos.
3. Este fenômeno é intensificado dependendo da quantidade de alternativas e do número de decisores.
4. Se houver algo ou alguém com poder de determinar a agenda (*setter*), este pode obter como resultado final o que lhe interessar mais. Se a decisão social é indeterminada, quem tem o poder de determinar a agenda (*setter*) tende a favorecer sua alternativa prevenindo outras alternativas de serem apresentadas para votação. Por exemplo, se o indivíduo I que prefere X controla a agenda, ele pode colocar em votação primeiro Y e Z, e então X a Y, obtendo X como escolha social.

20

## Por que as Maiorias são Estáveis?

Na medida em que não se verificam maiorias cíclicas nas democracias, um dos dois mecanismos deve estar operando:

1. Equilíbrio induzido por **instituições**, ou seja, organizações e regras (*structure induced equilibrium*), mais comum.
2. Equilíbrio resultante da socialização e da distribuição das preferências (*preference induced equilibrium*), mais raro em sociedades mais complexas.

21

## Definindo Instituições

- Padrões de comportamento recorrentes, estáveis e valorizados.
- **Organizações ou procedimentos dotados de “valor e estabilidade”.**
- Mecanismos de imposição de regras.
- Instituições são as regras do jogo e as organizações e indivíduos são os jogadores.

22

## Tipos de Instituições

- *Familiares e de parentesco*: foco na regulação da procriação e das relações biológicas entre indivíduos numa sociedade e na socialização inicial dos novos membros de cada geração.
- *Educacionais*: lidam com a socialização dos jovens e a transmissão da herança cultural da sociedade de uma geração para outra.
- *Econômicas*: regulam a produção, distribuição e consumo de bens e serviços em qualquer sociedade.
- *Políticas*: lidam com a produção, controle e distribuição dos recursos de poder na sociedade, controlam a mobilização de recursos para a realização de objetivos coletivos e regulam as relações com outras sociedades.
- *Culturais*: criação e conservação de artefatos religiosos, artísticos e científicos e sua distribuição diferencial nas sociedades.
- *Estratificação*: regulam a distribuição de posições, recompensas e acesso a recursos entre indivíduos e grupos de uma sociedade.

23

## Instituições Políticas

- Tomada de decisões vinculantes sobre interesses comuns (*rule making institutions*)
- Implementação das decisões (*rule-applying institutions*)
- Adjudicação de disputas sobre a interpretação das decisões tomadas (*rule adjudicating institutions*)
- Punição dos transgressores das regras (*rule enforcing institutions*)

24

## Mudança Institucional

Três modos básicos através dos quais instituições surgem, mudam e desaparecem através do tempo:

1. **Evolução:** através de diversos mecanismos de seleção (*e.g.* adaptação competitiva ao ambiente) e da resolução de contradições dialéticas.
2. **Intenção:** mecanismos racionais de adequação de meios necessários a fins dados segundo uma lógica de construção de possibilidades. Ações e interações entre sujeitos intencionados.
3. **Acidente:** Além do puro acaso e da combinação aleatória de imensuráveis fatores discretos, acidentes envolvem também conseqüências não-intencionais de ações humanas, erros e fracassos.

25

## Institucionalização

- Institucionalização é o processo por meio do qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade.
- O valor alcançado pelas regras e procedimentos aos olhos dos interessados não decorre simplesmente do fato das organizações durarem no tempo.
- O valor intrínseco da estabilidade é que ela diminui a incerteza e reduz custos nas interações ao longo do tempo.
- Institucionalização não significa que a mudança e o conflito, duas condições inerentes do ser social, podem ou devam ser eliminadas.

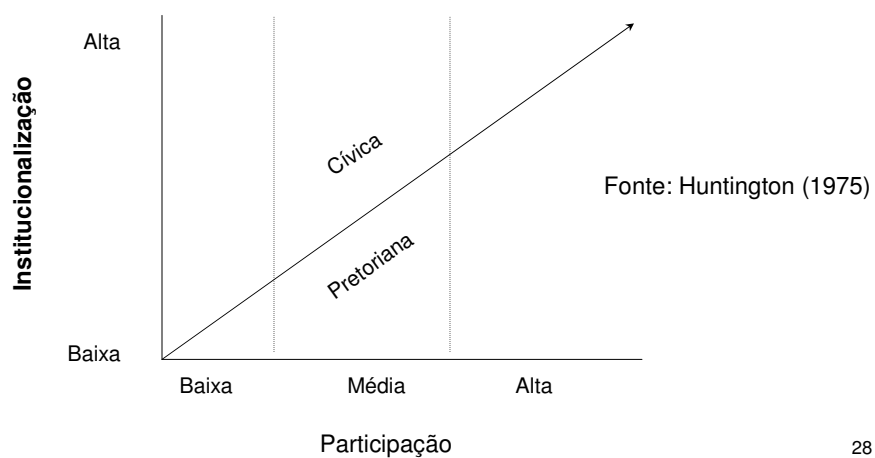
26

Para Huntington (1975, o nível de institucionalização de um sistema político poderia ser medido a partir dos seguintes pares de variáveis:

- 1. adaptabilidade/rigidez**
- 2. complexidade/simplicidade**
- 3. autonomia/subordinação**
- 4. coerência/desunião**

27

## Institucionalização & Participação



28

## **Crêterios para *Design* Institucional**

- Revisabilidade
- Robustez
- Sensibilidade   complexidade motivacional
- Publicidade
- Variabilidade

Fonte: Goodin (1999)

29

## **Módulo II**

### **Estado Contemporâneo e Governo**

Perspectivas teóricas sobre o Estado e a forma o de políticas públicas. O debate "clássico": Pluralismo, Marxismo e Teoria das Elites. Surgimento, evolu o e crise dos sistemas de prote o social. A Nova Administra o Pública e os temas das reforma gerencial, da descentraliza o, empoderamento e participa o social nas políticas públicas.

30

## Referências Bibliográficas Módulo II

Pierson, Paul. (2002). "Retrenchment and restructuring in an age of austerity: what (if anything) can be learned from the affluent democracies?" *Cad. Saúde Pública*, 18, pp. 7-11.

Esping-Andersen, G. (1991). "As Três Economias Políticas do Welfare State", *Lua Nova*, no. 24: 85-116.

Faria, Carlos A. (2002). "Novos capítulos da crônica de uma morte sempre anunciada ou a crise do Welfare State revisitada". *Teoria e Sociedade* n. 9: 202-229.

Bresser Pereira, L e Spink, Peter. (2003). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. 314 p.

Borges, André. "Ética Burocrática, Mercado e Ideologia Administrativa". *Dados*, vol. 43, n. 1, 2000.

Peters, B. Guy. "Reorganizando o Governo em uma Era de Contenção e Compromisso". *Dados*, vol. 35, nº 3, p. 301-335, 1992.

Lubambo, Catia; Coelho, Denilson Bandeira; Melo, Marcus André. (Org.). *Desenho Institucional e Participação Política: experiência no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005

Przeworsky, Adam. (1995). *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

31

### Capitalismo, Democracia e Welfare State: um breve histórico

*Crise do capitalismo liberal* (Polanyi, 1944) → "politização" das relações econômicas → gestão macroeconômica keynesiana

*Expansão do sufrágio universal e da democracia de massas* → surgimento de partidos social-democratas comprometidos com a redistribuição da renda e da riqueza em favor dos trabalhadores

*Círculo virtuoso dos "anos dourados" do capitalismo (1945-1973)* → possibilitou conciliar a redistribuição em favor dos assalariados com estabilidade macroeconômica e crescimento.

Welfare state e cidadania social: para Esping-Andersen (1991), a instalação do welfare state pressupõe uma situação na qual os direitos sociais adquirem o status legal e prático de direitos de propriedade invioláveis.

32



## A Economia Política do Welfare State

### a) Abordagem dos sistemas / estruturalista

Explicação funcionalista: lógica do industrialismo

Hipótese Marxista: Welfare state como resposta às contradições do capitalismo

### b) Modelo institucionalista

Competição partidária pelo voto do eleitor mediano → aumento dos gastos públicos

### c) Classe social como ator político

Ênfase nas classes sociais e suas organizações políticas como os principais agentes da reforma social .

33

## Regimes de Welfare State

	Natureza dos direitos sociais	Países onde se desenvolveu
<b>Regime residual</b>	Predominância de políticas assistenciais e focalizadas nos pobres	EUA, Austrália, Canadá
<b>Regime corporativista</b>	Direitos ligados à classe e ao status; regimes voltados para a preservação da família e dos valores tradicionais	Alemanha, Itália, Áustria
<b>Regime social-democrata</b>	Direitos sociais universalistas; alto grau de desmercantilização	Suécia, Dinamarca, Noruega

Fonte: Esping-Andersen (1991)

34

## A crise do Welfare State

### Principais causas:

*Anos 1970/80:*

- Estagflação
- Desemprego
- “Demand overload” (crise de governabilidade)

*Pós-1980:*

- Impacto da globalização sobre o Estado
- Surgimento de novas desigualdades e acirramento de velhos mecanismos de exclusão social
- Transformação da estrutura familiar
- Mudanças demográficas

35

## A crítica neoliberal (I)

### Argumentos econômicos contra o welfare state:

- alta taxação necessária para financiar políticas sociais resulta em menores taxas de poupança e investimento.  
impostos e encargos sociais aumentam os custos da mão-obra
- políticas de transferência de renda minam os incentivos ao trabalho.
- gastos públicos e déficits excessivos reduzem os recursos disponíveis para o setor privado (crowding-out).

Neoliberalismo = conjunto de doutrinas e teorias no campo da economia e da filosofia de caráter fortemente individualista, as quais vêem o mercado desregulado como o arranjo social mais adequado à promoção da liberdade, da eficiência e da justiça.

36

## A crítica neoliberal (II)

### A crítica sob o ângulo moral:

- ampliação da intervenção do Estado na esfera da redistribuição leva inevitavelmente à perda da liberdade.
- o welfare state mina os valores do capitalismo liberal, ao garantir direitos sociais para os indivíduos menos esforçados e/ou talentosos.
- os critérios empregados pelo welfare state para redistribuir recursos são moralmente arbitrários e injustos do ponto de vista dos direitos individuais.

37

## Respostas à crise do Welfare State

Para Esping Andersen (1997) e Pierson (1996) o welfare state estaria em um processo de transição , e não em desmantelamento, na medida em que os reformadores neoliberais não foram capazes de reduzir o peso dos gastos sociais na economia dos países desenvolvidos.

### *Três estratégias de reforma:*

- a) contenção de custos
- b) re-mercantilização
- c) reajustamento

38

## Burocracia e Nova Administração Pública

### Da administração burocrática ao gerencialismo:

- Mudança tecnológica e organizacional (pós-fordismo)
- Crise econômica e fiscal dos anos 1970/80
- Emergência da agenda de reformas pró-mercado
- Maior preocupação com a racionalização administrativa e redução de custos

39

## Administração Burocrática vs. Administração Gerencial

<u>Administração burocrática</u>	<u>Administração gerencial</u>
Regras	Objetivos
Controle de processo	Eficiência
Antecipação	Adaptação
Responsabilidade	Gerenciamento
Formalismo	Inovação
Legalidade	Efetividade
Vocação	Auto-interesse
Interesse público	Lucro

Adaptado de Lane (2000: 195)

40

## Componentes doutrinários da Administração Gerencial

Doutrina	Justificativa típica	Substitui	Significância operacional
Maior ênfase na oferta de serviços competitiva, com a criação de quase-mercados e contratos temporários	Competição como a chave para a redução de custos e melhoria da qualidade; contratos como chave para controle de performance	Contratos de trabalho permanentes e não-especificados; sobreposição entre financiamento e provisão de serviços	Distinção entre funções e carreiras "típicas" e "não-típicas" de Estado
Ênfase em estilos de administração "importados" do setor privado	Necessidade de aplicar ferramentas da adm. privada comprovadamente eficazes no setor público	Ênfase na ética do serviço público, remuneração fixa e estabilidade no emprego, diferenciais de salário entre o setor público e privado	Abandono da estrutura de carreiras tradicional, recompensas não-monetárias e direitos especiais dos servidores
Maior disciplina e frugalidade no uso dos recursos públicos	Necessidade de reduzir custos diretos, aumentar a disciplina do funcionalismo; fazer "mais" com "menos"	Orçamentos-base estáveis, padrões mínimos.	Menor segurança no emprego, menor ênfase em contratos de trabalho estáveis e de longo prazo.
Indicadores de performance explícitos e mensuráveis	Accountability torna necessária a definição precisa dos objetivos; aumento da eficiência requer a mensuração dos resultados	Padrões e normas qualitativos e implícitos	Erosão da auto-regulação profissional
Maior ênfase em controles de resultados	Necessidade de deslocar o foco para os resultados	Ênfase em controles de processo e no princípio da legalidade	Recursos e remuneração atrelados à performance

Fonte: Hood (1995)

41

## Argumentos teóricos em favor da reforma gerencial (I)

### Teoria da escolha pública:

- a) políticos e burocratas são auto-interessados e orientados pelo dinheiro, pelo poder e pelas vantagens dos cargos
- b) as organizações pública são monopolistas e os controles democráticos são ineficazes
- c) o crescimento dos orçamentos e das burocracias públicas gera incentivos para a corrupção e a captura do Estado

42

## Argumentos teóricos em favor da reforma gerencial (II)

### Novo institucionalismo econômico

- a) assimetrias informacionais em mercados e contextos hierárquicos abrem espaço para o oportunismo
- b) no setor público, oportunismo surge em função da falta de incentivos à produtividade e da dificuldade de controle sobre as burocracias.
- c) crescimento das organizações burocráticas gera “custos de hierarquia”

43

## A difusão internacional das reformas gerenciais

O movimento de reforma gerencial se iniciou nos países desenvolvidos e, especialmente nos países anglo-saxões, como Grã-Bretanha e Nova Zelândia. Apesar disso, houve grandes diferenças no grau de adesão aos princípios da administração gerencial entre os países da OCDE, como demonstrado por C. Hood (1995)

<b>Reformadores radicais</b>	Suécia, Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Grã-Bretanha
<b>Reformadores moderados</b>	França, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Itália, Holanda, Portugal, EUA
<b>Reformas pontuais ou inexistentes</b>	Grécia, Espanha, Alemanha, Suíça, Japão

44

## **Um exemplo extremo de reforma “market-driven”: o modelo da Nova Zelândia**

- Programa radical de privatização de empresas estatais
- Introdução de mecanismos de competição na oferta de serviços públicos (voucher system)
- Fim da distinção entre as regras de contratação de pessoal do setor público e privado
- Introdução de sistema de pagamento por desempenho
- Sistema de contratos de trabalho temporários com diretores de agências, baseados no cumprimento de metas
- Lei de responsabilidade fiscal para garantir maior controle sobre os gastos públicos

45

## **A reforma gerencial no Brasil**

Contexto: implantação do Plano Real e estratégia de ajustamento do setor público

*Proposta do Plano Diretor da Reforma do Estado:*

- Revisão das funções e da forma de propriedade do Estado
- Flexibilização do RJU, especialmente nos setores sociais
- Separação entre formulação e implementação de políticas públicas
- Criação de organizações sociais, agências executivas e reguladoras
- Repasse de funções públicas a entes privados (contrato de gestão)
- Política de informação e transparência

46

## Funções do Estado e Modelos Institucionais no Plano Diretor da Reforma

Setor do Estado	Funções	Modelo institucional
<b>Núcleo Estratégico</b>	Formulação de políticas públicas, normatização e controle	Administração burocrática
<b>Serviços Exclusivos</b>	Segurança, defesa, arrecadação, fiscalização, regulação e previdência social	Agências reguladoras/ executivas; controles de resultado
<b>Serviços não-exclusivos</b>	Educação, saúde, assistência social, cultura, pesquisa científica e tecnológica	Organizações sociais
<b>Produção e serviços para o mercado</b>	Energia, transportes, comunicações, insumos industriais	Empresas privadas

47

## Balanço da Reforma Gerencial Brasileira

### Principais medidas implementadas / resultados:

- Fim da obrigatoriedade do RJU para todo o funcionalismo
- Flexibilização da estabilidade dos servidores
- Estabelecimento de tetos de remuneração
- Flexibilização da legislação de compras e licitações
- Modelo de agências executivas e OS teve pouca difusão
- Implantação de sistemas de avaliação de desempenho e remuneração por produtividade também avançou pouco

48



## **Descentralização, participação e empoderamento**

Condicionantes dos modelos de gestão descentralizados e participativos:

crise do welfare state nos países centrais  
ascensão de novas demandas sociais e formas de fazer política (NMS)  
"redescoberta" da sociedade civil  
na América Latina, redemocratização e crítica ao Estado autoritário e centralizado  
questionamento dos modelos tradicionais de organização e gestão de serviços públicos

49

## **A Descentralização dos Governos**

*Descentralização política:* transferência de poder decisório a grupos, regiões ou indivíduos previamente sub-representados ou desfavorecidos e a criação de unidades administrativas relativamente independentes.

*Descentralização administrativa:* mais limitada pois leva apenas à desconcentração de poder dentro das estruturas burocráticas existentes (Samoff, 1990; Sundar, 2001).

*Argumentos em favor da descentralização:*

- 1) Descentralização como condição para o aprofundamento da democracia
- 2) Descentralização como método para aumentar a eficiência dos governos

50

## Descentralização e Governo Subnacional

*Descentralização de funções para os governos subnacionais = mais eficiência e democracia nas políticas públicas?*

A resposta a esta questão depende de vários fatores:

- a) grau de desigualdade nas capacidades fiscais e administrativas dos governos estaduais e locais
- b) capacidade do governo central de coordenar e fiscalizar a implementação de políticas descentralizadas
- c) existência de mecanismos de financiamento compensatórios para garantir padrões mínimos de oferta de serviços.
- d) qualidade e efetividade das instituições políticas democráticas

51

## Participação e Empoderamento

O termo “*empoderamento*” pode ser definido como a capacidade de determinado grupo ou indivíduo controlar seu próprio ambiente, envolvendo não apenas o acesso a recursos materiais e o controle sobre as decisões relevantes, mas também uma disposição psicológica compatível com o auto-governo (Handler, 1996).

52

## **Argumentos em favor da participação e do empoderamento:**

- a) desenvolvimento da dimensão participativa da democracia
- b) mobilização e conscientização dos segmentos marginalizados da sociedade
- c) legitimação das políticas governamentais
- d) “desburocratização” das políticas públicas e introdução de mecanismos de mercado no setor público

53

## **Tipos e níveis de Empoderamento**

*Primeiro nível:* criação de mecanismos inclusivos de voz no curso de definição de ações do governo

*Segundo nível:* introdução de mecanismos deliberativos

*Terceiro Nível:* mecanismos deliberativos acompanhados de estruturas de controle de desempenho

*Quarto nível:* transferência de poder decisório e recursos financeiros para os beneficiários de programas governamentais e/ou unidades administrativas independentes.

Fonte: Melo (2003).

54

## **Problemas e Limites do Empoderamento e da Participação**

O caso da experiência de descentralização escolar nos EUA, Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia (Whitty et al, 1998):

*Principais conclusões do estudo:*

Observou-se que os conselhos escolares eram, via de regra dominados pelos diretores e professores

A participação nos conselhos tinha um forte viés de classe: os pais de classe média e alta eram muito mais atuantes e bem-sucedidos na defesa dos seus interesses

O reforço da autonomia financeira e administrativa das escolas, combinada à introdução de mecanismos competitivos contribuiu para aumentar a desigualdade educacional

55

## **Módulo III**

### **Políticas Sociais e Desigualdade**

Justiça Distributiva e Políticas Públicas.  
Políticas sociais, pobreza e desigualdade no Brasil. Evolução do gasto social no Brasil contemporâneo.

56

## Referências Bibliográficas

### Módulo III

- Sen, Amartya. 2001. *Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro: Record.
- Vita, Álvaro de (1999). Uma concepção liberal- igualitária de justiça distributiva. In: *Revista Brasileira Ciências Sociais*, vol. 14, n. 39, pp. 41-60.
- Medeiros, Marcelo. (2001). "A trajetória do Welfare State no Brasil". Texto para discussão n. 852. Brasília, IPEA. (Disponível no site [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)).
- Camargo, José Marcio. (2004). "Gasto social no Brasil: prioridades erradas, resultados perversos". São Paulo em Perspectiva, 18, 4.
- Kakwani, Nanak, Néri, Marcelo e Son, Hyun. (2006). "Ligações entre Crescimento Pró-Pobre, Programas sociais e Mercado de trabalho: a recente experiência brasileira". Relatório de Pesquisa. FGV – Centro de Políticas Sociais, São Paulo. (Disponível em <http://www.fgv.br/cps/pesquisas/propobre/>).
- Santos, Wanderley G. dos. 1979. *Cidadania e Justiça: A Política social na ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
- Ivo, Anete Brito Leal. (2004), "A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado". São Paulo em Perspectiva, 18, pp. 57-67.
- Pochmann, Márcio. (2004), "Proteção Social na Periferia do Capitalismo: considerações sobre o Brasil". São Paulo em Perspectiva, 18.
- Soares, Sergei Suarez Dillon. (2006), "Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período de 2001 a 2004", Texto para Discussão n. 1166, IPEA..

57

### Política Social e Teorias da Justiça: quadro comparativo

	<b>Neoliberalismo</b>	<b>Liberalismo igualitário</b>	<b>Marxismo</b>
<b>Mecanismo de alocação</b>	Mercado	Estado	Estado
<b>Regime político-econômico</b>	Democracia liberal e capitalismo de livre-mercado (Estado mínimo)	Democracia liberal e Estado do Bem-Estar; Socialismo de mercado	Ditadura do proletariado e estatização dos meios de produção; socialismo democrático de mercado e cooperativas
<b>Princípio de justiça</b>	O produto social deve ser distribuído com base nos talentos e esforços de cada indivíduo (meritocracia)	As políticas públicas devem minimizar as desigualdades derivadas das circunstâncias sociais e capacidades individuais (igualitarismo)	A exploração do trabalho assalariado deve ser abolida através da coletivização dos meios de produção
<b>Objetivo da política social</b>	Garantir uma rede de segurança tão somente àqueles incapazes de obter rendimentos suficientes no mercado	Reduzir as desigualdades de renda e propriedade até o ponto em que esta redução não afete a eficiência do sistema econômico	A política social é apenas um paliativo, tendo em vista o objetivo maior de abolição das classes sociais

58

## Utilitarismo, mercado e redistribuição

O *utilitarismo* é a doutrina filosófica que diz que o ato ou procedimento moralmente correto é aquele que produz a máxima felicidade para os membros da sociedade.

Na economia e na filosofia, o conceito de utilidade já foi definido como:

- a) experiência ou sensação de prazer (hedonismo do bem-estar)
- b) satisfação de preferências → aumentar a utilidade das pessoas significa satisfazer as suas preferências, sejam quais forem.

A definição *b* é a mais utilizada principalmente na teoria microeconômica.

59

## Utilidade e bem-estar coletivo

*Problema central:* como determinar a alocação ótima de recursos públicos e privados de modo a maximizar o bem-estar da sociedade?

Modelo clássico da economia do bem-estar (Dalton, 1920)

- a) definição de bem-estar social: soma total das utilidades individuais
- b) utilidade considerada como uma função da renda do indivíduo.
- c) funções utilidade individuais iguais
- d) utilidade marginal decrescente da renda.

60

## A crítica neoliberal à economia do bem-estar

- a) impossibilidade de se fazer comparações interpessoais de utilidade
- b) não podemos saber com certeza em que medida a redistribuição de renda gera uma utilidade/desutilidade para os pobres/ricos
- c) a aplicação do princípio da maximização da utilidade leva a resultados inaceitáveis do ponto de vista dos direitos individuais

61

## Utilidade social e redistribuição

Imaginemos uma sociedade hipotética com apenas 4 pessoas e algumas possíveis distribuições alternativas ao status quo, representado no quadro 1.

<i>Distribuição 1</i>			<i>Distribuição 2</i>			<i>Distribuição 3</i>		
	<u>Renda</u>	<u>Utilidade</u>		<u>Renda</u>	<u>Utilidade</u>		<u>Renda</u>	<u>Utilidade</u>
<b>João</b>	10.000	1.000	<b>João</b>	4.000	400	<b>João</b>	100	10
<b>José</b>	400	400	<b>José</b>	2400	2400	<b>José</b>	3700	3700
<b>Maria</b>	400	400	<b>Maria</b>	2400	2400	<b>Maria</b>	3700	3700
<b>Ana</b>	400	400	<b>Ana</b>	2400	2400	<b>Ana</b>	3700	3700
<b>Total</b>	11.200	2.200	<b>Total</b>	11.200	7.600	<b>Total</b>	11.200	11.110

Pelo critério da maximização da utilidade social agregada, a distribuição 3 é superior às demais. No entanto, é patente que a obtenção do resultado expresso em 3 requer desrespeitar os direitos de um indivíduo (João), jogando-o na miséria.

62

## **Pobreza, bem-estar e liberdade**

Para Amartya Sen (2000), o pressuposto de que o bem-estar é função da renda e de que a pobreza poder definida simplesmente como escassez de renda é falho em diversos aspectos.

Cinco fontes de variação entre a renda e o bem-estar que dela podemos obter:

- a) Heterogeneidades pessoais
- b) Diversidades ambientais
- c) Variações no clima social
- d) Diferenças de perspectivas relativas
- e) Distribuição intra-familiar

63

## **Desenvolvimento como Liberdade**

Para Sen o critério mais adequado para se medir o bem-estar não é o das utilidades (rendas), mas o das liberdades substantivas – as capacidades - de escolher uma vida que se tem razão para valorizar.

Importância do desenvolvimento humano:

- a) o aumento do produto e da renda nas sociedades nem sempre vem acompanhado da melhoria dos indicadores sociais
- b) Existem várias influências sobre pobreza real – privação de capacidades – além da renda.

64



## Necessidade vs. Mérito como base para a política social

**Que critérios devemos utilizar para tomar decisões sobre a alocação dos gastos sociais?**

**Perspectiva neoliberal:** ponto de partida é o pressuposto da igualdade de oportunidades (meritocracia). O máximo que o Estado deve fazer é implementar políticas capazes de reduzir a desigualdade de condições competitivas no mercado.

**Liberalismo igualitário:** o mérito e a igualdade de oportunidades formal são critérios deficientes de justiça social. Por conta disso, o Estado deve adotar programas sociais mais pró-ativos do ponto da redistribuição da renda e da propriedade.

65

## Redução da desigualdade vs. combate à pobreza

**Perspectiva neoliberal:** o objetivo da política social deve ser o de minimizar a pobreza (entendida como um indicador de privação absoluta), e não atacar as causas e efeitos da desigualdade (indicador de privação relativa).

“A liberdade e a igualdade são valores diversos e incongruentes”.

**As teorias liberais igualitárias** se concentram sobre o objetivo de redução das desigualdades, e não apenas sobre a minimização da pobreza.

“Não pode haver liberdade na presença de desigualdades extremas de renda, poder e riqueza”.

66

## **Objetivos, incentivos e prioridades da política social**

Possíveis objetivos da política social:

- a) Reduzir as desigualdades tornando a sociedade mais justa
- b) Redução da pobreza e focalização dos gastos nos mais pobres
- c) Criação de uma rede de proteção social mínima contra acidentes, doença, etc.
- d) Manter o padrão de vida dos cidadãos diante de situações não antecipadas, em patamar o mais próximo possível daquele vigente antes da ocorrência destas situações

67

## **Recursos, prioridades e incentivos**

A escolha de um dentre os vários possíveis objetivos da política social irá depender de vários fatores, dentre os quais destacam-se :

- volume de recursos
- definição de prioridades
- geração de incentivos

68

## Trajétória do Sistema de Proteção Social Brasileiro

No Brasil as políticas sociais se desenvolveram originalmente com o objetivo de regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e do funcionalismo público.

Aspectos centrais do sistema de proteção social no final do regime militar:

- a) políticas voltadas para o trabalhador urbano
- b) corporativismo
- c) "cidadania regulada" e segmentação
- d) privatização seletiva da oferta de serviços

69

## As Políticas Sociais no Pós-democracia

*Principais mudanças:*

- Em áreas como saúde e educação adotou-se o princípio de que os serviços sociais são direito do cidadão e dever do Estado
- No caso da previdência houve a expansão da cobertura para os trabalhadores da zona rural e o setor informal urbano
- Descentralização de recursos e programas para os estados e municípios
- Institucionalização de mecanismos de participação e controle social (ex. conselhos de saúde)

70

## **Tendências recentes do sistema de proteção social (pós-1995)**

- aumento dos gastos em políticas focalizadas, esp. em programas de transferência de renda.
- ampliação da descentralização de serviços para a esfera local, particularmente nas áreas de saúde e educação.
- implementação de diversos programas de ajuste fiscal, que contribuíram para retirar recursos da área social (FSE, DRU, etc)
- universalização deficitária de serviços sociais (ex. saúde pública)
- ampliação da provisão privada de serviços (previdência, saúde, etc)

71

## **O debate em torno das políticas sociais no Brasil**

*Duas visões polares:*

1) Embora o governo gaste muito em políticas sociais, como proporção do PIB, gasta mal e de forma regressiva. Boa parte do orçamento social se destina ao pagamento de aposentadorias, que beneficiam a classe média e os ricos.

2) A baixa eficiência redistributiva das políticas sociais não se deve tanto aos problemas de focalização, mas deriva de fatores como a regressividade do sistema tributário, segmentação do mercado de trabalho e financeirização da economia brasileira.

72

## Evolução do gasto social consolidado, 2001-2004 \*

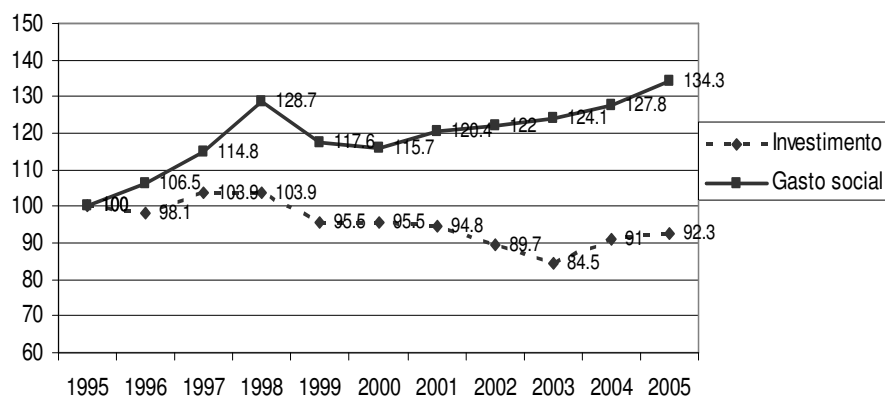
	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Gasto social como % do PIB</b>	<b>22,20</b>	<b>22,50</b>	<b>23,20</b>	<b>24,20</b>	<b>24,10</b>
<b>Educação</b>	5	5,2	4,2	5,3	4,8
<b>Saúde</b>	3,8	4,1	4,1	4,7	4,9
<b>Proteção Social</b>	11,9	11,9	13,5	12,8	13,1
<b>Seguridade Social</b>	10,9	10,9	12,3	11,7	11,7
<b>Assistência social</b>	1	1	1,2	1,2	1,4
<b>Outros gastos sociais</b>	1,5	1,3	1,5	1,4	1,2

\* Valores se referem aos totais consolidados para as três esferas de governo

Fonte: Kakwani e Néri e Son (2006).

73

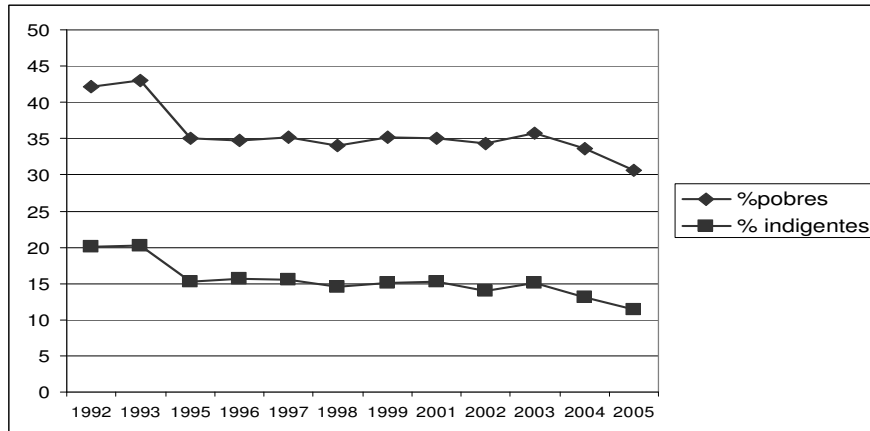
## Gasto Social e Investimento Federal como % do PIB (1995=100)



Fonte: Pochman (2004)

74

## Indigência e Pobreza no Brasil 1992-2005



Fonte: Soares (2006)

75

## Indigência e Pobreza por Estratos 1992, 2003 e 2004

Estratos	Pobres (%)			Indigentes (%)		
	1992	2003	2004	1992	2003	2004
Metropolitano	44,3	39,8	38,7	11,9	9,5	7,9
Urbano	40,2	32,1	29,5	13	8,4	6,6
Rural	52,7	39,5	35,4	30,5	16,6	13,3

Fonte: Soares (2006)

76

## Coeficientes de concentração por tipo de renda no Brasil

	2001	2002	2003	2004
<b>Renda domiciliar per capita</b>	59.3	58.6	58	56.9
<b>Renda do trabalho</b>	58.8	58.3	57.7	56.7
<b>Aposent., pensões não-indexadas</b>	73.5	74.1	74.3	74.2
<b>Aposent., pensões indexadas</b>	9.6	8.3	11.7	12.5
<b>Juros, dividendos e bolsa família</b>	54.1	50.9	33.8	15.9
<b>Aluguéis e doações</b>	69.2	69.7	68.5	69.1

Fonte: Soares (2006)

77

## Módulo IV

### Avaliação e Ciclo de Políticas Públicas

Concentração de poder e distribuição de poder em sistemas políticos. Capacidade estatal e democracia como duas dimensões para comparação de desempenhos. Capacidade estatal como provimento de bem-estar e de segurança. Democracia como participação e institucionalização. Avaliação de políticas públicas ao longo dos eixos efetividade e legitimidade. O ciclo de Políticas Públicas. Informações e avaliação de Políticas Públicas. Indicadores de produção, impacto, conseqüências e legitimidade. Recursos humanos como fator crucial. Decisões sobre Continuidade e Finalização de Políticas Públicas.

78

## Referências Bibliográficas Módulo IV

Beloni, Isaura, Magalhães, Heitor de Sousa, Luiza (2001) *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez.

Borges, André. (2001). Democracia vs. eficiência: reflexões sobre a teoria da escolha pública. *Lua Nova*, nº 53.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Out 2005, vol.20, no.59, p.97-110

Tilly, Charles. (2007). *Democracy*. Cambridge-UK, Cambridge University Press.

Parsons, Wayne (1997). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, UK, Edward Elgar.

Cepik, Marco (1997). "Informação & Decisão Governamental: Uma Contradição em Termos?" In: Anais do Seminário Informação, Estado e Sociedade. Prefeitura de Curitiba, IMAP, 1997. Páginas 27-44.

Cepik, Marco (2000). Direito à Informação: Situação Legal e Desafios. *Informática Pública*. , v.02, p.43 – 56.

Melo, Marcus André (1999). "Estado, Governo e Políticas Públicas". In: MICELI, S. (Org.). *O Que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. Ciência Política, Vol.III. São Paulo, Ed. Sumaré, Brasília, ANPOCS & CAPES, pp.59-100. 79

## Configurações de Poder

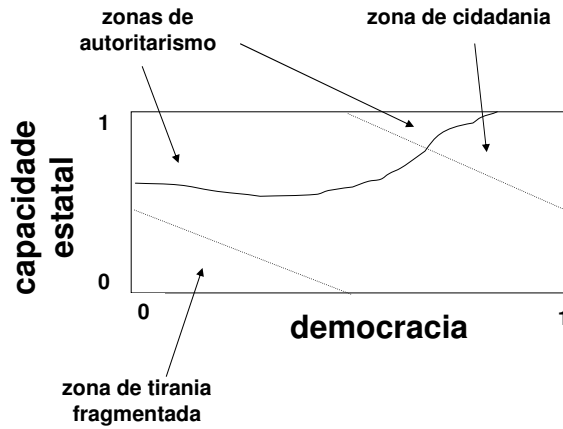
		Soma de Poder	
		Pequena	Grande
Distribuição de Poder	Concentrado	Império Autocrático	Ditadura Moderna
	Disperso	Feudalismo	Democracia Moderna

Fonte: Huntington (1975)

80

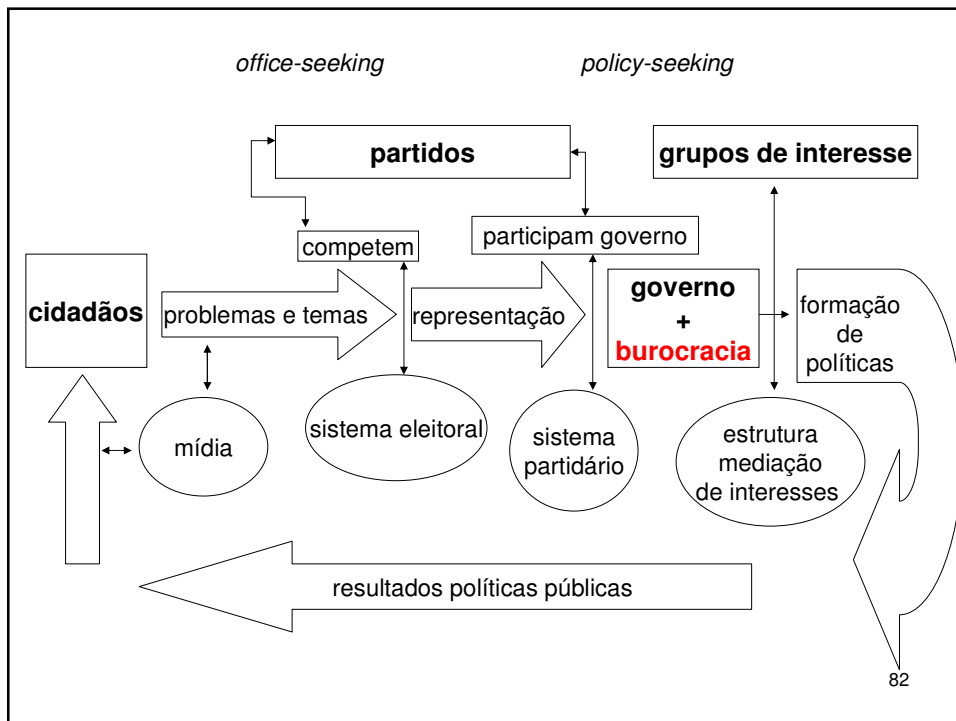


# Capacidade governamental e democracia



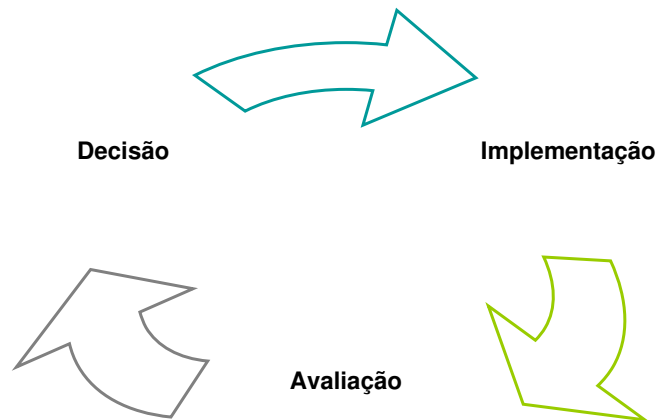
Fonte: Tilly (2007)

81



82

## Ciclo de Políticas Públicas



83

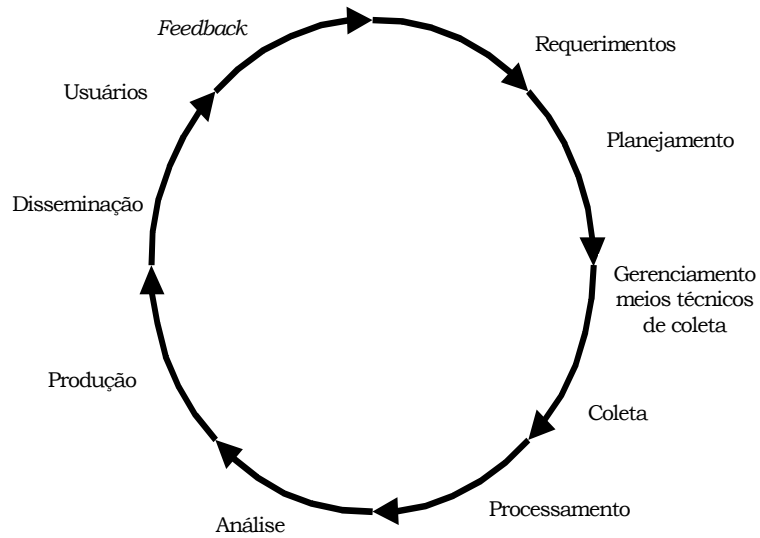
Carlos Matus publicou um artigo em 1992 fazendo um levantamento das decisões governamentais durante um mandato presidencial de cinco anos em um país latino-americano. Analisando 3.000 decisões governamentais, ele chegou à seguinte classificação:

5 foram consideradas decisões muito importantes;  
45 decisões importantes;  
300 decisões significativas;  
2.650 decisões consideradas rotineiras ou sem impacto.

- **Como melhorar o nexo entre informação e decisão?**
  - **Quais os fatores que explicam esta distribuição?**

84

## Ciclo Informacional em Políticas Públicas



85

## Necessidade de informações por categoria de decisão

Características informações	Controle operacional	Planejamento Estratégico
Fonte	Altamente interna	Externa
Escopo	Restrita e bem definida	Muito ampla
Nível de agregação	Detalhada	Agregada
Tempo/Horizonte	Histórica	Futuro
Atualidade	Altamente atual	Bastante antiga
Exatidão requerida	Alta	Baixa
Freqüência de uso	Muito freqüente	Infreqüente

Fonte: Cepik (1997)

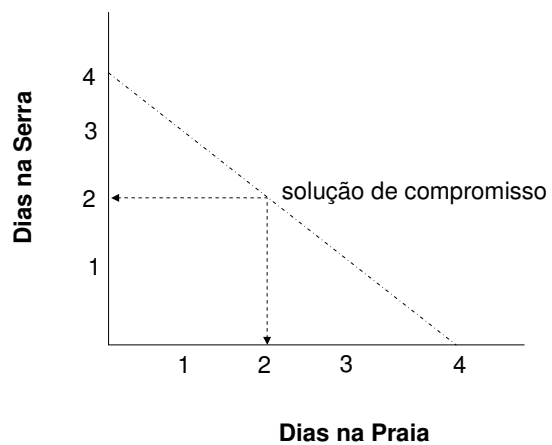
86

# O que avaliar ?



87

# Fronteira de Pareto



Neste exemplo, um casal decidindo onde passar um feriado de quatro dias, produz uma solução chamada ótimo de Pareto quando ninguém pode melhorar sua posição relativa sem piorar a situação de outrem.

88

## **Relembrando Criticamente a TQC**

- Conhecer o usuário
- Especificar Produtos e Serviços
- Democratizar o Controle do Desempenho
- Produtos e Serviços: Informações Claras
- Prazos de entrega claros e verificáveis
- Serviços de Apoio ao Usuário
- Satisfação do Usuário como *Feedback*
- Monitorar desempenho Ciclo OODA (observação-orientação-decisão-ação)

89

## **Recursos Humanos como Fator Crítico**

- Padrão de Recrutamento adequado aos fins
- Carreira e Remuneração são Essenciais
- Democratizar o Controle do Desempenho
- Avaliar Desempenho e Remunerar Produção
- Ênfase em Formação Continuada
- Deontologia das Profissões e Ocupações
- Qualidade de Vida no Trabalho e Saúde

90

## Indicadores de Desempenho

- **Produção ou Output:** e.g. alunos formados na UFRGS; quantidade de artigos científicos produzidos
- **Impacto:** e.g. índice de citações científicas; inserção profissional dos egressos.
- **Conseqüências ou outcomes:** e.g. valor agregado da produção de C&T e contribuição para o PIB da cidade, estado e país;
- **Satisfação:** e.g. valores atribuídos pelos alunos à qualidade da formação recebida.
- **Legitimidade:** e.g. índice de citações favoráveis na mídia; manifestações formais da comunidade; desempenho da comunidade acadêmica em avaliações gerais do sistema universitário.
- **Eficiência:** e.g. custo por aluno-ano; relação número alunos por professor.

91

## Fatores Afetando as Conseqüências das Políticas Públicas



Fonte: Parsons (1997)

92

## **Exercício Módulo IV**

Trabalhando em Grupos, defina critérios e justifique a decisão de manter, expandir ou encerrar o “Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano” no próximo ano fiscal. Este programa é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Governo Federal do Brasil. Os grupos devem considerar como parâmetro restritivo a necessidade de um corte linear de 20% no orçamento do MDS para 2008.

93