



LIVRO ELETRÔNICO

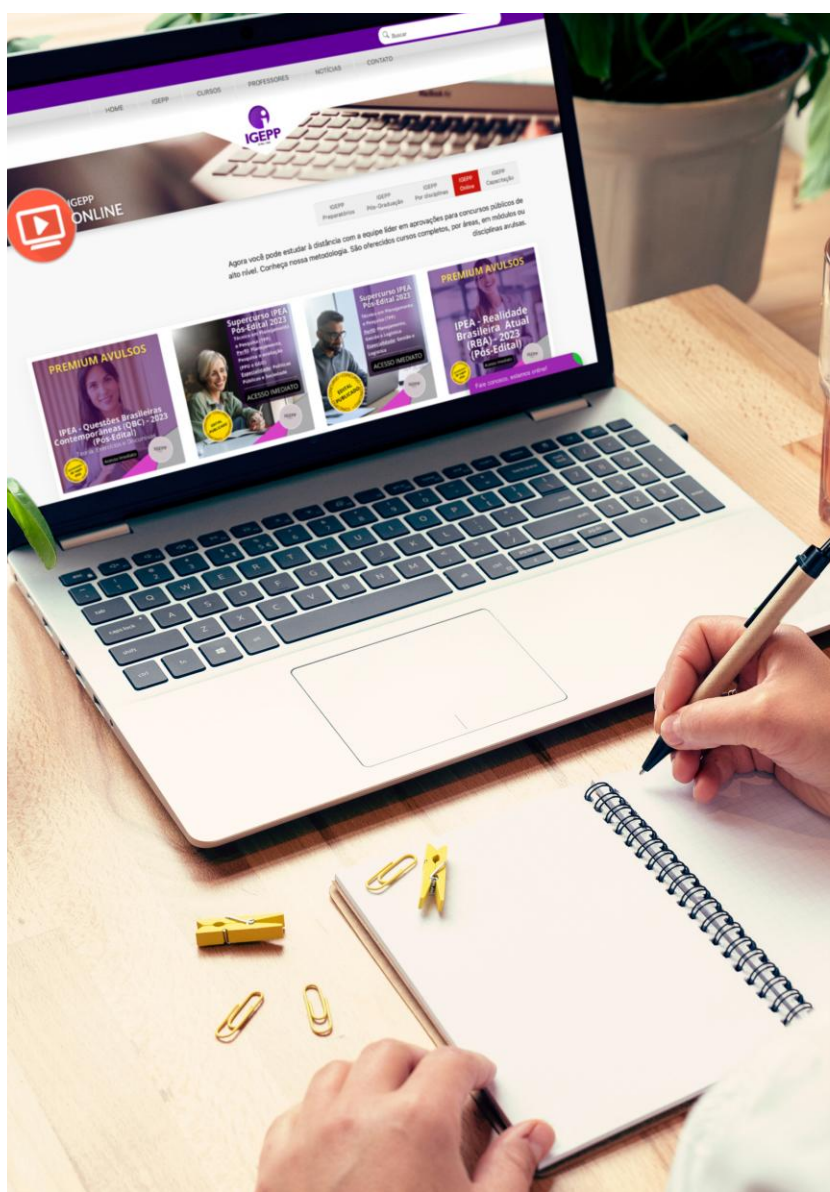


Noções de Políticas Públicas

Introdução às Políticas Públicas:
As diferentes conceituações de
políticas públicas.

WWW.IGEPP.COM.BR

Autora:
Profa. Dra. Maria das Graças Rua



CONTEÚDO

#01	O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	- 3 -
#02	O QUE É “POLÍTICA PÚBLICA”?	- 6 -
#03	POLÍTICA X POLÍTICA PÚBLICA.....	- 10 -
#04	O DEBATE CONCEITUAL SOBRE POLÍTICA PÚBLICA.....	- 14 -
#05	O QUE FAZ COM QUE UMA POLÍTICA (<i>POLICY</i>) SEJA “PÚBLICA”?	- 20 -
#06	QUESTÕES.....	- 30 -
#07	GABARITO COMENTADO	- 40 -
#08	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	- 52 -

1. O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em magistral texto introdutório ao “Dicionário de Políticas Públicas”, Geraldo DI GIOVANNI e Marco Aurélio NOGUEIRA (2013) discutem a conceituação de políticas públicas e apontam as causas da grande disseminação dessa expressão nos anos recentes. Os autores mostram como a compreensão, amplamente generalizada, das políticas públicas como “intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações sociais problemáticas” (p. 26) torna-se insuficiente diante das complexas dinâmicas que, a partir da segunda metade do século XX, impuseram mudanças nos três termos-chave desse conceito: intervenções planejadas, poder público e situações sociais problemáticas.

Diante dessas transformações da vida econômica, política e social, as políticas públicas passam a ser tratadas como “uma forma de exercício do poder em sociedades democráticas,

resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade” (Idem, p. 27). E que, segundo os autores, coexistem com outras configurações das relações de poder, historicamente situadas, como, por exemplo, o corporativismo, o clientelismo, o populismo e, mais recentemente, a responsabilidade social e o voluntariado.

Os autores esclarecem que as políticas públicas acabaram se tornando cada vez mais presentes na vida das sociedades democráticas em decorrência de um conjunto de **fatores históricos**, entre os quais **três (o fator macroeconômico, o político e o sociocultural)** assumiram maior relevância no processo de transformação das sociedades capitalistas no pós-Guerra, quando cresceu o volume e a importância estratégica das intervenções do Estado na vida econômica e social.

O primeiro desses fatores, de natureza macroeconômica, pode ser descrito como os imperativos de ação do Estado diante das grandes crises políticas e econômicas que marcaram a primeira metade do século XX. Esses fenômenos fizeram com que os Estados capitalistas, até então regidos por preceitos do liberalismo econômico, passassem a ampliar sua intervenção tanto na regulamentação e na produção de bens e serviços na economia quanto nos aspectos sociais da vida coletiva. Tudo isso levou a uma ênfase no planejamento estatal que vigorou até o final da década de 1970. A partir do final da década de 1980, com o fim da polarização político-ideológica entre o capitalismo e o socialismo e com o agravamento das crises fiscais dos Estados nacionais, as ideias neoliberais tornam-se hegemônicas, entre elas a de redução do papel do Estado. Com isso, como mostra SARAVIA (2006, p. 26), a ênfase no planejamento foi substituída por uma concepção mais ágil da atividade governamental, favorecendo a ideia de políticas públicas.

O segundo fator apontado por DI GIOVANNI e NOGUEIRA – **de natureza política** – foi a tensão entre o capitalismo e o socialismo, que, na segunda metade do século XX, trouxe “novos arranjos e princípios às relações entre o capital e o trabalho, com crescente presença ativa do Estado” (Ibidem, p. 30). A configuração institucional assentada sobre os princípios da economia capitalista, a consolidação das instituições democráticas e a ampliação da participação política levou a significativas mudanças do papel do Estado. Esse deixa de ser apenas a instância da representação formal de interesses e passa a atuar de maneira responsiva frente às demandas da sociedade. Como assinalam os autores, as políticas

públicas se expandiram não somente porque cresceu a intervenção do Estado, mas principalmente porque cresceu e se fortaleceu a mobilização da sociedade.

Por último, como registram os autores, no mesmo período ocorreu um forte entrelaçamento de crescimento demográfico, urbanização, mudança tecnológica e comunicacional, diferenciação e ampliação das clivagens sociais e de processos culturais entre os quais **se destacam o estabelecimento do padrão de “sociedade de consumo de massas” e a chamada “revolução das expectativas”**. Essa profunda e complexa mudança sociocultural passou a exigir do Estado não apenas ação para solução de problemas, mas para **“a gestão de conflitos, cujo potencial ampliou-se exponencialmente”** (Ibidem, p. 31).

Os autores chamam a atenção para o novo contexto de atuação do Estado no capitalismo globalizado, regido pelo policentrismo, de tal modo que, nele, o poder decisório “não pertence necessariamente ao mercado, ao capital ou ao Estado mais forte, ainda que tudo isso desempenhe funções precípuas” (Ibidem, p. 33). Sem dúvida, é na dinâmica do capital que se encontra o impulso do processo de transnacionalização, que impele os Estados a se ajustar e a se recompor.

Uma vez encerrado o período de recuo do Estado diante das forças do mercado, o poder público volta à posição central, com o mesmo papel estratégico anteriormente exercido. Nesse ambiente, **as políticas públicas recuperam a sua importância e vigor em decorrência das novas modalidades de atuação, novas estruturas organizacionais e novas formas de relacionamento com a sociedade**. Ainda mais relevantes se tornam diante da explosão de demandas e reivindicações complexas, próprias da nova modernidade. O desafio de responder a essa situação exige dos gestores públicos, entre outras qualidades, uma inesgotável capacidade de inovar na formulação e na implementação das políticas públicas e uma ampla abertura à participação democrática.

2. O QUE É “POLÍTICA PÚBLICA”?



O QUE É “POLÍTICA PÚBLICA”?

No estudo de Políticas Públicas, a primeira grande questão a ser enfrentada para o entendimento do assunto é: “O que é política pública”?

Em busca da resposta, deve-se ter em mente que o conceito é impreciso, admite muitas definições e algumas polêmicas. Essas divergências resultam de discussões teóricas inconclusas, com autores importantes defendendo pontos de vista frequentemente inconciliáveis.

Uma dessas divergências, talvez a mais importante quando se trata das relações Estado-Sociedade é, justamente, qual dos dois polos – o Estado ou a Sociedade (nela incluída a esfera das trocas privadas, o mercado) – pesa mais na definição da dinâmica da vida social. Esta é uma discussão clássica na Ciência Política e nas Ciências Sociais em geral.

Concurso Público Nacional Unificado (2ª. edição)

Políticas Públicas 2025

www.igepp.com.br

Correntes teóricas tão díspares como **o marxismo e o liberalismo defendem que é a sociedade que determina os rumos do Estado**, o qual seria algo como um epifenômeno. Seja pela dialética da luta de classes no Estado capitalista, seja pelo jogo das forças do mercado, a ação do Estado seria subordinada à dinâmica da sociedade, esta sim, variável independente. Outras correntes teóricas, como **o elitismo e o corporativismo sustentam que o papel central é exercido pelos agentes do Estado, que seriam dotados de autonomia (mas não de independência) frente à sociedade**. Ao invés de estarem totalmente subordinados às forças sociais, os agentes do Estado – sejam os políticos, sejam os burocratas - seriam capazes de desenvolver ideias e interesses próprios e de dispor de recursos para competir com os atores da sociedade pelas suas preferências.

Pouco mais de quarto de século atrás, quando o Estado chamado neoliberal revelou-se incapaz de dar as respostas necessárias à crise do Estado interventor, debatia-se na Ciência Política e na Administração Pública qual seria o modelo de Estado e de administração pública a ser adotado. Diversos autores de destaque chamavam a atenção para o fato de que, na equação Estado-Mercado, haveria que se incluir a variável **sociedade**, numa nova perspectiva, de atores diversificados com novas capacidades de mobilização.

No âmbito dessa discussão, no Brasil, desenvolviam-se propostas de caracterização de novos arranjos do Estado e introduziam-se conceitos como o “público não-estatal” no debate da reforma da administração pública. Nesse contexto, KEINERT (2000) chamou a atenção para a mudança do consenso paradigmático na administração pública, a partir do que seriam diferentes entendimentos do “público” na relação Estado-Sociedade. A autora distinguiu, para isso duas matrizes de pensamento, que denominou, respectivamente, “Estadocêntrica” e “Sociocêntrica”. Para KEINERT (Idem), a matriz estadocêntrica situa o “público” no Estado, o qual traria para dentro de si os conflitos sociais e interviria na sociedade para assegurar sua integração. Ou seja: o Estado seria a dimensão central e atuaria com base na sua característica intrínseca e distintiva de monopólio do poder político. Já a matriz sociocêntrica nega a centralidade do Estado e seu monopólio de poder. Assume a pluralidade como um aspecto central, entendendo o poder como difuso e descentralizado. Nessa perspectiva, o público passaria a ser identificado mais com a sociedade do que com o Estado.

Anos mais tarde, autores situados na vertente da administração pública resgataram essa discussão para revisitar o conceito de políticas públicas, denominando as diferentes perspectivas conceituais de políticas públicas como Estatocêntrica/Estadocêntrica e Policêntrica/Multicêntrica.

O fato é que, conforme seja a afiliação teórica – e até ideológica – de cada autor no debate das relações Estado-Sociedade, define-se a sua posição quanto à conceituação das políticas públicas. Nesse texto adotou-se a posição de relatar os lados de cada polêmica e, quando couber, indicar como a literatura tem procurado relativizá-los.

Na ausência de um consenso conceitual, um recurso para entender o que vem a ser políticas públicas é pensar sobre o contexto no qual elas ocorrem: as sociedades modernas.

A principal característica das sociedades modernas é a diferenciação social. Isso significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc.), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis distintos no decorrer da sua existência. Isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e compreenda diferentes **padrões de interação: cooperação, competição, conflito são os principais.**

Enquanto **a cooperação e a competição são dinâmicas interacionais agregadoras, o conflito desagrega e pode levar à ruptura dos laços de coexistência coletiva.** Isso ocorre porque embora nem todo conflito envolva violência, a violência potencial está intrinsecamente associada ao conflito. Por isso, para que a vida em sociedade permaneça viável, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis: os indivíduos podem divergir, podem competir e podem até se confrontar (e, com frequência, o fazem), porém, devem obedecer a algumas regras e a alguns limites necessários ao bem-estar coletivo. Isso não acontece naturalmente. Para que suceda, há apenas dois meios: a coerção pura e simples, de um lado; e a política, de outro.

Aplicada a fim de administrar o conflito, a coerção refere-se ao conjunto de atividades de repressão e de punição das transgressões às normas, mediante a aplicação, potencial ou efetiva, da violência física.



Figura 1: Dinâmicas interacionais nas sociedades modernas

Do ponto de vista estratégico, a coerção é uma alternativa de utilização restrita, já que, quanto mais utilizada, menor a sua efetividade e mais elevado resulta o seu custo. Resta, então, a política. **A política envolve coerção em potencial, mas não se limita a ela. Ao contrário: admite vários outros mecanismos, destinados a tornar desnecessária a própria coerção.**

3. POLÍTICA X POLÍTICA PÚBLICA



POLÍTICA X POLÍTICA PÚBLICA

Cabe indagar, então, o que é política. Phillippe SCHMITTER (1979, p. 38) propõe uma definição ressaltando sua função:

“a função da política é a de resolver conflitos entre indivíduos e grupos, sem que este conflito destrua um dos partidos em conflito”.

Em palavras bastante simples, para o autor, **política é a resolução pacífica de conflitos**. Esse conceito, no entanto, é demasiado amplo, discrimina pouco. É possível delimitar um pouco mais e estabelecer que **a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos**.

Concurso Público Nacional Unificado (2ª. edição)

Políticas Públicas 2025

www.igepp.com.br

Não se deve perder de vista, contudo, que “política” não é a mesma coisa que “política pública”.



Como distinguir política de política pública?



Por que é que a discussão chegou ao conceito de “política”, sem chegar ao de “política pública”?

Em parte, isso se deve ao fato de a língua portuguesa utilizar a mesma palavra para se referir a duas coisas distintas: política e política pública.

Quando recorremos à língua inglesa fica mais fácil perceber as diferenças. Segundo Klaus FREY (1999, p. 4):

A literatura sobre ‘policy analysis’ diferencia três dimensões da política. Para a ilustração dessas dimensões tem se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de ‘polity’ para denominar as instituições políticas, ‘politics’ para os processos políticos e, por fim, ‘policy’ para os conteúdos da política.

- *a dimensão material ‘policy’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos (desenho, arranjo institucional, etc, aos problemas técnicos (arranjos e soluções alternativas para resolver problemas) e ao conteúdo material das decisões políticas (orçamentos, dispêndios);*
- *na dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição de recursos diversos (disputas políticas, negociações, decisões);*
- *a dimensão institucional ‘polity’ se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”.*

Também SOUZA (2006) busca a língua inglesa para estabelecer distinções conceituais, embora se diferencie de FREY por inserir as “instituições” numa quarta dimensão. Segundo a autora (p. 40), são quatro os elementos no estudo das políticas públicas:

a própria política pública (policy), a política (politics), a sociedade política (polity) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas.

Para avançar na compreensão desses conceitos, **é útil esclarecer as diferenças entre política pública e decisão política.**

POLÍTICA PÚBLICA	DECISÃO POLÍTICA
Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão isolada, além de requerer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.	A decisão política, por sua vez, corresponde a uma escolha entre várias alternativas, segundo a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis num contexto de relações de poder e conflito.
Exemplos: a demarcação de terras indígenas; o Sistema Único de Saúde (SUS); o Fundeb; os programas de transferência de renda, como o BPC ou o Bolsa Família.	Exemplos: uma reforma ministerial; a oferta de apoio do Brasil ao Equador para lidar com o crime organizado; a indicação de um representante do governo brasileiro em um organismo internacional, etc.

Portanto, embora toda política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

4. O DEBATE CONCEITUAL DE POLÍTICA PÚBLICA



O DEBATE CONCEITUAL DE POLÍTICA PÚBLICA

PERSISTE A INDAGAÇÃO: O QUE É POLÍTICA PÚBLICA?

Evidenciando a imprecisão do conceito, Celina SOUZA (2006) comenta que a expressão “políticas públicas” pode referir-se a diferentes objetos: um campo de atividade governamental, como exemplifica a política agrícola; uma situação social desejada, como a política de igualdade de gênero; uma proposta de ação específica, como a política de ações afirmativas; uma norma quanto ao tratamento de determinado problema, como a política de fontes de energia renováveis; ou mesmo um conjunto de objetivos e programas que o governo possui em um campo de ação, como a política de combate à pobreza.

Para os que estão iniciando seus estudos na matéria, as várias definições de política pública encontradas na literatura parecem muito semelhantes. Entretanto, essa aparência é somente ilusória, pois os elementos nelas presentes e ausentes revelam ênfases e entendimentos muito diversos entre os principais autores.

Nos enunciados **(a)**, **(b)** e **(c)** a seguir, a ênfase das definições recai sobre a finalidade das políticas públicas e as decisões nelas envolvidas. Política pública seria:

a) “Um programa projetado com metas, valores e práticas” (LASSWELL & KAPLAN, 1970, P.71).

b) “Um conjunto de decisões inter-relacionadas referentes à seleção de objetivos e dos meios para atingi-los” (JENKINS, 1978, p. 15).

c) “Estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório” (SARAVIA, 2006, p. 28-29).

Dos enunciados **(d)** e **(e)** constam explicitamente dois elementos a mais: o governo e a sociedade (ou os cidadãos):

d) “A alocação imperativa de valores para toda a sociedade” (EASTON, 1953, p.129).

e) “A soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (PETERS, 1986).

Já nos enunciados **(f)**, **(g)** e **(h)**, além da declaração do caráter público das decisões tomadas, o foco se transfere para a ideia de que a política pública apresenta a natureza de uma intervenção na realidade. Observa-se, ainda, que o enunciado (i) inclui tanto as ações como

as omissões do governo. E que o enunciado (h) define o meio usado: sanções positivas ou negativas.

f) “Fluxo de decisões públicas, orientado para manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA, 2006, p. 28).

g) “Sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006, p. 29).

h) “Uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”. (LOWI, 1972, p.299).

i) “Tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 2005, p. 1).

Observando esta última definição, cabe um comentário relevante. Como foi visto anteriormente, simples decisões não são suficientes para compor políticas públicas, embora sem decisões seja impossível haver políticas públicas. Mas há definições de políticas públicas – como a de Dye, acima - que incluem omissões, deixar de fazer, ou seja, há decisões de recorrer à estratégia de ignorar um problema. Isso significa reconhecer a existência do problema (sem o que não existe política pública) e escolher ignorá-lo, adotando as medidas necessárias para isso.

Pode-se imaginar situações quando os governantes, sabendo da existência de um problema que afeta a sociedade, tomam a decisão de não enfrentá-lo, por quaisquer motivos: por que haveria resistências de interesses poderosos, porque avaliam que haveria baixa legitimidade para lidar com o tema diante da cultura predominante, porque têm outras prioridades, etc.

Os exemplos são inúmeros: durante muitas décadas os governos brasileiros preferiram ignorar a discriminação racial e abraçaram as teses da “democracia racial brasileira”. Do mesmo modo, durante muito tempo, nossos governos consideraram a violência doméstica um “assunto de marido e mulher”.

Para mencionar algo que persiste ainda hoje: **por que é que não se resolve a situação de violência e criminalidade generalizada nas grandes cidades brasileiras? Falta tecnologia? Falta pessoal? Faltam recursos? Porque é que continuamos com ações pontuais dispersas, convivendo com esse problema, quando sabemos que não somente os Estados Unidos e os países europeus, mas a Argentina e o Uruguai, nossos vizinhos, vivem em paz e em segurança? As Filipinas, a Colômbia e a Bolívia, que já foram dominadas pelo narcotráfico, hoje debelaram o problema, enquanto o mesmo cresce no Brasil.**

Adiante veremos o conceito de não-decisão, que diversos autores consideram uma forma de política pública. Caberia o argumento de que não há como implementar uma não-decisão? Não. Do mesmo modo como há comandos para alocar pessoal, recursos financeiros e tecnológicos para fazer algo, pode haver comandos que deslocam pessoal e recursos de certos objetivos. Ou seja: **a implementação de uma não-decisão consiste em uma série de ações negativas e/ou dispersivas, além de ações de propaganda e mobilização ideológica minimizando o problema, deslocando a atenção para outro foco ou mesmo simulando sua resolução sem que seja enfrentado de fato.**

Um exemplo encontra-se na política de energia renovável. A partir da década de 1980, o Brasil desenvolveu o Proálcool. Mais tarde, também produziu óleo de mamona para adição ao diesel – e esgotou-se aí. Ao invés de ir adiante e incentivar, por exemplo, os carros elétricos, na reforma tributária os incentivos inicialmente concedidos aos carros elétricos foram estendidos aos carros flex e a gasolina. Isso tirou a vantagem comparativa dos veículos elétricos, que contribuem para a descarbonização e adotam propulsão mais limpa.. E o que dizer da geração de energia solar para fins residenciais, por exemplo? O Marco Legal da Geração Distribuída, ou a lei 14.300/22 impôs tributos aos particulares que, com o seu capital, instalaram ou instalarão seus kits fotovoltaicos. Esses são alguns exemplos de como implementar uma não-decisão relativa ao problema da poluição causada pelos combustíveis fósseis.

Esta posição, porém, enfrenta divergências. Há autores, como L. SECCHI (2019, pag.31) que, concordam que:

A partir da concepção de política como diretriz, é bastante difícil aceitar a omissão como forma de política pública" (...) Ademais, seria impossível visualizar a implementação da política pública, bem como seria impossível distinguir entre seus impactos e o curso natural das coisas, a casualidade.

Por fim, vale discutir o que é política pública a partir do seu alcance. O primeiro aspecto a ser considerado é o de que **toda política pública tem como objeto bens públicos e não bens privados**. Um bem público se define como aquele ao qual o conjunto do público tem direito de acesso, não podendo legitimamente se excluído do seu desfrute.

Um condomínio pode criar uma pequena orquestra ou implantar um teatro para o desenvolvimento dos talentos cênicos das famílias e amigos dos condôminos e isto não será uma política pública de promoção artística. Uma empresa pode contratar professores e oferecer em suas instalações cursos diversos para seus empregados e seus familiares e isso não será uma política pública de desenvolvimento profissional. Não importa que estejam – o condomínio e a empresa – atendendo a interesses coletivos. Seriam louváveis iniciativas privadas, porém não têm o alcance de política pública porque são bens privados, sofrem restrições de acesso do público mais amplo.

As políticas públicas tratam de bens públicos.

Considera-se que mesmo as políticas regulatórias são bens públicos pois as normas legais estabelecem segurança jurídica de alcance geral, orientam as ações dos cidadãos e protegem seus direitos em situações específicas.

As políticas públicas podem ser decididas e implementadas em quaisquer esferas governamentais, segundo suas competências legais: governos federal, estadual, municipal, consórcios intermunicipais, entidades inter-regionais, etc.

Podem ser “estruturantes”, assumindo o escopo de planos amplos ou de sistemas – como o SUS, que é a nossa política de saúde; o SUAS, que é a nossa política de assistência social; etc. Podem se desdobrar em programas – Programa Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Nacional do Álcool, Programa Universidade para Todos, Programa Escola em Tempo Integral, Programa Nacional de Imunização, Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, etc. E podem ser até mesmo ser projetos locais, de natureza operacional, desde que tenham suporte institucional, expressem intencionalidade e se destinem a oferecer resposta a problemas políticos.

5. O QUE FAZ COM QUE UMA POLÍTICA (*POLICY*) SEJA “PÚBLICA”?



O QUE FAZ COM QUE UMA POLÍTICA (*POLICY*) SEJA “PÚBLICA”?

A essa altura, faz-se necessário perguntar por que é que nos referimos às políticas qualificando-as como “públicas”. Ou seja:



O que é que torna uma política, política pública (*policy*)?

Esse é um ponto polêmico nesse campo de estudo, no qual se contrapõem a abordagem “Estatocêntrica” e a “Policêntrica”, também chamada “Multicêntrica”.

A abordagem Estatocêntrica assume que o foco dinâmico das políticas públicas é o Estado. Nesta concepção, a dimensão “pública” de uma política (*policy*) é dada pelo fato de ela consistir em decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do Estado. A dimensão “pública” de uma política advém não do tamanho do agregado social (grandes ou pequenos grupos) sobre o qual ela incide, nem do tipo de problema ao qual pretende oferecer resposta, mas sim do seu caráter jurídico “imperativo”. Não se trata da personalidade jurídica do ator de quem ela emana. Trata-se do fato de que tal política possui conteúdo legal, ampara-se em normas e regulamentos que expressam o “império da lei” e não a vontade deste ou daquele ator.

CARACTERÍSTICAS CENTRAIS QUE FAZEM UMA POLÍTICA RECEBER O QUALIFICATIVO DE “PÚBLICA”

O fato de que toda política pública se origina do reconhecimento, pelo sistema político, de que há na sociedade, situações que requerem ação baseada na autoridade. Não importa que essa ação seja de natureza alocativa ou regulatória, mas sim que se situe dentro da órbita da atuação da autoridade pública. A situação - ou situações - originária se apresenta como um problema político, no sentido de que existem ônus variados em deixar de lidar com a mesma. A situação originária tanto pode ser uma situação de crise como de oportunidade. E pode ensejar “respostas” diversas, dependendo dos custos envolvidos, inclusive narrativas destinadas a negar ou realçar suas causas, seus efeitos, sua dinâmica.

O fato de que as decisões e ações que a compõem são amparadas na lei, logo, fundamentadas na autoridade do Poder Público. Isso ocorre porque a política pública, em última instância, depende de uma estrutura legal de procedimentos e de processos institucionais governamentais. Esse aspecto não é próprio das entidades privadas, mesmo havendo a possibilidade de elas, por vezes, agirem visando o benefício social ou agregarem a participação de amplas coletividades. Atores sociais diversos podem estar envolvidos, em maior ou menor grau, nas diversas fases e atividades da política pública, mas até mesmo o envolvimento destes,

para ser legítimo, depende de decisões legais, ou seja, de normas emanadas do poder imperativo do Estado.

De certa forma, tal caráter imperativo se evidencia muito claramente nos próprios instrumentos de políticas públicas: legislação, recursos financeiros e humanos, serviços, linhas de crédito, tributos, subsídios, incentivos diversos – todos eles alocados mediante processos e procedimentos amparados em normas legais. E, por último, mas não menos importante, as políticas públicas incluem um componente de coerção. Esta encontra-se implícita em todas as atividades de qualquer política pública que esteja sujeita a algum tipo de fiscalização ou de controle. Por exemplo: na política de saúde – que é uma política distributiva - existem controles diversos sobre procedimentos médicos, acreditação de prestadores de serviços, vigilância sanitária, etc. além das auditorias próprias dos órgãos de controle interno e externo. No Programa Bolsa Família não somente existem as instâncias de controle social, mas existe a fiscalização do cumprimento das condicionalidades. E também existem as auditorias da CGU e do TCU. O componente coerção é evidente em todas as políticas regulatórias. Qualquer um que experimente violar regras de trânsito rapidamente verá como a coerção se fará sentir na sua vida. O mesmo ocorre com a sonegação de impostos.

OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- **Legislação:** instrumento que cria obrigações e molda ações e comportamentos.
- **Fornecimento de Produtos e Serviços:** provisão direta ou indireta de produtos (estradas, delegacias, postos de saúde, praças de esporte etc.) ou serviços (controle de tráfego aéreo, policiamento, fiscalização etc.).

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Recursos financeiros: transferências de dinheiro a entidades, instituições ou mesmo pessoas (Bolsa Família, benefícios de prestação continuada, convênios para qualificação profissional etc.). |
| <ul style="list-style-type: none">• Impostos e Taxas: incentivam ou restringem a atividade econômica como, por exemplo, a elevação ou dedução de impostos sobre bebidas, cigarros, importações, etc. |
| <ul style="list-style-type: none">• Outros: subsídios para manutenção de atividades de interesse coletivo, concessão de crédito educativo”. (PINHO, 2011) |

As políticas públicas seriam a mesma coisa que atividades coletivas? Não. Elas não se confundem com atividades coletivas. Existem várias coletividades de natureza privada, como condomínios, clubes, times, sindicatos, associações civis, etc. que oferecem benefícios por decisão própria, com exclusividade para seus associados, ou não, estendendo-os a terceiros a seu critério. **Coletivo não é o mesmo que público. E coletivo não é o contrário de privado, mas de individual, de singular.**

A abordagem Policêntrica ou Multicêntrica percebe a política pública como não condicionada, nem subordinada ao poder do Estado. Em vez de focalizar o protagonismo do Estado na produção das políticas públicas, ela enfatiza a capacidade de atuação pluralista dos atores sociais: como *policy networks* (redes de políticas públicas, que serão estudadas adiante), organizações não-governamentais (ONGs) e organismos internacionais, etc. Esses seriam protagonistas das políticas públicas tanto quanto os atores estatais.

De acordo com Francisco HEIDEMANN e José Francisco SALM (2009, p. 31):

A perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover 'políticas públicas'.

Para Leonardo SECCHI (2010, p. 4), a essência conceitual das políticas públicas é o problema público. Para esse autor, o que determina se uma política é pública, ou não, é a sua intenção de responder a um problema “público” (não um problema político), independentemente de o tomador de decisão ter personalidade jurídica estatal ou não estatal. Portanto, para SECCHI, o que define uma política pública é a intencionalidade e a sua relação com um problema público.

Nota-se, assim, que **na abordagem Multicêntrica o conceito de políticas públicas passa a ter como foco o “problema público”, em lugar do ator responsável por elas.**

E o que seria um problema “público”? Segundo SECCHI (2010), um problema expressa a diferença entre a situação atual (um status quo ‘inadequado’) e uma situação ideal possível.

Um problema público seria “a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública” (Idem, p. 7). Soma-se que “para um problema ser considerado ‘público’ este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas” (Ibidem, p. 7). Consoante o autor (Ibidem, p. 3), “a interpretação do que seja um problema público (...) aflora nos atores envolvidos com o tema (...)”.

Já a abordagem Estatocêntrica refere-se a problema “político”, definindo-o como uma situação frente à qual os as autoridades se veem constrangidas a dar algum tipo de resposta, vale dizer: a indicar à sociedade o que pretendem fazer a respeito. Isso ocorre porque o custo político de se omitir frente ao problema pode ser demasiado elevado: perda

Concurso Público Nacional Unificado (2ª. edição)

Políticas Públicas 2025

www.igepp.com.br

de legitimidade, fragilização frente às forças de oposição, etc.. A política pública em resposta ao problema político não necessariamente tem que ser eficaz ou efetiva. Dependendo do tipo de problema e do contexto político, basta uma resposta simbólica, uma demonstração de que “algo irá ser feito”.

A despeito do reconhecimento do papel crucial dos atores não estatais nas políticas públicas, é possível sustentar que predomina, na Ciência Política, a compreensão de que **o fator decisivo para uma política ser “pública” está em seu respaldo pela autoridade do Estado** – não a personalidade jurídica dos que nela atuam, tampouco a natureza do problema em que se circunscreve. Essa é a posição assumida por Enrique SARAVIA (2006, p. 31) quando nomeia os componentes comuns das políticas públicas, colocando a autoridade pública em primeiro lugar:

- a) *“Institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante;*
- b) *Decisório: a política é um conjunto de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades;*
- c) *Comportamental: implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular;*
- d) *Causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social”.*

Compartilham a ênfase no papel crucial da autoridade do Estado para a definição do caráter público de uma *policy*, entre outros:

- David EASTON (1970), ao definir política pública como “a alocação **imperativa** de valores”;

- Guillermo O’DONNELL (1989), ao propor que a política pública permite observar “o Estado em ação”;

- e Celina SOUZA (2006, p. 36), ao sustentar que a política pública “permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz”.

Seja qual for a abordagem adotada, é preciso ter em mente as características do que se entende como *policy*, ou seja, política pública. Para Celina SOUZA (2006, p. 36), toda política pública apresenta as seguintes características:

- *“É ação intencional, com objetivos a serem alcançados.*
- *Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.*
- *Envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.*
- *Envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos.*
- *Não se restringe aos participantes formais, já que os informais são também importantes.*
- *É abrangente e não se limita a leis e regras (envolve procedimentos, recursos, etc.).*
- *Ocorre no longo prazo, embora possa ter impactos no curto prazo”.*

Renato D'AGNINO (2009, p. 134) propõe o seguinte decálogo para entender o que é *policy* ou política pública:

- I. Existe distinção entre política pública e decisão política: a política é gerada por uma série de interações entre decisões de diversos atores políticos visíveis e invisíveis (e não somente dos tomadores de decisão);
- II. Existe distinção entre política pública e administração;
- III. A política envolve tanto intenções quanto ações;
- IV. Abrange tanto ação como não-ação, podendo assumir, inclusive, o caráter de política simbólica; isto é, que uma política cujo objetivo prioritário é gerar um retorno político favorável para quem a anuncia e, não necessariamente, ser implementada de fato;
- V. A política pode produzir impactos não esperados, positivos e negativos;
- VI. Os propósitos de uma política podem ser definidos ex-post: racionalização, revisão de objetivos à luz de resultados não antecipados etc;
- VII. Uma política é um processo que se estabelece ao longo do tempo e que pode ir se transformando no decorrer do mesmo;
- VIII. Toda política envolve relações intra e interorganizações;
- IX. Que é estabelecida no âmbito governamental, mas envolve múltiplos atores;

- X.** Que é definida subjetivamente segundo as visões conceituais adotadas.

Antes de prosseguir, cumpre enfatizar a complexidade do campo de estudo das políticas públicas. Como foi dito no início desse texto, diferentes autores defendem perspectivas analíticas diversas, algumas das quais se distinguem apenas marginalmente, enquanto outras se contrapõem de forma radical. Muitas abordagens têm sido re combinadas, a fim de ganhar poder explicativo sobre as políticas públicas. A fim de facilitar o acompanhamento da discussão que se segue, vale mapear rapidamente algumas das principais vertentes analíticas aqui exploradas. Com base em Peter JOHN (1998) pode-se listar as seguintes abordagens:

- *“as que atribuem aos fatores socioeconômicos o poder de determinar as decisões dos atores e os resultados das políticas públicas;*
- *as que enfatizam a racionalidade, especialmente a teoria da escolha racional;*
- *as que têm como foco as instituições formais e informais na determinação das decisões e dos resultados nas políticas públicas;*
- *as que se centram nos grupos e redes e nas interações dos atores nos processos das políticas públicas;*
- *as que destacam o papel das ideias e crenças como fatores independentes capazes de influenciar decisivamente os processos das políticas públicas.”*

6. QUESTÕES



QUESTÕES

(VUNESP/2020/ Prefeitura de Ilhabela - SP Analista - Gestão de Políticas Públicas - Gestão Pública)

1) Desde os anos 1960, alguns teóricos da Análise de Políticas Públicas consideram que não fazer nada em relação a um problema público também é uma forma de política pública. Nessa interpretação, o conceito de política pública, além das ações governamentais – o que o governo escolhe fazer –, abrange:

- (A) os projetos públicos não estatais realizados pelo terceiro setor para compensar a insuficiência das políticas sociais.

- (B) os planos de organismos internacionais como a ONU e o Banco Mundial que completam, desde o pós-guerra, as políticas públicas nacionais e subnacionais.
- (C) os programas de investimento das empresas estatais (sociedades de economia mistas e empresas públicas) que suprem a ausência de ações governamentais de infraestrutura.
- (D) os processos legislativos que determinam, com a elaboração de leis, as políticas públicas que os governos devem fazer.
- (E) as situações de omissões, negligências e inações governamentais perante um problema público.

(FGV/FNDE/2007)

2) Assinale a alternativa que melhor descreva o conceito de “política pública”.

- (A) Um programa de governo.
- (B) O Plano Plurianual do governo.
- (C) Um conjunto de decisões interativas de governo com objetivos prefixados.
- (D) Um conjunto de marcos jurídicos.
- (E) Um projeto de lei.

(ESAF/MPOG-EPPGG/2008)

3) Apesar das divergências existentes, os diferentes autores coincidem no conceito geral e nas características essenciais das políticas públicas. De acordo com esse consenso, não é um elemento característico das políticas públicas:

- (A) um conjunto de medidas concretas, ou seja, ações realizadas por instituições com competência para tal.
- (B) decisões ou formas de alocação de recursos.
- (C) um ou vários públicos-alvo.
- (D) apoio dos agentes públicos e dos atores sociais à concepção que orienta as decisões quanto às prioridades da agenda governamental.
- (E) definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, selecionados em função de normas e valores.

(FCC/Metrô-SP/2010/Analista-Ciências Sociais)

4) Na Análise de Políticas Públicas utiliza-se a distinção entre os termos *polity*, *politics* e *policy*. Tais termos são relativos, respectivamente a:

- (A) dimensão institucional ou estruturas do sistema político; dimensão processual ou processos de negociação política; dimensão material ou configuração dos programas políticos, problemas técnicos e resultados concretos.
- (B) dimensão material ou configuração dos programas políticos, problemas técnicos e resultados concretos; dimensão institucional ou estruturas do sistema político; dimensão processual ou processos de negociação política.
- (C) dimensão processual ou processos de negociação política; dimensão institucional ou estruturas do sistema político; dimensão material ou configuração dos programas políticos, problemas técnicos e resultados concretos.
- (D) dimensão processual ou processos de negociação política; dimensão material ou configuração dos programas políticos, problemas técnicos e resultados concretos; dimensão institucional ou estruturas do sistema político.

- (E) dimensão institucional ou estruturas do sistema político; dimensão material ou configuração dos programas políticos, problemas técnicos e resultados concretos; dimensão processual ou processos de negociação política.

(FCC/Metrô-SP/2010/Analista-Ciências Sociais)

5) Com relação às políticas públicas, analise:

- I. Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- II. Envolve vários atores – participantes formais e informais – e níveis de decisão.
- III. Limita-se a leis e regras, não sendo abrangente.
- IV. Desprovido de caráter intencional em suas decisões.
- V. Embora tenha impactos no curto prazo, seu horizonte é de longo prazo.

É correto o que consta APENAS em:

- (A) I, II, III.
- (B) I, II, V.
- (C) II, III, IV.
- (D) III, IV, V.
- (E) II, IV, V.

6) Leia os enunciados que se seguem e marque a resposta certa:

1- A política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.

2- A coerção consiste nas de atividades de repressão e de punição das transgressões às normas, mediante a aplicação da violência física. Nas sociedades muito diferenciadas, sua utilização é bastante ampla, mostrando elevada efetividade.

3- Embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

4- Autores como Enrique Saravia e Celina Souza sustentam que a política pública pode envolver tanto ações como omissões.

- (A) Todos os enunciados estão corretos.
- (B) Somente os enunciados 1, 2 e 3 estão corretos.
- (C) Somente os enunciados 1, 2 e 4 estão corretos.
- (D) Somente os enunciados 1, 3 e 4 estão corretos.
- (E) Somente os enunciados 2, 3 e 4 estão corretos.

FGV - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (SEPOG RO) /2017

7)Com relação à distinção entre política pública e decisão política, analise as afirmativas a seguir.

I. Uma política pública geralmente envolve mais de uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

II. A decisão política corresponde a uma escolha dentre as opções de alternativas conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando uma adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.

III. Embora uma política pública implique uma decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

Está correto o que se afirma em

- (A) I, apenas.
- (B) I e II, apenas.

- (C) I e III, apenas.
- (D) II e III, apenas.
- (E) I, II e III.

(COPESE - UFT/2018/Câmara de Palmas - TO – Gestor Público)

8) Em relação ao conceito de Políticas Públicas é CORRETO afirmar que:

- (A) são atividades exercidas exclusivamente por organizações privadas que têm o intuito de servir à população.
- (B) é a ação do governo buscando alcançar maioria nas cadeiras do Parlamento nos debates dentro do Poder Legislativo.
- (C) é um campo de estudo da política que analisa as ações governamentais no que tange a questões públicas.
- (D) é um conjunto de instituições políticas que visam elaborar serviços públicos.

(FCC/SGP-SP/2009)

9) Uma política pública:

- (A) não configura decisões ou ações que envolvem o consentimento de uma comunidade política soberana.
- (B) é uma questão meramente técnica.
- (C) nem sempre depende de decisões e ações que se revestem de autoridade política.
- (D) envolve mais do que uma decisão política e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.
- (E) corresponde a uma escolha das autoridades políticas, após ouvir os empresários.

(FCC/2018/SP Parcerias/Analista Técnico)

10) O conceito de políticas públicas não é único, pois varia de acordo com o enfoque teórico adotado e o contexto político e social ao qual se aplica. Nesse sentido, no Estado capitalista moderno, as políticas públicas

- (A) dizem respeito à atividade ou ao conjunto de atividades que fazem referência estrita aos governos e aos seus governantes.
- (B) são resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e, por isso, envolvem mais de uma decisão política.
- (C) são um conjunto de procedimentos que expressam relações de consenso e que se orientam à resolução dos problemas da classe trabalhadora.
- (D) transformam a sociedade de forma pacífica ao extraírem dinheiro da sociedade pelos tributos pagos pelos cidadãos e os “distribuírem” via benefícios e uma variedade de serviços à população.
- (E) (constituem o meio para alcançar a emancipação econômica da classe operária, através do estabelecimento da igualdade de direitos e de deveres.

(ESAF/MPOG-EPPGG/2008)

11) O processo das políticas públicas mostra-se como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto sociopolítico nacional e internacional, que favoreceu uma concepção mais ágil da atividade governamental, na qual a ação baseada no planejamento deslocou-se para a ideia de política pública. Todos os componentes abaixo são comuns às definições correntes de política pública, exceto:

- (A) Ideológico: toda política requer um discurso legitimador, ou seja, destinado a reforçar a convicção dos diversos atores quanto ao acerto das ações governamentais e à sua orientação para o bem de todos.
- (B) Decisório: qualquer política envolve um conjunto sequencial de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de curto ou longo alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades.

- (C) Comportamental: toda política pode envolver ação ou inação, mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não somente uma decisão singular.
- (D) Causal: toda política é um produto de ações e, por sua vez, provoca efeitos sobre o sistema político e social.
- (E) Institucional: as políticas são elaboradas ou decididas por autoridades formal e legalmente constituídas no âmbito da sua competência e são coletivamente vinculantes.

12) Nos últimos anos, a produção de políticas públicas por parte de governos tem despertado interesse crescente no Brasil, como desdobramento da consolidação da democracia e da necessidade de maior eficiência e melhores resultados das políticas sociais. São elementos constitutivos desse campo de conhecimento:

- (A) o eleitorado, os partidos políticos, o sistema eleitoral e o Tribunal Superior Eleitoral.
- (B) as privatizações dos serviços públicos, as agências reguladoras, a parceria público-privada e os investimentos privados.
- (C) o Ministério Público Federal, o Tribunal de Contas da União, a Polícia Federal e a Receita Federal.
- (D) a própria política pública, a política, a sociedade política e as instituições responsáveis pela implementação das políticas públicas.
- (E) o sistema tributário nacional, os tributos diretos e indiretos, as transferências constitucionais para estados e municípios e a guerra fiscal.

(FCC/SGP-SP/2009)

13) Políticas públicas são:

- (A) apenas aquelas decisões e ações que se revestem de autoridade política soberana.
- (B) apenas aquelas decisões que são consideradas legítimas por parte dos cidadãos soberanos.

- (C) apenas as ações coletivas que afetam os interesses da maioria da população de um Estado soberano.
- (D) as ações coletivas ou individuais que atingem todos os cidadãos de um Estado soberano.
- (E) as ações que obrigam indistintamente todos os cidadãos de um Estado soberano.

(FSADU/2010/SECTEC-AGEHAB-GO/Analista)

14) Coloque V (verdadeira) ou F (falsa) nas sentenças considerando a formulação abaixo:

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade, que

- () articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas.
- () possui como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais.
- () se materializa mediante programas, projetos e serviços.
- () se constitui em um conjunto de ações do Estado com vistas a sua legitimação política.

Assinale a sequência CORRETA.

- (A) V – F – F – F
- (B) F – F – V – F
- (C) V – V – F – V
- (D) F – F – F – F
- (E) V – V – V – F

(CONSULPLAN/ITABAIANA/2010)

15) Sobre políticas públicas, analise:

I. As políticas públicas são produtos resultantes da atividade política.

II. As políticas públicas compreendem o conjunto das decisões e ações relativas a alocação imperativa de valores.

III. As políticas públicas são decisões e ações revestidas de autoridade soberana do poder público.

IV. Uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando em maior ou menor grau, uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.

V. Um dos critérios utilizados para identificar os atores em uma política pública é estabelecer quem tem alguma coisa em jogo na política em questão.

Estão corretas apenas as afirmativas:

(A) I, II, III, IV, V

(B) I, II, III

(C) I, III, IV

(D) I, II, V

(E) II, III, IV

7. GABARITO COMENTADO



GABARITO COMENTADO

QUESTÃO 1

Gabarito: Alternativa E

COMENTÁRIOS:

A resposta correta é a alternativa E: "as situações de omissões, negligências e inações governamentais perante um problema público."

(A) INCORRETA. No Brasil, o Terceiro setor ou o setor público não-estatal é reconhecido em lei e recebe recursos públicos para desenvolver projetos que venham a

complementar as políticas sociais. Portanto, seus projetos expressam ação governamental mediante parceria.

- (B) **INCORRETA.** A atuação dos organismos internacionais é reconhecida em legislação e seus planos relativos a políticas públicas nacionais e subnacionais, geralmente são financiados com coparticipação do governo do país. Ou seja: tal atuação expressa reconhecimento e ação governamental.
- (C) **INCORRETA.** As empresas estatais são entidades civis e comerciais sob o controle acionário do Estado, englobando as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista, suas subsidiárias e as demais sociedades controladas pelo poder público. Seus programas de investimento em quaisquer áreas expressam decisão e ação governamental.
- (D) **INCORRETA.** O Poder Legislativo é componente ativo do Estado e do governo de uma democracia. Os processos legislativos e a elaboração de leis fazem parte dos processos de formulação das políticas públicas, expressando ação do poder público.
- (E) **CORRETA.** O conceito no qual se baseia a questão, formulado por Bachrach & Baratz, é o de “não-decisão”. Não-decisão significa mais do que ignorar um problema político: inclui as omissões, negligências e inações e vai além disso, incluindo manipulação de preconceitos e a criação de barreiras institucionais que atuem como obstáculos até mesmo ao reconhecimento da existência de uma situação de injustiça, desigualdade, violação de direitos, etc. Por exemplo: no Brasil durante muitas décadas, a questão da violência doméstica era descartada enquanto objeto de política pública sob o argumento de que o que acontecia “dentro de casa” era de domínio privado e não cabia ao Estado interferir.

QUESTÃO 2

Gabarito: Alternativa C

A questão comanda “a alternativa que melhor descreva o conceito de política pública”.

COMENTÁRIO: A resposta correta é a alternativa C. Um conjunto de decisões interativas de governo com objetivos pré-fixados.” Cabe um observar que, entre todas as alternativas, esta

é a que melhor descreve o conceito de políticas públicas, mas não significa que não caibam ressalvas ao enunciado. Isso porque as teorias incrementalistas, por exemplo, questionam a existência de objetivos pré-fixados. Para o incrementalismo, os objetivos vão se enunciando à medida que a política vai sendo implementada e efeitos parciais vão emergindo. Todavia, dentre as alternativas, esta é a que mais se aproxima do conceito de política públicas.

- (A) Um programa de governo consiste em uma unidade operacional no âmbito de uma política pública. Esta geralmente se compõe de alguns programas e ações. As ações, por sua vez, são unidades orçamentárias.
- (B) O Plano Plurianual do governo, PPA, previsto no art. 165 da CF-88 e regulamentado pelo Decreto 8.829/98 é um plano de médio prazo que estabelece diretrizes, objetivos e metas para os governos federal, estaduais e municipais para 4 anos, expressos como planos de ações. Em si, o PPA não é uma política pública, mas representa o principal instrumento de planejamento das políticas governamentais
- (D) Um conjunto de marcos jurídicos é um enunciado vago demais para definir política pública. Marco jurídico é um conjunto de normas executáveis coercitivamente, reconhecidas ou estabelecidas e aplicadas por órgãos institucionalizados. Somente quando aplicada especificamente, esta definição poderia designar uma política regulatória. Por exemplo: Marco Jurídico do Artesanato Brasileiro, etc.
- (E) Um projeto de lei pode ser um instrumento de formulação de política pública, mas apenas isso. Caso viesse a ser aprovado poderia representar a legislação de suporte a uma política pública, mas esta ainda demandaria vários outros elementos como recursos financeiros e humanos, estrutura institucional de implementação, centro de decisão, etc

QUESTÃO 3

Gabarito: Alternativa D

COMENTÁRIO: Embora a teoria incrementalista pudesse levantar algumas dúvidas sobre o enunciado da alternativa “E”, o fato de a intencionalidade ser um componente das políticas públicas faz com que seja generalizadamente aceita a ideia de que objetivos e metas sejam um dos seus elementos característicos. Por outro lado, a alternativa da banca “apoio dos agentes públicos e dos atores sociais à concepção que orienta as decisões quanto às prioridades da agenda governamental” é excessivamente genérica para ser característica das políticas públicas, situando-se no campo do debate sobre a legitimidade da própria agenda governamental.

QUESTÃO 4

Gabarito: Alternativa A

COMENTÁRIOS: A dimensão institucional ou estruturas do sistema político constituem a sociedade política, *polity*.

Os processos de negociação entre forças políticas dotadas de interesses e recursos de poder diferenciados é o que caracteriza a vida política em sua dinâmica, ou seja: *politics*.

Os programas políticos, seus recursos materiais, soluções técnicas e resultados concretos, obtidos ou não, constituem o que se entende por *policy*.

A sequência conceitual correspondente a *polity*, *politics* e *policy* encontra-se na alternativa A.

QUESTÃO 5

Gabarito: Alternativa B

COMENTÁRIOS: Sobre as políticas públicas é correto o que consta apenas em

I. Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz, já que a política pública, segundo vários autores, mostra “o governo em ação”.

II. Envolve vários atores – participantes formais e informais – e níveis de decisão, porque os que têm interesse em uma política pública (ou seja: os atores) nem sempre ocupam posições formais; e toda política pública envolve decisões em diferentes níveis de governo, desde os altos escalões do executivo e o legislativo até as burocracias intermediárias e as burocracias de nível de rua que atuam na ponta da implementação junto ao público.

III. ...

IV. ...

V. Embora tenham impactos no curto prazo, seu horizonte é de longo prazo. De fato, os impactos de uma política pública podem começar a aparecer até mesmo antes da sua implementação, pois os seres humanos organizam seu comportamento em função de expectativas. E o simples anúncio de determinadas medidas faz com que muitos indivíduos se mobilizem para se beneficiar ou para se proteger em relação a elas, provocando alterações no ambiente.

O item “III. Limita-se a leis e regras, não sendo abrangente” está errado porque as políticas públicas incluem muito mais que leis e regras: orçamentos, organizações, etc. são alguns dos seus outros componentes.

O item “IV. Desprovido de caráter intencional em suas decisões” está errado porque a intencionalidade é uma característica essencial das políticas públicas.

QUESTÃO 6

Gabarito: Alternativa D

COMENTÁRIOS: Somente os enunciados 1, 3 e 4 estão corretos.

O enunciado “2-A coerção consiste nas de atividades de repressão e de punição das transgressões às normas, mediante a aplicação da violência física. Nas sociedades muito diferenciadas, sua utilização é bastante ampla, mostrando elevada efetividade”, está incorreto devido ao fato de que a coerção pode ocorrer sem que se efetive a aplicação da

Concurso Público Nacional Unificado (2ª. edição)

Políticas Públicas 2025

www.igepp.com.br

violência física, ou seja, basta a simples ameaça de que a violência seja aplicada. Além disso, há um erro na segunda frase. Não há nenhuma evidência de que a aplicação da violência física mostre elevada efetividade nas sociedades muito diferenciadas.

QUESTÃO 7

Gabarito: Alternativa E

COMENTÁRIOS: Analisando cada alternativa:

I. Uma política pública geralmente envolve mais de uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. CERTA.

As políticas públicas são respostas do sistema político a problemas mais ou menos complexos e por isso requerem que sejam tomadas numerosas decisões em diversos níveis decisórios. Existem vários meios para transformar tais decisões em ações concretas, o que requer que as ações de implementação sejam selecionadas de acordo com algum critério de valor.

II. A decisão política corresponde a uma escolha dentre as opções de alternativas conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando uma adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. CERTA.

Existem diferentes estratégias para solucionar qualquer problema político. Dependendo dos objetivos pretendidos, dos meios disponíveis e das restrições do ambiente, os tomadores de decisão deverão avaliar os custos das alternativas, hierarquizar as preferências e selecionar a alternativa que lhes pareça a melhor possível naquele contexto específico.

III. Embora uma política pública implique uma decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. CERTA.

Toda política pública expressa decisão, ainda que seja a decisão de não reconhecer ou não enfrentar uma questão apresentada como problema político. Neste sentido, não existe política pública sem que haja decisão política. Porém, na atividade política existem diversas

decisões de rotina, que não chegam a compor política pública. Exemplo, a nomeação de alguém para um cargo público, a convocação extraordinária do Congresso, etc

QUESTÃO 8

Gabarito: Alternativa C

COMENTÁRIOS:

- (A) **INCORRETA.** As políticas públicas são decisões e ações baseadas na autoridade pública, que podem ser implementadas tanto exclusivamente pelos governos, quanto por parcerias com o setor privado. Mas jamais seriam atividades exercidas exclusivamente por organizações privadas.
- (B) **INCORRETA.** A busca por maioria nas cadeiras do Parlamento, mencionada na alternativa B, refere-se a estratégias políticas de partidos ou políticos para conquistar o poder legislativo, mas não define o conceito de políticas públicas.
- (C) **CORRETA.** Uma acepção da expressão Políticas Públicas é: um campo de estudo da política que analisa as decisões e ações governamentais no que tange a questões públicas. A análise em questão pode utilizar modelos diversos, como o do ciclo de políticas públicas; ou o das arenas de políticas públicas ou ainda, o das ideias ou dos atores nas políticas públicas.
- (D) **INCORRETA.** O enunciado “um conjunto de instituições políticas que visam elaborar serviços públicos” poderia, grosso modo, se aproximar do conceito de administração pública. Mas, como adverte D’Agnino, política pública não é o mesmo que administração pública. Políticas públicas são conjuntos de decisões e ações revestidos de autoridade pública destinados a oferecer resposta a problemas políticos, inclusive demandas por serviços sociais.

QUESTÃO 9

Gabarito: Alternativa D

COMENTÁRIOS: O comando desta questão se inicia com um artigo indefinido o que significa que as alternativas devem se aplicar a quaisquer políticas públicas.

Dito isso, as alternativas;

- (A) **INCORRETA.** Porque as políticas públicas ocorrem em contextos de governos legítimos, portanto suas decisões e ações devem se basear no consentimento de uma comunidade política soberana;
- (B) **INCORRETA.** Porque as políticas públicas – policies - são um produto da política – politics –, envolvendo principalmente questões políticas e não meramente técnicas.
- (C) **INCORRETA.** Porque, a despeito do que preconiza a abordagem policêntrica, prevalece na literatura o entendimento de que é a autoridade política que sustenta as decisões e ações de uma política pública. Até mesmo quando a política pública se origina na sociedade e é implementada com a participação majoritária dos atores sociais, para que isso ocorra são necessárias instituições dotadas de autoridade política (leis, organizações) para suportá-las.
- (D) **CORRETA.** Porque toda política pública geralmente envolve mais do que uma decisão política (usualmente, um conjunto de decisões) e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. As políticas públicas são respostas do sistema político a problemas mais ou menos complexos e por isso requerem que sejam tomadas numerosas decisões em diversos níveis decisórios. Existem vários meios para transformar tais decisões em ações concretas, o que requer que as ações de implementação sejam selecionadas de acordo com algum critério, geralmente de natureza política.
- (E) **INCORRETA.** Por sua excessiva generalidade: em alguma política pública específica, por exemplo, destinada à indústria, ao comércio, agronegócio, etc. é natural que as autoridades políticas ouçam os empresários por serem atores diretamente interessados. Mas isso não é aplicável a qualquer política pública indistintamente.

QUESTÃO 10

Gabarito: Alternativa B

COMENTÁRIOS:

- (A) **INCORRETA**, pois as políticas públicas não se restringem apenas aos governos e seus governantes. Ao contrário, tanto na sua formulação como implementação, envolvem atores não governamentais dotados de interesses e recursos de poder.
- (B) **CORRETA**: as políticas públicas são resultantes da atividade política, ou seja, da atividade de negociar interesses frequentemente adversos, compondo acordos entre atores dotados de recursos de poder. Justamente por envolver questões (issues) potencialmente mobilizadoras de conflito as ações selecionadas têm natureza estratégica, ou seja, não são quaisquer ações, mas aquelas capazes de minimizar as dificuldades e maximizar recursos e oportunidades a fim de alcançar os objetivos pretendidos. A identificação dessas ações e a seleção das mais viáveis entre elas não se faz de uma só vez, mas exige várias decisões, frequentemente por aproximações sucessivas.
- (C) **INCORRETA**, por vários motivos. Primeiro, envolvem valores e regras, não apenas procedimentos. Segundo, nem sempre as políticas públicas se sustentam pelo consenso. Muitas vezes as decisões se baseiam em regras de maioria, expressando acentuado conflito político. Terceiro, embora existam políticas destinadas a beneficiar a classe trabalhadora, outras se destinam a beneficiar a classe empresarial e outras tem como foco a população de forma geral.
- (D) **INCORRETA**, pois somente as políticas distributivas extraem recursos financeiros por meio de tributos para financiar benefícios e serviços à população. O mesmo não se aplica às políticas regulatórias, como o Código Florestal. Também não ocorre com as políticas redistributivas, que implicam extração e realocação direta de ativos e contêm elevado potencial de conflito, como a reforma agrária.
- (E) **INCORRETA**, primeiro, porque a emancipação econômica da classe operária não se dá através do estabelecimento da igualdade de direitos e de deveres, mas sim pela superação da sociedade de classes mediante a abolição da propriedade privada dos meios de produção. Segundo, porque no Estado Capitalista Moderno as políticas públicas teriam a função de minimizar as contradições entre o capital e o trabalho e não a de promover a emancipação da classe operária.

QUESTÃO 11

Gabarito: Alternativa A

COMENTÁRIOS: Esta questão foi retirada da coletânea da ENAP, organizada por SARAVIA e FERRAREZZI onde SARAVIA aponta justamente os componentes comuns às definições das políticas públicas listados nas alternativas B, C, D e E. A alternativa A não está incluída entre eles. Isso não quer dizer que as políticas públicas sejam isentas de ideologia. Apenas significa que a ideologia não é um componente comum às definições correntes.

QUESTÃO 12

Gabarito: Alternativa D

COMENTÁRIOS: A questão refere-se aos elementos constitutivos campo de conhecimento das políticas públicas, portanto, uma resposta em abstrato. Ora, com exceção da alternativa (d) todas as demais referem-se a elementos sociais e organizacionais concretos bem como a estratégias de políticas específicas. Somente a alternativa (d) refere-se aos três grandes elementos conceituais constitutivos do campo de estudo das políticas públicas: respectivamente, *policy*, *politics* e *polity*.

QUESTÃO 13

Gabarito: Alternativa A

COMENTÁRIOS: Obviamente, a banca compartilha da concepção Estatocêntrica de políticas públicas, daí a escolha da alternativa A para defini-las. Nas demais alternativas, a banca fez um jogo contrapondo os conceitos de decisão e ação.

(B) Incorreta por dois motivos. Primeiro, por ser um enunciado demasiado generalizado a respeito do apoio dos cidadãos, como se a unanimidade fosse possível nas sociedades modernas – o que não acontece. Segundo porque, como os recursos não

são infinitos, em toda política pública há quem ganha e quem perde e sempre haverá segmentos da sociedade política que consideram uma decisão ilegítima e por isso não é a legitimação que define qualquer política pública.

- (C) Incorreta porque se refere a “ações coletivas” e este não é um componente das políticas públicas.
- (D) Incorreta pelo mesmo motivo: ações coletivas ou individuais não são componentes definidores das políticas públicas.
- (E) Incorreta porque o que obriga os cidadãos de um Estado soberano são tanto as decisões como as ações, as segundas decorrentes das primeiras. Além disso, como muitas políticas públicas são focalizadas – portanto destinam-se a públicos-alvo específicos - não se pode afirmar que, genericamente, obriguem indistintamente todos os cidadãos de um Estado soberano.

QUESTÃO 14

Gabarito: Alternativa E

COMENTÁRIOS: É VERDADEIRO que toda política pública articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas, pois estes são os atores do jogo da política.

É VERDADEIRO que toda política pública possui como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais pois todas elas são formuladas e implementadas em contextos específicos com graus de liberdade demarcados

É VERDADEIRO que toda política pública se materializa mediante programas, projetos e serviços, embora não somente isso, pois inclui orçamentos, quadros de pessoal, regulamentos, etc.

É FALSO que toda política pública se constitui em um conjunto de ações do Estado com vistas à sua legitimação política. Isso porque, nas sociedades democráticas, quem age mediante políticas públicas é o Estado, mas quem requer legitimação são os governos. Vale lembrar que o governo é um dos componentes do Estado, mas não é o próprio Estado, pois o Estado é permanente e, nas democracias, os governos são transitórios.

QUESTÃO 15

Gabarito: Alternativa A

COMENTÁRIOS: Todos os enunciados estão corretos e foram diretamente retirados de texto de RUA, 1998 (Ver bibliografia)

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. The Two Faces of Power. American Political Science Review, v. 56, n. 4, p. 947-952, dez. 1962.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Power and Poverty: theory and practice. Oxford University Press, 1970.
- BADIE, Bertrand; BERG-SCHLOSSER, Dirk; MORLINO, Leonardo. International Encyclopedia of Political Science. Volume 1. SAGE, 2011.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 15-48.
- D'AGNINO, Renato; GOMES, Erasmo; COSTA, Greiner; STEFANUTO, Giancarlo, MENEGHEL, Stela; SCALCO, Tatiana. Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação. Taubaté, Editora Cabral Universitária. 2002 Consultar <http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm#a2>
- DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo: FUNDAP, 2013.
- DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Upper Saddle, NJ: Prentice Hall, 2005.
- EASTON, David. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.
- EASTON, David (Org.). Modalidades de Análise Política. Biblioteca de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. Capítulo 7.
- FARIA, Carlos A. Pimenta de. Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, fev. 2003.
- FISCHER, Frank; MILLER, Gerald; SIDNEY, Mara. *Handbook of Policy Analysis: theory, politics and method*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, 2007.
- FREY, Klaus. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. PPGSP/UFSC, Cadernos de Pesquisa, n. 18, p. 1-36, set. 1999.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

- KEINERT, Tânia M. Mezzomo. Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume: Fapesp. 2000
- LASSWELL, Harold D. The Policy Orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. (Eds.). The Policy Sciences: recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. (Eds.). The Policy Sciences: recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- MARQUES, Eduardo C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n.43, 1997.
- PARSONS, Wayne. Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Ltd, 1996.
- PETERS, B. G.. Politicians and bureaucrats in the politics of policymaking. In: LANE, J.E. (ed.) Bureaucracy and public choice. London: Sage, 1987.
- PETERS, B. G.. The problem of bureaucratic government. Journal of Politics, v. 43, n. 1, fev., 1981
- PINHO, Carlos T. Assumpção. O Desafio da Informação para Formulação, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Oficina 12. VIII Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas. Brasília: ESAF, mar. 2011.
- PRESSMAN, Jeffrey L; WILDAVSKY, Aaron B. Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. 1. ed. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1973.

- PULZL, Helga; TREIB, Oliver. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY Mara S. (Eds.). Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, 2007.
- RUA, M. Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, M. Izabel. O Estudo da Política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009.
- SCHMITTER, Phillippe. Reflexões sobre o Conceito de Política. In: BOBBIO, Norberto. Curso de Introdução à Ciência Política. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979. p. 31-39.
- SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2010.
- SECCHI, Leonardo. Políticas públicas [livro eletrônico]: conceitos, casos práticos, questões de concursos / Leonardo Secchi, Fernando de Souza Coelho, Valdemir Pires. -- 3. ed. -- São Paulo: Cengage Learning, 2019.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul/dez. 2003.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.
- SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: coletânea. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 199-218.
- VIANA, A. L. Abordagens Metodológicas em Políticas Pública. Revista de Administração Pública, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar/abr. 1996.