



# POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE

Elflay Miranda

Caros alunos,

Esse ebook é um pdf interativo. Para conseguir acessar todos os seus recursos, é recomendada a utilização do programa Adobe Reader 11.

Caso não tenha o programa instalado em seu computador, segue o link para download:

<http://get.adobe.com/br/reader/>

Para conseguir acessar os outros materiais como vídeos e sites, é necessário também a conexão com a internet.

O menu interativo leva-os aos diversos capítulos desse ebook, enquanto as setas laterais podem lhe redirecionar ao índice ou às páginas anteriores e posteriores.

Nesse *pdf*, o professor da disciplina, através de textos próprios ou de outros autores, tece comentários, disponibiliza links, vídeos e outros materiais que complementarão o seu estudo.

Para acessar esse material e utilizar o arquivo de maneira completa, explore seus elementos, clicando em botões como flechas, linhas, caixas de texto, círculos, palavras em destaque e descubra, através dessa interação, que o conhecimento está disponível nas mais diversas ferramentas.

Boa leitura!

# SUMÁRIO



# APRESENTAÇÃO UNIDADE 1:

A Política Pública é, ao longo dos anos, ferramenta indispensável para os mais diferentes profissionais que atuam na gestão pública.

A partir do final dos anos 1980, impulsionadas pela Constituição Federal Brasileira, também conhecida por Constituição Cidadã, as Políticas Públicas assumem papel central na agenda política, antes tratada de forma secundária, ou como elemento de barganha política entre as Unidades da Federação.

Na última década, com maior intensificação dos programas sociais, patrocinados, majoritariamente, pelo Governo Federal, as Políticas Públicas ganharam novos contornos. É a partir de então, que as public policies, discutida pelos policy makers, somente, passou a ser percebida, também, pelos movimentos sociais, coletivos, organizações não-governamentais e outros stakeholders na definição da agenda setting.

Você deve estar se perguntando: que termos são estes? O que eles querem dizer? Pois bem, este é justamente um dos motivos desta unidade, introdutória. O objetivo é que, ao final desta etapa, você seja capaz de compreender, reconhecer e diferenciar os principais conceitos básicos utilizados na disciplina, além de construir e perceber relações entre eles.

O presente material é destinado aos alunos que desejam uma sólida formação em Gestão Pública. Neste sentido, a utilização de todos os recursos didáticos e pedagógicos apresentados é de suma importância para que você alcance êxito nas demais etapas do curso.

Desejo sucesso na empreitada. Bons estudos!



# INICIANDO A UNIDADE:

## A IMPORTÂNCIA DE COMPREENDER AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Faça um rápido teste! Acesse o site de alguns dos jornais, indicados no portal, abaixo, ou de outro noticiário de sua preferência, e dê uma rápida olhada nas principais manchetes. Com certeza, você encontrará alguma notícia relacionada à Política Pública



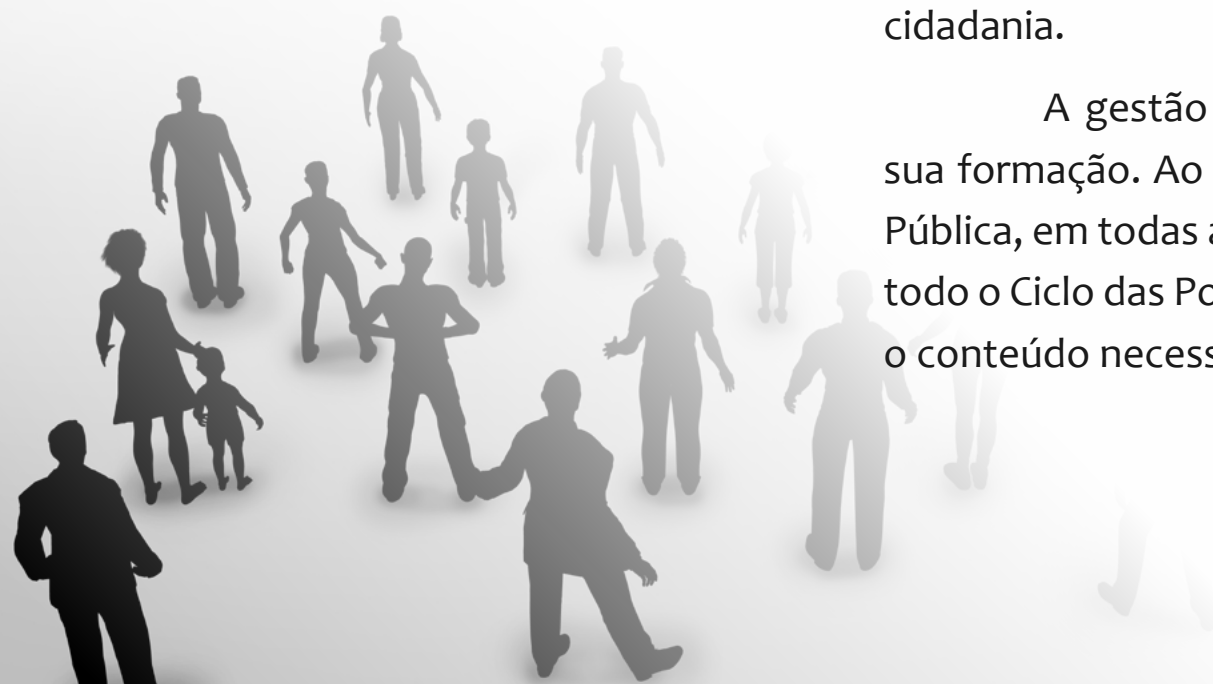
Agora, de tudo o que você pode ler sobre Políticas Públicas, alguns assuntos são bastante recorrentes. Entre eles destacam-se saúde, educação, trabalho, emprego e renda, previdência social, habitação, entre outros.

## O QUE TODOS TÊM EM COMUM?

A resposta é clara: tratam, basicamente, de **Políticas Públicas** ou de **Políticas Sociais**.

E o que você tem a ver com isso? A resposta é certa: tudo! Seja como usuário, seja como gestor, compreender as Políticas Públicas é, antes de mais nada, um ato de cidadania.

A gestão de Políticas Públicas faz parte de uma das atividades técnicas de sua formação. Ao final do curso, você deverá saber gerir, tecnicamente, uma Política Pública, em todas as fases, desde a identificação das necessidades até o final, seguindo todo o Ciclo das Políticas Públicas. Fique tranquilo! Aos poucos, você terá acesso a todo o conteúdo necessário!



## ESBOÇANDO CONCEITOS: POLÍTICAS PÚBLICAS E ALGUMAS REFERÊNCIAS

O campo de estudos da Política Pública é multidisciplinar, envolve um conjunto de disciplinas e suas inter-relações, além de abranger outros conteúdos. Para ter melhor dimensão do amplo campo de estudos, vale lembrar que, como uma subárea da Ciência Política, as Políticas Públicas compreendem conhecimentos sobre o funcionamento do Estado, Governo e Sociedade. Assim, não há como se pensar as Políticas Públicas, dissociadas de variados ramos do conhecimento, como a Administração Pública, a Sociologia, a Economia, o Direito, o Urbanismo, a Educação e a própria Ciência Política, conforme citado anteriormente.



## LINKS:

Título do livro: Políticas Públicas e Sociedade. Vol. 1. Maria Paula Gomes dos Santos

Título do livro: Políticas Públicas. Maria das Graças Rua

Título do artigo: Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Celina Souza

Diante de uma variedade de informações, selecionar bibliografia disponível em repositórios, de fácil acesso, sobre um tema bastante debatido e já sistematizado, principalmente nas últimas décadas, não é tarefa simples. No entanto, alguns autores produzem material considerável, que servem como referencial teórico.

Para uma abordagem nítida e acessível sobre a temática das Políticas Públicas, são utilizados, como referências bibliográficas, o módulo básico sobre Políticas Públicas, produzido pela Professora Maria das Graças Rua (2014), e o módulo Políticas Públicas e Sociedade, produzido pela Professora Maria Paula Gomes dos Santos (2012), ambos publicados pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil, da CAPES. Além dos livros, será utilizado um artigo escrito pela Professora Celina Souza, considerada referência no assunto. São disponibilizados, também, pequenos vídeos de uma websérie produzida pela Escola Virtual de Cidadania (EVC) da Câmara dos Deputados, disponível no portal youtube.

# Entendendo os conceitos

## SOCIEDADE

Sociedade, Estado e Governo, em política, formam um tripé indissociável. Pensar em um desses elementos sem levar em consideração a influência dos demais, em sua composição, vai além de limitar as explicações conceituais.

Assim, sociedade é um espaço em que as relações sociais, formadas por grupos ou indivíduos se encontram e seguem determinados padrões de conduta, regidos por leis, regras e costumes.



Para Rua (2014, p. 12)

---

Sociedade é um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades.

---

Ainda sobre o mesmo conceito, Santos (2012, p. 16), define:

Podemos compreender o termo **Sociedade** como o referente de uma **ordem**, a qual pode ser comparada a uma “teia”, onde se dão **interações** entre indivíduos e/ou grupos. Estas interações são pautadas necessariamente pelas **regras** e **instituições**, e pelos **papéis**, que mencionamos anteriormente. Estes **modelam** os comportamentos individuais e coletivos, indicando o que se pode e o que não se pode fazer, num dado contexto social.

As autoras seguem a mesma linha de definições sobre o conceito de sociedade. No entanto, é sabido, por experiência própria, que vivemos e convivemos em determinado tipo de sociedade. A literatura tem um grande número de adjetivos para nomeá-la, entre os quais, sociedade antiga, sociedade feudal, sociedade moderna, sociedade pós-moderna, sociedade civil, entre outras. No entanto, o que aqui interessa é que a sociedade é um *locus* privilegiado para que as Políticas Públicas aconteçam.



## ATIVIDADE DE FIXAÇÃO

Agora, que você já tem algumas definições básicas de sociedade, leia, a partir dos links indicados, Rua (2014, p. 12 e 13) e Santos (2012, p. 15 a 19) e faça um resumo do que é sociedade.

## ESTADO

Os conceitos acima elencados são sistematizados na literatura. No entanto, baliza-se alguns conceitos que facilitam o aprendizado do conteúdo, aqui ministrado. Para tanto, no que diz respeito à definição de Estado, o cientista social, Max Weber (1967, p.56), define:

“Em nossa época, entretanto, devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de um determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado –, reivindica o monopólio legítimo da violência física”.

Uma das preocupações de Max Weber (1967) não é a definição conceitual de Estado, mas as ferramentas utilizadas para impor e fazer funcionar as decisões. Uma das mais conhecidas é a burocracia, que encontra nos técnicos (funcionários de carreira) um dos pilares de seu funcionamento. Além desta, Max Weber também cita os políticos, que têm importante papel neste cenário.

## EXERCÍCIO DE FIXAÇÃO

Depois de aprender sobre Estado, que tal realizar um exercício de fixação? Defina quais os principais elementos que compõem o Estado e o papel dos técnicos e dos políticos na gestão do Estado.

Para que você possa entender melhor, faça a leitura das páginas 19 a 24 do Livro de Santos (2012), indicado na bibliografia.

Além disto, assista ao vídeo produzido pela Escola Virtual de Cidadania (EVC), da Câmara dos Deputados.

**ACESSE O LINK**

## POLÍTICA

Política e Estado caminham de mãos dadas. O estudo da política é um dos conceitos centrais da Ciência Política. No campo das Políticas Públicas, a atividade política é conhecida como *politics*, o espaço no qual são construídos os acordos para que se chegue a um consenso. Para isto há a formulação de propostas entre os atores políticos (*stakeholders*). Tais propostas são conhecidas como *policy* (*Políticas Públicas*).

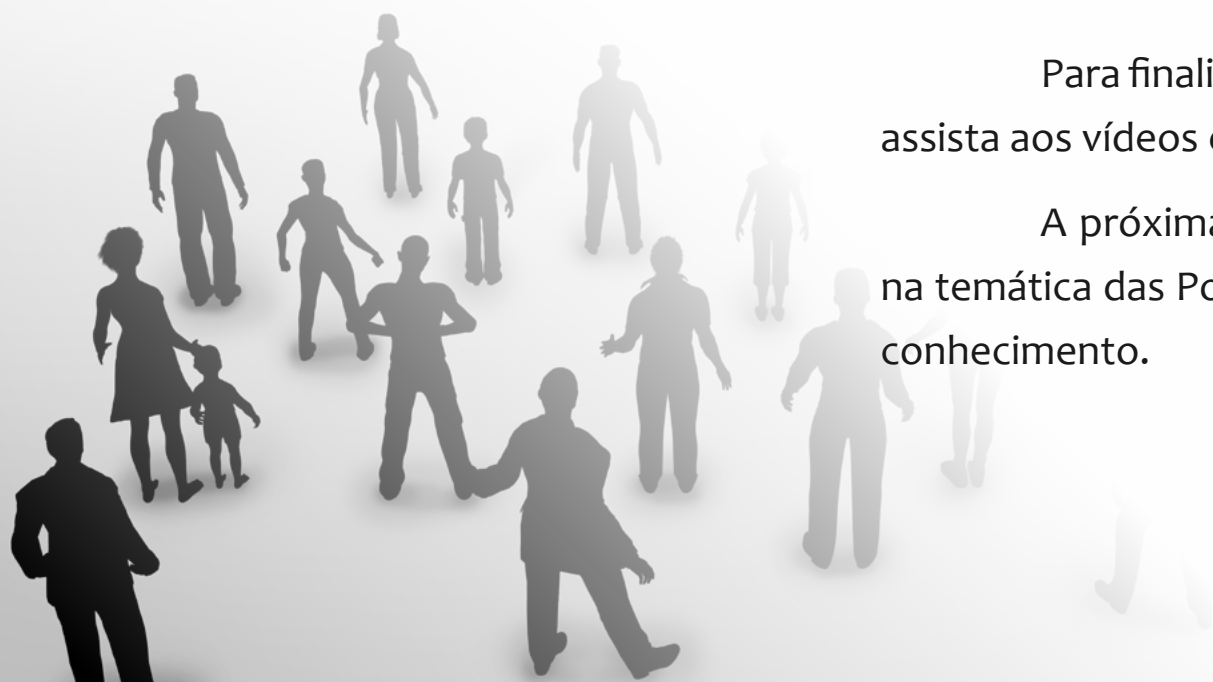
As Políticas Públicas têm um vocabulário bastante específico. No entanto, para efeitos deste estudo, utiliza-se a definição de Santos (2012, p. 19):

Política, portanto, é antes de tudo um **conceito**, que se refere especificamente a um **conjunto particular de interações, diretamente relacionadas à distribuição do poder, nas relações sociais**, atravessando diversas instituições.

Para que melhor compreensão do conceito, leia as páginas 14, 15 e 16 de Rua (2014). Para conhecer mais sobre a definição de política, assista ao **vídeo** produzido pela Escola Virtual de Cidadania (EVC), da Câmara dos Deputados.

Para finalizar a 1ª unidade faça o **download** do material indicado, livros e artigo, assista aos vídeos e realize os exercícios de fixação indicados.

A próxima unidade, também de autoestudo, adentra, mais especificamente, na temática das Políticas Públicas. Por isso, a importância de você adquirir e fixar esse conhecimento.



## APRESENTAÇÃO UNIDADE 2:

O estudo de Políticas Públicas (*policy studies*), apesar de se encontrar em uma área multidisciplinar, está vinculado, diretamente, à Ciência Política. É a partir dela, de seus conceitos e metodologia que se compreende a temática das Políticas Públicas, em todo o seu contexto. Foram apresentados os conceitos de Sociedade, Estado e Política, justamente para adquirirmos uma base teórica que facilite o aprendizado e a compreensão das Políticas Públicas, enquanto objeto de estudo.

O objetivo principal desta unidade é conhecer conceitos específicos e ter noções básicas de sua operacionalização e gestão. Apesar de um vasto conjunto de abordagens sobre Políticas Públicas, a ferramenta aqui discutida é o Ciclo de Política Pública (*policy cycle*). É nele que se encontra toda a fase do processo que envolve as Políticas Públicas. É uma das principais metodologias utilizadas para aprendizagem sobre o tema e sua operacionalização.

Finalmente, vale lembrar que as referências bibliográficas de base continuam as mesmas da unidade anterior. Acesse o material indicado e faça a leitura atentamente. Para os assuntos específicos, são adicionados pequenos vídeos, além dos exercícios de fixação, que ajudam a sedimentar e revisar o conteúdo apresentado.

Aproveite bem todo o material e utilize todo o suporte fornecido pela Universidade para sanar dúvidas.



# INICIANDO A UNIDADE

## O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?

Identificar um conceito unilateral para Políticas Públicas não é tarefa simples. Toma-se a definição mais utilizada nos países de língua inglesa, por melhor definirem o conceito.

Assim, entende-se, de maneira geral:

**Politics:** está vinculado à noção clássica de política, relacionado à atividade política que expressa relações de poder. Acordos, entendimentos, negociações, discussões, toda a relação humana expressa em uma relação de poder está incluída neste conceito.

**Policy:** é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, *policy* significa a atividade do governo de desenvolver Políticas Públicas, a partir do processo da política. (RUA, 2014, p. 17)

### INDICAÇÃO DE LEITURA

Para esclarecer qualquer dúvida, faça a leitura da página 17, do livro de RUA (2014).

## POLÍTICAS PÚBLICAS: SISTEMATIZAÇÃO DE UM CONCEITO E DEBATE

Agora que a relação entre *politics* e *policy* está mais clara, a definição de Políticas Públicas se torna mais evidente.

Para Leonardo Secchi (2010, p. 01), “Políticas Públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões.” Ainda, para o mesmo autor,



[...] uma Política Pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Vejamos esta definição em detalhe: uma Política Pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da Política Pública; uma Política Pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma Política Pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como relativamente relevante. (SECCHI, 2010, p. 2).

Celina Souza, apresenta uma definição mais objetiva. Segundo a politicóloga,

[...] resumir Política Pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de Políticas Públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (2006, p. 26)

Tanto Leonardo Secchi como Celina Souza concordam que as Políticas Públicas, de maneira geral, são atributos do Estado.

De uma forma mais abrangente, tanto Rua (2014), como Santos (2012), relacionam Políticas Públicas com o Estado e a esfera pública. Ambas ligam as Políticas Públicas à relação entre cidadãos e Estado, conforme as definições.

Para Maria Paula Gomes dos Santos (2012, p. 37),

A expressão **políticas públicas** refere-se necessariamente a aspectos da vida social relacionados à esfera **pública**. Ou seja, aspectos de interesse comum ao conjunto dos cidadãos de uma comunidade, ou de um grupo. Em contraposição, os aspectos de interesse individual, ou familiar, dizem respeito à esfera privada.

Para Maria das Graças Rua, (2014, p. 18),

Por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são “públicas”.

Para você chegar a uma conclusão sobre a definição de Políticas Públicas, sugiro que você leia **Rua (2014, p. 12 a 19)** e **Santos (2012, p. 59 a 61)**.

Assista, também, ao **vídeo** produzido pela a Escola Virtual de Cidadania (EVC), da Câmara dos Deputados, sobre o tema.

Caso você tenha mais interesse sobre o assunto, acesse o **link**. O vídeo apresentado por Rose Meusburger, gestora cultural e produtora do canal Elaborando Projetos – Sociais e Culturais. Tanto o vídeo como o canal estão disponíveis na plataforma **youtube**. Lá, na mesma página, você encontra outros vídeos interessantes sobre o assunto!



## DIFERENÇA ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS X POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

As Políticas Públicas partem do Estado, mas podem ser feitas em parceria com a iniciativa privada, organizações não governamentais, movimentos sociais e demais atores da sociedade civil organizada, que já estudamos.

O que define se uma política é ou não pública é o problema a ser resolvido, que é público! Quando as políticas são elaboradas exclusivamente pelo governo, são políticas governamentais. Elas demandam do Poder Executivo, Legislativo ou do Judiciário. No entanto, as políticas governamentais continuam sendo Políticas Públicas; são uma espécie de subdivisão.

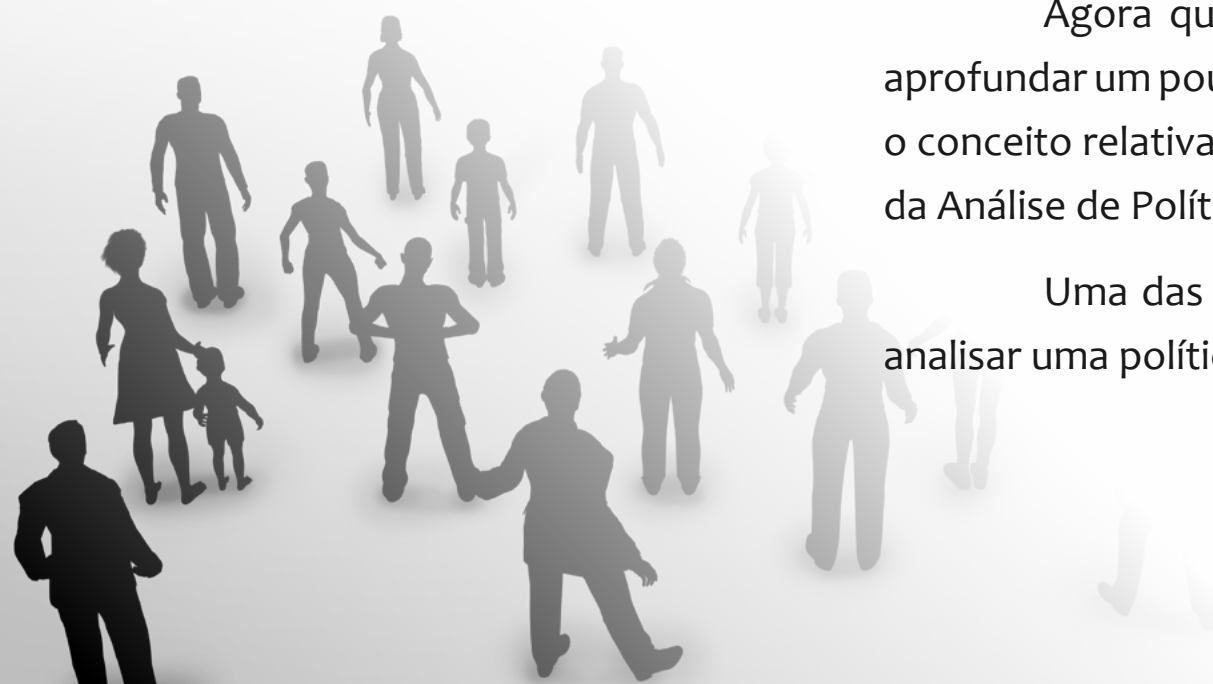
### EXERCÍCIO DE FIXAÇÃO

Sabendo da diferença entre Políticas Públicas e Políticas Governamentais, cite 03 (três) exemplos de cada uma delas, encontradas em seu Município, e justifique o motivo de sua classificação!

## ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Agora que os conceitos sobre Políticas Públicas estão claros, é necessário aprofundar um pouco mais sobre a sua efetiva aplicação. Um dos elementos para tornar o conceito relativamente amplo de Políticas Públicas, em ideia mais concreta é a partir da Análise de Políticas Públicas.

Uma das principais funções de um gestor público é planejar, implementar e analisar uma política, a partir de um problema público.





Para que fique mais claro, assista, no [link](#) abaixo, a entrevista concedida por Leonardo Secchi, ao programa Conexão Pública, sobre análise de Políticas Públicas, disponível na plataforma youtube.

Ainda, em relação ao assunto, faça a leitura de Rua (2014, p. 20 a 23).

Exercício de fixação: a partir do vídeo e da leitura do texto, responda a seguinte pergunta: qual o papel do gestor público na **Análise de Políticas Públicas**?

## ABORDAGENS E MODELOS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como existem várias definições para Políticas Públicas, há um conjunto amplo de abordagens e modelos de análise para elas. Apesar da codificação teórica, tanto os modelos quanto as abordagens, em termos de procedimentos operacionais para a implementação das Políticas Públicas, dependem muito mais do estilo do gestor do que do arcabouço teórico que a disciplina oferece.

No entanto, existe um conjunto de modelos, já consagrados na literatura, que merecem destaque, apesar de não ser o objeto central da análise.

Para conhecer melhor o assunto, faça a leitura de **Santos (2012, p. 59 a 76)** e **Rua (2014, p. 23 a 35)** e redija um resumo sobre as principais abordagens na **Análise de Políticas Públicas**.

### O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (POLICY CYCLE)

Entre as abordagens e o processo de Elaboração de Políticas Públicas, seguindo o modelo sistêmico, uma das concepções bastante utilizadas é o conhecido ciclo de Políticas Públicas (*policy cycle*). Segundo Leonardo Secchi, (2012, p. 34), “[...] o ciclo de Políticas Públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma Política Pública em fases sequenciais e interdependentes.” Ainda, para o autor, “Apesar de várias versões já desenvolvidas para visualização do ciclo de Políticas Públicas, restringimos o modelo às sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação de agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.”

O modelo, abaixo, dá uma ideia do ciclo



Para melhor compreender do que se trata o *policy cycle* e cada uma das fases, faça a leitura de **Rua (2014 páginas 33 a 35)** e **Santos (2012, páginas 77 a 88)**.

Para finalizar a 2ª unidade de autoestudo, faça o **download** do material indicado, livros e artigo, assista aos vídeos e realize os exercícios de fixação. Caso algum conceito não tenha ficado claro, releia a 1ª unidade, de autoestudo.

A próxima unidade faz um resumo do que você aprendeu até agora, a partir da leitura de um artigo clássico sobre Políticas Públicas, no Brasil.

## APRESENTAÇÃO UNIDADE 3:

Como visto na 2ª unidade de autoestudo, existe um conjunto de modelos aplicados para que se chegue a uma análise de Políticas Públicas. Tão amplos como os conceitos, os modelos servem como balizadores para a elaboração e implementação das Políticas Públicas.

Foram explicitados conceitos sobre Políticas Públicas, seus modelos e objetos de análise. É a partir destes temas que se pode discutir, sistematizar e concretizar uma Política Pública ou Política Governamental.

O objetivo principal desta unidade é finalizar, a partir da revisão bibliográfica de um artigo considerado clássico sobre os estudos das Políticas Públicas, no Brasil, o aprendizado conceitual, bem como, instrumentalizar o gestor público para que seja um fomentador das Políticas Públicas.

Finalmente, vale lembrar que as referências bibliográficas de base continuam as mesmas da unidade anterior. Acesse o material indicado e faça a leitura atentamente, em caso de dúvidas.

Com o fim das unidades de autoestudo, você já tem segurança para desenvolver, com propriedade, a temática sobre Políticas Públicas e Sociedade. Vamos avançar, por meio de exercícios, disponíveis no ambiente virtual de aprendizagem (AVA), no aprendizado sobre o tema.



## POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO DE LITERATURA

Como observado, as Políticas Públicas, inicialmente, subárea da Ciência Política, sai de um espaço de coadjuvante, para assumir o protagonismo em várias áreas do conhecimento, principalmente, da multidisciplinar área da gestão pública.

Antes, no plano teórico, iniciado no pós-guerra, a disciplina fornece elementos para construir, do ponto de vista profissional, uma área em plena ascensão, nos ambientes público e privado.

Assim, nesta 3ª e última unidade, de autoestudo, é apresentado, após o conhecimento adquirido, um texto, que faz um apanhado geral de todo o assunto, aqui tratado. É o artigo intitulado **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**, escrito pela Professora Celina Souza, que tem o objetivo de cobrir algumas lacunas, deixadas na literatura sobre o assunto, e fornecer informações para trabalho empírico.

A leitura dele é importante para acompanhar, com sucesso, as outras unidades. Por isso, é necessário, uma leitura atenta, fixando as principais informações. Posteriormente, elas serão de grande utilidade.

[ACESSE O TEXTO COMPLETO](#)

### ATIVIDADE DE FIXAÇÃO

Aponte, as principais definições de Políticas Públicas, sintetize as diversas definições e modelos, o papel dos governos e das instituições na decisão e formulação de Políticas Públicas.

Finalmente, espero que você tenha conseguido elaborar um roteiro de estudos sobre os principais elementos sobre o tema. Nas próximas unidades, eles são necessários para concluir, com êxito, a disciplina.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 3. ed. rev. e atual. Florianópolis, Brasília: UFSC – CAPES, UAB, 2014.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. Florianópolis: UFSC, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso)>. access on 27 Feb. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1967.

