

O processo de construção das políticas públicas

Eduardo Loula Novais de Paula

Analista técnico-jurídico do Ministério Público do Estado da Bahia. Possui graduação em Direito pela Universidade Salvador – UNIFACS (2009), especialização em Direito Público pela Universidade Salvador – UNIFACS (2016) e mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Universidade Salvador – UNIFACS (2018). *E-mail:* eduardodepaula.adv@hotmail.com / eduardo.paula@mpba.mp.br.

Resumo: Partindo da premissa da importância das políticas públicas para a realização dos objetivos do Estado, este artigo busca definir o conceito de políticas públicas e apresentar as etapas do denominado ciclo de política pública como forma de amadurecer o debate acerca de sua implementação.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Conceito. Ciclo.

Sumário: Introdução – Conceito de políticas públicas – Ciclo de políticas públicas – Considerações finais – Referências

Introdução

É cediço que o Estado existe para fazer cumprir as legítimas expectativas dos seus cidadãos. Em um primeiro momento na história, identificou-se no Estado a possibilidade de proteção contra ameaças internas e externas, epidemias, colapsos de abastecimento, dentre outros problemas públicos. Posteriormente, o Estado passou a ser também responsável pelo incentivo e implementação de direitos sociais, a exemplo dos direitos à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, dentre outros.

Para cumprir esse desiderato, o Estado se vale de *políticas públicas*, expressão até certo ponto já assimilada pelo senso comum da sociedade. Nada obstante, apesar de se ouvir bastante a expressão *políticas públicas*, o seu significado carece de aprofundamento a fim de entendermos como elas surgem, de que forma são escolhidas, se existem critérios de prioridade, quais os fatores que influenciam na tomada de decisão, restando a indagação se, efetivamente, existe um caminho técnico trilhado ou se as escolhas resultam de meros voluntarismos políticos.

Nesse diapasão, sem descuidar da legitimidade dos Gestores Públicos, em geral escolhidos pelo povo para implementar os programas defendidos durante o período eleitoral, faz-se necessário despertar a atenção para a complexidade da gestão das políticas públicas. Dessa forma, o primeiro passo para discutir as políticas públicas é delimitar o seu conceito, bem como enfrentar o que a doutrina denomina de ciclo de política pública.

Conceito de políticas públicas

A expressão *políticas públicas* é polissêmica. Ela certamente “quer significar um conjunto de expectativas geralmente dirigidas ao Poder Público” (CHRISPINO, 2016, p. 15), o que não é suficiente para uma definição aceitável do conceito de políticas públicas.

Além do caráter polissêmico da expressão, a língua portuguesa utiliza os mesmos termos para dar sentido a institutos distintos, dificultando o entendimento do tema. A expressão *políticas públicas* pode ser mais bem compreendida se analisada sob a perspectiva da língua inglesa, origem de estudos mais relevantes acerca da matéria:

A multiplicidade de abordagens do fenômeno do governo é um dos traços que caracteriza a *policy analysis*, na raiz da concepção das políticas públicas, com origem na ciência política americana, a partir dos anos 1950. No período do pós-guerra, ainda ao influxo dos programas sociais e de estímulo às empresas dos anos 1930 e 40, ganham relevo os processos de decisão sobre os programas de apoio públicos. A guerra fria também cria novas questões, demandando entendimento sobre o fenômeno do *soft power*, isto é, a força contida, explicitada em formas de indução de comportamentos e não pelo emprego de

coerção, atributo clássico do poder, no sentido tradicional. Isso determina uma divisão de caminhos na ciência política e, a partir daí, uma visão dual de *politics* e *policies* (BUCCI, 2013, p. 74/75).

O termo *politics*, nesse diapasão, relaciona-se com o exercício do poder para o alcance de interesses comuns da sociedade, em um sentido clássico, nos moldes apresentados por Aristóteles.¹ A política, sob tal prisma, se preocupa com questões como “quem deve ter o poder”, “de que maneira o exerce”, “qual a melhor forma de governo”, dentre outras questões.

Já o termo *policies* está relacionado com o processo de tomada de decisão no enfrentamento de problemas públicos,² ou seja, com um programa de ação governamental para resolução de questões importantes para a sociedade. Enquanto o termo *politics* se preocupa mais com as estruturas de poder, a expressão *policies* foca na ação governamental em benefício do povo:

Politics, na concepção de Bobbio (2002), é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Esse sentido de “política” talvez seja o mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa: o de atividade e competição políticas. Algumas frases que exemplificam o uso desse termo são: “meu cunhado adora falar sobre política”, “a política é para quem tem estômago”, “a política de Brasília está distante das necessidades do povo”. O segundo sentido da palavra “política” é expresso pelo termo *policy* em inglês. Essa dimensão de “política” é a mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão e ação. Em organizações públicas, privadas e do terceiro setor, o termo “política” está presente em frases do tipo “nossa política de compra é consultar ao menos três fornecedores”, “a política de empréstimos daquele banco é muito rigorosa” (SECCHI, 2016b, p. 1).

Nesse sentido, política pública (*policy*) “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2016B, p. 2) ou “programa de ação governamental, em cuja formação há um elemento processual estruturante” (BUCCI, 2013, p. 95).

Ronald Dworkin, embora tenha abordado o tema apenas de forma referencial, conceituou a política como sendo “o tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral, uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade” (DWORKIN, 2002, p. 36). Esse conceito, evidentemente, se relaciona com as *policies* da ciência política norte-americana.

Outra indagação que pode ser destacada é se, existindo políticas públicas, também seria lícito afirmar a existência de políticas privadas. Utilizando o conceito formulado por Secchi, seria possível afirmar que uma política privada constituiria na diretriz elaborada para enfrentar problemas privados.

Também é pertinente questionar se as políticas públicas somente podem ser fruto da atuação governamental ou se existem outros atores nesse processo.

Destacam-se dois posicionamentos distintos: um primeiro, no sentido da abordagem estatista ou estadocêntrica (*state-centered policy-making*), cujo enfoque seria na personalidade jurídica do ator protagonista – Estado – e um segundo, baseado na abordagem multicêntrica ou policêntrica, cujo enfoque seria no enfrentamento a problemas públicos.

Logo, política pública seria a diretriz elaborada não só pelo Estado, mas por organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), dentre outros atores, desde que envolvesse a resolução de problemas públicos. Arremata Secchi:

¹ Referência à obra *A Política* de Aristóteles, que, ao declarar que todo homem é um animal político, conclui que deve viver em sociedade, ou seja, se organizar politicamente para alcançar o bem comum de todos os cidadãos. (ARISTÓTELES, 2006.)

² Problema público é “a distância entre o *status quo* e uma situação ideal possível para a realidade pública. Trata-se de um conceito intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores” (SECCHI, 2016b, p. 5.)

A essência conceitual de políticas públicas é o problema público. Exatamente por isso, o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal. São os contornos da definição de um problema público que dão à política o adjetivo “pública” (SECCHI, 2016b, p. 5).

A abordagem multicêntrica, além de configurar mais democrática, fomentar a participação social e contribuir para o engajamento cidadão, parece estar mais próxima da realidade, na medida em que é possível observar, dentro do Estado, a influência de grupos de interesses de diversos matizes.

A título exemplificativo, não seria razoável supor que a Petrobrás, em razão de possuir grande parte de suas ações nas mãos de interesses privados, não seria considerado um ator no processo de elaboração de políticas públicas. Por outro lado, não seria apenas o fato de a nomeação ser da competência do Presidente da República que permitiria uma conclusão no sentido da promoção de políticas públicas pela Petrobrás.

É inegável, contudo, que o Estado detém exclusividade na criação de espécies normativas (leis, decretos, emendas constitucionais), poder legitimamente conferido pela Constituição Federal, o que lhe confere vantagem na eleição e execução de políticas públicas, podendo, inclusive, estabelecer meios de coerção para atingir o desiderato almejado. Nada obstante, é preciso atentar para o risco de apropriação de bens públicos em benefícios privados, atividade que, ao menos no âmbito do estudo das Agências Reguladoras, denomina-se risco da captura, situação na qual o ente regulador atua sem imparcialidade, de modo a beneficiar uma das partes envolvidas na atividade regulada, ou simplesmente se mantém inerte no seu papel de agente regulador, sem esquecer da possibilidade de captura pelo poder político, suprimindo a autonomia da agência reguladora.

As indagações permanecem. Seriam políticas públicas apenas a ação – comportamento comissivo ou proativo – destinada a enfrentar problemas públicos, ou também a inação – ou omissão – poderia ser considerada uma política pública? Secchi argumenta:

A partir da concepção de política como diretriz é bastante difícil aceitar a omissão como forma de política pública. A lógica desse argumento é: se um problema público é interpretativo, e todos os cidadãos visualizam problemas públicos de forma diferenciada, todo e qualquer problema, por mais absurdo que seja, daria luz a uma política pública. Se todas as omissões ou negligências de atores governamentais e não governamentais fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública (SECCHI, 2016b, p. 6).

Secchi traz, ainda, a discussão acerca das macrodiretrizes estratégicas, em contraponto aos planos e projetos regionais ou locais, afirmando que não apenas as primeiras seriam políticas públicas, mesmo porque tal critério não seria bom para reconhecer ou não uma política pública, haja vista a dificuldade em se estabelecer um critério preciso de abrangência espacial para definição de política pública:

O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento. Metaforicamente, a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgia, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de política pública) (SECCHI, 2016a, p. 5).

A política pública, portanto, é um “conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros” (SECCHI, 2016a, p. 5).

Ciclo de políticas públicas

As ações do Estado sofreram críticas ao longo dos séculos, em decorrência do distanciamento em relação às expectativas da sociedade. A partir dessa tensão entre as ações do Estado e as expectativas da coletividade é que surgiu a necessidade de estudar a forma como eram criadas as políticas públicas, indagando-se como elas poderiam se tornar mais próximas às expectativas do povo, afinal, seria essa a razão da existência do Estado.

Nesse sentido, conhecer as demandas da sociedade tornou-se imprescindível para a correta tomada de decisão. A ciência das políticas públicas então desenvolveu as fases que devem ser seguidas dentro do processo de políticas públicas, que são os chamados ciclos de políticas públicas (*policy cycle*), uma ferramenta de caráter heurístico, que visa à compreensão, diagnóstico e avaliação das políticas públicas.

Destaca-se a existência das seguintes fases principais: a) identificação do problema; b) formação da agenda; c) formulação de alternativas; d) tomada de decisão; e) implementação; f) avaliação; g) extinção.

O problema público nada mais é do que uma situação fática de demanda relevante para a sociedade, ou seja, é a diferença entre aquilo que é e aquilo que se gostaria que fosse. Trata-se, evidentemente, de conceito intersubjetivo, que deve incomodar uma quantidade ou qualidade considerável de atores. Daí se extrai a conclusão de que a identificação do problema pode não ser simples:

Um problema é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Um problema público pode aparecer subitamente, por exemplo, uma catástrofe natural que afete a vida de pessoas de determinada região. Um problema público também pode ganhar importância aos poucos, como o congestionamento nas cidades ou a progressiva burocratização de procedimentos e serviços públicos. Um problema público pode estar presente por muito tempo, porém não receber suficiente atenção porque a coletividade aprendeu a conviver com ele, como o caso da favelização das grandes cidades (SECCHI, 2016a, p. 44).

Essa identificação do problema passa pela atividade de análise de políticas públicas (*policy analysis*), que deve ser realizada por Analistas devidamente capacitados, mediante a utilização de conhecimentos multidisciplinares, para produzir e transformar informações relevantes, que poderão ser utilizadas no contexto político para resolver problemas públicos. Uma vez identificado o problema público, nada impede que, em fases posteriores, seja remodelado, para melhor adequar-se ao fim almejado.

A existência de problemas públicos se constitui – ou deveria se constituir – na própria razão da existência de atores políticos, já que representam a sociedade e devem trazer soluções para tais problemas públicos.

Quando um problema público é identificado por algum ator político interessado na sua solução, deverá exigir dos atores responsáveis pela tomada de decisão a inclusão daquele problema na lista de prioridades, o que é conhecido como agenda:

A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importantes (SECCHI, 2016a, p. 46).

As prioridades, como cediço, oscilam de acordo com critérios políticos, orçamentários, financeiros, escassez de tempo, falta ou excesso de pressão popular, dentre outros critérios, tornando difícil a tarefa de eleger os problemas públicos merecedores, no curto prazo, de implementação.

Howlett, Ramesh e Perl advogam a ideia de que a montagem da agenda seria o primeiro e talvez o mais crítico estágio do ciclo de políticas públicas (2013, p. 103), enquanto Secchi encaixa a formação da agenda como segunda fase do processo de políticas públicas. Para aqueles, o que acontece no momento inicial da formação da agenda impacta diretamente em todo o processo político e seus *outcomes*.³

Ultrapassadas as fases de identificação do problema e formação da agenda, passa-se à fase de formulação de alternativas, ou seja, os diversos atores engajados no processo das políticas públicas deverão sugerir alternativas para a solução daquele problema público. Nessa fase são definidos os objetivos pretendidos, as metas desejadas:

Os objetivos podem ser estabelecidos de maneira mais frouxa (por exemplo, melhorar a assistência social do município, diminuir o nível de desemprego) ou de maneira mais concreta (por exemplo, reduzir em 20% o número de sequestros, no município X, nos próximos seis meses). Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública. No entanto, sabemos que em muitas ocasiões o estabelecimento de metas é dificultoso, como nos casos em que as probabilidades de sucesso são baixas e a frustração de metas traria prejuízos administrativos e políticos insuportáveis (SECCHI, 2016b, p. 48).

O elaborador de políticas públicas (*policymaker*) tem à sua disposição quatro mecanismos para indução de comportamento: a) premiação; b) coerção; c) conscientização; d) soluções técnicas. Para um mesmo problema público, podem existir diversas alternativas, cuja decisão pode passar pela utilização de um ou mais desses mecanismos (2016b, p. 49).

Após a formulação das alternativas de solução de um determinado problema público, surge o momento da tomada de decisão, ou seja, da escolha a respeito de determinada ação. Como no processo das políticas públicas há a participação de diversos atores, as decisões “não são sempre as mais racionais ou as mais coerentes que poderiam ser adotadas, mas, sim, o resultado da confrontação entre atores diversos” (DIAS; MATOS, 2012, p. 77).

Do ponto de vista técnico, a tomada de decisão deve ser o resultado da análise dos especialistas. A análise de política pública tem uma função de informar a respeito de um problema público, suas características, causas, consequências, contexto social, econômico, político. Possui também a função de servir de conselho aos *policymakers*, provendo-os com informações relevantes para possibilitar a tomada de decisão mais acertada. E, ainda, a função de desconstruir preconceitos e alertar para a necessidade de mudança de paradigmas, demonstrando o ganho econômico, social e/ou político daquele comportamento. Não se pode negar a função argumentativa, com o intuito de fornecer argumentos para embates políticos. O analista de políticas públicas⁴ é o encarregado de aconselhar e recomendar ações aos *policymakers*.

As decisões políticas (*policy decisions*) podem se materializar em uma assinatura para início de uma ação governamental específica, a edição de uma Lei, um Decreto, uma Instrução Normativa ou qualquer outro Ato Normativo, atos que viabilizam, por exemplo, a criação de um tipo penal, a criação, aumento ou redução de um tributo ou o aumento de determinada alíquota etc.

Dentro de um universo, muitas vezes, plural de alternativas decisórias, é um desafio para os *policymakers* escolher a conduta a ser adotada. Não se pode negar que o analista de políticas

³ *Outcomes* é o efeito da política pública sobre os seus destinatários e sobre a capacidade de resolução ou mitigação do problema para a qual havia sido elaborada.

⁴ O analista de política pública situa-se na intersecção de dois papéis: educador (*speaking truth to power*) e consultor (*giving the customer what he wants*). Como educador, o analista de política pública é proativo, busca fazer com que o destinatário perceba a realidade de forma mais precisa e detalhada e busca passar alguns valores éticos para a política (por exemplo, democracia, igualdade, sustentabilidade etc.). Como consultor, o analista de política pública é reativo, busca adequar suas análises às necessidades do seu “cliente”, de acordo com seus valores. O trabalho de análise, em geral, é uma expressão desse duplo papel do analista (SECCHI, 2016a, p. 18).

públicas deve ter uma capacidade de antever possíveis reações da sociedade e os impactos de uma conduta. A definição da melhor decisão se reveste, portanto, de complexidade.⁵

Em geral, a tomada de decisão, embora possa envolver diversos atores políticos na discussão do problema público, se concentra em torno daqueles que ocupam cargos de grande escalão no Governo ou Instituição, salvo exceções – como o referendo e o plebiscito – ingrediente prejudicial à democracia. A doutrina aponta a existência de dois principais modelos acerca da tomada de decisão: o racionalismo e o incrementalismo:

O primeiro a surgir foi o *modelo racional*, que afirmava que a tomada de decisão política era inerentemente uma busca por soluções maximizadoras para problemas complexos em que se colhiam informações relevantes à política e em seguida as usavam de modo científico para avaliar as opções de uma política pública em jogo. O outro modelo, muitas vezes denominado *modelo incremental*, identificava a tomada de decisão política como uma atividade menos técnica e mais política, em que a análise exercia papel bem menor na determinação dos resultados do que a barganha e as outras formas de interação e negociação entre os principais tomadores de decisão (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013, p. 161).

Surgem, assim, três formas de se entender a escolha das alternativas de solução para problemas públicos: a) os tomadores de decisão (*policymakers*) têm problemas em mãos e correm atrás de soluções; b) os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas; c) os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas.

Em seguida, sucede a fase de implementação da política pública, compreendendo a execução daquilo que fora decidido pelo *policymaker*. Para que essa etapa da política pública tenha sucesso, há que se alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder à sua execução. Em geral, estão envolvidos nessa fase diversos órgãos burocráticos, em diferentes níveis de governo, bem como diversos atores do cenário político:

Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos destinatários. É nesta fase que também entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública (SECCHI, 2016a, p. 57).

São instrumentos de política pública a regulamentação, desregulamentação, aplicação da lei, criação, majoração ou redução de tributos, criação de subsídios e incentivos fiscais, terceirização, transferência de renda, discriminação seletiva positiva, criação de prêmios pela adoção de determinado comportamento reputado relevante para a sociedade, dentre outros, que constituem variáveis do aspecto da coerção, persuasão ou apelo ao senso de dever moral.

Existem, basicamente, dois modelos de implementação de políticas públicas: a) modelo *top-down* (de cima para baixo); b) modelo *bottom-up* (de baixo para cima), assim conceituados pela doutrina:

O modelo *top-down* corresponde à concepção tradicional do trabalho administrativo que se desenvolve de cima (*top*) para baixo (*down*) ou do centro para a periferia. Tem como postulados principais a primazia hierárquica da autoridade, a distinção entre o universo político e o mundo administrativo e, por último, a busca de eficiência. Este enfoque pressupõe que existe uma clara separação, tanto conceitual, como temporal, entre a formulação e a decisão da política, por um lado, e, pelo outro, a implementação das

⁵ Essa definição sublinha o ponto de que a tomada de decisão política não é um exercício técnico, mas um processo inerentemente político. Ele reconhece que as decisões da política pública produzem “ganhadores” e “perdedores”, mesmo que a decisão seja negativa (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013, p. 157).

decisões. Considera, também, que de um modo geral os problemas que surgem na fase de execução se devem principalmente a problemas de coordenação e controle. O enfoque *bottom-up*, por outro lado, toma a direção oposta, ou seja, de baixo (nível técnico) para cima (nível político). De um modo geral, os modelos que se inspiram na segunda categoria se desenvolvem como enfoques críticos ou alternativos diante das deficiências e da ineficiência que apresentam os processos de implementação tradicionais *top-down*. A abordagem *bottom-up* considera que se deve partir dos comportamentos concretos no nível onde existe o problema para construir a política pública gradativamente, com regras, procedimentos e estruturas organizacionais, que ocorre por meio de um processo ascendente (de baixo para cima) (DIAS; MATOS, 2012, p. 81).

No modelo *top-down*, primeiro são tomadas as decisões políticas, que ficam apartadas da execução propriamente dita. Esse modelo revela uma estratégia da classe política de não ser responsabilizada pela eventual má implementação de uma determinada política pública.

Conforme Secchi, “se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falhas dos agentes (*blame shifting* ou deslocamento da culpa)” (2016b, p. 60).

Já o modelo *bottom-up* confere uma maior liberdade aos burocratas e redes atores na implementação da política pública, sendo possível a sua modificação durante a fase de implementação, já que os burocratas, por estarem na ponta da execução da política, possuem maior capacidade de verificação prática dos resultados da ação governamental.

Em seguida, passa-se à fase de avaliação, que consiste no “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (2016b, p. 62).

Em geral, costuma-se entender que a avaliação da política pública deve ocorrer *ex post*, ou seja, posterior à fase de implementação. No entanto, é possível realizar uma avaliação *ex ante*, anterior à implementação da política pública, além da avaliação *in itinere*, que nada mais é do que o monitoramento da execução da política pública, com a finalidade de verificar falhas de forma célere e corrigi-las a tempo.

Nessa fase, é importante a definição de critérios (economicidade, produtividade, eficiência, eficácia etc.), de indicadores como a validade, a confiabilidade, a simplicidade, a acessibilidade, a estabilidade, a homogeneidade, além de padrões (*performance standards*), que podem ser normativos, históricos etc.

A avaliação da política pública serve como termômetro da necessidade de continuar a política pública, quando verificado o seu sucesso, modificá-la para alcançar melhores resultados ou mesmo extingui-la, quando solucionado o problema público ou quando verificado o seu fracasso.

Trata-se de fase complexa, que exige cautela na eleição dos critérios e indicadores, não se podendo negar a existência de uma dose de subjetividade para determinação do objetivo alcançado e o fato de, geralmente, a política pública somente ser verificável após certo lapso temporal, dificultando o processo de avaliação das políticas públicas. Ademais:

[...] às vezes ela (a avaliação da política pública) é empregada para mascarar ou esconder certos fatos que o governo teme que venham a denegri-lo. É também possível que o governo estabeleça os termos da avaliação de tal maneira que ela leve a conclusões que o pintem em cores mais favoráveis. Ou, se quiser mudar ou descartar alguma política, ele pode ajustar seus termos de modo que correspondam a seu desígnio. De maneira semelhante, a avaliação feita por quem está fora do governo nem sempre tem o propósito de aprimorar a política, mas, muitas vezes, de criticá-la, com vistas a obter vantagem político-partidária ou a reforçar postulados ideológicos (HOWLETT; RAMESH; PERL; 2013, p. 200).

A depender do resultado da avaliação, a política pública poderá ser extinta. A extinção pode ocorrer pela resolução do problema público ou por causa da sua ineficácia ou porque perdeu

importância no cenário político ou porque simplesmente perdeu seu prazo de vigência, o que é mais comum nas políticas públicas com prazo determinado.

Não se pode perder de vista, contudo, que a Constituição da República sempre será o caminho para a implementação das políticas públicas. Com efeito, já se foi o tempo em que as normas constitucionais possuíam apenas um caráter simbólico e programático, conforme leciona o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso:

É bem de ver que o próprio reconhecimento de força normativa às normas constitucionais é conquista relativamente recente no constitucionalismo do mundo romano-germânico. No Brasil, ela se desenvolveu no âmbito de um movimento jurídico-acadêmico conhecido como *doutrina brasileira da efetividade*. Tal movimento procurou não apenas elaborar as categorias dogmáticas da normatividade constitucional, com também superar algumas das crônicas disfunções da formação nacional, registradas acima, que se materializavam na insinceridade normativa, no uso da Constituição como uma mistificação ideológica e na falta de determinação política em dar-lhe cumprimento. A essência da doutrina da efetividade é tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa (BARROSO, 2015, p. 517).

As políticas públicas são, portanto, instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais e embora sua implementação caiba, primordialmente, ao Poder Executivo, diversos outros atores políticos podem e devem participar do ciclo das políticas públicas, seja no estímulo, incentivo, instigação, induzimento, controle ou auxílio, formal ou material, na implementação das políticas públicas.

Considerações finais

Consoante mencionado na introdução, é cediço que a expressão *políticas públicas* já se encontra assimilada no senso comum da sociedade. No entanto, basta a indagação acerca do seu conceito para que surjam dificuldades de explicação.

Ao longo dessa breve pesquisa foi possível identificar e definir o conceito de políticas públicas, diferenciando a expressão *policy* da expressão *politic*, bem como atravessar todo o ciclo de políticas públicas, representado pela identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação da política pública, avaliação e extinção de uma política pública.

Os problemas públicos são demasiadamente complexos, demandando, justamente por tal razão, o estabelecimento de critérios técnicos para que seja adotada, sempre, a melhor política pública possível, tendo em vista que inexiste, infelizmente, verba pública para fazer frente a todas as necessidades públicas.

Não há mais espaço para voluntarismos políticos irresponsáveis, devendo haver transparência, planejamento e justificativa dos Gestores Públicos acerca dos critérios utilizados para a eleição de qualquer política pública, lembrando, sempre, que a Constituição da República é a bússola que indica o caminho a ser trilhado pela Administração Pública, com vistas à efetivação do objetivo fundamental de construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Abstract: Based on the premise of the importance of public policies for the achievement of State objectives, this article seeks to define the concept of public policies and present the stages of the so-called public policy cycle,

as a way to mature the debate about the implementation of public policies.

Keywords: Public policies. Concept. Cycle.

Referências

- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CHRISPINO, Álvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
- DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução e notas de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2016a.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016b.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PAULA, Eduardo Loula Novais de. O processo de construção das políticas públicas. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 133-141, jul./dez. 2019.
