



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**PROBLEMAS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA
REVISÃO SISTEMÁTICA DE POLÍTICAS BRASILEIRAS : UMA
REVISÃO SISTEMÁTICA DE POLÍTICAS BRASILEIRAS**

PALLOMA DANIEL DE VASCONCELOS MOTA, TATIANA FERREIRA DE ARAÚJO,

GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Problemas na formulação de políticas públicas: uma revisão sistemática de políticas brasileiras

Resumo:

O Brasil vem paulatinamente contribuindo para a literatura do campo de públicas, notadamente a partir de 1990, embora apenas 16% das publicações desde então seja concentrada na formulação (BATISTA; DOMINGOS; VIEIRA, 2021). Visto os desafios metodológicos das políticas públicas baseadas em evidências e a demanda por intervenções fundamentadas para além de meras abordagens, mapeou-se sistematicamente estudos relatando problemas na formulação. Partindo da pergunta “quais os principais problemas no processo de formulação de políticas públicas brasileiras?”, as bases *Scopus* e *Web of Science* subsidiaram a seleção de 12 artigos, analisados nos eixos bibliométrico, metodológico e substantivo. Os resultados sugerem incipiência da produção acadêmica, com estudos de caso (58%) distribuídos em periódicos das Ciências Sociais e da Medicina, retratando impasses políticos (58%) e desenho errôneo (42%) como problemas mais frequentes. Nota-se a concentração em escopos temáticos, como saúde e meio ambiente, sendo o institucionalismo histórico o modelo analítico mais utilizado pelos autores.

Palavras-chave: Problemas. Formulação. Políticas Públicas. Brasil. Revisão Sistemática da Literatura.

Introdução:

O surgimento das políticas públicas propriamente iniciou-se no fim do século XIX, nos EUA, quando da publicação da obra seminal *Estudo da Administração Pública* em 1887, pelo presidente progressista Woodrow Wilson. À época, a administração científica de empresas era incipiente, inspirando as organizações governamentais a se tornarem mais eficazes e eficientes quanto à alocação de seus recursos públicos. Nesse contexto, o movimento reformador buscou aplicar o método científico da Administração, da Economia e da Medicina na gestão do Estado Democrático moderno, enquanto continuou a reunir pensadores e políticos entusiastas acerca da capacidade do governo em gerir a economia e promover o desenvolvimento social.

Embora que, para estes, a formulação devesse ser feita pelos governantes, aos quais competiria definir o que deveria ser feito, bem como delegar o mandato e a autoridade para o poder executivo; por outro lado, a administração das políticas públicas (PPs) deveria ser realizada pelos servidores públicos – os burocratas, cada qual com suas funções e competências definidas, articuladas de maneira clara e objetiva, tal como um sistema weberiano. Assim, o administrador público seria responsável pelo êxito ou malogro em sua área de atuação específica. Técnica e política deveriam ser separadas para prevenir as diversas formas de corrupção, clientelismo e ineficiência administrativa, típicas do serviço público da época (HILL, 2005).

Ainda no contexto norte-americano, destacaram-se expoentes como Laswell, Simon, Lindblom e Easton; sendo estes os cientistas sociais considerados precursores do estudo das políticas públicas enquanto área científica autônoma (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017). Subvertendo a lógica europeia na qual os estudos do campo de públicas baseavam-se em teorias explicativas sobre a

atuação do Estado e, conseqüentemente, do governo enquanto produtor principal de políticas públicas; nos EUA a área foi inicialmente explorada no campo acadêmico, visando, à priori, ao estudo das ações dos governos, sem vínculo com teorias que discorressem sobre o papel do Estado (SOUZA, 2007). A revisitação de alguns trabalhos seminais da área, sendo estes responsáveis por algumas das provocações principais, auxiliam a compreender a dimensão dos problemas decorrentes de uma PP.

Alguns países, a exemplo do Brasil, vêm articulando progressivamente sua contribuição acadêmica ao campo, tendo ocorrido uma paulatina importância dos estudos e publicações na área (SOUZA, 2007; BATISTA; DOMINGOS; VIEIRA, 2021); visto a necessidade de intervenção com base não apenas nas abordagens, como em evidências capazes de auxiliar à promoção de um desenvolvimento sustentável. De acordo com Souza (2007), um fator de destaque que contribuiu para tal ascensão, foi em especial a adoção de políticas de austeridade a partir dos anos 1980, não só no Brasil como em outros países em desenvolvimento. Esse movimento ocasionou um maior debate acerca dos processos concernentes às PPs, suas instituições, atores e regras, distanciando suas análises do papel isolado do Estado em direção à transformação das políticas, que de universalizadas passaram por uma focalização. Contudo, em geral, esses países não possuíam organização política suficiente para apoiar a formulação de PPs hábeis à promoção do desenvolvimento econômico e social (SOUZA, 2007).

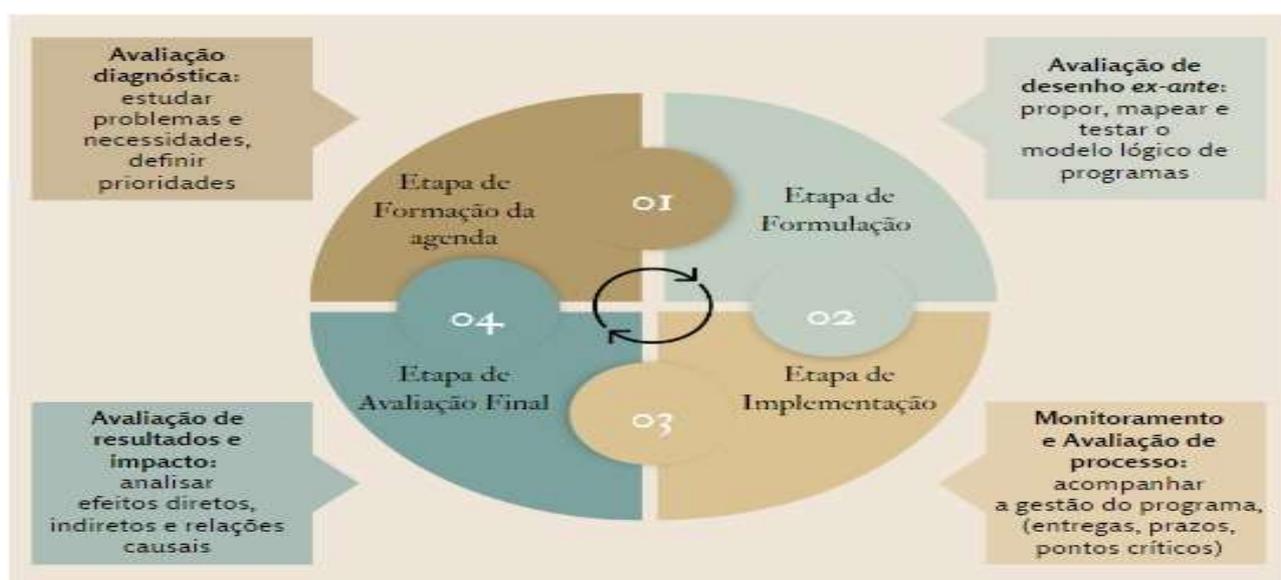
Portanto, Frey (2020) aponta que é possível observar uma produção acadêmica voltada para estudo e análise do ocorrido em sociedades industrializadas e bem adaptadas a democracias consolidadas, o que não consegue ser replicado em países subdesenvolvidos, nos quais os problemas sociais, no máximo, apresentam semelhanças – o que predispõe a reprodução de soluções meramente importadas. Isto acomete a sustentabilidade e a própria viabilidade das ações idealizadas, pois diversos problemas relatados no ciclo das políticas, sejam na implementação, avaliação ou no monitoramento destas, remetem muitas vezes a erros no próprio *policy design*, como foi possível constatar na revisão de literatura.

Ainda que não haja formulação perfeita, existem desenhos capazes de auxiliar, em especial, as ações responsáveis pela produção de resultados ou mudanças práticas, sejam elas governamentais ou não. Tendo isso em vista, é mister a compreensão da interdependência entre as etapas, de modo que estas devem estar "associadas à busca dos meios mais apropriados e dos melhores resultados para o enfrentamento dos problemas públicos" (FJP, 2021, p.4). Não se pode planejar uma PP para que esta seja eterna, visto que sua intervenção deve pressupor a resolução de algum problema e não a sua

perpetuação. Nesse quesito, faz-se mister pontuar que a finalidade última de um projeto, programa ou PP consiste na criação de valor público, ou seja, na geração de mudanças para a coletividade, na resolução de um problema da população e, principalmente, no atendimento aos interesses da sociedade (MOORE, 2002).

Isto posto, não há sentido conceber e dar continuidade a um projeto se ele não alcança seus objetivos ou mesmo seu público prioritário. Desse modo, uma PP estratégica e baseada em evidências norteia a gestão para além dos processos, para que os resultados pretendidos não sejam relegados a segundo plano (FJP, 2021). Sob essa ótica, as ações de monitoramento e avaliação podem auxiliar nas diferentes etapas do ciclo das políticas a partir do delineamento de diferentes tipos de avaliação (FJP, 2021), refutando a difundida percepção de que a avaliação se estabelece como uma fase posterior, principalmente após a implementação de um programa. Assim, a figura 1 ressalta que não apenas a formação da agenda, quanto a formulação em si pode se beneficiar deste mecanismo.

Figura 1 – Tipos de avaliação aplicáveis ao ciclo de projetos



Fonte: adaptado de FJP, 2021, p.7.

Logo, o artigo segue dividido em quatro sessões. Além desta introdução, a primeira discorre acerca dos procedimentos metodológicos e de conceitos acerca da abordagem sistemática de revisão da literatura, ao que a segunda apresenta a discussão e os resultados dos trabalhos, conduzindo a análise de acordo com os eixos propostos. Na terceira e última foram traçadas as considerações finais sobre a temática e os principais resultados descritivos.

1. Procedimentos metodológicos

Quando se fala em revisão de literatura, isto nada mais é do que o ato de rever a literatura. Segundo Alves et al (2022), nas pesquisas acadêmicas a revisão pode ocorrer de algumas formas; sendo uma narrativa, também conhecida como tradicional ou de conveniência, e a outra, sistemática. A revisão narrativa, também normalmente utilizada como uma construção teórica ou um apanhado histórico de um conceito ou assunto, se diferencia substancialmente da revisão sistemática justamente pela ausência de um método aplicado. Portanto, fica a cargo do condutor da pesquisa todo o processo de identificação de estudos, sua análise e interpretação, de modo que essa desvinculação propicia o aparecimento de vieses, seja na escolha dos trabalhos, ou mesmo na ausência de transparência das etapas e procedimentos executados. Tais adversidades impossibilitam não só a reprodutibilidade, como possivelmente a validade da pesquisa (ALVES ET AL, 2022; OKOLI ET AL, 2019; SAMPAIO; MANCINI, 2007).

Isto posto, a Revisão Sistemática de Literatura (RSL) surge como uma alternativa a tais percalços, apresentando fundamentos e etapas que promovam uma visão orientada acerca de uma literatura específica, além de atentar para possíveis lacunas e orientar sugestões para novas pesquisas (GALVÃO; RICARTE, 2020). Ademais, as RSLs são consideradas estudos secundários, visto que é a partir do que já foi produzido pela literatura especializada que se forma um banco de dados para a análise, surgindo assim uma resposta para a pergunta de pesquisa, que deve ser clara e previamente definida (GALVÃO; PEREIRA, 2014; BRIZOLA; FANTIN, 2016).

Desse modo, os protocolos existentes na academia auxiliam a conferência de validade dos estudos, não apenas atestando o seguimento de um processo conduzido metodologicamente, quanto que informações relevantes constam num artigo de revisão. Alguns dos protocolos mais conhecidos e utilizados são o *PRISMA for Scoping Reviews*¹ (TRICCO ET AL, 2018) e *Methodi Ordinatio* (PAGANI; KOVALESKI; RESENDE, 2015). Esclarecidos alguns conceitos importantes para a compreensão do método, passa-se a discorrer sobre a construção da pesquisa, o processo de busca de evidências, a seleção de bases adequadas ao tema e demais estágios.

1.2 Procedimentos de seleção

Tendo em vista a pergunta norteadora, havia um interesse na verificação de quais os principais problemas reportados na literatura no que tange o processo de formulação de uma PP. Considerando

¹ O protocolo PRISMA foi adotado no presente trabalho. Este inclui uma lista de 22 itens divididos em sete seções, tais quais título, resumo, introdução, métodos, resultados, discussão e financiamento; além de guiar a redação dos resultados.

a diversidade de legislações, políticas, atores e instituições envolvidas neste processo, optou-se por restringir o lócus ao Brasil. Assim, a *Scopus* (n=36) e a *Web of Science* (n=10) foram definidas como bases de dados, visto a ampla indexação e relevância destas para pesquisas nacionais e internacionais – pois ponderou-se acerca da inclusão de literatura cinzenta.

Embora o idioma utilizado nos termos e no operador booleano tenha sido o inglês, não se considerou essa escolha como uma possível fonte de viés, visto que nos resultados obtidos apenas 1 artigo (id 35)² não possuía versão em português. Como parâmetros de seleção, adotou-se apenas o acesso aberto como filtro. Definiu-se dois termos distintos (“issues” e “problem*”) para que houvesse abrangência de possíveis variações utilizadas pelos autores, todos entre aspas para procura da expressão exata. O caractere curinga “*” foi empregado com a finalidade de abarcar palavras flexionadas e no plural, ao que o operador “AND” considera a interseção entre os termos. Não foi definido um recorte temporal, embora os resultados³ tenham compreendido os últimos 13 anos, sendo o trabalho mais antigo publicado em 2009 (id 31).

Figura 2 – Quadro de procedimentos

INFORMAÇÕES	CRITÉRIOS	RESULTADOS	CRITÉRIOS	RESULTADOS
Descritores e termos no título, resumo ou palavras-chave	"Formulation" AND "Problem*" AND "Public Policy" AND "Brazil"	① 31 resultados ② 13 resultados	"Formulation" AND "Issues" AND "Public Policy" AND "Brazil"	① 28 resultados ② 05 resultados
Plataforma de busca	① Scopus	② Web of Science		
Data da busca	① 18/05/2022	② 25/05/2022		
Idioma	Inglês			
Parâmetros de seleção	Inclusão de artigos publicados entre 2009 e 2021	Exclusão de artigos duplicados (7)	Exclusão de artigos não relacionados à temática de formulação no Brasil*	*após leitura dos resumos por duas pesquisadores, individualmente
Repositório de dados	Open Science Framework			

Fonte: elaboração própria.

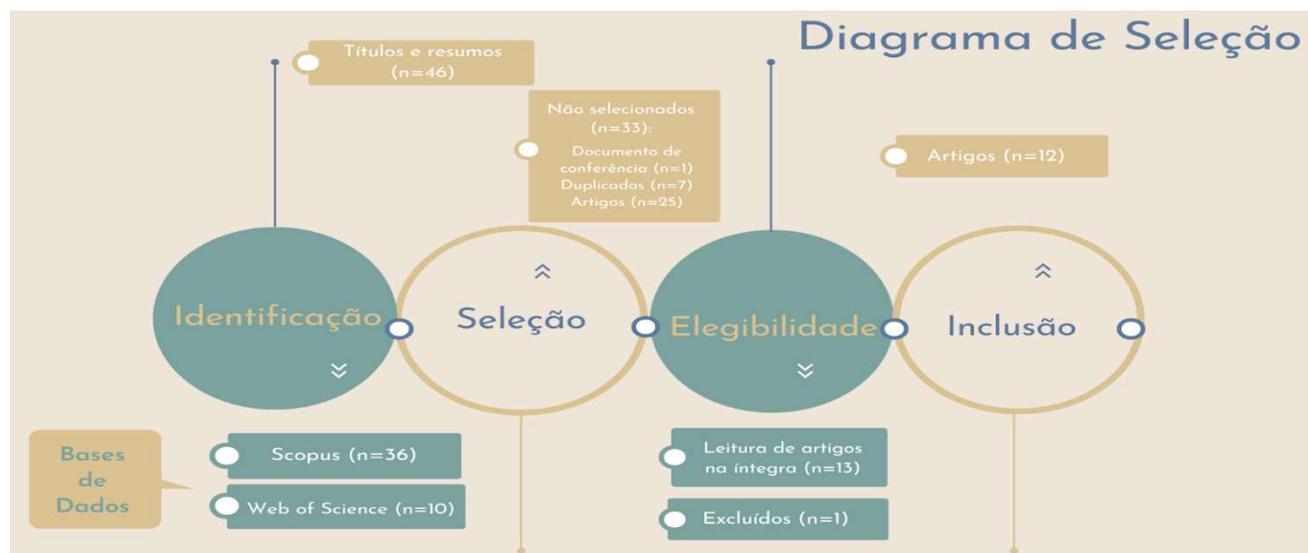
Após o refinamento inicial (n=46), descartou-se os artigos duplicados (n=7). A exclusão dos demais (n=33) deveu-se à não relação destes à temática de formulação de alguma PP ou por não

² O artigo traz uma análise do atraso na implementação de transferências fiscais ecológicas (TFE) no Brasil, relatando interrupções e cancelamentos dos critérios ambientais em 9 dos 17 estados que promulgaram a 1ª lei de TFE.

³ A base de dados final foi disponibilizada *online* no repositório Open Science Framework (OSF), assim como o detalhamento das categorizações e variáveis elaboradas, um anexo com o *checklist* do PRISMA e tabela de concordância dos trabalhos. O link de consulta foi retirado com vistas à permanência do anonimato da autoria.

fazerem menção ao Brasil, sendo, portanto, critérios de eliminação. Prosseguiu-se à leitura na íntegra dos artigos escolhidos após revisão dos títulos e resumos (n=13), verificando o atendimento aos critérios supracitados. A seleção foi realizada às cegas pelas duas pesquisadoras, ao que a decisão final ocorreu após reanálise de ambas. O cálculo do índice Kappa foi feito para atestar o nível de concordância observado, a partir da inserção dos dados no *software* WinEPI⁴.

Figura 3 – Diagrama de seleção



Fonte: elaboração própria.

Alves et al (2022, p. 134) explicam que o coeficiente Kappa “indica a extensão em que a probabilidade observacional de concordância é superior à probabilidade de concordância, hipoteticamente esperada sob as restrições de linha de base”. Para uma concordância substancial, o intervalo é entre 0,61-0,80, enquanto o de 0,81-1,00 pode ser considerado um nível de concordância quase perfeito – tendo sido este o resultado alcançado neste trabalho (Kappa = 0.098). O diagrama contempla a fase de escolha pareada dos estudos, compreendendo o processo de identificação, seleção, elegibilidade e inclusão dos trabalhos encontrados⁵.

2. Discussão e resultados

Considerando os eixos supracitados, esta seção foi dividida para abarcar cada um dos escopos e suas variáveis individualmente. Portanto, segue-se primeiramente a análise bibliométrica e discussão de suas respectivas variáveis, ao que sucede a análise metodológica e conclui-se com a

⁴ No WinEpi, foi selecionado o “diagnostic test agreement”, com um nível de confiança de 95%.

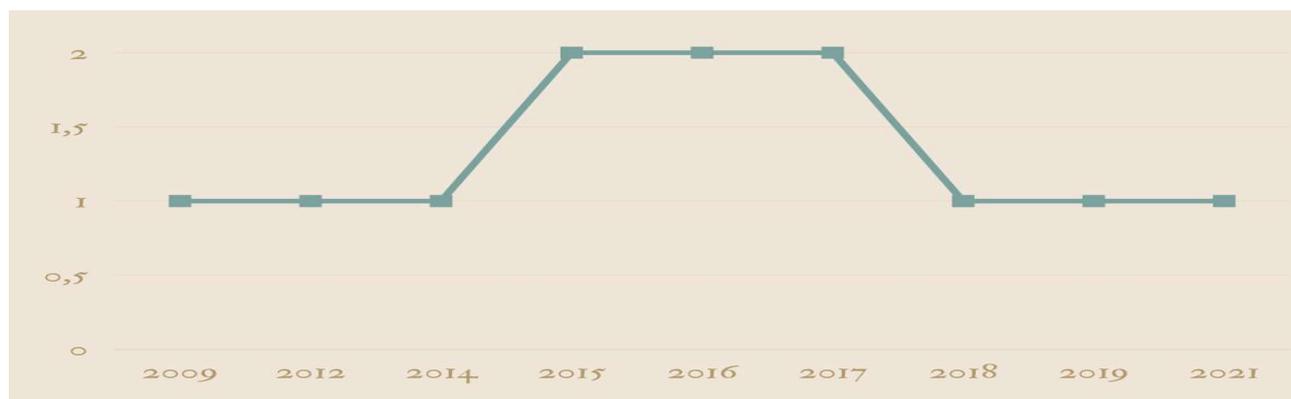
⁵ O trabalho excluído foi o de id11, proveniente da *Scopus*; versa sobre a convenção-quadro para o controle do tabaco da Organização Mundial da Saúde na agenda brasileira; não atendendo aos critérios de inclusão.

análise da dimensão substantiva. A definição das variáveis substantivas ocorreu a partir da viabilidade de integração e comparação dos dados trazidos nos trabalhos levantados.

2.1 Eixo bibliométrico

Uma análise bibliométrica apresenta múltiplas e sortidas opções de variáveis, podendo compreender elementos simplificados e de direta identificação no próprio processo de busca e seleção dos dados ou ainda na procura direcionada em cada um dos trabalhos; a exemplo do título dos trabalhos, quantidade de autores, suas afiliações, ano de publicação e citações. Compreendeu-se aqui 11 variáveis escolhidas com o intuito de fornecer informações relevantes da produção da área. Na figura 4, nota-se que o período entre 2015 e 2017 apresentou produção superior aos demais, com 2 publicações por ano, corroborando com o observado por Batista, Domingos e Vieira (2021) ao constatarem que a produção da área continua baixa apesar da evolução nas últimas 4 décadas, sugerindo baixa prioridade do tema da formulação no Brasil.

Figura 4 – Número de publicações por ano



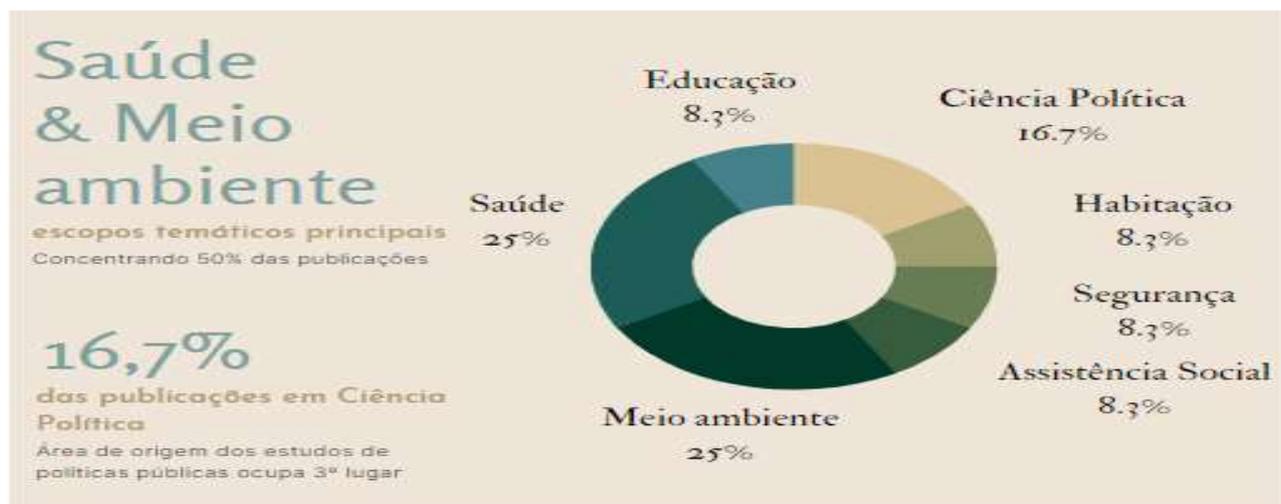
Fonte: elaboração própria.

Em relação à distribuição das publicações por área dos periódicos, notou-se a proeminência das Ciências Sociais (n=4), seguida por empate entre a área da Medicina e da Ciência Ambiental (n=2). As demais concentraram somente 1 publicação. Observou-se, portanto, a multidisciplinaridade que envolve o tema, impactando diversas áreas de pesquisa. A partir disso, elencou-se os escopos temáticos dos artigos na figura 5. A Saúde e o Meio Ambiente concentram 50% das publicações consideradas (n=12), abarcando igualmente 3 artigos cada. Outro ponto percebido foi a temática da Ciência Política ser utilizada em apenas 2 artigos, ao que se esperava uma sobressalência desta.

No que diz respeito às revistas, a Ciência e Saúde Coletiva e a Cadernos de Saúde Pública foram responsáveis por 2 publicações cada. Para verificar o impacto dos periódicos, realizou-se uma

busca no portal da *SCImago*⁶ para coleta das informações individuais do *h-index*. A revista *PloS One* foi considerada a mais relevante, com *h-index* 367, embora a *Cadernos de Saúde Pública* também apresente índice considerável (*h-index* 81). Em dissonância, a revista *Finisterra* foi a de menor impacto (*h-index* 12), enquanto encontrou-se informação para a *Revista Eletrônica de Estratégia e Negócios (REEN)* (artigo id 34).

Figura 6 – Escopo temático das publicações



Fonte: elaboração própria.

Concluindo com as citações, utilizou-se a contagem do *Google Scholar*⁷. Assim, o artigo mais citado (id 17) possui 53 citações – nele, Madeira e Rodrigues (2015) investigam as novas bases para a formulação das políticas de segurança pública brasileira. Em seguida, os trabalhos [id 16 e 25] concentram aproximadamente 20 citações, enquanto o artigo 34 não apresentou nenhuma⁸.

3.2 Eixo metodológico

Discorrendo brevemente, notou-se que a maior parte da produção científica sobre os problemas de formulação em políticas públicas brasileiras é composta por estudos de caso (58,3%). Estes 7 artigos corroboram para a constatação que o método qualitativo (n=9) foi o mais utilizado (75%) nos trabalhos, enquanto apenas 3 (25%) foram classificados como método misto, ao que

⁶ Uma plataforma que funciona como *Journal Rank*, provendo informações importantes acerca de periódicos internacionais. Disponível em <<https://www.scimagojr.com/>>.

⁷ Devido a cada base possuir uma contagem de citações diferentes, sendo normalmente divulgadas a da *Crossref* como outra opção além das próprias bases (ex: contagem da *Scopus* e da *Web of Science*).

⁸ O artigo de Poletto e Ronconi (2018) analisa a participação em um conselho de habitação, ao que se constatou pouca incidência deste em termos de propostas de soluções concretas aos problemas habitacionais existentes na cidade.

nenhum foi puramente quantitativo. Assim, dos estudos de caso, 5 (id 10, 16, 18, 23 e 31) partiram de algum modelo analítico para o estudo da PP, seja no referencial teórico utilizado, seja pela análise da estrutura da política em questão. Estas particularidades são exploradas na seção seguinte.

3.3 Eixo substantivo

Levando em consideração a magnitude da complexidade concernente ao processo das políticas, uma simplificação se faz necessária para que seja possível identificar o que a literatura especializada fornece enquanto principais respostas para tais questionamentos (BATISTA; DOMINGOS; VIEIRA, 2021, P.1). Para tal, os modelos ou tipologias em PPs são considerados uma forma de simplificação atuando como guia para os analistas. A partir disso, verifica-se o emprego de diversos destes, sendo o ciclo de políticas públicas de comum utilização na literatura.

Secchi, de Souza Coelho e Pires (2020, p.63) indicam que um bom modelo seria algo simplificado e com poucas variáveis explicativas para fenômenos muitas vezes complexos, pois um modelo extenso e demasiadamente técnico mostra-se frequentemente inútil ao objetivo de uma construção teórica significativa. Portanto, o analista pode fazer uso tanto de tipologias já consolidadas na literatura (aplicação dedutiva), como elaborar uma própria (desenvolvimento indutivo); ao que Batista, Domingos e Vieira (2021, p.1) evidenciam que na fase em questão, “a formulação de intervenções pode seguir critérios de racionalidade, incrementalismo ou uma combinação de ambos”.

3.3.1 Referenciais analíticos

No que tange os artigos selecionados (n=12), os modelos mais utilizados nas publicações foram o ciclo de políticas públicas (n= 2), o modelo de múltiplos fluxos (n=3) e o institucionalismo histórico (abarcando a vertente neoinstitucionalista, n=4). Os demais artigos analisaram a formulação a partir de outros modelos, contabilizados em 11 categorias; compreendendo a teoria dos custos de transação, a perspectiva informacional, a racionalidade instrumental e substantiva e a abordagem cognitiva e normativa (n=1, para cada).

O modelo da racionalidade instrumental e substantiva consta no artigo 19, intitulado “Redes acadêmicas para pesquisa e capacitação em meio ambiente e desenvolvimento sustentável: Uma revisão crítica”, de Coutinho et al (2012); enquanto a análise multicritério (id 12) foi utilizada por Mateus e Padilha (2017), que versa sobre a silvicultura no Estado do Rio Grande do Sul. Esta não seria um modelo propriamente dito, mas um método de comparação das alternativas disponíveis por meio de uma série de etapas a fim de alcançar um consenso entre atores técnicos e políticos.

O ciclo de políticas públicas foi empregado nos artigos de id 18 e 31. Jesus e Teixeira (2014) fizeram uma adaptação deste para analisar o contexto, a caracterização dos atores envolvidos e as operações realizadas na tomada de decisões, assim como os meios estratégicos utilizados para falar do planejamento governamental em saúde no estado da Bahia. Aliou-se a Teoria do Jogo Social de Matus (2005) para falar dos atores políticos e do aprendizado institucional num estudo de caso sobre o processo de formulação do Plano Estadual de Saúde (PES) 2008-2011. Já no artigo 31, Paim, Costa e Vilasbôas (2009) adotaram, além desse modelo, o aporte da escolha racional (OSTROM, 1990) para analisar a formulação e os desdobramentos preliminares de uma PP de controle da violência em Salvador.

A combinação feita por Kingdon (1995) entre os elementos do *garbage can*⁹ com o ciclo de políticas públicas, originou o modelo de múltiplas correntes. A repaginação dos elementos resultou em sua própria tipologia incrementalista, composta pelo fluxo de problemas, fluxo de soluções/alternativas e fluxo político. Identificou-se a utilização deste nos trabalhos 10, 16 e 23. No primeiro, os autores analisaram como o tema do analfabetismo escolar entrou na agenda do governo do Estado do Ceará a partir da formulação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), enfatizando os processos de formação de agenda e elaboração de alternativas; fazendo uso do modelo para identificar os elementos da dinâmica dos problemas, política e PPs (SUMIYA; DE ARAÚJO; SANO, 2017).

O artigo em seguida (id 16) priorizou o contexto de formulação, observando os fatores que motivaram a entrada e permanência das Unidades de Pronto Atendimento (UPA) na agenda estadual do Rio de Janeiro; identificando as relações intergovernamentais na trajetória de implementação da política (2007-2013). Lima et al (2015) também se valeram das contribuições do institucionalismo histórico, indicando que os resultados sugerem interdependência entre os governos. Igualmente, o artigo 23 apresentou ambos os modelos em sua discussão, valendo-se, contudo, do neoinstitucionalismo histórico. De Paiva e Lobato (2019) valorizaram o papel das instituições e dos atores na institucionalização de políticas públicas em seu contexto sócio histórico e econômico, ao analisarem o processo decisório da formulação do Projeto de Lei 3077/2008, responsável pela

⁹ O modelo “da lata de lixo” proposto por Cohen, March e Olsen (1972), foi desenvolvido para a análise de organizações que se configuram como “anarquias organizadas”, operando em condições de grande incerteza e ambiguidade nas quais estão presentes três características principais: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara (CAPELLA, 2018, p.39).

institucionalização na ordem jurídica brasileira do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ressaltam ainda que a decisão de elaboração desta apontou para a importância dos *policy makers* no processo de inclusão de temas na agenda pública, evidenciando os conceitos tais como o jogo político e a janela de oportunidades.

Tendo sido este o modelo mais recorrente, encontra-se ainda nos artigos de id 17 e 34. Madeira e Rodrigues (2015) fizeram uso do modelo para entender o papel da União enquanto indutora de políticas públicas, reproduzindo um modelo sistemático que fomenta a coordenação de políticas entre União, Estados e Municípios; além de discutirem um novo paradigma a partir do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Por fim, no artigo 34, Poletto e Ronconi (2018) trouxeram a dimensão institucional a fim de situar as leis, decretos e resoluções relevantes para análise da participação da sociedade civil no Conselho de Habitação, em Florianópolis. Esses achados sugerem que os autores vêm se preocupando em investigar o papel da trajetória para analisar as políticas públicas, não com um olhar puramente histórico, mas em prol de recapitular os fatores contribuintes aos avanços ou retrocessos.

3.3.2 Problemas reportados

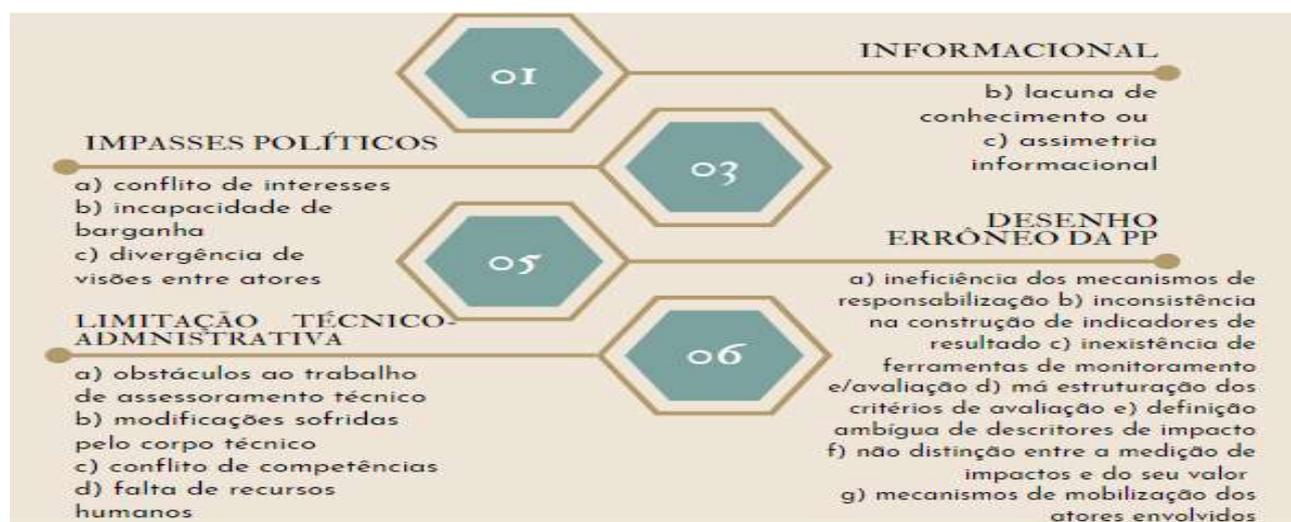
Os tipos de problemas relatados foram categorizados, evidenciando os mais extensos na figura 7. Ressalta-se que, por vezes, foi reportado mais de um problema no processo de formulação, além de que muitos trabalhos estenderam suas análises a outras fases do ciclo, como a implementação. Ademais, observou-se que 6 artigos (id 10, 16, 28, 35, 25 e 17) focaram em políticas estaduais, enquanto 4 consideraram primordialmente o âmbito da União (id 19, 23, 25 e 12) e apenas 3 se limitaram ao municipal (id 10, 31 e 34). Esses achados sugerem que os pesquisadores têm se atido a estudar mais políticas públicas dos estados do que das demais unidades.

A título de destaque, os problemas mais recorrentes foram os impasses políticos (58,33%), desenho inconsistente da PP (41,66%) e a limitação técnico-administrativa (33,3%). Os problemas informacionais e os relacionados à descentralização dos sistemas de PPs pós-constituição de 1988 concentraram igualmente 16,6% (cada). Além destas, listou-se a centralização do planejamento governamental, regras de instituições de fomento, diagnóstico errôneo e ainda baixa atuação do órgão.

Seguindo a ordem proposta na figura 7, Santos e Canello (2016) analisaram no artigo 13 o papel das comissões permanentes e a estrutura de assessoramento no que tange o problema informacional na Câmara dos Deputados. A discussão acerca da institucionalização de uma consultoria é relevante para as análises do processo decisório de PPs nacionais, visto que estas

assumem um caráter pessimista ao envolverem o Legislativo, ao inferir que tal interação não é propícia à formulação e aprovação de agendas voltadas para questões de amplo interesse público. Assim, identificaram como um dos principais problemas a assimetria das informações entre o Executivo e o Legislativo.

Figura 7 – Categorizações com maior quantidade de problemas



Fonte: elaboração própria.

Já no artigo 25, Costa (2019) destaca a falta de um referencial teórico maduro e até mesmo lacunas de conhecimento para tratar das inovações que deveriam ser utilizadas no serviço de saúde, visando à otimização da atividade no setor. Além destes, identificou-se que 6 artigos relataram impasses políticos, sendo esta uma lista ampla. Em comum, todos mencionam os atores políticos gerando dificuldades para o andamento da política – seja dentro da própria estrutura do governo (como nos artigos 18, 23, 34 e 35), nas quais suas instituições internas pouco dialogam; seja no conflito de competência entre o ente federal, estadual e/ou municipal, que diante de uma melhor articulação entre as esferas, poderia ser evitado. Este é o caso dos artigos 16 e 17, que tratam de políticas públicas de saúde e segurança, nas quais a competência é concorrente.

Também foi dada importância às limitações técnico-administrativas. Destacaram-se aqui os artigos de id 13, 18, 23 e 35 – apontando, respectivamente, obstáculos ao trabalho do corpo técnico; frequentes modificações da equipe ou atores políticos (18 e 23) e a falta de alinhamento entre burocratas. Em síntese, a alusão à inconsistência no desenho apareceu nos artigos de id 12, 17, 18, 31 e 35. Os primeiros citam a ausência de avaliação (12 e 17) e de monitoramento (17 e 18), enquanto a importância da mobilização dos gestores quanto ao tema é enfatizada nas publicações 31 e 35. O não-

alinhamento da PP com os critérios dos gestores sugere desmotivação, visto que a vontade política é necessária para articulação dos custos em torno da aprovação. Isto é relatado no caso das TFEs (id 35), que colecionam atrasos em sua efetivação pelos municípios após a promulgação pelo legislativo, indicando ainda falta de flexibilidade para adaptação ou mudança de critérios.

Conclusões

Como resultados, identificou-se que a produção acadêmica na área é, de fato, tímida; tendo sido selecionados para análise um total de 12 artigos. Em sua maioria foram estes estudos de caso (58%), distribuídos em periódicos de Ciências Sociais e de Medicina, retratando problemas como impasses políticos (58,3%) e desenho inconsistente da política pública (41,66%) como os mais frequentes. Ademais, notou-se que a produção se concentrou em escopos temáticos, nos quais houve empate entre as áreas da saúde e do meio ambiente, sendo o institucionalismo histórico o modelo analítico mais utilizado pelos autores.

Focou-se em aspectos conceituais e conclusivos acerca da literatura em questão, de modo a verificar quais os modelos de política pública utilizados para tratar das políticas; quais os problemas reportados durante a etapa de formulação, bem como em qual unidade administrativa foram centradas as publicações. Esses achados sugerem que os autores vêm se preocupando em investigar a trajetória para analisar as políticas públicas, não para uma recapitulação histórica, mas sim em prol de apurar os fatores contribuintes ao avanço (ou retrocesso) das políticas. Ainda, estes sugerem que os pesquisadores têm se atido a estudar mais PPs estaduais do que federativas ou municipais. Foi necessário um olhar atento na análise dos dados, pois, em diversas vezes, as publicações (em especial nos estudos de caso) se utilizaram de vieses em relação às PPs escolhidas, evidenciando a ausência de um olhar mais crítico quanto à pontuação dos problemas encontrados.

Portanto, como contribuição para a área, destaca-se a compilação dos principais problemas relatados no que diz respeito à formulação de políticas públicas brasileiras, sendo provavelmente o primeiro estudo a, além de pontuá-los, relacioná-los com modelos analíticos. Pontua-se a necessidade de haja engajamento com intuito de que se gerem resultados e impactos, consequentes das PPs no geral, que objetivem genuinamente à geração de valor público. Os esforços empregados devem ir além do processo de formação da agenda, a fim de que seja elaborado um desenho que considere todo o desenrolar da política, de modo não apenas a guiar as próximas etapas, mas a fornecer mecanismos para a sua realização.

Importante ressaltar que também foi frequentemente reportado mais de um problema no processo de formulação, isto sem considerar os trabalhos que estenderam suas análises a outras fases do ciclo, como a implementação. Nesse sentido, não foi encontrado nenhum artigo sentinela, corroborando com os entraves da produção da área e indicando a necessidade de estudos futuros. Ainda, estes podem aprofundar a identificação dos obstáculos no processo de formulação, relatando a fase na qual o problema está gerando impacto, além de buscar relacionar os modelos de apoio fornecidos pela literatura para auxiliar na correção e melhoria das políticas problemáticas.

Referências:

ALVES, E. et al. Como Fazer uma Revisão Sistemática da Literatura? Um Guia Prático em Governança Marinha. In: FERNANDES, Ivan Filipe (Org.). **Desafios metodológicos das políticas públicas baseadas em evidências**. Editora IOLE, 2022, p.119-158. Disponível em: <<https://zenodo.org/record/6063897>>. Acesso em 18 junho 2022.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, v.83, 2017. Disponível em: <shorturl.at/gpsZ6>. Acesso em 25 junho 2022.

BATISTA, M.; DOMINGOS, A.; VIEIRA, B. Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. **BIB**, São Paulo, n. 94, 2021, pp. 1-25. Disponível em: <<https://doi.org/10.17666/bib9403/2021>>. Acesso em 18 junho 2022.

BRIZOLA, J.; FANTIN, N. **Revisão da Literatura e Revisão Sistemática da Literatura**. RELVA, Juara/MT/Brasil, v. 3, n. 2, p. 23-39, jul./dez. 2016.

CAPELLA, A. C. **Formulação de Políticas**. Brasília: ENAP, 2018.

COSTA, L. S. Inovação nos serviços de saúde: apontamentos sobre os limites do conhecimento. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, supl. 2, 2016. Acesso em 07 junho 2022. Disponível em <shorturl.at/pr039>.

COUTINHO, S. et al. Redes acadêmicas para pesquisa e capacitação em meio ambiente e desenvolvimento sustentável: uma revisão crítica. **Ambiente & Sociedade**, v. 15, n. 3, pp. 165-184, 2012. Acesso em 10 junho 2022. Disponível em: <shorturl.at/EPQS7>.

DE JESUS, W.; TEIXEIRA, C. Planejamento governamental em saúde no estado da Bahia, Brasil: atores políticos, jogo social e aprendizado institucional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 9, pp. 3839-3858, 2014. Acesso em 10 junho 2022. Disponível em: <shorturl.at/dlmtw>.

DE PAIVA, A.; LOBATO, L. Formulação da lei do sistema único de assistência social e a legitimação da política de assistência social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 3, pp. 1065-1073, 2019. Acesso 10 junho 2022. Disponível em: <shorturl.at/BFNPS>.

DE PAULO, F.; CAMÕES, P. An analysis of delay in implementing ecological fiscal transfers in Brazil. **Environmental Development**, v.37, 2021. Acesso 10 junho 2022. Disponível em: <shorturl.at/agVX1>.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009. Acesso em 07 junho de 2022. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Avaliação de políticas públicas: por onde começar?** Um guia prático da metodologia do marco lógico. Diretoria de Políticas Públicas – Belo Horizonte, 2021. Acesso em 02 julho 2022. Disponível em <shorturl.at/kmqu9>.

GALVÃO, T.; PEREIRA, M. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, v. 23, n. 1, p. 183-184, 2014. Acesso em 30 junho de 2022. Disponível em <shorturl.at/ioq19>.

GALVÃO, M.; RICARTE, I. **Revisão Sistemática Da Literatura: Conceituação, produção e publicação.** LOGEION: Filosofia da informação, Rio de Janeiro, v. 6 n. 1, p.57-73, set.2019/fev. 2020.

HILL, M. **The Public Policy Process.** New York: Longman, 2005.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies.** New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

LIMA, L. et al. Interdependência federativa na política de saúde: a implementação das Unidades de Pronto Atendimento no estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 2, pp. 595-606, 2015. Acesso 10 junho 2022. Disponível em: <shorturl.at/ehjX6>.

MADEIRA, L.; RODRIGUES, A. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**. 2015, v. 49, n. 1, pp. 3-22. Acesso 07 junho 2022. Disponível em: <shorturl.at/besEN>.

MATEUS, R.; PADILHA, D. Avaliação multicritério da fragilidade do território no Brasil: a silvicultura no Estado do Rio Grande do Sul. **Finisterra**, v. 52, n. 104, 2017. Acesso 08 junho 2022. Disponível em: <shorturl.at/loqZ6>.

MATUS, C. **Teoria do Jogo Social.** São Paulo: Fundap, 2005.

MOORE, M. **Criando valor público.** Uniletras, Brasília, DF: ENAP, 2002.

NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2015.

OKOLI, Chitu et al. **Guia para realizar uma Revisão Sistemática de Literatura.** EAD em Foco, v. 9, n. 1, 2019.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action.** Cambridge: Cambridge University Press; 1990.

PAIM, J.; COSTA, H.; VILASBÔAS, A. Política pública e controle da violência: um estudo de caso na cidade de Salvador, Bahia, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. 3, pp. 485-494, 2009. Acesso 10 junho de 2022. Disponível em: <shorturl.at/eQS38>.

POLETTI, E.; RONCONI, L. A Participação da Sociedade Civil nas Políticas Públicas de Habitação: uma Análise sobre o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 11, Ed. Especial 1, p. 122-144, 2018. Acesso 10 junho de 2022. Disponível em: <shorturl.at/rvW39>.

SAMPAIO, R.; MANCINI, M. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Brazilian Journal of Physical Therapy**, v.11, n. 1, pp. 83-89, 2007. Acesso em 26 junho de 2022. Disponível em: <shorturl.at/cgxyZ>.

SANTOS, F.; CANELLO, J. Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados**, 2016, v. 59, n. 4, pp. 1127-1168. Acesso em 9 junho 2022. Disponível em: <shorturl.at/lsNVY>.

SECCHI, L.; DE SOUZA COELHO, F.; PIRES, V. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos.** Cengage Learning, 2020.

SUMIYA, L.; DE ARAÚJO, M.; SANO, H. The time of literacy in Ceará: The PAIC and the multiple streams model. **Education Policy Analysis Archives**, v. 25, p. 36, 2017. Acesso em 10 junho de 2022. Disponível em: <<https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/2641>>.

TRICCO, A. C. et al. PRISMA extension for scoping reviews (PRISMA-ScR): checklist and explanation. **Annals of Internal Medicine**, v. 169, n. 7, 2018.

WOODROW, W. O Estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 3, p. 349-366, 2014. Acesso em 30 junho de 2022. Disponível em <shorturl.at/fpUV6>.