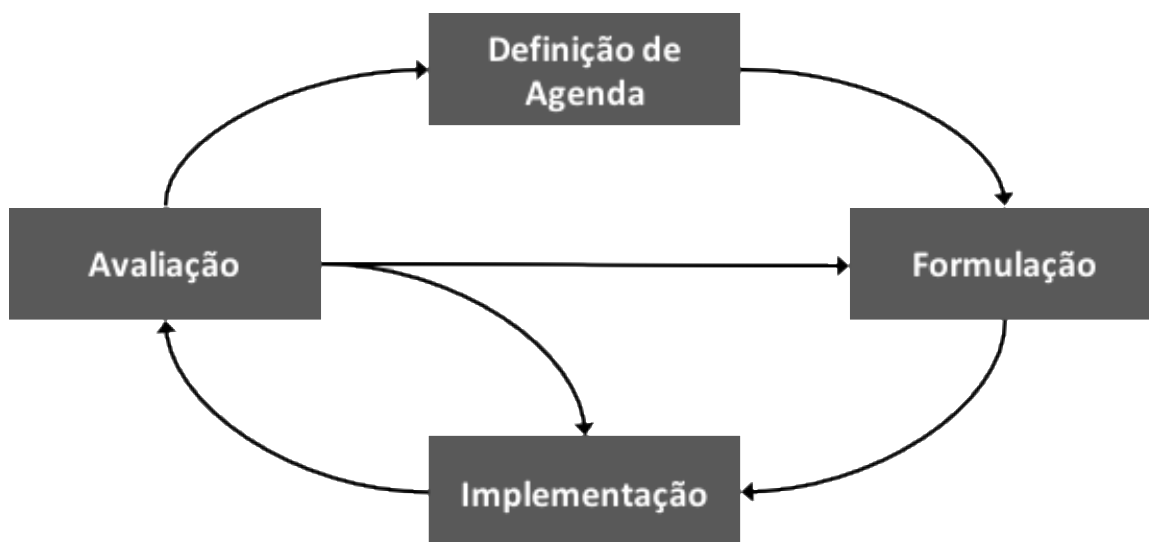


## Indicadores e o ciclo de políticas públicas

A literatura clássica sobre Administração Pública e políticas governamentais dá grande importância ao conceito de *ciclo de políticas públicas* como marco de referência para o funcionamento das políticas no mundo real.

De forma simplificada, podemos afirmar que o ciclo de políticas públicas é composto por quatro etapas sequenciais, que se retroalimentam: a Definição de Agenda, a Formulação, a Implementação e a Avaliação, conforme representado na Figura 1. Indicadores podem ser ferramentas de grande utilidade em todas estas etapas, tanto para os gestores públicos como para os cidadãos interessados em monitorar e influenciar políticas públicas.

Figura 1: O ciclo de políticas públicas



A primeira etapa é a *Definição de Agenda*. Ela consiste na definição daqueles elementos do mundo real (fenômenos, problemas, demandas, situações) que serão objeto de uma ação pública. A



complexidade do mundo contemporâneo e a pluralismo característico do regime democrático fazem com que coexistam na sociedade visões bastante diversas sobre quais devem ser as prioridades governamentais. O principal método pelo qual as sociedades democráticas resolvem estas disputas é por meio de eleições regulares, nas quais as visões de mundo dos diferentes candidatos são expostas, discutidas, e submetidas ao julgamento da população. As eleições, entretanto, não esgotam o processo de definição da agenda pública: ela é influenciada, ainda, por pressões de movimentos sociais, do setor privado e da sociedade civil organizada; pela participação popular em conselhos, audiências e assembleias, bem como pela mobilização espontânea dos cidadãos, de forma presencial ou virtual; pelos diferentes graus de ênfase e posicionamento da mídia sobre determinados tópicos; entre outros fenômenos sociais.

Neste processo, o uso de indicadores se revela fundamental como ferramenta de *diagnóstico*. Se a inclusão de um tema na pauta governamental é um processo político por natureza, isso não quer dizer que ela possa, na atualidade, prescindir da realização de diagnósticos confiáveis, capazes de transmitir à sociedade as razões pela preocupação com o fenômeno em questão e os motivos de que ele seja endereçado pelas políticas públicas com maior ou menor urgência.

Um exemplo claro é a questão das mudanças climáticas e do aquecimento global: a inclusão deste tema na agenda dos Estados Nacionais e dos organismos internacionais neste início de século XXI só foi possível a partir da divulgação de indicadores sólidos e consistentes do ponto de vista científico, que demonstram de maneira inequívoca que o planeta vem se aquecendo rapidamente por efeito da ação humana. É verdade que a batalha política pela implementação de políticas públicas consistentes para prevenir os efeitos deste processo ainda está longe de ser ganha, mas sem indicadores sólidos a embasar esse posicionamento político, seria impossível imaginar o atual nível de atenção dedicado ao tema pela sociedade.



A segunda etapa é a *Formulação* das políticas públicas que serão endereçadas ao tópico em questão. A formulação diz respeito à forma concreta assumida pela ação pública, dentre as diversas alternativas à disposição dos governos. Entre as várias ferramentas de ação pública existentes, Lester Salomon cita, entre outras: provisão direta de um serviço pelo Poder Público; financiamento da provisão de um serviço público por ente não governamental ou pelo setor privado; regulações da conduta de cidadãos e organizações; incentivos fiscais ou imposição seletiva de taxas e tributos; concessão de empréstimos ou garantias de empréstimos a cidadãos ou organizações.

A formulação de uma política pública tipicamente se concretiza por meio de um instrumento legal: uma lei, um decreto, uma portaria, uma instrução normativa ou outro ato administrativo editado pelo Governo. O processo de formulação, entretanto, inicia-se muito antes disso: alternativas de formulação de política pública são rotineiramente elaboradas e propostas por partidos políticos, especialistas do mercado, acadêmicos, organizações sindicais, *think tanks*, e *outras*. Seus pressupostos, mecanismos e abrangência são muitas vezes discutidos em seminários, debates legislativos, editoriais na imprensa, conselhos participativos, sem falar em reuniões fechadas de gabinete.

No que tange à formulação de políticas públicas, o uso de indicadores é crucial se orientar objetivamente a tomada de decisão. Fundamentalmente, os indicadores, nesta etapa, se tornam uma ferramenta indispensável para os processos de *dimensionamento*, ou seja, de definição quantitativa dos recursos financeiros, físicos e humanos a serem disponibilizados para sua efetivação; e à *focalização*, ou seja, da definição de quais parâmetros definirão a amplitude dos beneficiários da política, dado que os recursos públicos são limitados.

O Programa Bolsa Família é um exemplo: são elegíveis para receber o benefício as famílias cuja renda mensal per capita esteja abaixo de determinado valor; o valor total do benefício depende



ainda do número de filhos menores de 18 anos na unidade familiar. Este é tipicamente um desenho de política pública baseado em indicadores como renda per capita, índice de pobreza relativa e absoluta, taxa de natalidade e outros. Sem o uso criterioso destes indicadores como base, a definição dos parâmetros do Bolsa Família teria sido puramente arbitrária, prejudicando enormemente a eficácia da política.

A *Implementação* é a fase na qual a política pública deixa de existir apenas na “letra da lei” para tomar corpo no mundo real. É na fase de implementação que os recursos públicos são (ou não) destinados às ações e programas necessários à realização da política; é durante a implementação que os agentes públicos – professores, médicos, policiais, assistentes sociais, agentes comunitários de saúde – cumprem, na sua atuação junto à população, as determinações previstas no desenho da política. Se a formulação é necessariamente um processo abstrato ou mesmo teórico, é a implementação da política que o cidadão sente “na pele”, por vezes literalmente.

A importância do uso de indicadores nesta etapa está no *monitoramento* da política pública, visando, principalmente, à adequação entre os meios e os fins da ação pública. Em outras palavras, governo e sociedade precisam saber que os recursos aplicados e as ações desenvolvidas no âmbito da política estão de acordo com o que foi previsto quando da sua formulação, bem como quais são os obstáculos encontrados para que a efetivação do que foi planejado, e como contorná-los.

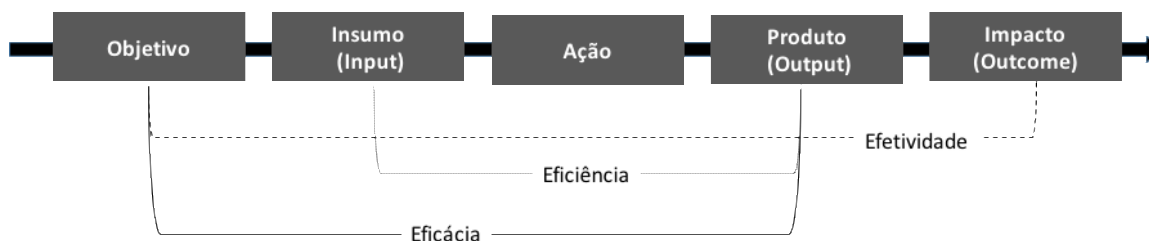
Isso significa que, na fase de implementação, tem grande importância os *indicadores de processo*, ou seja, indicadores intermediários, que atribuem valor ao grau de execução das diferentes etapas da política pública. Alguns exemplos seriam o volume de recursos contingenciados (ou seja, congelados) na dotação do programa, impedindo sua consecução; o tempo médio dispendido em processos da Administração Pública, como a desapropriação de terrenos, a assinatura de

convênios ou processos licitatórios; quantitativos de servidores contratados, convênios assinados, equipamentos públicos inaugurados; entre outros.

Por fim, a etapa de *Avaliação* é aquela na qual as realizações concretas da política pública são cotejadas com os seus objetivos e metas iniciais. A avaliação nem sempre ocorre de forma sistemática ou mesmo formal; muitas políticas públicas seguem existindo, ano após ano, mesmo sem uma avaliação séria sobre os seus impactos. Apesar disso, trata-se de uma etapa crucial, na medida em que sem uma avaliação séria é impossível afirmar se uma política está atendendo ou não seus objetivos – sua “razão de ser”.

Diversos tipos de avaliação coexistem numa sociedade democrática: desde as menos estruturadas, como matérias de jornal, discursos parlamentares e comentários em redes sociais, até as mais sistemáticas, como pesquisas de opinião, estudos acadêmicos, relatórios de ONGs ou organismos internacionais etc. De forma simplificada, podemos afirmar que um processo de avaliação de uma política pública pode se concentrar em três dimensões principais: sua eficiência, sua eficácia e sua efetividade. Nos três casos, o uso de indicadores é fundamental. A Figura 2 ilustra as diferenças entre as dimensões.

**Figura 2: Dimensões da avaliação de políticas públicas**





Indicadores de *eficiência* expressam uma relação entre os recursos utilizados para a realização um programa ou política e os produtos concretos obtidos pela aplicação destes recursos. Dessa forma, a eficiência diz sempre respeito à avaliação dos recursos aplicados. Uma política A é mais eficiente que uma política B se for capaz de entregar os mesmos produtos gastando um volume menor de recursos.

A segunda dimensão de avaliação das políticas públicas é a *eficácia*. Indicadores de eficácia buscam demonstrar se, e em que grau, os produtos obtidos com a política atendem os seus objetivos. Um exemplo: se o Governo Federal desenvolve uma política voltada a erradicar determinada moléstia do território nacional, um possível indicador da sua eficácia seria o número de equipes de saúde da família capacitadas para realizar o diagnóstico e tratamento desta doença, em relação à população total.

Por fim, indicadores de efetividade buscam mensurar os impactos finais da política. Terá ela alcançando seus objetivos previstos inicialmente, modificando a realidade no sentido desejado e justificando assim sua razão de ser? Indicadores de impacto nem sempre são de fácil desenvolvimento e utilização. Em primeiro lugar, porque os fenômenos sociais são tipicamente multicausais, ou seja, afetados por diferentes processos, nem todos sob a governabilidade do Poder Público. Assim, isolar o impacto específico de uma política sobre determinada dimensão do mundo social pode ser mais desafiador do que parece à primeira vista. Além disso, algumas dimensões de impacto podem ser de difícil mensuração no curto prazo, uma vez que alguns processos sociais exigem intervalos de tempo mais longos para apresentar resultados (a melhoria do desempenho educacional é um exemplo). Ainda assim, análises de efetividade são fundamentais, na medida em que são as bases mais sólidas em que uma política pública pode se assentar.



O resultado da avaliação de políticas públicas pode incidir de diferentes formas sobre as demais etapas do ciclo de políticas públicas. Processos de avaliação podem levar a reformulações da política, buscando alterar seu escopo, suas regras de elegibilidade, seu custo, entre outras variáveis. Podem ainda influenciar alterações na implementação, com a revisão de processos ou a alteração dos atores envolvidos. Por fim, podem mesmo afetar a definição da agenda pública; por exemplo, nos casos em que a divulgação pública de erros de formulação e implementação fortaleça grupos de interesse contrários à existência da política, levando, em último caso, à sua interrupção.