

P

olítica pública e programa governamental: desfazendo as confusões

Antonio Lassance

Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte)

Um problema crônico

Quando se pergunta, a um dirigente ou gestor público, qual a diferença entre uma política pública e um programa governamental, onde cada qual começa e termina, as respostas em geral são vagas, são muitas, são descontraídas e mal fundamentadas. Essa pergunta simples até hoje não tem uma resposta clara por uma razão também muito simples: impera sobre isso uma grande confusão.

A dificuldade de se definir e distinguir claramente entre uma e outra coisa é um problema é tão comum e arraigado que passou a ser considerado banal. É uma parte da paisagem das políticas públicas à qual não se dá muita atenção. No entanto, trata-se de uma deficiência crônica. É o princípio de uma longa caminhada de tropeços.

Este artigo discute o problema e apresenta uma proposta de clarificação desse dilema reticente. Percebe-se que a dificuldade insuperada tem raízes tanto na forma como as pessoas aprendem sobre políticas e programas, em livros, cursos e em sua experiência prática, quanto pela própria natureza complexa e caótica da gênese de muitas políticas e programas governamentais. Eles já nascem juntos e misturados, confundidos.

Em interação com centenas de dirigentes, gestores, analistas e assessores governamentais – a maioria federais –, vi o tamanho dessa babel e os problemas que isso acarreta. Em um experimento para aferir a facilidade,

a dificuldade e a coerência de cada participante em identificar e distinguir algo como política ou programa, o que se viu como denominador comum foram respostas que embaralhavam políticas, programas e instrumentos de políticas públicas entre si.

Os resultados desse experimento estão sistematizados em um artigo onde conto como percebi que tal confusão paira como um grande “defeito de fabricação” de políticas e programas (LASSANCE, 2020). Defeito à espera de um “recall”.

Por exemplo, uma iniciativa “x” seria qualificada como política, como programa ou até como ambas as coisas, simultaneamente, pelo mesmo respondente. Isso independia da trajetória de cada um no serviço público – fosse veterano ou novato; do quadro ou comissionados –, do cargo (do mais operacional ao ocupante de uma secretaria executiva), do grau de escolarização e da idade.

Foi possível perceber que essas pessoas foram ensinadas a conviver com essa babel e, ao invés de resolvê-la, passaram a conviver e a reproduzi-la continuamente.

A dificuldade de se perceber esse problema começa com o fato de que os manuais de políticas públicas recomendam que ela seja ignorada. Por exemplo, uma das “definições” mais tradicionais e famosas sobre que é uma política é, de fato, uma indefinição, um não-conceito. Trata-se da formulação de Thomas Dye, segundo o qual uma política pública é “tudo aquilo que um governo escolhe fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972, p. 2). Nesses termos, política pública é algo que pode ir do tudo ao nada com total facilidade.

Até hoje, é difícil encontrar um manual de políticas públicas que não traga o jogo de palavras de Dye em destaque na lista dos “conceitos”. Howlett e Cashore, (2014), Cairney (2012) e tantos outros não só o reproduzem como o recomendam como um dos melhores a serem usados.

O curioso é que o próprio Dye, logo após criar o conceito que se tornou tão badalado, deixou explícito que seu manual “desencorajava discussões acadêmicas em torno de uma definição de política pública” que fosse mais precisa (DYE, 1972, p. 13). Para ele, políticas e programas poderiam ser tomados como sinônimos, no máximo com diferenças de escala.

Contudo, essa é uma discussão muito mais que acadêmica. A dificuldade de se saber mais exatamente o que é uma política e o que é programa obviamente trazem problemas à formulação. É difícil tomar decisões com base em raciocínios mal estruturados. A inconsistência conceitual compromete a assertividade estratégica e a orientação programática.

O problema mal resolvido e varrido para debaixo do tapete está bem retratado no famoso “modelo da lata de lixo” (“garbage can model”) (MARCH; OLSEN, 1972), ou seja, quando surgem soluções pré-fabricadas em busca de um problema.

A lata de lixo também não é uma discussão meramente acadêmica. Ela se tornou um padrão de se escolher programas governamentais. Não propriamente com o nome constrangedor de lata de lixo, mas sob a marca de fantasia das “boas práticas”. Toda boa prática é exatamente um produto de prateleira em busca de um problema.

O erro de se inverter a lógica, ao não se buscar soluções baseadas em uma clara leitura do problema, é que se começa por uma opção com um grave viés de seleção. Escolher uma experiência com base em seu resultado, e não pelo perfil de quem a desenvolveu e pelo tipo de problema com que se lidou, é reincidir no método tradicional, custoso e desnecessário da tentativa e erro.

O fato de que houve bons resultados em um país, estado ou município não necessariamente significa que aquela experiência seja replicável em larga escala. Perfis de usuários dessas soluções, problemas de magnitude e

características distintas e variáveis de contexto muito diferentes levam a resultados bastante díspares. Experiências herdadas de “modelos” internacionais, mais ainda, trazem perfis e de contextos socioeconômicos e político-institucionais com diferenças gritantes.

“Boas práticas” podem ser exemplos muito interessantes e inspiradores, mas até nisso há lacunas importantes. Em geral, boas práticas são muito bem vendidas e muito mal sistematizadas. Fora os resultados, pouco se sabe sobre como a estratégia foi estabelecida; que atores se mostraram mais relevantes ao seu patrocínio; qual o esforço de articulação; que dificuldades foram enfrentadas e como foram superadas; que mudanças institucionais se fizeram necessárias; qual a consistência orçamentária requerida, anos a fio, para abastecer a solução com insumos. Boas práticas ganham fama por meio de notícias, relatos fragmentados, na troca de experiências *in loco* onde se mostra o que há de melhor e premiações em que o juri confia em informações autodeclaratórias dos realizadores.

Ainda mais enganoso é que “boas práticas” são respostas parciais, fragmentadas. São excessivamente focadas em produtos, entregas – daí o sucesso da expressão *delivery* como um dos mantras de políticas públicas supostamente eficientes. Estão longe de serem soluções integradas que incidam sobre o problema central da política (LASSANCE, 2020). Uma novidade parcial bem-sucedida pode ser eficaz enquanto produto e eficiente em seus processos, mas ao mesmo tempo, totalmente inefetiva enquanto solução.

As ofertas de prateleira estimulam sobreposições, contradições (a arte de “enxugar gelo”) e uma pulverização de esforços que contribuem com uma maior confusão sobre os rumos que se adota em uma política pública. As soluções acabam por ter vida própria, multiplicando um cipoal de iniciativas desconectadas e desencontradas. A política deixa de ter qualquer centro de gravidade mais bem concebido.

Não à toa, a imagem de muitas ações governamentais é a da colcha de retalhos. Os próprios dirigentes e gestores percebem essa situação e os prejuízos que isso ocasiona: custos de coordenação muito elevados; um festival de duvidades; ambiguidades no “quem faz o quê?”; entrechoques e disputas de espaço – o império da desgovernança.

Como usar a teoria para solucionar esse problema?

A melhor opção para se superar tal situação é, desde sempre, “a aplicação do conhecimento das ciências sociais e de metodologia” (WEISS, 1988, p. 3).

Para induzir políticas baseadas em evidências, é preciso que elas estejam sustentadas em teoria. A evidência sempre é a interpretação de um dado observável a partir de uma expectativa fundamentada em uma teoria.

O desafio demanda que desenvolvedores de políticas (*policymakers*) ganhem desenvoltura para tratar problemas públicos de modo mais estruturado. Para tal, precisam estar melhor aparelhados. Daí a importância de um ferramental teórico, metodológico e técnico específico para a formulação de políticas e a modelagem de programas.

A questão, portanto, vai além de simplesmente recolher evidências ou de desenvolver conhecimentos específicos sobre cada área temática. Esta é a razão pela qual especialistas em educação, saúde, criminalidade, meio ambiente, cultura, dentre outros, nem sempre são bons formuladores de políticas que resultem em bons programas. É preciso uma teoria, uma metodologia e uma técnica sobre como formular e implementar políticas e programas, integrá-los a partir de uma concepção de política e de uma estratégia de implementação.

Por exemplo, é possível colher boas evidências sobre a eficácia de vacinas. A ciência tem testes robustos para verificá-lo. A vacina

é, comprovadamente, uma solução básica e essencial. Mas ela não passa de um insumo.

A vacina sequer é um produto – pelo menos não para os sistemas de saúde. Uma vacina é um produto apenas para o laboratório, cujo resultado que espera com ela é a venda, e o objetivo final do laboratório é lucrar e financiar mais pesquisas que gerarão mais produtos vendáveis. Para a saúde pública, o produto ou serviço cujo insumo se vale da vacina é a vacinação.

O resultado que se espera disso é a imunização. A ciência projeta, por meio de testes, que a expectativa de resultado que se pode esperar do ato de vacinar a população será a imunização. Essa é a garantia que faz com que o Estado garanta gastos públicos com a compra do insumo.

Finalmente, o impacto que se quer é salvar vidas. É o objetivo de salvar vidas que impõe a busca de uma solução e mobiliza cientistas e que os faz desenvolver uma solução adequada, na forma de vacina.

A vacinação, portanto, não é uma política e nem um programa. Ela é, como se viu, um produto, na forma de serviço, oferecido pelos sistemas de saúde. É uma gota dentre os milhares de serviços de saúde oferecidos. Mas o que torna a vacina necessária e possível de ser comprada é a existência de políticas nacionais de saúde pública com o objetivo de salvar vidas. O que torna essa solução disponível é o trabalho da ciência e a oferta dos laboratórios, programas de imunização capazes de comprar e de organizar a logística de vacinação.

Em suma, a eficácia em si de uma vacina, atestada pela ciência, diz muito sobre sua importância para resolver um problema (no caso, uma doença), mas diz pouco sobre a eficiência das campanhas de vacinação e sobre a efetividade do programa de imunização e da política de saúde.

Não são os cientistas que desenvolveram as vacinas, nem os laboratórios, nem os especialistas em saúde pública que farão com que a

quantidade adequada de vacinas chegue tempestivamente às pessoas. São os dirigentes e gestores públicos que terão essa tarefa. E tal tarefa vai muito além de conhecimentos e evidências sobre os testes vacinais, que são apenas o primeiro passo de uma longa jornada.

O trabalho a ser feito envolve a governança e toda a montagem de um aparato administrativo capaz de realizar a operação de vacinação. E não só isso. Infelizmente, pelo que se viu ao longo da pandemia da Covid-19, enfrentou-se, como um dos grandes obstáculos, o negacionismo e o movimento antivacina. A política de saúde precisou lidar com aspectos muito maiores e mais complexos do que simplesmente o de garantir testes científicos sobre a eficácia das vacinas e organizar a logística de vacinação.

A superação de impasses desse tipo, relacionados a problemas complexos, que muitas vezes se confundem com problemas de ordem moral e religiosa e com o consumo de informações tóxicas, mal-intencionadas, demanda soluções integradas, e não produtos de prateleira, simplesmente.

A melhor... “vacina” para enfrentar desafios dessa envergadura começa por usar referenciais bem fundamentados e mais amigáveis à formulação e ao desenho de políticas e programas. A importância da fundamentação é que eles tornam os referenciais explícitos, transparentes. Sabe-se de onde se parte e aonde se quer chegar. Projetam-se expectativas que podem ser testadas, checadas *pari passu* e verificadas, no processo e ao final, se corresponderam de fato às expectativas criadas.

Esses referenciais usam o planejamento como um processo não só de programação, mas de diálogo, pactuação e transparência das organizações. Ir além da programação burocrática é essencial para mobilizar atores e organizações interessados em caminhar juntos em torno dos mesmos objetivos da política.

Referenciais que direcionam objetivos mais diretamente ao público também cumprem um

papel essencial. Tanto para dar transparência sobre quem são os reais beneficiários a serem contemplados quanto para poder verificar se esses estão realmente sendo atendidos. Há políticas e programas que, até hoje, cometem o erro de imaginar que suas entregas se referem a coisas, e não a pessoas. O objetivo de uma política não é entregar casas, e sim melhorar as condições de moradia digna das pessoas. Não é pavimentar ruas, mas melhorar a mobilidade e a qualidade de vida das pessoas ao diminuir seu tempo de deslocamento e dar mais segurança aos trajetos. Não é instalar postes, mas iluminar os bairros para aumentar a segurança dos transeuntes. Não é distribuir livros, mas incentivar o aprendizado. Não é aplicar vacinas, mas salvar vidas.

As políticas sempre miram grandes públicos e impactos amplos e de longo prazo, mesmo que pareçam, muitas vezes, genéricos. São os programas, suas metas e indicadores que irão colocar os pingos nos “is” desses grandes objetivos de longo prazo e identificar os passos prévios para atingi-los. Daí se pode pensar, com referenciais adequados, e quais são as metas e os ciclos de maturação mais realistas e bem definidos a serem atingidos. Inclusive para orientar que as cobranças dos órgãos de controle possam ser feitas com a clareza desses ciclos a serem cumpridos.

Esses requisitos, embora pareçam muito minuciosos e de certa forma teóricos demais, têm uma imensa importância prática para a estratégia, a governança e a gestão. Eles organizam melhor as expectativas e estruturam os ciclos de entrega. Com isso, protegem dirigentes, burocratas e, certamente, o público de iniciativas disparatadas, inconsistentes, mal fundamentadas, frustrantes.

Mas, afinal, o que é uma política? E o que é um programa? E que diferença isso faz?

Uma **política** é como *uma proposta institucionalizada de solução de um problema central,*

orientada por uma concepção. Podemos chamar essa concepção de teoria, quando for fundamentada por uma explicação lógica, ou seja, quando for capaz de ligar causas e consequências explicativas (isto é, que respondam ao porquê desse problema central) (LASSANCE, 2020).

Dentre as inúmeras formas de se definir “política”, esse conceito possui a grande vantagem de estar conectado à avaliação. Ou seja, política, entendida dessa maneira, é algo que se espera atingir como resultado de uma intervenção, com base em fundamentos lógicos que explicam um problema.

Ao se dizer que se trata de uma proposta institucionalizada, delimita-se o momento da política como distinto daquele que é próprio dos programas e das ações. Uma política só ganha corpo por meio de programas, e estes só se concretizam por meio de ações, mas as políticas não são os programas e os programas não são as ações. Políticas são as cartas náuticas de uma jornada com vistas a um objetivo. Os programas são seus navios. As ações são o manejo do leme, das velas ou motores, os comandos dados à tripulação.

Uma política se estabelece antes do fazer, antecedendo as ações. A política nasce, portanto, da concepção ou visão mais panorâmica que define um curso que dará sentido à embarcação, por meio do comando de quem está à frente do navio e das ações de sua tripulação.

A institucionalização é um ingrediente essencial ao conceito de política também porque esse processo perpassa outros Poderes e organizações. Institucionalizar uma política, em um regime democrático, implica em aprovar regras legais. Isso demanda promulgação legislativa e segurança jurídica, para que haja garantia de sua legalidade.

Só depois de concebida, enquanto proposta, e institucionalizada, enquanto regra, a política pode ganhar estrutura, na forma de programas, e desencadear ações.

Definidas a partir de uma estratégia, isto é, pela escolha de problemas cruciais a serem

atacados simultaneamente ou conforme uma hierarquia, as políticas são implementadas por meio de programas.

Programa é, mais exatamente, *a solução dada a cada um dos problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo.* (LASSANCE, 2020).

A necessidade de uma política ter normalmente mais de um programa se deve ao fato de haver causas que correm em raias próprias e que precisam ser trabalhadas em paralelo. Problemas de políticas públicas são em geral complexos e multicausais. Dificilmente são resolvidos de forma serial.

É por isso que não existem políticas sem programas e vice-versa. Mas torna-se necessário que os programas sejam não apenas uma forma de organização vertical dos problemas, ou seja, que funcionem como “prateleiras” onde os problemas são tipificados e organizados. Isso também é importante para que a estruturação dos programas cumpra uma função de organização da governança, definindo quem faz o que sobre o que tipo de problema, que portas de entrada e saída existem para cada ocorrência de um problema.

Ao mesmo tempo, é fundamental que os programas conversem entre si, integrem-se, associem-se. Eles precisam ter alguma afinidade horizontal. Um problema central da política só pode ser superado ou mitigado se as frentes de tratamento são complementares entre si.

Enquanto a política é o ambiente macro da solução, o que requer uma visão mais ampla, de longo prazo, os programas são o ambiente micro. Demandam um detalhamento do problema e um refinamento do público-alvo, especificando-o. Os programas são ainda o espaço apropriado para se estimar recursos, escolher indicadores e definir metas.

As metas vão estabelecer expectativas de alteração de indicadores com entregas almejadas, em devidos prazos melhor definidos.

Enquanto políticas são formuladas, programas são modelados. Uma maneira bastante apropriada e eficaz disso ser feito é por meio de modelos lógicos (CASSIOLATO; GUERESI, 2015; FERREIRA et al, 2015; NEWCOMER et al, 2015).

Modelos lógicos obrigam a que os programas sejam modelados com a previsão precisa dos insumos (recursos), processos (sequenciamento de ações), de produtos (no curto prazo), resultados (no médio prazo) e impactos (no longo prazo). Dessa forma, o que era uma teoria da mudança, na política, se traduz em uma teoria do programa, ou seja, em uma programação.

Os programas, portanto, tornam o problema central da política tratável, “manuseável”. Eles são frentes de trabalho que atuam sobre partes menores de um grande problema. No entanto, só fazem sentido se, em sua atuação específica, contribuem para os grandes objetivos da política. Esse se torna um grande desafio, na medida em que programas que estejam desgarrados desses objetivos mais amplos e que ganhem vida própria distanciam-se da política, fragmentam as ações e perdem sentido.

Teorias são fundamentais para que os programas guardem coerência com as expectativas de resultados esperados na política. As teorias fornecem o ferramental capaz de ligar o momento *ex ante* (prévio), que é o momento da política, ao *ex post* (posterior), quando os resultados esperados e os impactos aguardados devem aparecer, confirmando as expectativas formuladas desde o início, na concepção da política.

Teorias são a base da definição de um problema central e da explicação de sua lógica, ou seja, de suas causas e consequências. Esse exercício lógico vai além de um diagnóstico (uma conclusão com base em uma lista de sintomas) e se aproxima de um encadeamento do problema (MATUS, 2007; MATUS, 1993; MATUS, 1989).

Ao se entender melhor por que raias um problema caminha, a política torna-se capaz de

orientar que programas devem ser criados para atacar cada uma dessas grandes causas, com que hierarquia de prioridades, em qual sequência. A política pública nasce desse confronto entre a lógica de um problema e o propósito deliberado de um ator que irá escolher onde atacar, com que recursos, a partir de que estratégia.

Um critério básico à análise *ex ante*

A falha em distinguir políticas e programas gera toda uma espiral de consequências. É o primeiro de muitos problemas de políticas que já nascerão fragmentadas e de programas com objetivos nebulosos, redundantes, ineficientes e inefetivos.

Uma abordagem mais assertiva, com base em uma metodologia mais concatenada, contribuiria para dar mais coerência ao processo que vai da concepção da política à implementação de ações.

Uma maior clareza da relação entre políticas e programas também ajudaria a superar a oposição, equivocada e desnecessária, entre universalização e focalização. Não existe política que não seja universal nem programa que não seja focalizado. Não existe focalização da política a não ser por meio de programas (LASSANCE, 2020).

A focalização é sempre uma escolha contingente e estratégica feita por programas na definição de um público-alvo específico ou prioritizável. Programas focalizam porque incidem sobre as causas mais específicas

e distintas de um mesmo macroproblema. Políticas, ao tratar de um macroproblema central, reúne, sob um guarda-chuva universalista (múltiplos públicos), públicos distintos que são especificados quando se tornam objeto de um programa.

A focalização feita pelos programas, a seu turno, não desfaz o caráter universal da política. A exemplo, as políticas de saúde, de educação e de assistência social são universalizantes, o que não as impede de dar tratamento específico (focalizado) a problemas específicos que afetam públicos muito peculiares. Há de crianças a idosos; homens e mulheres; pessoas com e sem comorbidades; mulheres, negros, idosos, pessoas com deficiência, analfabetos, populações ribeirinhas, povos indígenas. Programas darão a essas pessoas tratamento especial e equitativo, conforme prescrito pela política.

Definir e distinguir políticas e programas com base em separatrizes lógicas ajuda organizar a governança da política, a dar autonomia na gestão dos programas, confere maior transparência e robustez a objetivos, indicadores e metas. Ao melhorar os fundamentos a serem concebidos *ex ante* se melhora a compreensão sobre o que deve ser feito, por quem e quando, elevando as chances de que os resultados a serem colhidos *ex post* tornem-se mais efetivos (BRASIL, 2018). E quando isso não ocorrer, pelo menos se terá clareza sobre onde os erros ocorreram e como corrigi-los.

Referências

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Guia prático de análise *ex ante***. Avaliação de políticas públicas, Volume 1. Brasília: Ipea, 2018. v. 1. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf Acesso em: 23 set. 2020.

CASSIOLATO, Martha e GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico. In: CARDOSO JR, José Celso e CUNHA, Alexandre dos Santos. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. pp. 297-332.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Upper Saddle, NJ: Prentice Hall, 1972.

FERREIRA, Helder, CASSIOLATO, Martha e GONZALEZ, Roberto. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. In: CARDOSO JR, José Celso e CUNHA, Alexandre dos Santos. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. pp. 333-376.

HOWLETT, Michael; CASHORE, Ben. Conceptualizing public policy. In: ENGELI, Isabelle, ALLISON, Christine Rothmayr. **Comparative policy studies**. Palgrave Macmillan, London, 2014. p. 17-33.

LASSANCE, Antonio. What is a policy and what is a government program? A simple question with no clear answer, until now. SSRN Electronic Journals: **The English & Commonwealth Law Abstracts Journal**, p. 1-18, 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3727996>.

MATUS, Carlos, O Plano como aposta. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz (Organizadores). **Planejamento e orçamento governamental**. Volume 1. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2007.

_____, Carlos. **Adeus, senhor presidente**. Recife: Litteris, 1989.

_____, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

NEWCOMER, Kathryn E.; HATRY, Harry P.; WHOLEY, Joseph S. **Handbook of practical program evaluation**. New York: John Wiley & Sons, 2015.

WEISS, Carol. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. 2nd. edition. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.