



rfb  
editora

Kevin Ferreira Corcino

# POLÍTICAS PÚBLICAS E SERVIÇOS NO BRASIL

Construção, Tipologia e Avaliação

**POLÍTICAS PÚBLICAS E SERVIÇOS NO  
BRASIL: CONSTRUÇÃO, TIPOLOGIA E  
AVALIAÇÃO**

---

Todo o conteúdo apresentado neste livro é de responsabilidade do(s) autor(es).

Esta publicação está licenciada sob [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

## **Conselho Editorial**

Prof. Dr. Ednilson Sergio Ramalho de Souza - UFOPA  
(Editor-Chefe)

Prof. Dr. Laecio Nobre de Macedo-UFMA

Prof. Dr. Aldrin Vianna de Santana-UNIFAP

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Raquel Silvano Almeida-Unesp

Prof. Dr. Carlos Erick Brito de Sousa-UFMA

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Ilka Kassandra Pereira Belfort-Faculdade Laboro

Prof.<sup>a</sup>. Dr. Renata Cristina Lopes Andrade-FURG

Prof. Dr. Elias Rocha Gonçalves-IFF

Prof. Dr. Clézio dos Santos-UFRRJ

Prof. Dr. Rodrigo Luiz Fabri-UFJF

Prof. Dr. Manoel dos Santos Costa-IEMA

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Isabella Macário Ferro Cavalcanti-UFPE

Prof. Dr. Rodolfo Maduro Almeida-UFOPA

Prof. Dr. Deivid Alex dos Santos-UEL

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Maria de Fatima Vilhena da Silva-UFPA

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Dayse Marinho Martins-IEMA

Prof. Dr. Daniel Tarciso Martins Pereira-UFAM

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Elane da Silva Barbosa-UERN

Prof. Dr. Piter Anderson Severino de Jesus-Université Aix Marseille

Nossa missão é a difusão do conhecimento gerado no âmbito acadêmico por meio da organização e da publicação de livros científicos de fácil acesso, de baixo custo financeiro e de alta qualidade!

Nossa inspiração é acreditar que a ampla divulgação do conhecimento científico pode mudar para melhor o mundo em que vivemos!

Equipe RFB Editora

Kevin Ferreira Corcino

# **POLÍTICAS PÚBLICAS E SERVIÇOS NO BRASIL: CONSTRUÇÃO, TIPOLOGIA E AVALIAÇÃO**

1ª Edição

Belém-PA  
RFB Editora  
2024

---

© 2024 Edição brasileira  
by RFB Editora  
© 2024 Texto  
by Autor  
Todos os direitos reservados

RFB Editora  
CNPJ: 39.242.488/0001-07  
91985661194  
www.rfbeditora.com  
adm@rfbeditora.com  
Tv. Quintino Bocaiúva, 2301, Sala 713, Batista Campos,  
Belém - PA, CEP: 66045-315

**Editor-Chefe**

Prof. Dr. Ednilson Ramalho

**Diagramação e projeto gráfico**

Worges Editoração

**Revisão de texto e capa**

Autor

**Bibliotecária**

Janaina Karina Alves Trigo Ramos-CRB

8/9166

**Produtor editorial**

Nazareno Da Luz

**Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)**



P769

Políticas públicas e serviços no Brasil: construção, tipologia e avaliação /  
Kevin Ferreira Corcino. – Belém: RFB, 2024.

Livro em PDF  
70p.

ISBN 978-65-5889-720-0

DOI 10.46898/rfb.cb3287ff-6cc4-4d87-9a69-6921308df66e

1. Políticas públicas e serviços no Brasil. I. Corcino, Kevin Ferreira. II. Título.

CDD 300

Índice para catálogo sistemático

I. Ciências Sociais.

# AGRADECIMENTO

Nenhuma jornada pode ter sucesso sem a presença e auxílio de outros peregrinos em seus próprios trajetos. Chegar até aqui foi uma benção que só foi possível graças ao apoio de diversas pessoas. Inicialmente, agradeço a Deus pela misericórdia, saúde e oportunidade a mim concedida de buscar conhecimento além das minhas capacidades.

A minha esposa Andrea e minha filha Olivia, amadas companheiras de jornada, por toda paciência e compreensão nos momentos de necessidade de afastamento.

# DEDICATÓRIA

Dedico esta obra à minha filha Olívia Corcino

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS E SERVIÇOS PÚBLICOS .....</b>	<b>11</b>
<b>QUESTÕES DE REVISÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>PROCESSOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>17</b>
<b>QUESTÕES DE REVISÃO .....</b>	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>TIPOLOGIA E CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>21</b>
<b>QUESTÕES DE REVISÃO .....</b>	<b>25</b>
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....</b>	<b>27</b>
<b>QUESTÕES DE REVISÃO .....</b>	<b>35</b>
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>NOVA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....</b>	<b>37</b>
<b>QUESTÕES DE REVISÃO .....</b>	<b>40</b>
<b>CAPÍTULO 6</b>	
<b>AVALIAÇÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS .....</b>	<b>41</b>
<b>QUESTÕES DE REVISÃO .....</b>	<b>45</b>
<b>CAPÍTULO 7</b>	
<b>INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS .....</b>	<b>47</b>
<b>QUESTÕES DE REVISÃO .....</b>	<b>51</b>
<b>CAPÍTULO 8</b>	
<b>LIMITAÇÕES NO USO DE INDICADORES OBJETIVOS .....</b>	<b>53</b>
Limitações no uso de indicadores objetivos sociais .....	54
Limitações no uso de indicadores objetivos econômicos .....	58
<b>QUESTÕES DE REVISÃO .....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>62</b>
<b>SOBRE O AUTOR .....</b>	<b>68</b>



## APRESENTAÇÃO

Caros colegas e interessados em políticas públicas e administração de serviços públicos no Brasil, é com grande entusiasmo que apresento o livro “Políticas Públicas e Serviços Públicos no Brasil: Construção, Tipologia e Avaliação”. Esta obra representa uma contribuição para o entendimento e aprimoramento do cenário dos serviços públicos em nosso país, abordando desde sua concepção e estruturação até sua avaliação e aprimoramento contínuo. O livro é fruto do trabalho de uma pesquisa desenvolvida por mim, para uma tese de doutorado na área de serviços públicos. Busco com este trabalho oferecer uma visão abrangente sobre a construção, tipologia e avaliação dos serviços públicos no contexto brasileiro. Promovendo, assim, uma leitura agradável para estudantes, pesquisadores, gestores públicos e demais profissionais interessados em debater e aprimorar o funcionamento dos serviços públicos em nosso país.

---



# **CAPÍTULO 1**

---

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E SERVIÇOS PÚBLICOS**

Metas do Capítulo:

- Compreender o Conceito de Políticas Públicas
- Analisar o Papel das Políticas Públicas na Prestação de Serviços
- Refletir sobre os níveis de processos das Políticas Públicas

Nos sistemas democráticos, a forma que o governo atua está intimamente relacionada com as necessidades da população. Legisladores e executores de políticas públicas devem ter sempre em mente essas necessidades quando legislam e criam políticas públicas. O intuito de toda cadeia de ação que resulta em políticas públicas deve ser a melhoria de vida das pessoas, para isso, técnicos e políticos devem atentar para formas eficazes de transformar recursos em políticas que tragam benefício à população (Goodin; Rein; Moran, 2006; Rua, 2014).

Contudo, muitos fatores podem contribuir para o fracasso na formulação de políticas públicas, uma vez que gestores públicos vivem um contexto social e econômico que exige tomada de decisão cada vez mais rápida sobre ações diversificadas. Para embasar soluções assertivas em curto espaço de tempo, indicadores são criados de forma simplificada e bastante objetiva para mensurar atividades cada vez mais complexas (Allison, 2006; Rodrigues, 2012).

Em governos com modelo de gestão baseado na centralização de poder, os governantes decidem o que a população precisa, independente de consulta à base de informações ou de políticas com decisões inclusivas. Porém, em sociedades mais complexas e democraticamente participativas, o desenvolvimento de uma atuação governamental deve estar baseado na melhoria na qualidade de vida de diversos segmentos populacionais, de forma concomitante, já que, quanto mais uma comunidade é diversificada, mais difícil se torna para que as políticas públicas impactem de forma positiva uma parcela maior da população (Cottle, 1998).

O desafio na elaboração e análise de políticas públicas começa no entendimento do que constitui uma política, pois, por ter uma definição imprecisa, é geralmente usada de maneira vaga e abstrata, principalmente pelas pessoas encarregadas por sua elaboração e execução. Uma política pode indicar um objetivo geral - quando tem um intuito bem definido, como uma ação para melhorar o nível de educação de uma população - ou um princípio orientador - como um governo voltado ao combate à corrupção (Rua, 2014; Wilson, 2006).

A mesma visão é compartilhada por Page (2006), para o autor, o termo “política” pode ter significados distintos que tornam sua análise bastante complexa. Uma política pública pode ser baseada em variáveis de medidas utilizadas para analisar um conjunto de ações governamentais em uma área em específico. Seria possível, então, analisar uma política pública governamental voltada para a saúde, olhando apenas para medidas e

indicadores de ações voltadas para área de saúde. As principais definições dos tipos de políticas públicas defendidas pelo autor se encontram descritas no Quadro 1.

**Quadro 1:** Tipos de políticas públicas

<b>Políticas Públicas</b>	<b>Definição</b>	<b>Exemplos</b>
Ação Ativa	Esforço na concepção, desenvolvimento, execução e controle de ações governamentais com objetivo no bem-estar da população.	Planejamento e execução de orçamento público em várias áreas voltadas para prestação de serviços públicos.
Ação Passiva	Monitoramento e análise de ações oriundas de políticas públicas já em execução.	Acompanhamento de indicadores e outras formas de mensuração de efetividade das políticas públicas.
Ausência de Ação	Omissão em formular, executar, controlar e monitorar certas políticas públicas intencionalmente.	Ausência, proposital, de políticas públicas inclusivas para certos segmentos da sociedade devida a questões ideológicas e sociais do governo atuante.

Fonte: adaptado de Page (2006, p. 83).

As políticas públicas, podem ser consideradas como intenções, ações ou uma mistura dos dois. Podem ser compreendidas como apenas uma intenção, quando um governo formula propostas, porém, não são postas em práticas. As políticas públicas podem ser definidas, também, como intervenções praticadas pela administração pública buscando o bem-estar da população e, por fim, podem exemplificar uma ausência de ação, quando o governo ou representante se omite em agir de acordo com alguma finalidade de forma intencional (Januzzi, 2002).

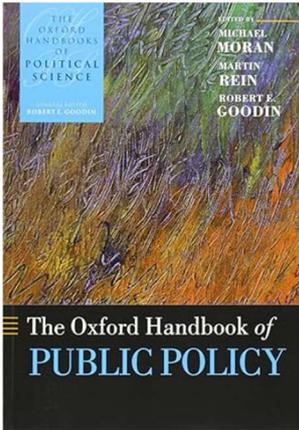
Para Mandelson e Liddle (2006), a elaboração de políticas públicas tem um sentido mais concreto e objetivo, podendo ser definido como o processo pelo qual os governos traduzem sua visão política em programas e ações para entregar resultados, ou seja, mudanças desejadas no mundo real. A visão de governo surge como um fator determinante para conhecimento do planejamento de gestão das políticas públicas que serão elaboradas e executadas no decorrer de uma administração pública. Por depender de poucos gestores políticos eleitos para governar e que formam uma cúpula estratégica, as ações oriundas de um governo podem ser robustas para certos segmentos da sociedade, enquanto escassas para outros.

Uma definição de política pública voltada para ambos os aspectos objetivos e subjetivos é apresentada por Sidney (2017), como sendo a tradução das prioridades políticas do governo e princípios em programas e cursos de ação para entregar um resultado ou mudança em projetos. O aspecto subjetivo da política está na formulação de ideais e serviços públicos planejados para a população como um todo, com impacto em todas as camadas da

sociedade, como transporte, saúde, segurança e educação; o lado objetivo está justamente na execução do que foi formulado.

Na mesma direção, Wilson (2006) afirma que uma definição de política pública que tenha foco apenas em mudanças em particular é incompleta. Para o autor, desde a sua concepção até a implementação, a política pública irá seguir várias etapas em níveis hierárquicos diferentes.

**Indicação de Livro**



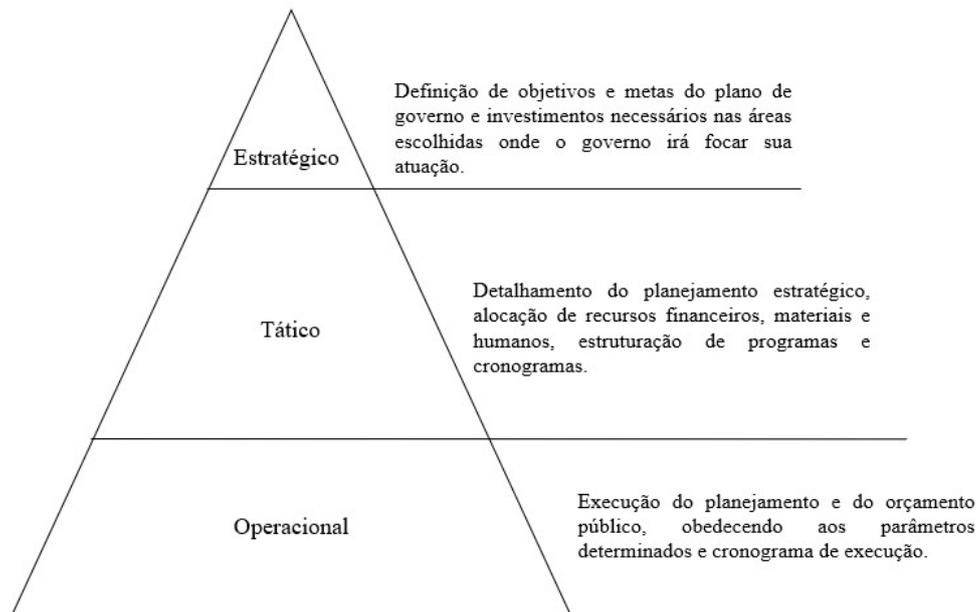
MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford University Press, 2008.

Um livro bastante rico em detalhes sobre a construção de conceitos e aplicações de políticas públicas. Um obra para quem deseja aprofundamento sobre o tema.

Na cúpula estratégica, os governos definem seus objetivos e metas de política que pretendem alcançar e nas áreas que desejam atuar, segundo o plano de governo. De acordo com que esses planos, os objetivos são divididos e organizados para o nível tático, onde ocorre o conjunto de decisões intermediárias que vão transformando o plano estratégico em ações de políticas concretas.

No nível operacional, a estrutura física administrativa é voltada para a consecução do direcionamento dos níveis superiores onde existem os departamentos governamentais e as operações do dia a dia. Sem uma operação eficiente, o planejamento, juntamente com os recursos envolvidos, pode fracassar em seu papel de gerar melhoria na qualidade de vida da população. O processo, desde o planejamento até a execução de políticas públicas, tem funções específicas conforme o nível em que se encontra, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1: Níveis do processo das políticas públicas



Fonte: adaptado de Wilson (2006, p. 78).

Com o planejamento estratégico das políticas públicas norteando a distribuição orçamentária de recursos e definindo as ações de governos, o restante dos níveis irão auxiliar a concretização da organização dos investimentos. O delineamento processual onde as políticas públicas precisam percorrer pode dar um sentido e segurança para um planejamento estratégico mais eficiente e eficaz, porém, pode atuar, também, de forma limitadora ao planejamento estratégico quando as políticas públicas não são criadas de forma integralizada.

De Toni (2014) aponta para o alto grau de generalidade entre o desenvolvimento do planejamento estratégico e a ausência de hierarquia de prioridades como fatores incapacitantes para a eficácia de um planejamento estratégico que ocorre nos níveis tático e operacional.

Embora o detalhamento entre níveis do processo de desenho e execução de políticas públicas sirva para uma análise minuciosa dos diferentes papéis exercidos por agentes específicos, uma abordagem conceitual de política pública pode exigir uma visão mais holística envolvendo o reconhecimento de campos de conhecimentos e suas participações nos níveis do processo. Para Souza e Selva (2006, p. 66), pode-se resumir todo o processo “como o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e quando necessário, propor mudanças no rumo dessas ações”.

Portanto, para analisar as ações de governo, é necessário que em cada nível do processo de construção de políticas públicas tenha a participação de diferentes áreas de conhecimento, como sociologia, economia, estatística, administração, psicologia, entre outras.

Como um campo multidisciplinar, o estudo de políticas públicas pode adotar perspectivas distintas e confrontação de diferentes visões sobre as ações de governo. Por conseguinte, pode-se adotar como uma definição de políticas públicas a representação de todas as ações, objetivos e posicionamentos de governos sobre questões específicas, as ações e medidas que tomam, ou quando deixam de tomar, para implementá-las, e as explicações e o posicionamento ideológico que a gestão pública adota como princípios norteadores para tomada de decisões (Allison, 2006; Cottle, 1998; De Toni, 2014; Januzzi, 2002; Mandelson; Liddle, 2006; Page, 2006; Rua, 2014; Sidney, 2017; Souza; Selva, 2006; Wilson, 2006).

## **QUESTÕES DE REVISÃO**

1. Defina o que são políticas públicas e explique a importância desse conceito na compreensão da gestão e prestação de serviços públicos.
2. Como as políticas públicas influenciam a forma como os serviços são planejados, financiados e entregues à população?
3. Identifique e discuta três desafios significativos enfrentados na prestação de serviços públicos atualmente. Como esses desafios impactam a qualidade, acessibilidade e eficiência dos serviços? Que estratégias podem ser adotadas para superar esses desafios?

# CAPÍTULO 2

---

## PROCESSOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Metas do Capítulo:

- Compreender os Elementos dos Processos das Políticas Públicas
- Analisar os Fatores que Influenciam os Processos das Políticas Públicas
- Refletir sobre os níveis de processos das Políticas Públicas
- Entender a importância da Policy Arena na construção de Políticas Públicas.

As ações de governo podem refletir uma variedade de ideologias, mesmo sem necessariamente ser o intento proposto. Tais ideologias podem ser desenvolvidas em forma de ações, programas e pronunciamentos de um dado governo em um tempo específico. As origens das políticas públicas são diversas e o meio em que elas se tornam práticas são variadas e circunstanciais (Cottle, 1998; Januzzi, 2002).

Uma das muitas formas em que políticas públicas podem surgir é a exposição dos gestores públicos aos tópicos de interesse coletivo em um dado momento. Seja por uma necessidade de um segmento da população ou não, certas políticas públicas nascem da carência de ações governamentais em relação a questões já debatidas ou da urgência de uma situação que tenha ocorrido e que necessite de pronta resposta (Paludo; Procopiuck, 2011).

Uma questão pode estar latente em uma sociedade ao ponto de mover a administração pública a fomentar ações abordando o tema ou ocultando-o. Em outra situação, os gestores podem ter previamente uma agenda de ações que independe da opinião pública, transformando suas visões de governo em atitudes e programas governamentais. Contudo, agendas tendem a gerar conflito com o interesse de certos segmentos da sociedade, que podem fazer com que a política pública seja retirada de sua atuação (Page, 2006).

Portanto, como as políticas públicas podem se originar de cenários complexos e com vários agentes envolvidos, é necessário o fomento de ideias e temas diferentes que formem a sua base de elaboração. Nesse aspecto, em países com governo democrático, as políticas públicas encontram um cenário com uma variedade maior de agentes influenciadores, mediadores e executores (Sidney, 2017).

A multiplicidade de fontes de políticas públicas tende a ser mais rica em países cujas formas de administração incluem a participação da população na sugestão e formulação de ações governamentais. As fontes de políticas públicas em países com sistema republicano presidencialista podem existir mediante leis criadas e votadas pelo Poder Legislativo, através de ações e programas do Poder Executivo ou ainda através de decisões e controle de aplicação de leis do Poder Judiciário.

Em governos republicanos parlamentaristas, o poder decisório é mais diluído, porém, a forma de atuação na criação de leis e execução de programa de governos não diferencia muito do sistema presidencialista. A fonte de políticas públicas irá diferenciar com maior acentuação em nações com regimes autoritários, onde não é possível ter uma metodologia única pautada em concordância com a população (Wilson, 2006).

Dentro das esferas de governo, dos poderes e na forma de estruturação dos Estados, as fontes das políticas públicas envolvem diferentes cenários econômicos, sociais, políticos e administrativos, fazendo com que as políticas públicas possam ser vistas como um complexo sistema que envolve diferentes interessados. Assim, vários atores irão interagir dentro do sistema de desenvolvimento de políticas públicas, como a classe política, grupos sociais, a mídia, grupos econômicos, nações estrangeiras, entre outros, cada agente participativo buscando influenciar os resultados e efeitos que as ações de governo podem ter (Mandelson; Liddle, 2006).

Pelo forte impacto na sociedade e na economia, os agentes integrantes do sistema estão em constante conflito para ter suas necessidades atendidas, necessitando intermediação e acomodação de conflitos para que as políticas públicas possam atender ao máximo de interesses. A esse processo de intermediação de conflitos se dá o nome de Policy Arena, um termo utilizado para descrever a negociação de interesses a serem contemplados. Frey (2000) aponta que:

A concepção da Policy Arena parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. Os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político. O modelo da Policy Arena refere-se, portanto, aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais, podem ser distinguidas de acordo com o seu caráter distributivo, redistributivo e regulatório ou constitutivo. (Frey, 2000, p. 223)

Portanto, como um processo sistemático de consenso e conflito, a Policy Arena se torna fundamental na formulação das ações governamentais a serem implementadas. Um consenso só é obtido quando agentes participantes do processo de formulação buscam uma estratégia de ganho mútuo e a construção de um consenso deve valorizar a negociação, buscando benefícios para as partes envolvidas. Esse processo requer a intermediação de pessoas e instituições neutras que saibam usar técnicas de facilitação e mediação para gerar acordos que atendam aos interesses de todas as partes interessadas. O risco ocorre quando pessoas que não estão preparadas para exercer o papel de mediador ou quando o processo na Policy Arena não envolve alguém interessado em desenvolver a mediação (Susskind, 2006).

Embora o intuito do desenvolvimento de políticas públicas seja o fomento do bem-estar geral da sociedade, as políticas públicas são resultantes de grandes debates e acomodação de objetivos e necessidades. Abordagens mais participativas e colaborativas para a formulação de políticas públicas devem ser construídas em torno de um modelo de negociação de ganhos mútuos. Esse exercício democrático tem um impacto positivo na le-

gitimidade de um governo e reduz atritos com segmentos sociais e políticos (Souza; Selva, 2006; Susskind, 2006).

A participação dos diversos agentes que compõem o debate precisa obedecer a elementos cruciais no processo de construção das políticas públicas, visto que quanto maior a diversidade de ideias e necessidades, mais complexa será a negociação, assim como haverá a necessidade de instrumentos mediadores eficientes. O diálogo aberto é um sinal saudável de um governo democrático, contudo, o diálogo irá ser fortemente influenciado por valores pessoais e culturais. A compreensão de que esses elementos influenciadores fazem parte da Policy Arena e que precisam ser abordados também, trará maior sucesso na acomodação das necessidades (Frey, 2000).

## QUESTÕES DE REVISÃO

1. Identifique e explique três fatores que podem influenciar os processos das políticas públicas. Como esses fatores podem moldar as agendas políticas, as decisões de políticas e os resultados alcançados?
2. Analise como o contexto político e institucional de um país pode influenciar os processos das políticas públicas. Quais são as principais características do contexto político e institucional que podem facilitar ou dificultar a formulação e implementação de políticas públicas? Como os gestores públicos podem lidar com esses desafios?
3. Explique o conceito de “Policy Arena” e sua importância para o entendimento dos processos das políticas públicas. Como a noção de arena política pode ajudar a compreender a dinâmica dos debates, negociações e tomadas de decisão que ocorrem em torno das políticas públicas? Dê exemplos de arenas políticas específicas e discuta seu impacto na formulação e implementação de políticas.

# CAPÍTULO 3

---

## TIPOLOGIA E CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Metas do Capítulo:

- Compreender os Processos de Formulação de Políticas Públicas
- Analisar os Modelos de Policy Cycle
- Refletir sobre a Influência dos Atores na Policy Arena
- Avaliar a Flexibilidade e Complexidade dos Processos de Formulação de Políticas Públicas.

Uma vez determinado o tema e a área onde a política pública será desenvolvida, vários processos e estágios irão compor a forma, a abrangência e o público-alvo das ações governamentais. Uma vez que o estágio de formulação é superado, outras etapas são requeridas e necessárias para que a política se transforme em uma ação ou serviço público (Souza; Selva, 2006).

A formulação de políticas é um campo multidisciplinar em constante construção e os estudos na área promovem um constante desenvolvimento conceitual e aprimoração da prática. Todo o processo no *Policy Arena* não é imune a interferência de atores com uma agenda de interesse e influência dentro do processo de desenvolvimento de políticas públicas. Contudo, por obedecer a estágios distintos, a metodologia de criação e implementação de políticas públicas obedece a uma ordem lógica e formal. O *Policy Cycle* é o termo utilizado para descrever as fases e ciclos que descrevem a ordem formal de transformação das políticas públicas em ações concretas e serviços (Everett, 2003; Souza; Selva, 2006).

Para Bridgman e Davis (2000), o *Policy Cycle* possui os seguintes estágios:

- 1) **Identificação do problema:** fase em que questões que precisam ser abordadas são trazidas para debate no *Policy Arena*;
- 2) **Análise da política pública:** fase em que o corpo técnico da instituição responsável pela formalização de projetos de políticas públicas analisa a viabilidade técnica e prática das ações propostas;
- 3) **Instrumentos políticos:** formas de atuação do governo para incentivar ou coibir ações por parte da população; nesta fase é levantada quais instrumentos políticos serão necessários para o sucesso da política pública;
- 4) **Consulta:** fase em que a política pública pode ser colocada à consulta pública em busca de apoio e feedback da população;
- 5) **Coordenação:** quando ocorre o levantamento dos recursos humanos, técnicos, financeiros e materiais necessários para o desenvolvimento das ações propostas;
- 6) **Decisão:** quando são tomadas decisões finais para implementação;
- 7) **Implementação e avaliação:** as fases finais, quando a política pública é transformada em ação concreta e, após um período de aplicação, é avaliada por diferentes atores para correção, adaptação ou eliminação.

O processo pode não obedecer a ordem proposta, contudo, faz parte de um planejamento circular em constante aperfeiçoamento e, convém ressaltar que o *Policy Cycle* é influenciado pelo contexto político e social em que está inserido.

Para Frey (2000), as fases de desenvolvimento de políticas públicas estão divididas nas seguintes etapas:

- 1) **Percepção e definição de problemas:** envolve os procedimentos perceptivos entre as demandas e necessidades de uma população, e quais serão abordadas através do desenvolvimento de uma política pública;
- 2) **Agenda setting:** ocorre a escolha dos temas que irão ser submetidos ao processo político;
- 3) **Elaboração de programas e de decisão:** construção de alternativas e possíveis ações a serem adotadas para execução da política pública e o sucesso na satisfação da necessi-

dade da demanda;

- 4) **Implementação de políticas:** fase da execução do programa decidido e implementação das ações planejadas na fase anterior;
- 5) **Avaliação e correção da ação:** estudo da implementação após um período e avaliação dos impactos e sucesso no atendimento do objetivo central da política pública; caso seja necessário, a política sofre alterações de acordo com o feedback recebido.

O processo de formulação e desenvolvimento de uma política pública não obedece, necessariamente, a um processo linear ou cíclico com uma ordem clara. Porém certos princípios estão presentes em essência nos mais diversos contextos.

Para Secchi (2014), a construção de políticas públicas obedece a seis estágios:

- 1) **Escolha da agenda:** identificação dos temas que precisam ser abordados pelo governo;
- 2) **Formulação da política:** levantamento das ações necessárias, recursos, estudos de viabilidade e impactos sociais das ações e serviços a serem criados;
- 3) **Legitimação:** busca pelo apoio das classes interessadas da sociedade no projeto de política pública para assegurar o suporte político;
- 4) **Implementação:** execução da política aprovada, aonde o planejamento se transforma em serviço ou ação;
- 5) **Avaliação:** estudo e avaliação do impacto da política de acordo com os objetivos traçados;
- 6) **Manutenção, sucessão ou rescisão da política:** fase de avaliação do feedback obtido e decisão sobre aprimoramento das ações ou cancelamento da política, caso seja pertinente.

Embora diferentes estudiosos apontem estágios, etapas e fases diferentes no processo de construção de políticas públicas, pode-se percorrer caminhos distintos. Inclusive, pode haver abstenção de um posicionamento do Estado, o que, segundo Gasparini (2017), não significa um fato nulo ou vazio de intenção, já que a inexistência de uma política ou serviço público necessário à qualidade de vida da população pode demonstrar um posicionamento intencional e uma política de governo.

Embora não exista uma padronização taxativa dos estágios que formam a *Policy Cycle*, é possível interpretar quais fases estão presentes na visão dos autores pesquisados (Bridgman; Davis, 2000; Everett, 2003; Frey, 2000; Gasparini, 2017; Secchi, 2014; Souza; Selva, 2006):

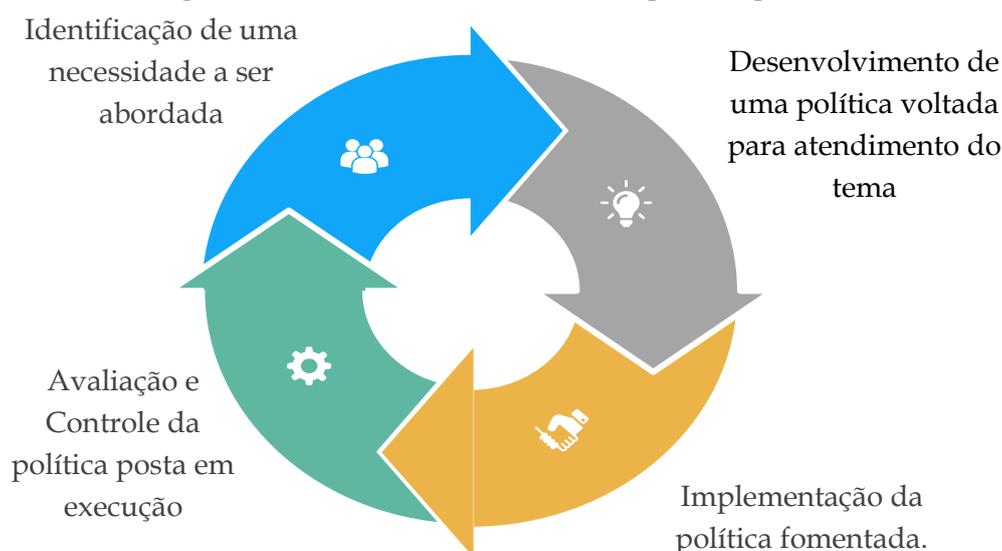
- 1) **Identificação de uma necessidade a ser abordada** - corresponde a um dado momento em que um tema surge com a necessidade de ser tratado com uma política nova, adequação ou reformulação de uma política existente;
- 2) **Desenvolvimento de uma política voltada ao tema identificado** - uma vez decidido a questão a ser abordada, são desenvolvidos projetos, leis e/ou programas contendo os recursos necessários para colocar em prática a política fomentada;
- 3) **Implementação da política pública** - a política se torna concreta através da execução de orçamento público, posicionamento ou prestação de serviços públicos;
- 4) **Avaliação e controle da política executada** - a atividade de controle deve ocorrer em todas as fases, contudo, em um momento específico, as atividades de auditoria e análise são aprofundadas, buscando mensurar a eficácia da política e seus impactos, para que, se necessário, haja reformulação ou até extinção da política.

As políticas públicas obedecem a um contexto específico onde são criadas e devem ser acompanhadas através de avaliações daqueles que usufruem e que são impactados por elas de forma direta e indireta. Uma vez que o contexto é alterado, uma política pública também deve ser modificada ou extinta, caso seu objetivo perca a essência (Secchi, 2014).

Conforme consta na Figura 2, o ciclo representa um processo contínuo que é iniciado na identificação de uma necessidade a ser abordada e, após o desenvolvimento e implementação, deve ser avaliado de acordo com os seus objetivos e o impacto que a política teve na qualidade de vida da população. Caso seja identificada a ineficácia da política, esse ciclo então pode ser interrompido com a extinção da política pública (Secchi, 2014).

A importância da divisão e caracterização das fases que formam um *Policy Cycle*, conforme demonstrado na Figura 2, reside no controle da gestão dos governos quando desenvolvem políticas públicas. Ao discriminar as fases e contextualizá-las, os gestores desenvolvem um senso de análise que pode impactar no sucesso de uma política pública (Cairney, 2019).

**Figura 1:** Fases abordadas de fomento de políticas públicas



Fonte: adaptado de Cairney (2019, p. 64) e Secchi (2012).

Uma vez que as políticas públicas são fomentadas e implementadas, a forma com que os governos operam traz um impacto concreto na vida da população.

As políticas que são transformadas em serviços públicos, são planejadas para promover uma melhoria na qualidade de vida da população. Quando as políticas públicas estão na fase da execução, a população tem o resultado do processo do *Policy Cycle* enquanto é impactada pelas políticas materializadas em serviço público (Rua, 2014).

## QUESTÕES DE REVISÃO

- 1) Explique os principais estágios, conforme sua opinião, envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, conforme os diferentes autores. Qual é a importância de cada etapa, dos estágios escolhidos, para a transformação de uma necessidade identificada em ações governamentais concretas? Dê exemplos de políticas públicas que ilustrem cada uma dessas etapas.
- 2) Compare e contraste os modelos de *Policy Cycle* propostos por Bridgman e Davis, Frey e Secchi. Quais são as semelhanças e diferenças entre esses modelos em termos de fases e estágios? Como esses modelos ajudam a entender e visualizar o processo de formulação e desenvolvimento de políticas públicas? Dê exemplos concretos para ilustrar sua análise.
- 3) Analise como diferentes atores com interesses e agendas distintas influenciam o processo de formulação de políticas públicas na *Policy Arena*.



# CAPÍTULO 4

---

## SERVIÇOS PÚBLICOS NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Metas do Capítulo:

- Compreender as diferentes formas de participação do cidadão na formulação e consumo de serviços públicos, considerando a divisão da administração pública em esferas federal, estadual e municipal no Brasil.
- Compreender a distribuição de competências na prestação de serviços públicos entre os diferentes níveis de governo no Brasil.
- Compreender a importância dos consórcios públicos na oferta de serviços públicos.

O desenvolvimento conceitual sobre prestação de serviços públicos de forma democrática envolve reformas que sejam inclusivas e que tratem a população como consumidores, clientes e formuladores de políticas públicas. Porém, como a administração pública no Brasil é dividida em três esferas de governo (administração federal, estadual e municipal), a maneira que o cidadão irá participar na formulação e consumo do serviço público será distinta. Embora todas as esferas de governo interajam de forma direta com a população, é a administração municipal que está na linha de frente na prestação de serviços básicos (Meirelles, 2006).

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) apresenta em seu artigo 175 um fundamento genérico sobre serviços públicos no Brasil:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - Regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - Os direitos do usuário;

III - Política tarifária;

IV - A obrigação de manter serviço adequado.

Pela Carta Magna, é possível entender que, no Brasil, os serviços públicos são de responsabilidade da administração pública das três esferas, que podem atuar na prestação de forma direta ou indiretamente, através da delegação da atuação para organizações privadas, porém, a administração pública continua com a titularidade e responsabilização pelos impactos e qualidade dos serviços prestados (Fadel; Regis Filho, 2009).

A delegação de serviços públicos pode ocorrer mediante a existência de interesse por parte da iniciativa privada em explorar a atividade mediante remuneração, seja por parte do usuário ou através do financiamento do próprio poder público titular do serviço. Desta forma, a prestação do serviço continua sendo feita de forma indireta pela administração pública, uma vez que a delegação pode ser extinta e o ente público pode retornar o exercício direto da atividade (Cortes, 2011).

No Brasil, as políticas públicas que visam suprir as necessidades básicas da população são classificadas como serviço público essencial, já que são serviços indispensáveis à sobrevivência humana. A Lei nº 7.783/1989 tipifica os serviços públicos prestados nas áreas de saúde, segurança, transporte e saneamento básico como essenciais. Esse conjunto

de atividades se torna fundamental para melhoria de vida da população e deve ser disponibilizado a todo cidadão (Chavez, 2006).

Dentro do arcabouço legislativo brasileiro, o autor Hely Meirelles conceitua serviço público como “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado” (Meirelles, 2006, p. 329).

Para Di Pietro (2019, p. 93), o serviço público é “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer as necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”. A autora ainda afirma que estão inseridas nos serviços essenciais as atividades internas administrativas voltadas ao atendimento ao público.

Dada essa diversidade, Alexandrino e Paulo (2008) classificam os serviços públicos no Brasil segundo seus objetivos principais. A classificação é ilustrada no Quadro 2.

**Quadro 2:** Classificação dos serviços públicos

<b>Classificação</b>	<b>Definição</b>	<b>Exemplos</b>
Serviços Gerais ou Indivisíveis	Serviços prestados para toda a coletividade sem distinção ou forma de determinar os usuários.	Iluminação de ruas e limpeza urbana.
Serviços Individuais ou Divisíveis	Serviços prestados para usuários determinados, com capacidade de identificar os beneficiários	Coleta domiciliar de lixo, fornecimento de água, energia e gás.
Serviços Delegáveis	Serviços que podem ser prestados diretamente pelo governo ou indiretamente através da delegação a organizações privadas para exploração econômica.	Serviços de telefonia, transporte coletivo e transporte rodoviário de passageiros.
Serviços Indelegáveis	Serviços que só podem ser prestados pelo Poder Público de forma centralizada e direta por envolver atributos específicos à administração pública, como o Poder de Polícia e de Império.	Serviços que envolvem defesa nacional, segurança interna, fiscalização de atividades.
Serviços Administrativos	Serviços que envolvem atividades internas administrativa dos entes públicos que apesar de não atingir diretamente os usuários, existem um benefício indireto por parte da coletividade.	Atividades administrativas como procedimentos que envolvem planejamento, organização, direção e controle nos órgãos públicos.
Serviços Sociais	Serviços de prestação obrigatória por parte do governo de acordo com as atividades descritas no art. 6 da CF 88.	Serviços de saúde, educação e assistência social.
Serviços Econômicos	Serviços públicos que envolvem a participação do Estado em atividades econômicas com a possibilidade de obtenção de lucro.	Fornecimento de energia, telefonia e gás.

Fonte: adaptado de Alexandrino e Paulo (2008, p. 714).

Por não existir uma classificação oficial dos tipos de serviços públicos prestados, autores consagrados da área de Direito Administrativo podem adotar nomenclaturas distintas, e o mesmo serviço público pode ser inserido em duas ou mais classificações. A importância reside principalmente na possibilidade e forma de mensurar o impacto e a qualidade dos serviços prestados com indicadores objetivos e subjetivos.

Embora o governo federal, estados e municípios prestem serviços públicos entre todas as classificações, existem serviços que a Constituição Federal de 1988 atribuiu apenas a certas esferas da administração pública. A Carta Magna distribuiu as competências para a prestação de serviços públicos de acordo com a predominância de interesse em relação a matéria observada. Portanto, nos assuntos de interesse nacional, cabe à União a competência de atuação, enquanto em aspectos que envolvem interesses regionais e locais, a Constituição atribui a responsabilidade às esferas estaduais e municipais (Meirelles, 2006).

Por esse critério, se a natureza de um serviço é predominantemente geral, então será de competência da União, caso o interesse predominante seja regional, caberá aos estados a responsabilidade principal. Se o interesse predominante for local, a competência será atribuída aos municípios (Barroso, 2017).

Seguindo o princípio do interesse predominante, o artigo 21 da Constituição Federal de 1988 delegou à União a competência de manter o serviço postal, explorar os serviços de telecomunicações, os serviços de radiodifusão, os serviços e instalações de energia elétrica, navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária, serviços de transporte ferroviário, aquaviário, rodoviário interestadual e internacional de passageiros, execução de serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, entre outros serviços.

No artigo 22, a Constituição atribui à União, ainda, o poder de legislar privativamente sobre várias matérias específicas, como águas, energia, informática, telecomunicações, radiodifusão, seguridade social serviço postal, transportes, entre outros aspectos (Alexandrino; Paulo, 2008).

Por não ter deixado de forma clara e direta as competências atribuídas aos estados, a Constituição apontou como responsabilidade no artigo 25, além da exploração do gás canalizado, a delimitação de regiões geográficas (aquelas que não lhes sejam vedadas pela Constituição), a chamada competência remanescente ou residual (Alexandrino; Paulo, 2008).

Sob a esfera municipal, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) define, em seu artigo 30:

- I - Legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - Criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;

V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A Constituição Federal ainda atribui aos municípios, no artigo 182, a responsabilidade do desenvolvimento urbano atrelado ao bem-estar da população:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Brasil, 1988)

Portanto, os serviços públicos de interesse local devem ser prestados predominantemente pelos municípios. Alexandrino e Paulo (2008) trazem um típico exemplo ao adotar o serviço de transporte público. Caso esse serviço seja feito dentro do município, será de interesse local e competência do município onde o serviço opera. Porém, se o transporte for entre diferentes municípios, o interesse será regional e, conseqüentemente, de competência dos estados. Se o transporte for entre estados e nações, a competência é federal. Sendo assim, a competência pelos serviços públicos, em geral, irá obedecer ao princípio da predominância do interesse.

Existe ainda a competência administrativa comum, onde a União, estados, Distrito Federal e municípios atuam paralelamente na gestão de serviços públicos, sem hierarquia ou relação de subordinação. Segundo a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), dentre os serviços públicos prestados pelos municípios paralelamente com a União, estados e Distrito Federal, estão:

- cuidar da saúde e assistência pública, de proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- proteção de documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Na esfera municipal, os serviços podem ser prestados de forma centralizada pela administração direta, ou descentralizada, quando é prestado por outros agentes delegados, podendo também ser prestados de forma concomitante com outras esferas da administração pública. A importância de saber a competência da prestação do serviço reside na responsabilização dos seus impactos e mensuração da sua satisfação de acordo com indicadores apropriados. Contudo, serviços públicos relacionados à saúde, educação, meio ambiente e saneamento básico são prestados de forma concomitante ou através de subsídios e financiamentos, o que torna a prestação e a responsabilidade pelo serviço, por vezes, indistintos para a população (Cortes, 2011).

Outra opção utilizada na administração pública é a modalidade de consórcios públicos municipais, como forma de fortalecimento dos entes públicos na prestação de serviços regionais. Um caminho estratégico de cooperação intergovernamental que busca o compartilhamento de custos para promoção de serviços de forma mais abrangente e dinâmica (Machado; Andrade, 2014).

Essa modalidade de associação entre diferentes entes públicos foi regulamentada através da Lei dos Consórcios nº 11.107/2005 (Brasil, 2005), que tem por objetivo a simplificação dos custos através de rateio e aumento da cobertura e qualidade dos bens adquiridos e dos serviços prestados. Sob o aspecto estratégico, os consórcios públicos promoveram uma evolução na administração pública como instrumento de cooperação do sistema federalista no Brasil (Neves; Rosa; Gasparetto, 2020).

A forma de organização dos entes governamentais pode acontecer em dois tipos de consórcio público, segundo a Lei nº 11.107/2005 (Brasil, 2005):

- 1) **consórcio público de direito público** – representando uma associação pública que integra a administração indireta das entidades que compõem o consórcio;
- 2) **consórcio público de direito privado** – representando uma organização entre entes públicos, nesta modalidade, a organização geralmente atua de forma econômica no mercado.

Para conferir competitividade perante as demais empresas privadas atuantes, o consórcio é regido por leis de direito civil e deve obedecer a alguns regimentos do direito público, como realização de licitações, celebração de contrato administrativo, admissão de pessoal e prestação de contas.

Como forma de ampliar e tornar serviços públicos mais dinâmicos, os consórcios podem ser formados por entes federados da mesma ou de diferentes esferas. Esse sistema permite uma cooperação entre União, estados e municípios, ou somente estado e municípios. Contudo, grande parte dos consórcios criados no Brasil é representado por organizações de municípios, geralmente pertencentes a um mesmo estado, uma vez que a Lei nº 11.107/2005 não permite consórcios públicos entre municípios de estados diferentes (Machado; Andrade, 2014).

O Decreto nº 6.017/2007 surge para regulamentar a Lei nº 11.107/2005 e trouxe como definição de consórcio público, em seu artigo 2:

Consórcio Público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (BRASIL, 2007)

Ainda segundo o Decreto nº 6.017/2007 (BRASIL, 2007), os objetivos de ações de cooperação entre entes governamentais em consórcio podem incluir:

- I - a gestão associada de serviços públicos;
- II - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;
- III - o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;
- IV - a produção de informações ou de estudos técnicos;
- V - a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;
- VI - a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;
- VII - o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;
- VIII - o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;
- IX - a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;
- X - o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1º, inciso V, da Lei no 9.717, de 1998;
- XI - o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;
- XII - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e
- XIII - o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

Portanto, a legislação permite variadas formas de associação para que entes públicos possam formar consórcios para simplificar e tornar mais eficiente a prestação de serviços públicos. Segundo um levantamento feito pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), em 2021 existiam cerca de 601 consórcios públicos no Brasil; dentre os serviços públicos ofertados, a área de saúde era a que concentrava a maior parte dos arranjos inter-governamentais, conforme apresentado na Tabela 1.

**Tabela 1:** Áreas de atuação dos consórcios públicos no Brasil

Área	Quantidade	Percentual
Saúde	274	55,80%
Meio Ambiente	172	35,00%
Resíduos Sólidos	139	28,30%
Infraestrutura	119	24,20%
Saneamento - Água	94	19,10%
Agricultura	92	18,70%
Turismo	85	17,30%
Assistência Social	81	16,50%
Educação	80	16,30%
Cultura	74	15,10%
Saneamento - Esgoto	72	14,70%
Planejamento Urbano	70	14,30%
Projetos - Elaboração	70	14,30%
Projetos Captação de Recursos	67	13,60%
Iluminação Pública/Energia	62	12,60%
Mobilidade	54	11,00%
Segurança Alimentar	54	11,00%
Habitação	51	10,40%
Outros	41	8,40%
Defesa Civil	39	7,90%
Trânsito	33	6,70%
Previdência	13	2,60%
Administração Tributária	12	2,40%
Contabilidade	7	1,40%
Assessoria Jurídica	4	0,80%

Fonte: adaptado de Confederação Nacional dos Municípios (2018).

Alguns consórcios operam em mais de uma área, sendo assim chamados de multifinalitários, ou podem operar focados em apenas uma única área, sendo classificados, então, como finalitários. Conforme demonstrado na Tabela 1, as quatro maiores áreas de atuação estão relacionadas à saúde, meio ambiente, resíduos sólidos e infraestrutura. A oferta de serviços públicos integrados de forma regional é uma estratégia viável, mas os consórcios públicos precisam atuar de forma integrada entre os municípios participantes para o forta-

lecimento de parcerias. A cooperação é uma opção de melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados, uma vez que os entes podem potencializar as suas capacidades técnicas, financeiras e operacionais e, conseqüentemente, aumentar o impacto positivo dos serviços públicos (Neves; Rosa; Gasparetto, 2020).

Como forma de concretização das políticas públicas, os serviços públicos prestados de forma direta por um ente governamental ou através de parcerias intergovernamental permitem a construção de ações de planejamento e execução com o intuito de melhorar a vida da população. Portanto, os serviços públicos podem refletir um conjunto de ações de um governo que visa o suprimento das necessidades essenciais da população (Van Den Bosch; Cantillon, 2006).

## QUESTÕES DE REVISÃO

- 1) Explique como os consórcios públicos podem contribuir para a oferta de serviços públicos integrados de forma regional. Quais são os benefícios de se adotar essa estratégia? Como a cooperação entre os municípios participantes pode fortalecer as parcerias e potencializar os recursos técnicos, financeiros e operacionais para melhorar a qualidade dos serviços públicos?
- 2) Discuta a distribuição de competências na prestação de serviços públicos entre os diferentes níveis de governo no Brasil, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Destaque as responsabilidades dos municípios, estados e União na oferta de serviços públicos e analise como essa distribuição de competências impacta a eficácia e responsabilidade na entrega desses serviços à população. Como essa compreensão pode contribuir para uma gestão mais eficiente e transparente dos serviços públicos?



# CAPÍTULO 5

## NOVA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Metas do Capítulo:

- Compreender os Princípios da Administração Pública e da Administração Pública Gerencial.
- Analisar as Perspectivas sobre o Papel do Cidadão na Administração Pública.
- Explorar o Conceito de Governança Democrática na Administração Pública.
- Analisar os Desafios e Possibilidades da Implementação do Novo Serviço Público.

A prestação de serviços públicos tem sua origem no atendimento das necessidades dos cidadãos e na promoção do bem-estar da população. Diferentemente do setor privado, que tem como objetivo principal a remuneração dos seus acionistas, os princípios da administração pública apontam para o bem comum, o interesse público acima do individual. Na década de 1990, surgiu uma escola mundial de gestão na administração pública com ênfase na gestão baseada em preceitos da administração de empresas, a administração pública gerencial (Farah, 2011).

Os gestores públicos foram incentivados a adotar modelos e práticas de empresas como referência para uma administração pública moderna e voltada para atender a população como os prestadores de serviço no setor privado atendem aos seus clientes. A mudança na forma de reconhecimento da população como clientes foi uma evolução da escola burocrática de administração pública, que tinha a visão da população como financiadores do serviço e da estrutura administrativa (Pereira; Spink, 2015).

A administração pública gerencial foi uma tentativa de inserir qualidade aos serviços prestados à população, o abandono de um ideal burocrático, onde o cidadão era visto apenas como uma fonte de arrecadação, para se tornar o motivo e o público-alvo das políticas, programas e serviços públicos (Pereira; Spink, 2015).

Contudo, para Denhardt e Denhardt (2015), a visão de que as entidades públicas possuem clientes distorce a razão principal da gestão pública, que não deve servir a clientes, mas aos cidadãos em geral. A diferença reside em construções conceituais, onde o cliente recebe a prestação de serviço mediante um pagamento e a instituição prestadora tem o intuito de aferição de lucro proveniente da exploração econômica do serviço. Esse aspecto não deixa claro o papel da população que não tem condições financeiras, porém, precisa dos serviços.

Portanto, somado às características da administração pública gerencial, deve-se atribuir um modelo de administração de governança democrática. A forma de gestão administrativa democrática visa reconectar os serviços e servidores ao bem-estar social de uma nação, independente de remuneração e financiamento dos serviços públicos. A governança democrática tem a percepção do cidadão como cliente, formulador e controlador dos serviços públicos. Esta ampliação de ações e serviços só pode ser alcançada quando a população de diversos segmentos participa da formulação de políticas públicas, gestão do orçamento e prestação do serviço público (Osborne, 2018).

Esta forma de administração de governança democrática é chamada de “novo serviço público”, onde o papel do prestador de serviço é repensado sob o parâmetro do impacto

que o serviço tem na vida da população. Os aspectos de eficiência administrativa são substituídos pelo propósito de quanto os serviços prestados contribuíram para a propagação do bem-estar da sociedade. O ponto central da gestão pública não está fixado nos recursos arrecadados e gastos para promoção de uma administração de orçamento superavitário, mas no que é mais valioso para uma nação: o bem comum da sua população. Esta é a essência de governos democráticos e deve ser o foco de uma gestão pública direcionada aos serviços públicos que tenham impacto positivo no bem-estar social (Denhardt; Denhardt, 2015).

Contudo, a prática do novo serviço público não deve ser entendida como uma forma irresponsável de gestão dos recursos públicos. A administração pública existe na divisa do que é a ciência da administração e a política, duas forças que muitas vezes se tornam antagônicas na prestação e avaliação de serviços públicos, uma vez que questões e valores administrativos não tem necessariamente o mesmo peso quando se envolve questões políticas. Portanto, a prestação de serviços públicos sofre impacto desses dois grandes fatores, uma vez que a política deve direcionar o rumo de um governo e a administração deve efetuar-la (Rayner et al., 2011).

São nos aspectos intrínsecos, porém, onde a gestão política se torna, em muitas ocasiões, opositora dos princípios da administração, assim, os aspectos avaliativos de uma boa prestação de serviço público terão um conjunto de valores próprios segundo a abordagem que se observa: política ou administrativa. Para Osborne (2018), alguns fatores separam a forma de prestar serviços na gestão pública anterior e na nova prestação de serviços na administração pública, conforme simplificado no Quadro 3.

**Quadro 3:** Comparativo prestação de serviços públicos

<b>Prestação de serviços públicos anterior</b>	<b>Novo modelo de prestação de serviços públicos</b>
Políticas Públicas e gestão pública voltados para o cumprimento de metas baseadas em objetivos específicos	Políticas públicas voltadas para cumprimento de indicadores com maior amplitude de mensuração.
Administradores com papel limitado na formulação e desenvolvimento de políticas públicas.	Administradores com papel mais amplo desde a identificação de temas.
Prestação de serviços voltados a consecução de orçamento e metas estabelecidas anteriormente.	Serviços Públicos focados em promover o bem-estar social.
Prestação de serviços delegados a organizações burocráticas e conhecimento especializado em gestão.	Novas formas de administração pública orgânica e com a participação da população.
Principal foco nas organizações públicas está na eficiência e racionalidade.	Foco no bem-estar subjetivo da população.
Papel do administrador público está restrito às funções de planejamento, organização, direção e controle.	Papel do administrador público integrado com o gestor político.

Fonte: Denhardt e Denhardt (2015, p. 51); Osborne (2018, p. 5).

Embora seja necessário ampliar o escopo de prestação de serviços no âmbito da administração pública, a racionalidade e a responsabilidade com os gastos públicos não devem ser descartadas ou negligenciadas. Assim, é importante que o aspecto norteador dos serviços públicos seja, de fato, a população e não apenas o segmento que tem influência e participação no governo. Os serviços devem englobar, também, os segmentos sociais que estão marginalizados. Quando o foco da prestação de serviços está apenas na racionalidade de negócios de empresas, a desigualdade na prestação se evidencia (Bertot, Estevez; Janowski, 2016).

## **QUESTÕES DE REVISÃO**

- 1) Discuta as principais diferenças entre os princípios da administração pública e da administração pública gerencial, conforme apresentado no texto. Como essas diferentes abordagens influenciam a forma como os serviços públicos são prestados e percebidos pela população? Quais são os impactos positivos e negativos da adoção de práticas do setor privado na gestão pública?
- 2) Analise o conceito de governança democrática na administração pública, conforme descrito no texto. Como essa abordagem enfatiza a participação do cidadão na formulação de políticas públicas, gestão do orçamento e prestação de serviços públicos? Quais são os benefícios e desafios associados a essa maior participação da população na governança pública?
- 3) Analise a relação entre administração e política na prestação de serviços públicos, conforme discutido no texto. Como essas duas dimensões muitas vezes se tornam antagônicas na avaliação e implementação de políticas públicas?

# CAPÍTULO 6

---

## AVALIAÇÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Metas do Capítulo:

- Compreender os Princípios e Desafios da Avaliação de Políticas Públicas.
- Identificar as Metodologias de Avaliação de Serviços Públicos.
- Analisar o Papel do Orçamento Público na Avaliação de Serviços Públicos.
- Refletir sobre a Priorização do Bem-Estar Social na Avaliação de Serviços Públicos.

Um governo democrático pode mensurar sua efetividade no desenvolvimento de políticas públicas através das avaliações das suas ações perante a população (Jannuzzi; Carlo, 2018; Reus-Smit, 1999).

Como os serviços públicos são originários de políticas públicas, faz-se necessário analisar aspectos das políticas públicas e a divergência sob o ponto de referência da avaliação. Ao discutir as avaliações de políticas e programas públicos, Arretche, Barreira e Carvalho (2001) apontam para uma falta de coesão em avaliações tratadas de forma objetiva.

Ao analisar quesitos como eficiência, eficácia e efetividade sob a percepção do processo, o gestor poderá qualificar de forma positiva uma política que tenha alcançado, de forma bem-sucedida, os objetivos traçados pelos seus formuladores na fase de planejamento do *Policy Cycle*. Contudo, o tempo entre a formulação e a avaliação da política pública após implementação pode ser longo, ocorrendo várias modificações no decorrer do processo. Consequentemente, os objetivos traçados pelos formuladores originais podem ser diferentes do que se tornou a política ou o programa na fase da avaliação.

Dessa maneira, o foco e os objetivos da avaliação de políticas públicas poderão ser falhos, por levar em consideração conjecturas distintas entre os objetivos traçados no planejamento e possíveis alterações nas ações, uma vez implementadas (Arretche; Barreira; Carvalho, 2001; Ostrom, 1973; Rosen, 1974).

Para as avaliações das políticas que foram transformadas em serviços públicos, o foco do observador, ao avaliar serviços, deve estar na satisfação daqueles que recebem o fruto das políticas e programas públicos. A forma com que a administração pública executa suas políticas deve ser voltada para o atendimento das necessidades da população em geral e, sob esse aspecto, difere da administração privada por sua essência política e universalidade na assistência ao público. Contudo, sob o aspecto da importância na qualidade dos serviços prestados, o fator da avaliação dos serviços se torna fundamental para perpetuação de gestores a frente das organizações (Ostrom, 1973; Rosen, 1974).

Para o planejamento dos serviços públicos, os processos avaliativos são de extrema importância para o controle dos objetivos traçados e possível desenvolvimento de intervenções nas práticas. A avaliação dos serviços públicos também é uma ferramenta de controle orçamentário, tanto de forma quantitativa como qualitativa, quando se busca conhecer a qualidade dos serviços públicos pela percepção dos seus usuários (De Toni, 2014; Smith, 2008).

Portanto, como forma de mensurar resultados e objetivos de planejamento, a avaliação de serviços públicos tem em sua essência o principal objetivo de transformação da administração pública de forma democrática e atualizada com as demandas e novas necessidades que surgem em uma sociedade moderna. Como instrumento de informação, processos avaliativos fornecem segurança e conhecimento aos formuladores de políticas públicas e gestores públicos no impacto que os serviços estão tendo na vida da população (Cunha, 2018; Ostrom, 1973; Smith, 2008; Souza; Selva, 2006).

O processo avaliativo de serviços públicos apresenta metodologias distintas que podem ser classificadas de acordo com critérios atrelados ao agente avaliador, tempo e natureza (Cohen; Franco, 2004; Cotta, 1998; Cunha, 2018). Segundo esses autores, as avaliações podem ser:

- a) **Avaliação externas** – desenvolvidas e aplicadas por entes que não estão envolvidos diretamente na prestação do serviço e que, de forma independente, buscam levantar e entender a percepção de usuários dos serviços;
- b) **Avaliações internas** – fomentadas e aplicadas por pessoas que fazem parte de organizações que estão de alguma forma envolvidas com a prestação do serviço público;
- c) **Avaliação mista** – uma metodologia híbrida, que busca desenvolver uma forma de aproveitar aspectos das avaliações externas e internas, utilizando agentes externos no levantamento das avaliações, porém, com uma forte relação com o público que está sendo a amostra da pesquisa e com forte proximidade com os entes prestadores de serviços;
- d) **Avaliação participativa** – neste aspecto, o público-alvo da pesquisa de avaliação participa na construção dos serviços públicos em todas as fases, desde o planejamento até a execução, e o feedback gerado em cada uma dessas fases é utilizado para aprimoração de processos e do resultado.

Quanto à natureza, as avaliações de serviços públicos podem ser (Cohen; Franco, 2004; Cotta, 1998; Januzzi, 2005):

- a) **Avaliações formativas** – realizadas ainda no processo de planejamento de políticas e serviços públicos, onde são utilizadas para dar mais segurança na tomada de decisões importantes na fase de planejamento de um serviço público;
- b) **Avaliações somativas** – são realizadas na fase de implementação e nas etapas posteriores, visando feedback e prosseguimento do projeto para etapas seguintes; pode ser feita também após implementação de um serviço, como forma de controle e avaliação sobre a qualidade dos serviços públicos.

O tempo em que as avaliações são realizadas também podem ser classificadas, conforme apontam Cohen e Franco (2004):

- a) **Avaliação *ex-ante*** – uma forma de avaliação que é realizada nas etapas iniciais de um projeto, geralmente ocorre na fase do planejamento ou no começo das primeiras ações de implementação;
- b) **Avaliação *ex-post*** – realizada após o início dos programas de serviço ou no final de um projeto ou uma ação temporária governamental, visando apurar qualidade, custos, benefícios e controle sobre os resultados obtidos e os impactos causados.

A preocupação com os gastos em serviços públicos é um dos fatores principais para a utilização de processos avaliativos. Através da aprimoração e efetivação do orçamento

público, os governos buscam saber se os serviços estão impactando de forma positiva frente ao investimento feito através da administração. A importância do aspecto econômico nos processos de avaliação de serviços públicos recebe uma atenção maior na percepção do gestor devido à escassez de recursos para atender a uma grande quantidade de demandas por serviços (Cunha, 2018; Smith, 2008).

Em uma abordagem econômica, um serviço público pode ser avaliado pela percepção do prestador e do receptor do serviço, mediante questões de custo financeiro, como custos, lucro e preço. Porém, mesmo na administração pública, que deve atender a qualquer cidadão com a receita pública, os gastos com serviços públicos devem se basear no princípio da eficiência (Meirelles, 2006).

No bojo de todo processo de desenvolvimento de políticas públicas, é possível enfrentar um trade off, onde os governos decidem entre quais ações devem tomar para satisfazer demandas específicas com o orçamento disponível e as consequências do não atendimento de outras demandas. As despesas públicas estão no centro das discussões na gestão de governos de todas as esferas e termina sendo o principal fator pelo qual os serviços públicos são avaliados. A quantidade de recursos investidos se torna uma forma de mensuração mais aparente do que a qualidade dos serviços prestados por entes públicos (Smith, 2008).

Quando dados econômicos quantitativos são utilizados para avaliar políticas e serviços públicos, a orientação da gestão pública deixa de ser voltada para o desenvolvimento da qualidade de vida da população para ser orientada por questões orçamentárias. Essa abordagem econômica, em processos avaliativos, aproxima-se da visão das reformas administrativas em que visaram colocar o Estado em um papel empresarial. A administração dos entes prestadores de serviços deve ter em seu princípio norteador a boa execução orçamentária, a saber: eficiência de gastos, arrecadação de receitas superiores aos da despesa (Wolff; Haubrich, 2006).

À vista disso, não se deve descartar a importância ética, moral e administrativa de gerir recursos públicos de forma responsável financeiramente, porém, é preciso evitar uma abordagem voltada, exclusivamente, para aspectos econômicos, quando o foco no desenvolvimento de políticas públicas deve ser o bem-estar dos cidadãos, tendo eles poder econômico ou não.

O dever de prestar serviços públicos de qualidade perpassa a razão econômica das organizações privadas, considerando que governos podem absorver prejuízos e ineficiên-

cias em programas de governo, quando o objetivo está em promover o bem-estar social em detrimento de custos (Cunha, 2018; Ostrom, 1973; Smith, 2008; Wolff; Haubrich, 2006).

#### Indicação de Filme



Um filme que aborda temas relacionados à prestação de serviços públicos e políticas governamentais é "Terra Fria" (título original: "North Country"). Este filme, dirigido por Niki Caro e lançado em 2005, é baseado em eventos reais e segue a história de uma mulher que enfrenta discriminação de gênero e assédio sexual ao entrar para uma mina de ferro no estado de Minnesota, nos Estados Unidos, nos anos 1980.

Embora o filme se concentre principalmente nas questões de igualdade de gênero e direitos das mulheres, ele também aborda indiretamente o papel do governo na regulação do local de trabalho e na proteção dos direitos dos trabalhadores. Além disso, ele destaca o papel da comunidade e das políticas públicas na luta por justiça e igualdade.

"Terra Fria" oferece uma perspectiva emocionante e inspiradora sobre como os serviços públicos e as políticas governamentais podem afetar diretamente a vida dos cidadãos e o ambiente de trabalho.

## QUESTÕES DE REVISÃO

- 1) Qual é a importância da avaliação de políticas públicas na administração governamental, e como as mudanças ao longo do processo de implementação podem afetar a eficácia das políticas e a percepção da população sobre os serviços públicos?
- 2) Ao analisar as diferentes metodologias de avaliação de serviços públicos, quais são os prós e contras de cada metodologia em termos de confiabilidade e imparcialidade?
- 3) Considerando a interseção entre aspectos econômicos e sociais na avaliação de serviços públicos, como os governos podem equilibrar a necessidade de eficiência financeira com o compromisso de fornecer serviços de qualidade que atendam às diversas necessidades da população? Como essa abordagem se alinha com os princípios de uma administração pública voltada para o bem-estar social?



# CAPÍTULO 7

---

## INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Metas do Capítulo:

- Descrever os principais objetivos da avaliação de serviços públicos e sua importância para o aprimoramento das políticas governamentais.
- Analisar as diferentes abordagens na criação e análise de indicadores sociais para avaliação de políticas públicas, destacando suas vantagens e limitações.
- Examinar os impactos da utilização de indicadores objetivos e subjetivos na avaliação da qualidade dos serviços públicos, considerando as perspectivas dos diversos stakeholders envolvidos.

A avaliação de serviços públicos gera um retrato do desempenho das políticas públicas praticadas pela gestão governamental, sendo um instrumento indispensável para análise de feedback, aprendizado e, conseqüentemente, aprimoração. No ciclo de vida das políticas públicas, quando são transformadas em serviços, é necessário que se faça o acompanhamento do impacto causado, mediante a mensuração da qualidade dos serviços prestados, sua eficiência e eficácia. A forma mais utilizada na análise da qualidade de serviços públicos é a mensuração através de indicadores objetivos (Bovens; Hart; Kuipers, 2006; Januzzi, 2005).

A utilização de indicadores no planejamento de ações governamentais é amplamente adotada:

No campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidos e usados para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. (JANUZZI, 2005, p. 138)

Contudo, ao criar e analisar indicadores de avaliação de serviços públicos, é necessário levar em conta que toda política pública tem vários stakeholders com interesses no resultado da avaliação, como: tomadores de decisão, órgãos de defesa civil, população, imprensa, grupos políticos e grupos sociais. Todos esses agentes têm interesses distintos em indicadores de avaliação. Porém, é necessário desfazer os vieses políticos dessas ações, para que a análise seja voltada apenas na melhoria do serviço (Bovens; Hart; Kuipers, 2006).

A reforma administrativa gerencial na administração pública brasileira implementou os preceitos do uso de indicadores sociais para controle (interno, externo e social) das políticas públicas e qualidade do serviço prestado. Apenas com a visão de que a população é, de fato, cliente dos serviços prestados pelo governo, a gestão gerencial tem a visão da importância de mensurar o impacto das políticas públicas e a qualidade dos serviços prestados. A disseminação da informação através de canais interativos e de acesso disponível à população, demanda dos gestores públicos o desenvolvimento de indicadores de fácil entendimento. Não obstante, indicadores objetivos podem demonstrar falhas ao passar informações mais profundas e qualitativas (Januzzi, 2005).

Para Bovens, Hart e Kuipers (2006), existem duas abordagens ao analisar indicadores sociais:

- 1) **a abordagem racionalista**, que exige uma completa separação entre fatos e valores, onde os indicadores devem promover dados e análises puramente técnicos, sem vies político, para auxiliar a tomada de decisão;
- 2) **a segunda abordagem é argumentativa**, que se baseia em uma visão mais qualitativa dos fatos que envolvem a sociedade, uma análise que envolve a leitura de contextos so-

ciais no decorrer do tempo, ao invés de apenas uma leitura de dados em um momento específico.

Para os autores, algumas áreas demandam uma avaliação de indicadores de forma racionalista, considerando resultados a curto prazo, como indicadores econômicos. Contudo, para mensuração de aspectos sociais, a análise deve ser feita de forma mais aprofundada, levando em consideração todos os elementos que envolvem um cenário alvo de análise em médio e longo prazo.

Pela praticidade na leitura e entendimento de indicadores objetivos, muitas áreas são avaliadas e planejadas de acordo com um conjunto de dados que não são necessariamente apropriados para mensurar características singulares. A quantificação de indicadores objetivos se torna um empecilho para análises aprofundadas na área social. Para Lourau (2020), quando se usa dados quantificados para reflexão de uma realidade resultante de uma multiplicidade de temas, limita-se bastante a observação do analista.

Quando se trabalha com o desenvolvimento de políticas públicas que são efetivadas em serviços públicos, o principal objetivo governamental está em melhorar a qualidade de vida da população. Contudo, esse objetivo é difícil de ser quantificável quando o objeto avaliado envolve questões mais qualitativas. Segundo Lourau (2020), é importante destacar que os indicadores objetivos, quantitativos, não perdem sua importância, a quantificação é apenas questionada quando se utiliza de forma abrangente e generalizada como única fonte para tomada de decisões, principalmente quando a área de estudo é de domínio qualitativo.

Alguns indicadores quantitativos e objetivos formulados para análise de políticas e serviços públicos são amplamente utilizados pela gestão pública, como taxas de analfabetismo, rendimento médio do trabalhador, taxas de mortalidade infantil, taxas de desemprego, proporção de crianças matriculadas em escolas, entre outros; são indicadores sociais que traduzem várias dimensões relevantes da realidade social e tem um forte impacto na qualidade de vida da população (Jannuzzi, 2005).

Entretanto, é importante fazer a correta distribuição dos indicadores no processo decisório. Um planejamento baseado inteiramente em um único aspecto de dado quantitativo pode limitar a visão do analista. Um indicador formulado para avaliação da situação de mercado de trabalho, por exemplo, tendo em sua fonte as informações colhidas junto ao Ministério do Trabalho ou secretarias relacionadas ao tema, não expõem um contexto completo, uma vez que demonstra apenas informações quantitativas do mercado de trabalho formal. Isso não reflete a realidade do país, já que existem números expressivos

de trabalhadores atuando na área da informalidade, carentes da formulação de políticas públicas (Horta; Oliveira, 2019).

Para Januzzi (2005), o diálogo dos gestores públicos com a população deve ser transparente e de fácil compreensão, nesse aspecto, indicadores objetivos e quantitativos são de fácil assimilação, um instrumento rico para ser utilizado nessas situações, visto que o uso de indicadores complexos pode se perder na compreensão de parte dos stakeholders pela linguagem técnica e burocrática, o que pode levar ao fracasso nas etapas de formulação, implementação ou no processo decisório em conjunto com a sociedade.

A sistematização dos indicadores obedece a critérios classificadores que servem para melhor compreensão nas etapas de formulação e avaliação das políticas públicas.

Em especial, para indicadores sociais, Carley (1985) traz a classificação por área temática onde são aplicados. O autor exemplifica os indicadores de saúde, como aqueles que estão relacionados à mensuração de leitos disponíveis, taxas de vacinação, atendimento, entre outros. Os indicadores educacionais envolvem número de evasão escolar, taxa de aprovação, entre várias outras opções. Os indicadores econômicos, os mais utilizados pelos governos, envolvem, por exemplo, taxa de crescimento econômica e por segmentos, geração de riqueza e arrecadação.

O conflito na interpretação ocorre quando indicadores de temáticas distintas são utilizados para analisar outras áreas que não estão na sua amplitude de conhecimento, já que um indicador de classificação econômica pode limitar bastante a compreensão de uma política ou de um serviço público voltado para o bem-estar social (Prearo, 2013).

Outra classificação usual, adotada por Carley (1985), diz respeito à definição dos indicadores objetivos e subjetivos. Acontecimentos relacionados a fatos, construídos por organismos públicos ou privados para mensurar de forma quantitativa dados expostos acerca de uma realidade social, pode ser definido como um indicador objetivo. Um exemplo desse tipo de dado está nas taxas de acesso aos serviços de segurança, número de atendimentos em postos de saúde, quantitativos de alunos formados por série.

Essas informações trazem a estatística descritiva como forte aliada nas análises. Os indicadores subjetivos, contudo, têm aspectos qualitativos e estão baseados em formas de avaliação em profundidade por indivíduos em relação a diferentes aspectos de um contexto social. Como exemplo disso, tem-se as pesquisas de percepção da população em relação aos serviços de segurança, grupos de discussão sobre melhorias no sistema de saúde ou

avaliação do nível de confiança. Essa mensuração é feita de forma mais subjetiva e tem aspectos qualitativos.

Esses dois tipos de indicadores, se utilizados de forma isolada, podem impactar no processo decisório. Um indicador objetivo da área de saúde pode mostrar uma alta taxa de atendimento hospitalar por parte de um ente público, porém, um indicador subjetivo pode avaliar de forma negativa a percepção dos pacientes em relação ao mesmo sistema de saúde (Prearo, 2013).

## QUESTÕES DE REVISÃO

- 1) Como a avaliação de serviços públicos pode influenciar a qualidade das políticas públicas implementadas pelos governos? Discuta como essa avaliação pode ser utilizada como instrumento de aprendizado e aprimoramento das práticas governamentais.
- 2) Qual é a importância dos indicadores sociais na avaliação de serviços públicos? Como esses indicadores podem ser utilizados para mensurar o impacto das políticas públicas na qualidade de vida da população?
- 3) Discuta a relevância da consideração dos diversos stakeholders ao desenvolver e analisar indicadores de avaliação de serviços públicos. Como a análise objetiva desses indicadores pode ser influenciada por diferentes interesses políticos e sociais?
- 4) Analise as abordagens racionalista e argumentativa na avaliação de indicadores sociais, conforme proposto por Bovens, Hart e Kuipers (2006). Como essas abordagens podem contribuir para uma análise mais completa e contextualizada dos serviços públicos?



# CAPÍTULO 8

---

## LIMITAÇÕES NO USO DE INDICADORES OBJETIVOS

Metas do Capítulo:

- Descrever as principais barreiras para construção de indicadores de serviços públicos.
- Entender o impacto do contexto no uso de indicadores objetivos.
- Analisar a importância do uso de indicadores efetivos para mensurar serviços públicos com diferentes aspectos.

O uso de indicadores objetivos para mensurar serviços públicos apresenta várias limitações que precisam ser consideradas para uma avaliação abrangente e precisa. Neste livro abordaremos as duas principais finalidades de uso de indicadores: Sociais e Econômicos.

## LIMITAÇÕES NO USO DE INDICADORES OBJETIVOS SOCIAIS

O desenvolvimento dos indicadores objetivos está intrinsecamente ligado à consolidação das atividades de planejamento e gestão. Seja na administração pública ou privada, os indicadores quantitativos trazem muitos benefícios na mensuração de aspectos econômicos e sociais na vida cotidiana das organizações. Seguindo a classificação dada por Carley (1985), existem duas grandes áreas temáticas onde os indicadores são mais utilizados por governos: os econômicos e os sociais.

Os indicadores sociais surgiram por volta de 1960, com grandes estudos sendo publicados a respeito de análises de assertivas no desenvolvimento de formas de mensurar sistemas mais abrangentes. O esforço no aperfeiçoamento dos indicadores teve como intuito o acompanhamento das transformações sociais e, principalmente, suprir a necessidade de uma metodologia de mensuração dos impactos das políticas e serviços públicos de forma mais condizente com o contexto social.

Portanto, os indicadores sociais também podem ser denominados de indicadores de qualidade de vida, por refletir informações características de áreas que influenciam na vida da população. A ideia principal por trás dessas informações é que esses dados abordam aspectos que demonstram melhoria de vida da população (Shek; Wu, 2018).

Para os formuladores e avaliadores de políticas públicas, faz-se necessário conhecer detalhadamente a realidade social onde se pretende atuar com ações governamentais. Para saber quais ações tomar na alocação de recursos, a gestão pública precisa identificar de qual serviço há maior carência e de que forma se deve atender à população necessitada.

Devido a sua praticidade, os indicadores sociais objetivos são utilizados em grande escala pela administração pública brasileira, como um banco de dados quantitativos e com a aplicação de estatística inferencial, os dados se tornaram cada vez mais populares para avaliação do governo, prestação de serviços públicos e programas sociais (Jannuzzi, 2012).

O indicador mais utilizado para avaliação de desenvolvimento social no mundo é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido pela Organização das Nações Unidas para identificar, quantificar e comparar a qualidade de vida populacional entre as

nações através de indicadores objetivos atrelados às áreas de educação, longevidade e renda. O indicador foi criado em meados de 1990 por Mahbub ul Haq com o apoio de Amartya Sen, economista, ganhador do prêmio Nobel de economia.

Por abordar três aspectos importantes na avaliação da qualidade de vida e bem-estar da população, o IDH aborda indicadores de acesso ao conhecimento (média de educação recebida pela população, anos de escolaridade, taxas de matrículas), saúde (expectativa de vida) e padrão de vida econômica (renda per capita). Para avaliação da qualidade de vida social, o indicador objetivo utiliza metodologia de estatística inferencial e descritiva de forma bastante resumida com cálculos percentuais (Horta; Oliveira, 2019).

O IDH no Brasil foi enriquecido com uma variação voltada apenas para apresentar os dados relacionados aos municípios brasileiros, o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), desenvolvido em 2013 através do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro, que adaptaram a metodologia do IDH global para calcular o IDH Municipal (IDHM).

Todos os 5.570 municípios brasileiros são analisados a partir de dados do Censo Demográfico de 2010 e leva em consideração os mesmos três aspectos abordados pelo IDH global. Os indicadores IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda são calculados em uma escala de zero a um, onde o município que se aproxima do índice um, pelo objetivo do indicador, oferece melhor qualidade de vida e bem-estar a sua população (Barbosa, 2017).

Uma vez que a metodologia de cálculo do índice pontua os municípios, eles são classificados entre “muito baixo”, “baixo”, “médio”, “alto” e “muito alto”, conforme demonstra o Quadro 4.

**Quadro 4:** Classificação IDHM

<b>Classificação</b>	<b>Índice calculado</b>
Muito Baixo	0 - 0,499
Baixo	0,500 - 0,599
Médio	0,600 - 0,699
Alto	0,700 - 0,799
Muito Alto	0,800 - 1

Fonte: Pinto, Costa e Marques (2013, p. 24).

O IDHM representa uma metodologia quantitativa, um indicador social alternativo a outro amplamente utilizado pelos gestores públicos: o indicador econômico PIB (Produto Interno Bruto). Ao aplicar dados voltados para educação, longevidade e renda da população,

o IDHM se torna um indicador voltado para fatores sociais da população, não só econômico (Pinto; Costa; Marques, 2013).

Por volta de 2010, o Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHDI), centro de pesquisas sociais da Universidade de Oxford, na Inglaterra, propôs ampliar o escopo da avaliação da qualidade de vida e bem-estar das nações, incluindo um indicador subjetivo para melhor entendimento da real situação populacional nos países pesquisados. Outros indicadores visando mensurar bem-estar da população foram desenvolvidos, porém, utilizando formas objetivas de mensuração.

Os indicadores objetivos utilizados, tanto no IDH como em outros, trazem em seu bojo um conjunto de valores que determina o que deve ser medido, como deve ser medido e por quanto tempo deve ser medido. Os valores então são comparados com um conjunto de dados referenciais para determinar os índices.

Uma crítica bastante propagada em relação a essa metodologia é o fato dessas informações, métricas e valores serem determinadas por um grupo de pessoas (especialistas, acadêmicos, políticos, entre outros) que não conhece a realidade social da população estudada ou escolhe critérios para avaliação de acordo com suas opiniões pessoais. O indicador de longevidade é adotado pelo IDH, contudo, outros aspectos não são levados em consideração, como acesso às vacinas, medicamentos, consultas médicas periódicas, acesso a centros de exercício físico, entre outros. O julgamento dos formadores do índice, levando em consideração a escala de valores pessoais, determina que a expectativa de vida seria mais importante do que outros fatores (Diener et al., 2009).

A leitura de dados relacionados à educação pode ser interpretada e fornecida de forma diferente em vários países. As informações apresentadas pelo IDH de forma objetiva, que representam os anos de estudo, podem variar de acordo com as políticas públicas de cada nação, sem necessariamente ter impacto negativo na qualidade do serviço prestado.

Para um país que fornece anos de educação a menos do que outros pode ter seu indicador baixo, sem necessariamente avaliar se os anos fornecidos são suficientes para formação de profissionais qualificados, portanto, a concentração de dados absolutos em indicadores objetivos pode levar a uma interpretação equivocada ao avaliar um indicador social. A média de anos de escolaridade entre Venezuela e Portugal são próximos, pelo IDH Educação, os dois países aparecem praticamente empatados na 45<sup>o</sup> posição, ainda que no IDH geral dos dois estejam distantes entre si (Yogiantoro; Komariah; Irawan, 2019).

Os indicadores podem ter uma aplicação com maior amplitude e aprofundamento quando são planejados, desenvolvidos e executados com apenas uma área em foco. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) tem um objetivo central de servir como uma forma de mensuração da educação no Brasil, levando em consideração as peculiaridades de cada região. O Ideb tem dois outros indicadores formativos, um voltado para mensurar o fluxo de estudantes no ensino, como a repetência, matrícula e evasão, e outro voltado para avaliação do ensino através da pontuação em exames padronizados de estudantes ao final de etapas no processo de educação (Fernandes, 2007).

Contudo, como um indicador objetivo, o Ideb possui limitações relacionadas a sua aplicação de forma generalizada, uma vez que falha ao respeitar as especificidades de cada região no Brasil. Como um índice quantificável, o Ideb falha ao utilizar desempenho médio de alunos como único critério avaliativo de instituições de ensino. A qualidade das escolas e da educação em municípios e estados não pode ter como retrato fiel um indicador tão generalizável e objetivo. Assim, é necessário abordar a avaliação do ensino de forma mais qualitativa e subjetiva (Almeida; Dalben; Freitas, 2013).

Os indicadores subjetivos de ensino, qualidade de vida e bem-estar não devem substituir nem suprimir a importância dos indicadores objetivos quando aplicados na área social, porém, precisam ser utilizados para complementar o conhecimento transmitido. Ao observar uma realidade apenas por um aspecto objetivo, não é possível entender todo o contexto social. O uso restrito de indicadores objetivos não produz um retrato fiel de uma realidade. Isso pode ser observado mediante a leitura da taxa de suicídio nos países, mensurada através de um indicador objetivo da Organização Mundial de Saúde (OMS).

Segundo relatório publicado pela OMS, em 2019, alguns países de alta renda possuem, também, alta taxa de suicídios (11,5 por 100.000 habitantes). Coreia do Sul, Japão e França apresentaram altas taxas de suicídio, embora todos possuam IDH entre 0,872 e 0,877 (classificados como muito alto) e fazem parte dos 22 países com maior desenvolvimento humano entre os 188 pesquisados. Isso mostra a necessidade de indicadores subjetivos de bem-estar para aprofundamento das informações para uma avaliação mais ampla e rica da qualidade de vida nesses países (Hsu; Chang; Gunnell, 2020).

Um outro grande desafio a ser superado, quando se está lidando com indicadores sociais objetivos, reside na qualidade da informação fornecida na construção do indicador.

A informação da taxa de suicídio citada pode conter valor cultural, já que o suicídio, em alguns países asiáticos, enfrenta problemas de aceitação por parte da sociedade, fator esse que pode pesar quando se informam os casos em relatórios, colocando em dúvida se

os dados apresentados são confiáveis. Da mesma forma, quando se qualifica homicídios contra mulheres ou homossexuais em países do oriente médio, os dados sofrem perdas na transposição de barreiras culturais (Diener et al., 2009).

Os Indicadores sociais objetivos, como IDH, fornecem informações importantes, porém, é necessário identificar suas limitações ao analisar bem-estar de uma população. A quantificação, apenas, omite características importantes dos lugares onde são mensurados e impactam na qualidade de vida. Os formuladores dos índices são os que determinam o que deve ser medido e isso implica em um alto valor pessoal depositado nas formulações e análises.

Por último, o uso de números e taxas absolutas falham em apresentar um contexto social fidedigno no que diz respeito à qualidade de vida. Por estas razões, indicadores subjetivos que avaliem o bem-estar subjetivo de uma população são necessários para complementar um quadro de informações que auxiliem na prestação de serviços públicos de qualidade (Diener; Oishi; Tay, 2018).

## **LIMITAÇÕES NO USO DE INDICADORES OBJETIVOS ECONÔMICOS**

As primeiras alternativas de mensuração de qualidade de vida foram formuladas para avaliar o crescimento econômico de uma região. A proposição de que um local que demonstrasse maior crescimento na produção e renda seria, necessariamente, um provedor de melhores condições de vida para sua população foi adotada pelos formuladores de políticas públicas por muitos anos (Lourau, 2020).

O PIB, que busca mensurar em valores monetários a quantidade de todos os bens e serviços finais produzidos em um período específico, em uma região específica, foi desenvolvido por vários economistas e oficialmente implementado em 1944 como a principal ferramenta para medir a economia de um país (Lourau, 2020).

A leitura sintética do PIB auxilia no entendimento da evolução econômica de uma região através dos anos. Com um PIB alto, é possível concluir que a economia de uma nação está produzindo riquezas, gerando emprego e renda, uma vez que muitos produtos estão sendo manufaturados e serviços sendo prestados. O PIB também permite fazer análises comparativas entre países com base na evolução econômica. Por registrar a quantidade de riqueza produzida, o PIB ainda é utilizado como parâmetro de desenvolvimento para as nações. Contudo, desde a década de 1960, o PIB tem sofrido forte oposição como indicador social (Fontes, 2018; Smith, 2008).

As escolhas dos formuladores acerca das variáveis que entram no cálculo do IDH é uma das questões em debate para o PIB. Ao se medir a produção de riqueza advinda de bens e serviços, os formuladores colocam suas definições do que é um bem e serviço que deve ter valor. A madeira vendida para produção de móveis entra no cálculo do PIB positivamente, porém, o dano ambiental produzido por essa ação não surte o mesmo impacto, embora o dano ao meio ambiente produza efeitos negativos em uma economia. Portanto, o PIB está em constante mudança na sua base de cálculo porque a economia está sempre evoluindo e agregando vários aspectos que não eram contemplados anteriormente (Cruz; Fernandes, 2013).

Uma outra questão bastante debatida é a utilização do PIB para avaliação de bem-estar da sociedade, pois, em muitos casos, a geração de renda pode andar na contramão da qualidade de vida de uma nação. É possível aumentar as horas de trabalho e a renda de um cidadão, sem necessariamente elevar sua qualidade de vida, uma vez que muitas horas de trabalho pode causar danos à saúde. O mesmo raciocínio pode ser utilizado ao crescimento de indústrias e ao aumento da poluição e danos ao meio ambiente, com conseqüente queda no bem-estar da população (Csikszentmihalyi, 1999).

É possível também, de forma equivocada, generalizar os dados do PIB, aplicando metodologia da renda per capita, isto é, dividir a renda geral auferida de um grupo pela quantidade de pessoas. Utilizar apenas este dado sem levar em consideração o custo de vida do local e o nível de concentração de renda, para avaliar as condições de vida de um país, pode levar a um quadro bastante distorcido da realidade. Exemplificando essa análise, é possível concluir que a Índia possui uma melhor qualidade de vida do que a Noruega, uma vez que a Índia teve um PIB, em 2018, de 2,719 trilhões de dólares, enquanto a Noruega teve 434,2 bilhões de dólares, logo, uma situação distorcida da realidade (Cruz; Fernandes, 2013).

O PIB apresenta limitações como método avaliativo do bem-estar social. Contudo, essa nunca foi a intenção do seu criador, Simon Kuznets, que defendia que a aferição de renda nacional não poderia ser utilizada como instrumento avaliativo do bem-estar de um país (Cysne, 2010).

O PIB também demonstra fragilidade em seus aspectos econômicos essenciais, uma vez que os dados contabilizados são retirados de fontes oficiais com informações governamentais e não considera a economia informal. Em muitos países, um grande aspecto da economia está focalizado no âmbito da informalidade e na área de empreendedorismo, que produzem renda e riqueza, porém não são demonstrados no PIB (Pinheiro, 2008).

Outra fragilidade que o PIB demonstra é a ausência de registro de atividades do terceiro setor e voluntariado. Pelo fato de registrar apenas os serviços que geram renda e que possam ser registrados comercialmente, atividades relacionadas a trabalhos voluntários, apesar de gerar valor, também não entram nas demonstrações do PIB, o que deixa a avaliação econômica defasada (Diener et al., 2009; Fontes, 2018).

Portanto, por essas zonas de ausência de registro, pelo aspecto econômico em si, o PIB é um indicador objetivo bastante limitado, necessitando estar em conjunto com outros indicadores complementares para passar segurança na formulação e avaliação de serviços públicos e políticas públicas. Os indicadores objetivos sociais também carecem de aspectos subjetivos e qualitativos para agregar melhor definição sobre o bem-estar da população (Cruz; Fernandes, 2013; Diener et al., 2009; Pinheiro, 2008).

Em uma análise voltada para o aspecto individual, o questionamento sobre a relação entre renda e bem-estar promove um rico debate sobre os fatores que compõem de fato a qualidade de vida da população. Easterlin (1974) estudou a relação entre renda e felicidade das pessoas e suas análises revelaram que a renda e a satisfação com a vida estão correlacionadas quando se avalia a população de países com PIB menores. Já nos países pesquisados com PIB alto, a correlação entre renda e bem-estar não foi encontrada.

O autor demonstra que, embora a renda não seja um fator predominante, é importante para as pessoas. Também apresentou que o fator renda interfere de forma significativa no bem-estar da pessoa quando ela analisa a sua renda em relação a seus pares. A percepção de ter uma renda maior ou menor que seu contexto social pode impactar de forma positiva o bem-estar das pessoas. Portanto, a renda pode ser uma variável de medição do bem-estar subjetivo das pessoas, porém, ao utilizar apenas indicadores objetivos econômicos, o gestor não poderá obter inferências assertivas.

Para Diener e Seligman (2004), os indicadores sociais e econômicos objetivos não devem ser, de forma alguma, descartados na tomada de decisões. Apesar da necessidade de melhorias, todos possuem a devida importância como instrumentos de formulação de ações governamentais. Contudo, é fundamental que sejam incorporadas medidas avaliativas subjetivas de bem-estar. A gestão pública, ao analisar ações a serem tomadas, precisa ter à disposição uma gama de informações para obter eficácia nas ações e o conjunto de indicadores objetivos sociais e econômicos devem estar acompanhados de indicadores de bem-estar subjetivo.

## QUESTÕES DE REVISÃO

1. Qual é o papel do Produto Interno Bruto (PIB) na avaliação do desenvolvimento econômico de uma região e como essa medida pode não refletir necessariamente o bem-estar da população?
2. Por que o PIB é considerado um indicador objetivo limitado para avaliar o bem-estar social? Quais são as principais críticas e fragilidades associadas ao uso do PIB como medida de qualidade de vida e desenvolvimento?
3. Quais são as limitações dos indicadores objetivos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), na avaliação da qualidade de vida e do desempenho educacional, considerando a natureza subjetiva e variável das experiências sociais?
4. Como as características subjetivas das realidades sociais, como valores culturais e percepções sociais sobre temas como suicídio e violência, podem influenciar na interpretação e na confiabilidade dos indicadores sociais objetivos, como o IDH, e destacam a necessidade de abordagens mais holísticas na mensuração do bem-estar da população?

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. Método, 2008.
- ALLISON, Graham. Emergence of schools of public policy: Reflections by a founding dean. *In*: GOODIN, Robert.; MORAN, Michael; REIN, Martin. (ed.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford Handbooks Online, 2006.
- ALMEIDA, Luana C.; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz C. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, 2013.
- ARRETCHE, Marta; BARREIRA, Maria C. R. N.; CARVALHO, Maria C. B. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.
- BARBOSA, Francis. Índice de Desenvolvimento Relativo, IDH-M e IFDM: em busca da operacionalização das liberdades instrumentais de Amartya Sen. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 38, n. 2, p. 295-328, 2017.
- BARROSO, Luís. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. Saraiva Educação SA, 2017.
- BERTOT, John; ESTEVEZ, Elsa; JANOWSKI, Tomasz. **Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework**. 2016.
- BOVENS, Mark; HART, Paul't; KUIPERS, Sanneke. The politics of policy evaluation. *In*: GOODIN, Robert.; MORAN, Michael; REIN, Martin. (ed.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford Handbooks Online, 2006.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. 1988.
- BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. **Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm). Acesso em: 01 jul. 2021.
- BRASIL. Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm). Acesso em: 01 jul. 2021.
- BRIDGMAN, Peter; DAVIS, Glyn. **Australian Policy Handbook**. Allen & Unwin, Sydney, 2 ed., 2000.
- CAIRNEY, Paul. **Understanding public policy**. Red Globe Press, 2019.
- CARLEY, Michael. **Indicadores sociais: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

- CHANG, Yuanqing; LU, Yi; ZHANG, Xin. Subjective Well-Being. **School of Psychological and Cognitive Sciences**, Peking University, Beijing, 2019.
- CHAVEZ, Daniel. **Beyond the market: the future of public services**. Transnational Institute, 2006.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros**. Brasília: CNM, 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/download/3646>. Acesso em: 01 jul. 2021.
- CORTES, Soraya V. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativismo Brasil: Estratégias de Avaliação**. 7a ed. Brasília, IPEA, 2011. p. 77-84.
- COTTA, Tereza C. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 103-124, 1998.
- COTTLE, Simon. Ulrich Beck, Risk Society' and the Media: A Catastrophic View? **European Journal of Communication**, [s.l.], v. 13, n. 1, p. 5-32, 1998.
- CRUZ, Alice A.; FERNANDES, Elaine A. Relação PIB e meio ambiente: abordagem da pegada ecológica. **Redes - Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 18, n. 1, p. 88-107, 2013.
- CSIKSZENTMIHALYI, Mihaly. If we are so rich, why aren't we happy? **American Psychologist**, [s.l.], v. 54, p. 821-827, 1999.
- CUNHA, Carla G. S. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento**, Rio Grande do Sul, n. 12, 2018.
- CYSNE, Rubens P. PIB, política e bem-estar. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 12, p. 52-55, 2010.
- DE TONI, Jackson. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 4-20, 2014.
- DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service: Serving, not steering**. Routledge, 2015.
- DIENER, Ed. Subjective well-being. **Psychol Bull**, [s.l.], v. 92, p. 410-33, 1984.
- DIENER, Ed; LUCAS, Richard; SCHIMMACK, Ulrich; HELLIWELL, John. **Well-being for public policy**. Series in Positive Psychology, 2009.
- DIENER, Ed; OISHI, Shigehiro; TAY, Louis. Advances in subjective well-being research. **Nature Human Behavior**, [s.l.], v. 2, p. 253-260, 2018.

DIENER, Ed; SCOLLON, Christie N.; LUCAS, Richard E. The Evolving Concept of Subjective Well-Being: The Multifaceted Nature of Happiness. **Advances in Cell Aging and Gerontology**, [s.l.], v. 15, p. 187-219, 2003.

DIENER, Ed; SELIGMAN, Martin. Beyond money: Toward an economy of well-being. **Psychological science in the public interest**, [s.l.], v. 5, n. 1, p. 1-31, 2004.

DIENER, Ed; SUH, Eunkook; LUCAS, Richard; SMITH, Heidi. Subjective Well-Being: Three Decades of Progress. **Psychological Bulletin**, [s.l.], v. 125, p. 276-302, 1999.

DIENER, Ed; SUH, Eunkook; OISHI, Shieghiro. Recent findings on subjective well-being. **Indian Journal of Clinical Psychology**, [s.l.], v. 24, n. 1, p. 25-41, 1997.

DI PIETRO, Maria S. Os direitos dos usuários de serviço público no direito brasileiro. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 31, n. 1, p. 97-107, 2019.

EASTERLIN, Richard A. Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence. **Nations and Households in Economic Growth**, [s.l.], v. 89, p. 89-125. 1974.

EVERETT, Sophia. The policy cycle: democratic process or rational paradigm revisited? **Australian Journal of Public Administration**, Austrália, v. 62, n. 2, p. 65-70, 2003.

FADEL, Marianella V.; REGIS FILHO, Gilsée I. Percepção da qualidade em serviços públicos de saúde: um estudo de caso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 7-22, 2009.

FARAH, Marta F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, p. 813-836, 2011.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007

FLEURBAEY, Marc. Equivalent income. In: ADLER, Matthew; FLEURBAEY, Marc. (ed.). **The Oxford handbook of well-being and public policy**. Oxford Handbooks Online, 2016.

FONTES, Leonardo de Oliveira. São Paulo nos anos 2000: segregação urbana e mobilidade social em termos de renda e escolaridade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 20, p. 304-324, 2018.

FREY, Bruno S.; STUTZER, Alois. Public Choice and happiness. In: CONGLETON; GROFMAN; VOIGT (org.). **The Oxford Handbook of Public Choice**. 1a ed. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 779-795.

FREY, Bruno S.; GALLUS, Jana. Subjective well-being and policy. **Topoi**, [s.l.], v. 32, n. 2, p. 207-212, 2013.

FREY, Klaus. Políticas públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões a Prática da Análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 21, 2000.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. Saraiva Educação SA, 2017.

GOODIN, Robert E.; REIN, Martin; MORAN, Michael. **The public and its policies**. In: GOODIN, Robert.; MORAN, Michael; REIN, Martin. (ed.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford Handbooks Online, 2006.

HORTA, Marina C.; OLIVEIRA, Marlene. A construção de indicadores sociais aptos a medir a inclusão digital no Brasil. **Informação & Sociedade**, João Pessoa, v. 29, n. 3, p. 23-40, 2019.

HSU, Chia-Yueh; CHANG, Shu-Sen; GUNNELL, David. Suicide and happiness: the association between two potential sustainable development goal indicators for mental health. **The Journal of Clinical Psychiatry**, [s.l.], v. 81, n. 6, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Resultados censo 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Resultados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domícílios 2019**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 05 mai. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Informações dos municípios no Cidades**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 12 out. 2020.

JANUZZI, Paulo M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

JANNUZZI, Paulo M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

JANNUZZI, Paulo M. **Indicadores sociais no brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas: Aliena, 2012.

JANNUZZI, Paulo M.; CARLO, Sandra. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. **Revista Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 28, n. 2, p. 6-27, 2018.

LOURAU, René. Dos indicadores sociais aos analisadores sociais. **Mnemosine**, [s.l.], v. 16, n. 1, 2020.

LUCAS, Richard. Subjective well-being in psychology. In: ADLER, Matthew; FLEURBAEY, Marc. (ed.). **The Oxford handbook of well-being and public policy**. Oxford Handbooks Online, 2016. p. 403-423.

MACHADO, José A.; ANDRADE, Marta L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, p. 695-720, 2014.

MANDELSON, Peter; LIDDLE, Roger. **The Blair Revolution: Can New Labour Deliver?** Faber & Faber, 1996.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32a ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

NEVES, Tiago R. L.; ROSA, Fabricia S.; GASPARETTO, Valdirene. Governança colaborativa de consórcios públicos intermunicipais: o caso de consórcios públicos catarinenses. **Revista Capital Científico-Eletrônica**, Guarapuava, v. 18, n. 4, p. 77-95, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **World Happiness Report 2018**. Disponível em: <http://worldhappiness.report/ed/2018/>. Acesso em: 15 jan. 2021.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **World Happiness Report 2019**. Disponível em: <http://worldhappiness.report/ed/2019/>. Acesso em: 15 jan. 2021.

OSBORNE, Stephen P. **From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?** Public Management Review, Editorial. 2018.

OSTROM, Vincent. **The intellectual crisis in public administration**. Alabama: University, 1973.

PAGE, Edward C. The Origins of Policy. *In*: GOODIN, Robert.; MORAN, Michael; REIN, Martin. (ed.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford Handbooks Online, 2006.

PALUDO, Augustinho V.; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. São Paulo: Atlas, 2011.

PEREIRA, Luiz C. B; SPINK, Peter K. (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Editora FGV, 2015.

PREARO, Leandro C. **Os serviços públicos e o bem-estar subjetivo da população: uma modelagem multigrupos baseada em mínimos quadrados parciais**. 2013. 257 f. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PINHEIRO, Rosana. China-Paraguai-Brasil: uma rota para pensar a economia informal. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 117-133, 2008.

PINTO, Daniela G.; COSTA, Marco A.; MARQUES, Maria L. A. (coord.). **O índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro**. PNUD. 2013.

RAYNER, Julie; WILLIAMS, Helen; LAWTON, Alan; ALLISON, Cristopher. Public service ethos: Developing a generic measure. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s.l.], v. 21, n. 1, p. 27-51, 2011.

REUS-SMIT, Christian. **The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations**. Oxford: Princeton University Press. 1999.

- RODRIGUES, Arlete M. Políticas públicas. **Revista Cidades**, Chapecó, v. 9, n. 16, 2012.
- ROSEN, Sherwin. Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition. **Journal of political economy**, [s.l.], v. 82, n. 1, p. 34-55, 1974.
- RUA, Maria G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, [s.l.], v. 48, n. 3, p. 133-152, 2014.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2a ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SELIGMAN, Martin E. P. **Flourish**. New York: Free Press, 2011.
- SHEK, Daniel; WU, Florence. The social indicators movement: progress, paradigms, puzzles, promise and potential research directions. **Social Indicators Research**, [s.l.], v. 135, n. 3, p. 975-990, 2018.
- SIDNEY, Mara S. Policy formulation: design and tools. *In*: **Handbook of public policy analysis**. Routledge, 2017. p. 105-114.
- SILVA, Michele L. A. *et al.* Vulnerabilidade social, fome e pobreza nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil. *In*: **Políticas Públicas, Educação e Diversidade: Uma Compreensão Científica do Real**. 2020.
- SMITH, Kevin B. Economic techniques. *In*: **The Oxford handbook of public policy**. Oxford Handbooks Online, 2008.
- SUSSKIND, Lawrence. Arguing, Bargaining, and Getting Agreement. *In*: GOODIN, Robert.; MORAN, Michael; REIN, Martin. (ed.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford Handbooks online, 2006.
- VAN DEN BOSCH, Karel; CANTILLON, Bea. Policy impact. *In*: GOODIN, Robert.; MORAN, Michael; REIN, Martin. (ed.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford Handbooks Online, 2006.
- WILSON, Richard. Policy analysis as policy advice. *In*: GOODIN, Robert.; MORAN, Michael; REIN, Martin. (ed.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford Handbooks Online, 2006. p. 152-185.
- WOLFF, Jonathan; HAUBRICH, Dirk. Economism and its limits. *In*: GOODIN, Robert.; MORAN, Michael; REIN, Martin. (ed.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford Handbooks Online, 2006.
- YOGIANTORO, Mukhammad; KOMARIAH, Diah; IRAWAN, Irawan. Effects Of Education Funding In Increasing Human Development Index. JEJAK: **Jurnal Ekonomi dan Kebijakan**, [s.l.], v. 12, n. 2, p. 482-497, 2019.

## SOBRE O AUTOR

Kevin Ferreira Corcino é um pesquisador em gestão pública, com uma sólida formação acadêmica e uma vasta experiência profissional no setor público. Obteve o título de Doutor em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de São Caetano do Sul, situada em São Paulo. Sua pesquisa de doutorado concentrou-se em serviços públicos e suas implicações no bem-estar subjetivo.



Em sua carreira acadêmica, possui dois mestrados, um em Administração Pública pelo Programa PROFIAP da Universidade Federal de Campina Grande, na Paraíba, e outro em Hotelaria e Turismo pela Universidade Federal de Pernambuco. Em ambos os programas desenvolveu pesquisas voltadas para melhor compreensão dos aspectos da gestão pública.

Sua formação acadêmica também inclui um MBA em Gestão Pública pela Universidade Cândido Mendes, no Rio de Janeiro. Na graduação, obteve o título de Bacharel em Administração de Empresas pela Faculdade Boa Viagem, em Pernambuco, e em Turismo pela Estácio, também em Pernambuco.

Com uma experiência profissional de mais de 10 anos na gestão pública, o autor acumulou conhecimentos e habilidades em diversos órgãos das três esferas de administração pública, incluindo municipal, estadual e federal. Sua atuação como servidor público permitiu-lhe uma compreensão profunda dos desafios e oportunidades enfrentados no contexto da gestão pública brasileira.

Como pesquisador e profissional, busca contribuir para o avanço do conhecimento em gestão pública e para o aprimoramento das práticas administrativas no setor público, visando sempre a promoção do desenvolvimento socioeconômico e o bem-estar da população.



# POLÍTICAS PÚBLICAS E SERVIÇOS NO BRASIL: CONSTRUÇÃO, TIPOLOGIA E AVALIAÇÃO

“Políticas Públicas e Serviços no Brasil: Construção, Tipologia e Avaliação” é uma obra abrangente que explora a interação entre as políticas públicas e os serviços públicos oferecidos no Brasil. Escrito por especialista no campo da administração pública, o livro oferece uma análise sobre como as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas, com foco especial na prestação de serviços à população.

Kevin Ferreira Corcino

RFB Editora  
CNPJ: 39.242.488/0001-07  
91985661194  
[www.rfbeditora.com](http://www.rfbeditora.com)  
[adm@rfbeditora.com](mailto:adm@rfbeditora.com)  
Tv. Quintino Bocaiúva, 2301, Sala 713, Batista Campos,  
Belém - PA, CEP: 66045-315

