

**Escola de Governo  
do Distrito Federal**

**Secretaria Executiva  
de Gestão Administrativa**

**Secretaria de Economia**



Curso  
**Formulação no Ciclo da Política  
Pública – 2º trilha –  
Trilha de Políticas Públicas**

**Apresentação**

A elaboração, a formatação e a revisão do material didático são de responsabilidade da instrutoria.

**Escola de Governo do Distrito Federal**

Endereço: SGON Quadra 1 Área Especial 1 – Brasília/DF – CEP: 70610-610

Telefones: (61) 3344-0074 / 3344-0063

[www.egov.df.gov.br](http://www.egov.df.gov.br)

Escola de Governo  
do Distrito Federal  
Secretaria Executiva  
de Gestão Administrativa  
Secretaria de Economia



Curso  
**Formulação no Ciclo da Política  
Pública - 2º Trilho -  
Trilha de Políticas Públicas**

**Walber Medrado do Amaral**

## Apresentação

### Conhecendo-nos...

- Nome;
- Formação;
- Unidade de lotação;
- Experiência profissional;
- Expectativas em relação ao curso.



Escola de Governo do Distrito Federal    Secretaria Executiva de Gestão Administrativa    Secretaria de Economia    

## Objetivo

Capacitar servidores do Governo do Distrito Federal em:

- Compreender o papel estratégico da formulação no ciclo de políticas públicas.
- Identificar métodos e ferramentas adequadas para desenvolver alternativas de políticas públicas.
- Analisar criticamente os critérios de avaliação de alternativas.
- Aplicar abordagens teóricas e práticas para formular soluções baseadas em evidências.



## Estrutura do curso

- Módulo 01: Fundamentos da formulação de políticas públicas;
- Módulo 02: Desenvolvimento de alternativas políticas;
- Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas;
- Módulo 04: Ferramentas e métodos para formulação de políticas;
- Módulo 05: Construção de consensos e tomada de decisão.

## Módulo 01: Fundamentos da formulação de políticas públicas

# Isto é Brasil!



As políticas públicas estão em toda parte: no transporte que você usa, na escola dos seus filhos, na qualidade da água que chega em casa. Mas você já se perguntou como essas políticas são criadas? Este primeiro módulo é voltado a servidores que desejam compreender os fundamentos da formulação de políticas públicas, com o olhar voltado para a prática.

## Módulo 01: Fundamentos da formulação de políticas públicas

### O que são políticas públicas?

- Políticas públicas são respostas do Estado a demandas sociais. Segundo Thomas Dye (2013), elas correspondem a “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Ou seja, incluem desde leis, programas e projetos até a ausência deliberada de ação.
- Para Eugênio Bucci (2007), “políticas públicas são ações formuladas e implementadas por governos com a finalidade de atender aos interesses coletivos”. Esse conceito ressalta o compromisso com o bem comum e a responsabilidade pública.
- Já Luis Carlos Bresser-Pereira (1997) define política pública como “o conjunto de programas e ações do Estado voltados para garantir direitos sociais, econômicos e civis dos cidadãos”. Essa visão enfatiza o papel do Estado na promoção da cidadania e na redução das desigualdades sociais.

## Módulo 01: Fundamentos da formulação de políticas públicas

### O Ciclo de Políticas Públicas



## Módulo 01: Fundamentos da formulação de políticas públicas

### Atores da Formulação



A formulação não é feita apenas por especialistas. Diversos atores participam, entre eles: - Servidores públicos (técnicos, gestores, analistas) - Políticos (governadores, deputados) - Organizações da sociedade civil - Empresas privadas - Organismos internacionais

Os servidores exercem papel-chave na elaboração de propostas, na análise de alternativas e na articulação com outras áreas.

## Módulo 01: Fundamentos da formulação de políticas públicas

### Tipos de Políticas Públicas (Lowi)

- Distributivas: beneficiam grupos específicos (ex: subsídio agrícola);
- Regulatórias: impõem regras e limites (ex: legislação ambiental);
- Redistributivas: alteram distribuição de renda ou poder (ex: Bolsa Família).
- Constitutivas: mudam as regras do jogo político e na estrutura do Estado (ex: Reforma Constitucional, alteração no sistema eleitoral)

## Módulo 01: Fundamentos da formulação de políticas públicas

### Capacidade Estatal

A formulação exige que o Estado tenha capacidade técnica, política e institucional. Segundo Gomide e Pires (2014) “Capacidade estatal é a competência de governos para transformar preferências sociais em políticas eficazes”

Isso envolve: - Dados e diagnóstico - Coordenação entre órgãos - Participação social - Infraestrutura normativa e técnica.

## Módulo 01: Fundamentos da formulação de políticas públicas

### Exemplo prático: O Caso do Bolsa Família

Criado em 2003, o programa unificou diversas iniciativas (como Bolsa Escola e Vale Gás). Sua formulação envolveu: - Diagnóstico de pobreza multidimensional - Consolidação de dados do Cadastro Único - Proposta de transferência condicionada - Participação interministerial

O sucesso do programa é um exemplo de como capacidade estatal, formulação bem estruturada e apoio político se combinam.

## Módulo 01: Fundamentos da formulação de políticas públicas



### Conclusão:

Compreender os fundamentos da formulação de políticas é essencial para que o servidor atue de forma proativa. A próxima etapa é entender como se desenvolvem alternativas à luz das evidências e dos recursos disponíveis.

## Exercício 1: Em grupo



### Atividade prática

1. Identifique uma política do seu órgão que esteja em fase de formulação.

2. Responda:

- Qual problema ela busca resolver?
- Quais atores estão envolvidos?
- Que tipo de política ela representa?

### Tempo de execução



Preenchimento

60 minutos

Apresentação

15 minutos

Escola de Governo do Distrito Federal | Secretaria Executiva de Gestão Administrativa | Secretaria de Economia

## Módulo 02:

### Desenvolvimento de alternativas políticas



#### Pensando em Soluções

**Você identificou um problema relevante para a sociedade. E agora?** O próximo passo é pensar em alternativas viáveis para enfrentá-lo. Este módulo trata justamente da fase de desenvolvimento de alternativas no ciclo de formulação de políticas públicas.

Hoje, vamos aprender como construir soluções realistas e eficazes, levando em consideração os recursos disponíveis, as evidências, os atores envolvidos e a viabilidade política. Ao final, você será capaz de propor diferentes caminhos para um mesmo problema e avaliar qual deles melhor atende ao interesse público.

## Módulo 02: Desenvolvimento de alternativas políticas

### Por que pensar em alternativas?

A formulação de políticas não deve partir de uma única solução. Um bom processo exige pluralidade de ideias e comparação de caminhos possíveis. Desenvolver alternativas: - Estimula inovação e criatividade; - Reduz riscos de erro; - Ajuda na negociação política; - Reforça a legitimidade da decisão final.

Segundo Michael Howlett (2019), o desenvolvimento de alternativas é a fase onde o conteúdo das políticas é construído, baseado em ideias que emergem de especialistas, grupos de interesse, experiências passadas e soluções testadas em outros contextos.

## Módulo 02: Desenvolvimento de alternativas políticas

### Tipos de alternativas

As alternativas podem assumir diversas formas, desde mudanças normativas até novos arranjos institucionais. Classificam-se em:

- **Alternativas normativas:** exigem leis, decretos ou regulamentos.
- **Alternativas institucionais:** criam ou reestruturam órgãos, conselhos ou arranjos de governança.
- **Alternativas operacionais:** redesenham processos, fluxos, serviços.
- **Alternativas econômicas:** uso de incentivos, subsídios ou tributação.
- **Alternativas comportamentais:** campanhas, educação pública, nudges.

Cada uma tem implicações distintas quanto à complexidade, tempo de implementação, custo e aceitação.

## Módulo 02: Desenvolvimento de alternativas políticas

### De onde vêm as ideias?

Ideias para políticas públicas surgem de múltiplas fontes: - Experiências anteriores (próprias ou de outros países); - Estudos e pesquisas acadêmicas; - Avaliações de políticas já implementadas; - Propostas de técnicos ou servidores; - Demandas sociais e movimentos organizados.

Como destaca Capella (2006), comunidades de política (policy communities) — compostas por especialistas, consultores, ONGs, empresas e burocratas — têm papel importante na geração de ideias e formulações.

## Módulo 02: Desenvolvimento de alternativas políticas

### Métodos para gerar alternativas

- a) Brainstorming estruturado
- b) Análise Multicritério (MCDA)
- c) Análise SWOT
- d) Matriz de alternativas x critérios
- e) Benchmarking público

## Módulo 02: Desenvolvimento de alternativas políticas



### a) Brainstorming estruturado

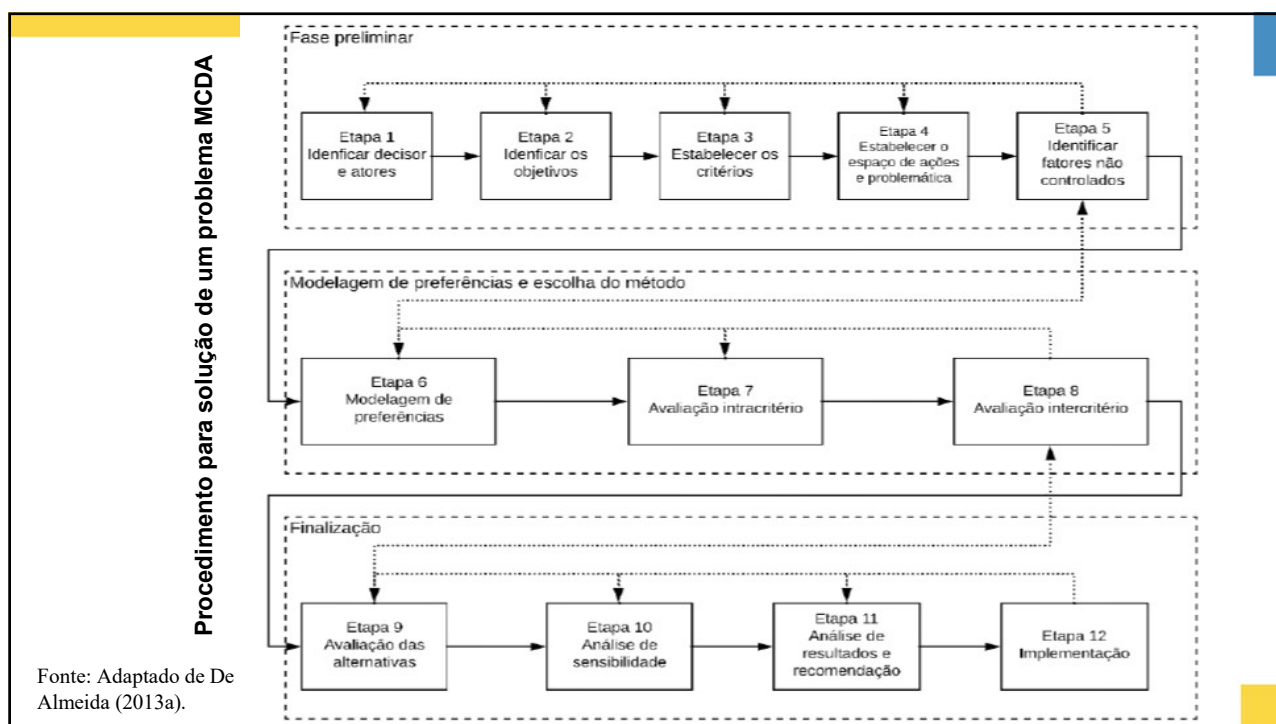
Reunir equipe multidisciplinar, definir claramente o problema e registrar livremente as sugestões, sem julgamentos prévios.

## Módulo 02: Desenvolvimento de alternativas políticas

### b) Análise Multicritério (MCDA)

Permite ponderar diferentes aspectos (econômicos, sociais, ambientais).

De acordo com Doumpos e Zopounidis (2014), um modelo de apoio multicritério à decisão – MCDA intervém em todas as fases do processo de decisão, começando na estruturação do problema até a implementação da solução recomendada.



## Módulo 02: Desenvolvimento de alternativas políticas

### C) Análise SWOT

Avalia forças, fraquezas, oportunidades e ameaças de cenários (ou de ambientes). Útil para validar e aperfeiçoar uma alternativa.

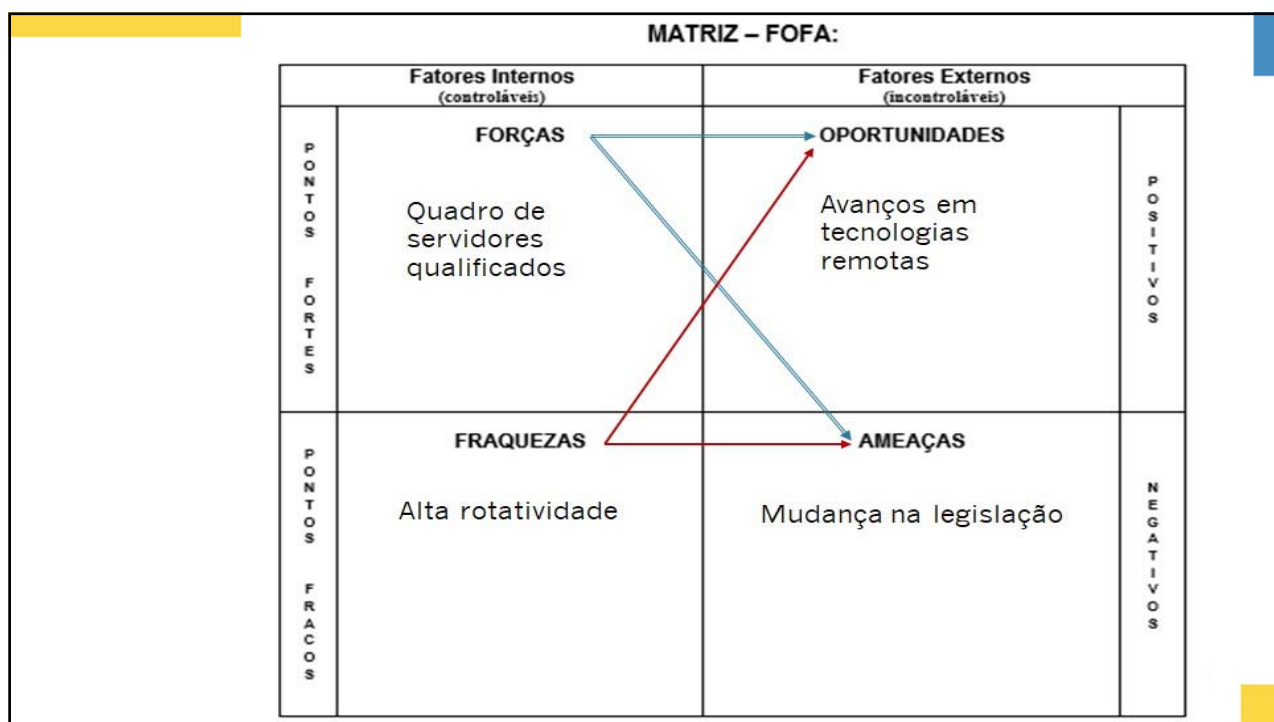
O termo SWOT é uma combinação das primeiras letras das palavras (em inglês):

**F**orças (Strengths);

**O**portunidades (Opportunities);

**F**raquezas (Weaknesses);

**A**meaças (Threats).



**Lista de cruzamentos da FOFA:**

**Forças + Oportunidades**

(Quais pontos fortes podem maximizar as oportunidades?)

Oportunizar o teletrabalho aos servidores.

**Forças + Ameaças**

(Quais pontos fortes podem ajudar a minimizar as ameaças?)

Capacitação contínua de servidores em atualização de legislações.

**Fraquezas + Oportunidades**

(Que ações podem minimizar as fraquezas através das oportunidades?)

Pesquisas *online* para identificar as causas da alta rotatividade.

**Fraquezas + Ameaças**

(Que ações podem diminuir/eliminar fraquezas e minimizar os efeitos das ameaças?)

Regulamentar o teletrabalho.

**Vídeo YouTube:**

<https://www.youtube.com/watch?v=nksaurwBV3A>

## Módulo 02: Desenvolvimento de alternativas políticas

### d) Matriz de alternativas x critérios

A matriz de alternativas x critérios é uma ferramenta de apoio à decisão utilizada na formulação de políticas públicas para comparar sistematicamente diferentes alternativas de ação com base em um conjunto de critérios pré-estabelecidos, como eficácia, custo, tempo de implementação, apoio político e riscos associados.

## Módulo 02: Desenvolvimento de alternativas políticas

### Matriz de Alternativas x Critérios de uma Política Educacional

Alternativas	Eficácia	Custo	Tempo	Apoio Político	Risco
Expansão de escolas em tempo integral	Alta	Alto	Médio a Longo	Moderado	Médio
Incentivo fiscal a escolas privadas para vagas gratuitas	Média	Médio	Curto	Alto	Alto
Valorização e capacitação docente	Alta	Médio	Médio	Moderado	Baixo
Implantação de tecnologia educacional (plataformas digitais)	Média	Médio a Alto	Curto a Médio	Alto	Médio
Programa de reforço escolar no contraturno	Média a Alta	Baixo	Curto	Alto	Baixo

## Módulo 02: Desenvolvimento de alternativas políticas



### e) Benchmarking público

Processo sistemático de comparação e aprendizado entre organizações governamentais (ou unidades dentro de uma mesma estrutura pública), com o objetivo de identificar, adaptar e incorporar práticas de excelência que promovam melhoria da eficiência, eficácia, qualidade dos serviços públicos e inovação na gestão pública.

## Módulo 02: Desenvolvimento de alternativas políticas

### Avaliando as alternativas

Nem toda ideia é viável. Após a fase criativa, vem a filtragem: - **É legalmente possível?** - **Há base orçamentária?** - **A sociedade apoiaria essa proposta?** - **É tecnicamente exequível no seu órgão?**

Segundo Sabatier (2007), a escolha entre alternativas depende da interação entre crenças políticas dos atores, capacidades institucionais e contexto externo.

## Módulo 02: Desenvolvimento de alternativas políticas

### Exemplo prático: Capacitação para o mercado de trabalho

**Problema:** alta taxa de desemprego entre jovens em situação de vulnerabilidade.

**Alternativas formuladas:** - A) Criar programa de qualificação técnica pública e gratuita. - B) Oferecer incentivos fiscais para empresas que ofereçam vagas de aprendizagem. - C) Lançar edital para OSCs oferecerem cursos em parceria com o Estado. - D) Campanha de mobilização para jovens se inscreverem em cursos já existentes.

**Crterios utilizados:** - Custo - Rapidez de implantação - Alcance territorial - Sustentabilidade institucional

**Resultado:** combinou-se a alternativa A (para médio prazo) com D (impacto rápido).

## Módulo 02: Desenvolvimento de alternativas políticas



### Conclusão

A qualidade da política depende diretamente da qualidade das alternativas disponíveis. Quanto mais diversificadas, contextualizadas e fundamentadas forem essas opções, maior a chance de sucesso da formulação. O servidor público tem papel central nesse processo: pesquisar, escutar, articular e propor com responsabilidade.

## Exercício 2: Em grupo



### Atividade prática em grupo:

3. Identifique um problema público do seu setor.
4. Elabore pelo menos 3 alternativas diferentes para enfrentá-lo.
5. Construa uma matriz comparando essas alternativas com base em:

- Custo
- Tempo de implementação
- Viabilidade técnica
- Aceitação social

### Tempo de execução



Preenchimento

60 minutos

Apresentação

15 minutos

Secretaria do Distrito Federal de Gestão Administrativa de Economia

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas



### Teoria na prática

Entender como se formulam políticas públicas não é apenas uma questão técnica, envolve compreender as dinâmicas de poder, crenças, conflitos e oportunidades que moldam as decisões governamentais. Neste módulo, exploramos os principais modelos e abordagens teóricas que explicam o processo de formulação.

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

### O que são modelos de formulação?

Modelos são representações simplificadas da realidade. Servem para explicar como, por que e em que condições certas políticas surgem. Eles não prescrevem o que deve ser feito, mas ajudam a compreender o que está acontecendo.

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2019), os modelos de formulação são essenciais para compreender a “lógica do processo decisório em contextos de incerteza e múltiplos atores”.

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

### Principais modelos e abordagens

- a) Modelo do Ciclo de Políticas (Policy Cycle);
- b) Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model);
- c) Modelo do Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Model);
- d) Abordagem dos Sistemas de Crenças (Advocacy Coalition Framework - ACF);
- e) Incrementalismo.

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

### a) Modelo do Ciclo de Políticas (Policy Cycle);

- Proposto inicialmente por Harold Lasswell e depois expandido por vários autores.
- Divide o processo em etapas lógicas: formulação, decisão, implementação, avaliação.
- Útil como ferramenta didática, mas criticado por simplificar demais a realidade.

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

### a) Modelo do Ciclo de Políticas (Policy Cycle) - Programa Nacional de Imunizações (PNI) – Ministério da Saúde

Criado em 1973, o PNI tem como objetivo garantir o acesso gratuito da população brasileira a vacinas essenciais para prevenção de doenças. É uma das políticas públicas mais estruturadas e institucionalizadas do Brasil e segue com clareza as etapas do ciclo de políticas públicas.

#### Ciclo de Políticas Públicas

**Formulação:** Nos anos 1970, foi diagnosticado o grave problema da mortalidade infantil e da propagação de doenças como poliomielite e sarampo. A área técnica do Ministério da Saúde propôs um programa nacional de imunização baseado em experiências internacionais e dados epidemiológicos.

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

### a) Modelo do Ciclo de Políticas (Policy Cycle) - Programa Nacional de Imunizações (PNI) – Ministério da Saúde

#### Ciclo de Políticas Públicas

- **Decisão:** A proposta foi aprovada pelo governo federal e normatizada por meio de portarias e políticas públicas de saúde, com forte apoio da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).
- **Implementação:** O programa foi operacionalizado em articulação com estados e municípios, com logística de distribuição de vacinas, campanhas nacionais (como o Zé Gotinha), treinamento de profissionais de saúde e definição de calendários vacinais.

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

### a) Modelo do Ciclo de Políticas (Policy Cycle) - Programa Nacional de Imunizações (PNI) – Ministério da Saúde

#### Ciclo de Políticas Públicas

- **Avaliação:** O PNI é continuamente monitorado por indicadores como cobertura vacinal e surtos evitáveis. A avaliação orienta ajustes no calendário e na introdução de novas vacinas (ex: HPV, Covid-19).

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

### b) Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model);

- Proposto por John Kingdon (1984).
- Defende que a formulação ocorre quando três fluxos se encontram:
  1. Fluxo de problemas (diagnósticos sociais);
  2. Fluxo de políticas (ideias disponíveis);
  3. Fluxo político (eleições, mudanças de governo, clamor público).
- O cruzamento dos fluxos cria uma “**janela de oportunidade**”.

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

### b) Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model) - Criação do Programa Mais Médicos (2013)

**Fluxo de Problemas:** Havia uma grave escassez de médicos, principalmente em regiões remotas e periféricas do Brasil. A mídia e movimentos sociais passaram a denunciar a precariedade do atendimento básico, pressionando o governo federal.

**Fluxo de Políticas (soluções disponíveis):** Existiam propostas discutidas por especialistas, como a importação de médicos estrangeiros, incentivos à fixação de profissionais no interior, e a reformulação da formação médica. Essas ideias estavam “circulando” no meio técnico.

**Fluxo Político:** O governo federal enfrentava pressão política e social (especialmente após as manifestações de junho de 2013). Havia apoio político suficiente no Congresso e um clima propício à intervenção rápida.

### Módulo 03:

#### Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

##### b) Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model) - Criação do Programa Mais Médicos (2013)

Esses três fluxos se alinharam, criando uma “**janela de oportunidade**” que levou à criação do Programa Mais Médicos, instituído pela Medida Provisória nº 621/2013 e posteriormente convertida na Lei nº 12.871/2013.

### Módulo 03:

#### Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

##### c) Modelo do Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Model);

- Criado por Baumgartner & Jones (1993).
- Afirma que mudanças em políticas públicas são raras e ocorrem de forma abrupta após longos períodos de estabilidade.
- Mudanças exigem alteração na percepção do problema e na mobilização dos atores.

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

### c) Modelo do Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Model) - Implementação do Novo Ensino Médio no Distrito Federal

- Implementado a partir de 2022 pela SEEDF.
- Mudança abrupta após décadas de currículo tradicional.
- Introdução de itinerários formativos, aumento da carga horária.
- Alinhamento à Lei nº 13.415/2017 (Reforma Nacional).

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

### c) Modelo do Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Model) - Implementação do Novo Ensino Médio no Distrito Federal

- **Estabilidade:** Ensino médio engessado por décadas.
- **Ruptura:** Reforma nacional obrigou reestruturação rápida.
- **Percepção do problema mudou:** foco em abandono e atratividade.
- **Mobilização de atores:** gestores, professores, conselhos, estudantes e sociedade civil.

Em suma, um educacional estável sofreu mudança repentina devido a pressões externas, como diretrizes federais e avaliações internacionais. A percepção do problema foi redefinida, gerando apoio e resistência. A transformação provocou disputas e reações institucionais. O cenário levou a um novo equilíbrio entre os atores envolvidos.

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

### d) Abordagem dos Sistemas de Crenças (Advocacy Coalition Framework - ACF);

- Desenvolvida por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993).
- Sugere que políticas são formuladas por coalizões de atores que compartilham crenças e valores.
- Mudanças ocorrem quando novas evidências desafiam essas crenças ou há mudanças externas (crises, judicialização).

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

### d) Abordagem dos Sistemas de Crenças (Advocacy Coalition Framework - ACF) - Implementação do BRT Sul (Santa Maria-Gama-Plano Piloto)

- Houve disputa entre coalizões: transporte coletivo eficiente vs. mobilidade individual
- Pressões externas (PAC Mobilidade, estudos técnicos) favoreceram a mudança.
- Coalizões pró-BRT: técnicos, ambientalistas, planejadores urbanos.
- Coalizões contra: setores pró-carro, parte da população e comércio afetado.
- Mudança ocorreu com base em novas evidências de eficiência e financiamento externo.
- A implementação consolidou nova visão sobre mobilidade urbana no DF.

Essa política reflete a lógica do ACF: disputa de crenças + mudança por fatores externos.

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

### e) Incrementalismo.

- Proposto por Charles Lindblom (1959).
- Sugere que decisores não têm capacidade para grandes mudanças e optam por avançar em “pequenos passos”.
- Muito presente no cotidiano da administração pública brasileira.

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

### e) Incrementalismo - Bolsa Família

- **Pequenos passos sucessivos:** O Bolsa Família, criado em 2003, não surgiu como uma política totalmente nova, mas como a unificação e reestruturação de programas anteriores (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, etc.).
- **Ajustes graduais ao longo do tempo:** Após sua criação, o programa passou por vários ajustes incrementais: ampliação do público-alvo, aumento do valor dos benefícios, inclusão de condicionalidades (frequência escolar, vacinação), integração com o Cadastro Único e criação de mecanismos de controle e avaliação.
- **Ausência de ruptura radical:** Não houve uma mudança abrupta ou uma ruptura institucional. As transformações foram sendo feitas de forma gradual, pragmática e adaptativa, conforme disponibilidade orçamentária e pressão social.

## Módulo 03:

### Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

#### e) Incrementalismo - Bolsa Família

- **Manutenção de estrutura mesmo em governos distintos:** Apesar de mudanças de governo e ideologia, a estrutura básica do Bolsa Família foi mantida por mais de 15 anos, com alterações marginais até sua substituição pelo Auxílio Brasil em 2021 — que também herdou muitos elementos do programa original.

O Bolsa Família é um caso clássico de política pública formulada e gerida por meio de ajustes graduais, sem rupturas, priorizando a viabilidade técnica e política, o acúmulo de experiência institucional e a cautela na inovação, exatamente como propõe Lindblom em sua teoria do “muddling through”

## Módulo 03:

### Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

#### Como aplicar essas abordagens no seu órgão?

- Use o modelo de múltiplos fluxos para identificar se há janela de oportunidade.
- Use o incrementalismo para pensar em ajustes viáveis a curto prazo.
- Use o ACF para mapear quem são os aliados e opositores de uma ideia.
- Use o equilíbrio pontuado para analisar contextos de ruptura (mudança de governo, crises).

## Módulo 03: Modelo e abordagem teóricas na formulação de políticas

PROGRAMA  
**BOLSA**  
família



### Conclusão

As teorias ajudam a ver além da superfície. Elas não são receitas, mas mapas para compreender a complexidade da formulação. Servidores que dominam essas abordagens têm melhores condições de influenciar decisões e construir políticas mais eficazes.

## Exercício 3: Em grupo



### Atividade prática em grupo:

6. Escolha uma política pública que você conhece bem.
7. Reflita: qual modelo teórico que melhor explica o surgimento dessa política?
8. Justifique com base no contexto, atores, momento e decisão tomada.

### Tempo de execução



Preenchimento

60 minutos

Apresentação

15 minutos

## Módulo 04: Ferramentas e métodos para formulação de políticas

### Da ideia à ação



Elaborar uma boa política pública exige mais do que boas intenções: requer método. Neste módulo, você aprenderá ferramentas e métodos concretos para transformar diagnósticos e ideias em propostas estruturadas, consistentes e aplicáveis. São instrumentos que auxiliam o servidor na organização do raciocínio, na mobilização de evidências e na construção de alternativas bem fundamentadas.

## Módulo 04: Ferramentas e métodos para formulação de políticas

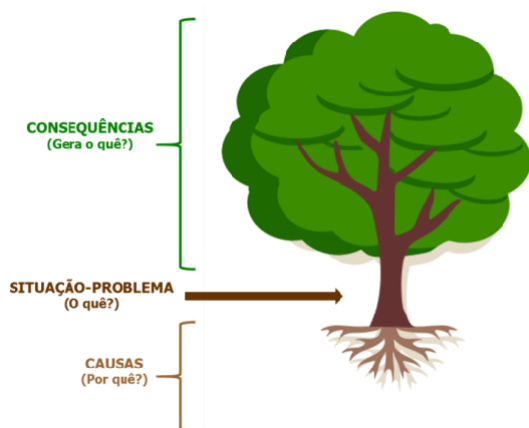
### O que são ferramentas de formulação?

São instrumentos analíticos, metodológicos e práticos que ajudam a organizar o pensamento, definir objetivos, analisar problemas, selecionar alternativas e elaborar propostas.

Segundo Pierre e Peters (2010), a escolha das ferramentas reflete também uma concepção de governança: mais centralizada, mais participativa, mais orientada por mercado ou por evidências.

## Módulo 04: Ferramentas e métodos para formulação de políticas

### Principais ferramentas e métodos



#### a) Árvore de Problemas

Uma das ferramentas mais conhecidas na administração pública. - Permite identificar o problema central, suas causas e consequências. - Ajuda a estruturar o diagnóstico de forma visual e lógica.

## Módulo 04: Ferramentas e métodos para formulação de políticas

### Principais ferramentas e métodos

#### Exemplo de Utilização da Árvore de Problemas em Política Educacional

Consequências	Problema Central	Causas Imediatas	Causas Raiz
Baixo desempenho escolar	Alta evasão escolar no ensino médio	Desinteresse pelo currículo	Currículo rígido e descontextualizado
Maior vulnerabilidade social	Alta evasão escolar no ensino médio	Necessidade de trabalhar	Baixa renda familiar
Desigualdade de oportunidades	Alta evasão escolar no ensino médio	Falta de transporte escolar	Planejamento urbano deficiente

## Módulo 04: Ferramentas e métodos para formulação de políticas

### Principais ferramentas e métodos

Lógica de intervenção	Metas	Meios de verificação	Factores externos
Obj. Geral	Metas	Meios de verificação	
Obj. específico	Metas	Meios de verificação	Factores externos
Resultados	Metas	Meios de verificação	Factores externos
Actividades	Recursos	Custos	Factores externos
			Précondições

### b) Marco Lógico

- Técnica oriunda da cooperação internacional.
- Parte do problema e define os objetivos, resultados esperados, indicadores, fontes de verificação e riscos.
- Muito usado na elaboração de projetos e editais.

## Módulo 04: Ferramentas e métodos para formulação de políticas

### Principais ferramentas e métodos

#### Exemplo de Marco Lógico de uma Política Educacional

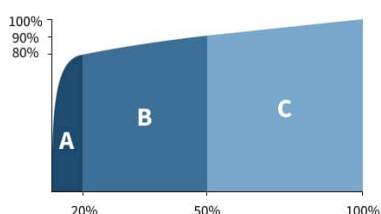
Nível do Marco Lógico	Descrição
Objetivo Geral	Reduzir a evasão escolar no ensino médio
Objetivos Específicos	Melhorar a atratividade do currículo e apoiar estudantes em vulnerabilidade
Resultados Esperados	Aumento na frequência escolar e engajamento dos alunos
Atividades	Revisão curricular, oferta de transporte escolar e programas de apoio financeiro
Indicadores	Taxa de frequência escolar, número de alunos beneficiados
Fontes de Verificação	Relatórios escolares, dados do Censo Escolar, registros de programas sociais
Supostos/Riscos	Apoio político, orçamento disponível, adesão das escolas

## Módulo 04:

### Ferramentas e métodos para formulação de políticas

#### Principais ferramentas e métodos

#### Curva ABC



- Classe A** 20% dos itens representam 80% do custo total da obra
- Classe B** 30% dos itens representam 90% do custo total da obra
- Classe C** 50% dos itens representam 10% do custo total da obra

ESCOLA ENGENHARIA

#### c) Análise Custo-Benefício (ACB)

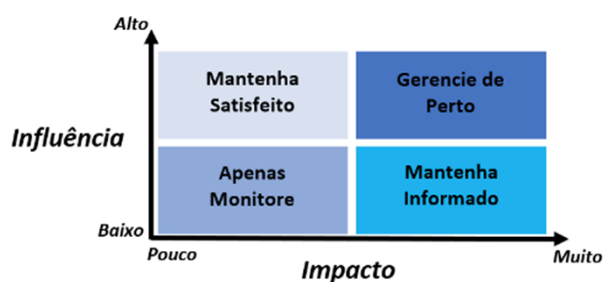
- Permite comparar alternativas com base em estimativas quantitativas de custos e benefícios.
- Requer dados econômicos confiáveis.
- Ideal para justificar financeiramente propostas.

Escola de Governo do Distrito Federal | Secretaria Executiva de Gestão Administrativa | Secretaria de Economia | GDF

## Módulo 04:

### Ferramentas e métodos para formulação de políticas

#### Principais ferramentas e métodos



#### d) Análise de Viabilidade Política

- Mapeia o apoio ou oposição entre atores-chave.
- Pode usar matriz de influência e interesse.

Escola de Governo do Distrito Federal | Secretaria Executiva de Gestão Administrativa | Secretaria de Economia | GDF

## Módulo 04: Ferramentas e métodos para formulação de políticas

### Principais ferramentas e métodos



#### e) Ferramentas participativas

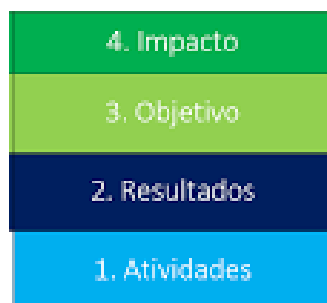
- Oficinas de cocriação
- Mapas afetivos
- Escutas públicas estruturadas

Essas técnicas ampliam a legitimidade e a aderência da política às demandas reais.

## Módulo 04: Ferramentas e métodos para formulação de políticas

### Principais ferramentas e métodos

#### Teoria da Mudança



#### f) Teoria da Mudança

- Representa graficamente a cadeia lógica que liga ações, resultados e impactos.
- Parte da pergunta: “O que precisa acontecer para que o objetivo final se realize?”
- Excelente para articular metas de curto, médio e longo prazo.

## Módulo 04: Ferramentas e métodos para formulação de políticas

### Principais ferramentas e métodos

Teoria da Mudança - Política de Segurança Pública	
Etapa	Descrição
Ações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar o efetivo policial</li> <li>• Implementar iluminação pública em áreas de risco</li> <li>• Ampliar programas de prevenção à violência nas escolas</li> <li>• Integrar sistemas de monitoramento urbano</li> </ul>
Resultados de Curto Prazo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução imediata de ocorrências em áreas críticas</li> <li>• Maior presença do Estado nas comunidades</li> <li>• Aumento na sensação de segurança da população</li> </ul>
Resultados de Médio Prazo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução consistente das taxas de criminalidade</li> <li>• Melhoria no relacionamento entre população e forças de segurança</li> <li>• Fortalecimento de redes comunitárias de apoio</li> </ul>
Impacto de Longo Prazo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidades mais seguras e resilientes</li> <li>• Sustentabilidade das ações de segurança</li> <li>• Melhoria na qualidade de vida e garantia de direitos</li> </ul>

## Módulo 04: Ferramentas e métodos para formulação de políticas

### Como escolher a melhor ferramenta?

Depende do tipo de problema, da disponibilidade de dados e da cultura institucional. Algumas perguntas úteis: - Qual o grau de urgência? - É um problema simples ou complexo? - Quais atores precisam ser mobilizados? - Tenho dados confiáveis ou terei que produzir?

A combinação de métodos tende a gerar melhores resultados: por exemplo, usar a árvore de problemas para estruturar o diagnóstico e a teoria da mudança para projetar soluções.

## Módulo 04: Ferramentas e métodos para formulação de políticas



### Conclusão

O uso sistemático de ferramentas transforma boas ideias em políticas sólidas. As metodologias aqui apresentadas ajudam o servidor a estruturar sua atuação de forma estratégica e orientada para resultados.

### Exercício 4:



#### Atividade prática em grupo:

9. Escolha um problema real do seu órgão.
10. Utilize a planilha de Árvore de Problemas para estruturá-lo.
11. A partir disso, elabore uma Teoria da Mudança com três ações, três resultados e um impacto desejado.

#### Tempo de execução



Preenchimento

60 minutos

Apresentação

15 minutos

## Módulo 05: Construção de consensos e tomada de decisão



Fonte: [Artia](#), 2025.

### Construindo Consensos

Formular boas alternativas é importante, mas transformá-las em políticas aprovadas e executadas exige algo mais: decisão. E em ambientes públicos, decidir raramente é um ato isolado, é o resultado de processos coletivos, negociações e consensos. Este módulo apresenta como se dá a tomada de decisão em políticas públicas e como servidores podem atuar para facilitar acordos e garantir legitimidade às propostas.

## Módulo 05: Construção de consensos e tomada de decisão

### Decisão em ambientes públicos

Ao contrário do setor privado, onde decisões podem ser centralizadas, no setor público elas envolvem: - Múltiplos atores; - Interesses conflitantes; - Restrições legais, orçamentárias e políticas; - Pressão social e escrutínio público.

Segundo Allison (1971), decisões governamentais resultam da interação de diferentes “jogadores” com objetivos e níveis de poder distintos, não de um tomador único.

## Módulo 05: Construção de consensos e tomada de decisão

### Quem decide?

Depende do tipo de política. Podem ser: - Decisores políticos: prefeitos, governadores, presidentes; - Corpo técnico: quando há delegação ou autonomia regulatória; - Órgãos colegiados: conselhos, comitês, câmaras técnicas; - Parlamento: quando exige aprovação legislativa; - Tribunais: quando a decisão envolve judicialização.

**Servidores públicos, mesmo que não decidam formalmente, influenciam fortemente as escolhas com base em pareceres, estudos técnicos e articulações internas.**

## Módulo 05: Construção de consensos e tomada de decisão

### Como se constroem consensos?

#### a) Negociação interinstitucional

Fundamental para políticas que envolvem mais de um órgão ou nível federativo. Requer habilidades como: - Comunicação clara; - Flexibilidade para ajustes; - Clareza sobre objetivos e limites.

#### b) Deliberação participativa

Inclui a escuta e incorporação de contribuições da sociedade. Ferramentas comuns: - Audiências públicas; - Plataformas digitais de consulta; - Conferências temáticas.

## Módulo 05: Construção de consensos e tomada de decisão

### Como se constroem consensos?

#### c) Construção de alianças

Identificar aliados estratégicos para defender a política, tanto dentro da burocracia quanto no meio político.

Segundo Sabatier (2007), coalizões de apoio são essenciais para sustentar propostas ao longo do tempo.

#### d) Técnicas de facilitação

- Mapas de conflito;
- Rodadas de escuta qualificada;
- Mediação entre atores divergentes.

## Módulo 05: Construção de consensos e tomada de decisão

### Critérios para decidir

Além do consenso político, é importante que a decisão seja sustentada em critérios técnicos, como: - Viabilidade orçamentária; - Impacto social esperado; - Evidências científicas; - Riscos e mitigação; - Sustentabilidade institucional.

Ferramentas como matriz de critérios ponderados ajudam a formalizar decisões e dar transparência.

## Módulo 05: Construção de consensos e tomada de decisão

Matriz de Apoio à Decisão - Política de Saúde						
Alternativas	Viabilidade Orçamentária (0-5)	Impacto Social Esperado (0-5)	Evidências Científicas (0-5)	Riscos e Mitigação (0-5)	Sustentabilidade Institucional (0-5)	Pontuação Final (Média)
A - Construir nova unidade de saúde	3	5	4	2	3	3,4
B - Reformar unidade existente	5	3	4	4	4	4
C - Ampliar equipe de atendimento móvel	4	4	5	3	5	4,2

## Módulo 05: Construção de consensos e tomada de decisão

### Exemplo prático: Definição do local de um novo hospital regional

**Contexto:** Secretaria de Saúde precisava escolher entre três terrenos possíveis.

**Critérios técnicos aplicados:** - Proximidade de regiões desassistidas; - Infraestrutura urbana pré-existente; - Tempo e custo de obras; - Viabilidade ambiental;

**Atores envolvidos:** - Planejamento urbano, saúde, meio ambiente, conselhos de saúde locais, lideranças comunitárias.

**Método usado:** - Reuniões intersetoriais; - Matriz de critérios técnicos; - Oficinas com moradores.

**Resultado:** decisão pactuada, com menor resistência social e maior chance de sucesso na implementação.

## Módulo 05: Construção de consensos e tomada de decisão



Foto: Geovana Albuquerque | Agência Brasília.  
Aprovação do PPCUB em 12/08/2024

### Conclusão

Formular boas alternativas é importante, mas transformá-las em políticas aprovadas e executadas exige algo mais: decisão. E em ambientes públicos, decidir raramente é um ato isolado, é o resultado de processos coletivos, negociações e consensos. Este módulo apresenta como se dá a tomada de decisão em políticas públicas e como servidores podem atuar para facilitar acordos e garantir legitimidade às propostas.

## Exercício 5: Em grupo



### Apresentação final em Grupo:

12. Identifique uma política recente do seu órgão que exigiu decisão complexa.
13. Liste os principais atores envolvidos e os critérios utilizados.
14. Reflita: como foi construído o consenso? O processo poderia ter sido mais transparente ou inclusivo?

### Tempo de execução



Preenchimento

60 minutos

Apresentação

15 minutos

# Obrigado!

Walber Medrado do Amaral



[walber.amaral@economia.df.gov.br](mailto:walber.amaral@economia.df.gov.br)

Escola de Governo  
do Distrito Federal

Secretaria Executiva  
de Gestão Administrativa

Secretaria  
de Economia

