

CATÁLOGO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PRIMEIROS RESULTADOS E HIPÓTESES DE PESQUISA**Antônio Brito**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: <antonio.brito@ipea.gov.br>.

Janine Mello

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: <janine.mello@ipea.gov.br>.

Joana Alencar

Técnica de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: <joana.alencar@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2799>

Como ferramenta de sistematização das políticas públicas, o objetivo do Catálogo de Políticas Públicas é promover o conhecimento e dar transparência ao universo de políticas públicas do Poder Executivo federal. Espera-se com isso contribuir para a tomada de decisão, em especial no âmbito do ciclo orçamentário, e para qualificar a gestão das políticas públicas do governo federal.

Este texto descreve a base de políticas reunidas no Catálogo de Políticas Públicas e apresenta os primeiros resultados do mapeamento dessas iniciativas por meio de estatísticas descritivas, bem como registra o que foi realizado no âmbito do projeto até o momento, ou seja, desde o início de 2020 até abril de 2022, seus avanços e dificuldades, oferecendo subsídios para as etapas posteriores. Esse registro permite uma observação fundamentada sobre os avanços alcançados, revelando a trajetória de aprendizagem com a pesquisa e permitindo ajustes e aprimoramentos necessários ao longo do processo. O catálogo se concretiza como uma plataforma virtual que consolida as informações sobre as políticas públicas ao longo do tempo, permitindo a realização de consultas, extração de dados e geração de análises.

Isso posto, o Catálogo de Políticas Públicas propõe-se a levar informações a todos os interessados em entender como o Estado atua, em cada área de intervenção, na tentativa de resolver problemas que a sociedade brasileira enfrenta. Ademais, faz um convite para que a própria configuração do Estado, quando materializada sob a forma de políticas públicas, seja objeto de reflexão e análise, permitindo assim explicitar

potencialidades e lacunas com impactos sobre o pleno desenvolvimento social e econômico do país.

Para tal, o texto para discussão foi subdividido em introdução e quatro seções. Na primeira, o catálogo é apresentado de forma resumida, com o intuito de situar sobre o escopo do projeto. A segunda descreve os procedimentos metodológicos que nortearam o processo de mapeamento das políticas, assim como as bases de dados utilizadas para classificação e cruzamento das diferentes iniciativas consideradas na análise. Na terceira seção, são apresentados os principais resultados observados a partir dos cruzamentos inicialmente realizados. Por fim, são apresentadas as conclusões e trajetórias possíveis para as próximas etapas do projeto.

Os procedimentos metodológicos da pesquisa incluíram um mapeamento de políticas e programas encontrados em normativos legais disponíveis no Portal da Legislação, a utilização da base de dados de ações orçamentárias e subsídios, disponibilizada pelo Ministério da Economia, para verificar associações entre ações orçamentárias, subsídios e as políticas públicas — em razão de dificuldades advindas do exercício de associação, restou como perspectiva para o futuro, a possibilidade de inserir dados sobre orçamentos ligados a cada política pública descrita. Definido o escopo da base de dados que serviria como referência para as políticas públicas federais, foram realizadas oficinas de trabalho com pesquisadoras e pesquisadores do Ipea para validação da listagem das políticas públicas nas áreas consideradas.

SUMEX

A partir de uma primeira análise descritiva, foi possível identificar padrões iniciais que ampliam a compreensão sobre as formas adotadas pela estrutura estatal na materialização de sua atuação sob a forma de políticas públicas. Foram catalogadas 663 iniciativas classificadas como políticas públicas distribuídas entre as categorias *programa governamental, política nacional, plano, projeto, estratégia* e *diretrizes*. Com base no ano de criação das políticas, foi possível construir linhas do tempo para cada uma das áreas de políticas públicas. Essas linhas serão disponibilizadas na plataforma do Catálogo de Políticas Públicas, permitindo análises por período que apontem maior ou menor adensamento de iniciativas em determinadas áreas, assim como indicativos de mudanças de prioridade ou de alocação de recursos ao longo do tempo.

Para permitir a comparação entre diferentes setores de políticas públicas, e entre as dinâmicas de mudança nos diferentes períodos, as políticas foram vistas a partir de seis grandes áreas temáticas: *social, desenvolvimento econômico, infraestrutura, meio ambiente, administração* e *defesa e segurança*. Essas grandes áreas foram desagregadas em dois subníveis: áreas e subáreas. A distribuição das políticas por grandes áreas demonstra a prevalência, com cerca de 60%, de políticas associadas ao *social*, seguidas por aquelas classificadas como *desenvolvimento econômico*, com aproximadamente 21%. Esses resultados são convergentes com a complexificação e profusão, em especial após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), do arcabouço das políticas sociais visando atender os novos parâmetros de bem-estar estabelecidos pela carta constitucional.

O segundo nível de agregação do catálogo – por área, é composto por 23 categorias, dentre elas, vê-se que a *saúde* concentra 23,8% das políticas identificadas na pesquisa, uma proporção superior à segunda posição, ocupada pelas políticas agrupadas como *agropecuária e agrária*, com 9,9% do total. Das políticas catalogadas, oitenta delas foram identificadas como intersetoriais sendo associadas a mais de uma subárea. Isso não quer dizer que iniciativas classificadas em apenas uma área não gerem impactos transversais. No limite, toda política possui algum nível de transversalidade quando consideramos a complexidade dos problemas públicos que se colocam diante da atuação governamental.

O primeiro registro de data, a partir dos critérios de busca textual aplicados na pesquisa, foi o ano de 1953 e é possível perceber como a criação de iniciativas se distribuiu ao longo do tempo. A linha de evolução se mantém relativamente estável, com alguns picos de adensamento em momentos específicos, até os anos 1990. A partir desse momento, no período pós CF/1988, já é possível observar uma tendência de aumento na institucionalização de políticas, nos moldes adotados na análise. No entanto, é de fato entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 que ocorre uma evidente mudança no patamar de criação de políticas públicas.

Os instrumentos legais adotados para a institucionalização de políticas nacionais estão distribuídos, respectivamente, entre leis ordinárias (33%), portarias (26%) e decretos (26%). Chama a atenção nesse dado a quantidade de políticas nacionais criadas por portaria, que são atos unilaterais dos ministérios e não demandam passagem pelo Congresso Nacional.

Dentre os órgãos aos quais as políticas se vinculam (ou se vincularam), foram identificadas 141 unidades distintas, entre ministérios, secretarias especiais, unidades vinculadas e órgãos de controle. Vale destacar que muitas das políticas catalogadas estão vinculadas formalmente a mais de um órgão devido ao seu caráter intersetorial. Por essa razão, a soma das políticas distribuídas pelos órgãos é superior ao universo de 663 políticas de análise.

Quanto aos públicos atendidos pelas políticas, os dados mostram grande diversidade, o que pode ser lido como resultado da complexificação das demandas e das políticas ao longo do tempo, em que múltiplos grupos populacionais e setores ganharam visibilidade na formulação de iniciativas governamentais. Há tantos aqueles mais ligados a parcelas populacionais (racial, étnica, gênero, classe, geográfica, categoria profissional, atividade econômica etc.), quanto públicos de caráter mais difuso (população em geral, sistemas de políticas públicas, por exemplo). A despeito da multiplicidade de públicos atendidos, os resultados indicam a prevalência de iniciativas voltadas a atender a população em geral (14%). Este resultado é esperado tendo em vista o caráter geral ou universalizante de várias políticas e seus objetos de intervenção. Já a segunda posição é ocupada pela população em situação de grande vulnerabilidade (8%), refletindo a preocupação de atender públicos afetados por situações de precariedade e desigualdades.

Para além dos esforços de complementação do rol de políticas públicas executadas pelo Executivo federal, pelo menos desde o início do século XX, os próximos passos serão no sentido de aprofundar as análises aqui expostas e apresentar hipóteses explicativas para esclarecer os padrões e diferenças entre as áreas de políticas públicas e períodos históricos, assim como encaminhar uma agenda propositiva visando, a partir das evidências produzidas, subsidiar possíveis aperfeiçoamentos da ação do Estado e sua materialização sob a forma de políticas públicas.

O processo seguinte ao lançamento do catálogo em formato de plataforma *online* irá requerer consolidação e atualização das informações sobre as políticas e áreas temáticas. Esse processo será contínuo por duas razões principais: i) pelo caráter dinâmico da atuação governamental, que, a todo momento, cria novas iniciativas que podem ser enquadradas como políticas públicas; e ii) porque o esforço de identificação de políticas públicas formuladas e implementadas em décadas anteriores requer procedimentos que vão além de operações automatizadas em portais de legislação e instrumentos de planejamento, pois é essencial compreender como cada setor governamental estruturou sua trajetória e quais intervenções assumiram papel central na definição dos campos de ação pública.