

# Nota Técnica

## ELEMENTOS CONCEITUAIS PARA O CATÁLOGO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Nº 50**

---

**Diest**

Diretoria de Estudos e Políticas do  
Estado, das Instituições e da Democracia

Joana Alencar

Agosto de 2021



## Governo Federal

### Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

# ipea

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### Presidente

Carlos von Doellinger

#### Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

#### Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

#### Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

#### Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

#### Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

## EQUIPE TÉCNICA

### Joana Alencar

Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, Instituições e Democracia (Diest) do Ipea.

---

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdiest50>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.  
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>5</b>
<b>2 AS DEFINIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PROGRAMAS, PLANOS E AÇÕES</b> .....	<b>5</b>
<b>3 A APLICAÇÃO DOS TERMOS POLÍTICA PÚBLICA, PROGRAMA GOVERNAMENTAL, PLANO E AÇÃO NO PLANO PLURIANUAL</b> .....	<b>8</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES</b> .....	<b>9</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>10</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Apesar de constituírem um elemento básico de organização da atuação governamental, de perpassarem cotidianamente o debate público sobre a realidade dos países, e de serem objeto de análise de inúmeros estudos e pesquisas desenvolvidos nas mais variadas áreas do conhecimento, não há, assim como observado em diferentes fenômenos das ciências humanas, uma definição única sobre o que são políticas públicas. A diversidade polissêmica adotada para caracterizar as políticas públicas está relacionada às múltiplas possibilidades de compreensão de seus aspectos – por exemplo, seu papel, formas de produção e etapas constitutivas, potencial de provocar mudanças na sociedade ou, ainda, como são influenciadas pelos diferentes atores que compõem a ação política, entre outras questões.

O objetivo desta nota é propor conceitos aplicáveis à análise das políticas públicas federais que sirvam como referência durante a elaboração e aplicação do *Catálogo de políticas públicas*. A intenção é, a partir das diferentes perspectivas encontradas na literatura, propor conceitos capazes de abarcar a complexidade inerente ao processo de produção de políticas públicas e, ao mesmo tempo, que contribuam para facilitar o conhecimento e ampliar a compreensão das políticas que têm sido formuladas e implementadas nas últimas décadas pelo Estado brasileiro.

O *Catálogo de políticas públicas* foi idealizado como um instrumento que reunirá informações sobre as políticas públicas implementadas no âmbito do Poder Executivo Federal.<sup>1</sup> Seus objetivos são permitir o conhecimento, a sistematização e dar transparência ao universo de políticas públicas no âmbito federal, permitindo, assim, estudos e análises que possam contribuir para o entendimento de suas proposições e funcionamento ao longo dos diferentes momentos da história do país, bem como viabilizar aperfeiçoamentos. A intenção é que, a partir dos dados do catálogo, seja possível investigar questões – por exemplo, quais políticas públicas já foram adotadas pelo governo federal nas diferentes áreas, quais continuam em vigor ou foram descontinuadas, como órgãos federais colocam em ação as políticas públicas, qual a trajetória de cada política – sob distintas classificações temáticas, em recortes temporais específicos, entre outras possibilidades. Além disso, o catálogo poderá ser adotado como referência para subsidiar escolhas informadas para a seleção de políticas a serem monitoradas e avaliadas pela estrutura governamental para distintos fins.<sup>2</sup>

Dessa forma, as políticas públicas constituem o cerne do catálogo e, em função disso, é necessário que as diferentes medidas adotadas pelas instâncias governamentais materializadas – ora sob a forma de normativos jurídico-legais, ora como instrumentos de planejamento e orçamento ou, ainda, como compromissos de governo, planos, estratégias e outras possíveis formas de divulgação da ação governamental ampla – sejam aqui caracterizadas, permitindo uma melhor compreensão sobre as inúmeras dimensões assumidas pela ação do Estado brasileiro em sua trajetória recente. A definição conceitual de políticas públicas adotada neste trabalho parte da mescla de elementos teóricos presentes em diferentes matrizes interpretativas, de modo a permitir o estabelecimento de um arcabouço mais amplo, capaz de incorporar distintas dimensões e a complexidade inerente à ação pública, bem como tornar seu conceito aplicável à lógica adotada no *Catálogo de políticas públicas*.

As próximas seções serão dedicadas a apresentar aspectos centrais dos conceitos mais recorrentes de políticas públicas e como eles se diferenciam de termos correlatos como programas, planos e ações, visando explicitar elementos importantes a serem considerados nas escolhas conceituais adotadas para orientar a construção do *Catálogo de políticas públicas*.

## 2 AS DEFINIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PROGRAMAS, PLANOS E AÇÕES

Elencar os conceitos mais recentes tratados na literatura mostrou o quanto existem diferentes entendimentos acerca do termo política pública entre os estudiosos do tema, o que, em parte, explica a falta de uniformidade e uma certa confusão no uso prático da expressão. Isso também acontece quando se trata de programas e planos, termos que, por vezes, se confundem ou são usados de forma quase aleatória nos diferentes governos. Para a construção do *Catálogo de políticas públicas*, entende-se a importância de escolher ou elaborar conceitos adequados à operacionalização de análises

1. O *Catálogo de políticas públicas* é uma plataforma em desenvolvimento e faz parte do projeto homônimo em andamento na Diest/Ipea desde 2020, que conta com a participação dos pesquisadores Leandro Couto, Sheila Tolentino, Janine Mello, Joana Alencar, Antonio Brito e Antonio Lassance. Além dos pesquisadores associados Georgia Miranda, Lucas Rech, Noelle da Silva e Jaqueline Borges. Esta nota é resultado dos debates internos do grupo e dos vários comentários e contribuições aportados pela equipe do projeto. Além do Ipea, o projeto conta com a parceria da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (Secap/ME), Controladoria-Geral da União (CGU), Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e Casa Civil da Presidência da República (CC/PR).

2. Um dos exemplos de aplicação possível e que norteou a elaboração do catálogo foi o uso como ferramenta de apoio à seleção de políticas avaliadas anualmente pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). O CMAP é a instância responsável por avaliar políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos programas finalísticos. Criado em 2016, o grupo é formado por representantes dos órgãos centrais e de controle interno do governo federal como a CC/PR; o ministério da Fazenda e o da Economia, a CGU e o Ipea. Para mais informações, ver Saccaro Júnior, Rocha e Mation (2018) e Brasil (2019a).

a partir de seu conteúdo. Em especial, conceitos referentes aos termos política pública e programa governamental, bem como outros que também coexistem no mesmo cenário e por vezes se confundem – plano, sistema e ação.

## 2.1 Políticas públicas

Para a aplicação a que esta nota se propõe, em sua acepção mais geral, política pública governamental é entendida como a ação do governo no sentido amplo, ou seja, a partir de propostas elaboradas levando em conta uma concepção estratégica e institucionalizada acerca de como enfrentar determinado problema público. Tal elaboração tem o Estado como ator central e seu objetivo é atender às necessidades da população ou aproveitar oportunidades para a promoção do desenvolvimento, em diferentes escalas – local, regional, nacional ou até mesmo internacional (Lassance, 2020; Saravia, 2006; Secchi, 2010; Souza, 2006).

É importante destacar o entendimento do aspecto institucional de uma política pública, na medida em que é iniciada por uma autoridade legítima, muitas vezes pelo poder Executivo, no âmbito de procedimentos estabelecidos legalmente – aquiescência do Legislativo, como leis e atos administrativos, podendo passar pela chancela do Judiciário, quando cabível (Lassance, 2020). Ademais, a vinculação a uma instituição governamental provê às políticas públicas três características a elas peculiares: i) legitimidade, em que possuem validade e pertinência diante dos cidadãos; ii) universalidade, que são do interesse de toda a sociedade; e iii) coerção, uma vez que o governo tem o legítimo poder para fazer com que as políticas sejam respeitadas (Dye, 2010). Além disso, como espaço de produção de regras e orientações formalmente institucionalizadas, o uso de instrumentos formais e a perspectiva de funcionar a longo prazo, mesmo que para ela sejam traçados objetivos de curto prazo, são características procedimentais inerentes às políticas públicas. (Brasil, 2018; Heidemann e Salm, 2010; Neves, Gomes e Leal, 2014; Souza, 2006).

O papel do Estado é entendido como essencial nesse processo, como detentor da iniciativa e da responsabilidade pelas políticas públicas governamentais, embora não seja possível desconsiderar as articulações socioestatais (Hajer e Wagenaar, 2003; Lascoumes e Le Galès, 2012; Pierre e Yves, 2002). Quando consideradas as articulações socioestatais, as políticas públicas se constituem como fluxos de decisão governamental em resposta a demandas sociais, envolvendo uma gama de atores que formam arenas sociais com forte poder de influência em todas as etapas dessas políticas (Villanueva, 2007).<sup>3</sup>

Por fim, vale também destacar que uma característica importante das políticas públicas é a finalidade de enfrentar problemas públicos, ou seja, responder a necessidades diagnosticadas na população e nos espaços que precisam ser geridas de modo a melhorar a vida de todos ou mesmo atender aos interesses daqueles envolvidos e impactados pela política. De forma metódica, Lassance (2020) indica a política como possuidora de uma explicação lógica que traga em si as causas e consequências que justifiquem sua existência como solução para um problema central. Outros autores reforçam a finalidade das políticas públicas como manutenção ou modificação de uma realidade, assim, voltadas à justiça social, ao desenvolvimento da economia e da sociedade (Heidemann e Salm, 2010), à consolidação da democracia ou mesmo à manutenção do poder (Saravia, 2006). A intenção de responder a um problema público é apontada como essencial para considerar uma diretriz do governo como política pública (Secchi, 2010) mesmo que essas intenções sejam formuladas de modo provisório e possam ser aperfeiçoadas no futuro (Howlett, Ramesh e Perl, 2013).

## 2.2 Programas

Programas são uma das formas de materialização das políticas públicas, neles são concebidos os objetivos e definidas metas, ações e atividades. Programas e planos são como componentes necessários à concretização das políticas públicas, configuram formas de organizar a estratégia do governo para lhes dar cumprimento. Além desses, políticas podem ser operadas sob a forma de projetos, leis, campanhas publicitárias, gasto público, entre outras (Castro, Gontijo e Amabile, 2012; Secchi, 2010).

Diferente de políticas, que compõem o espaço da formulação, os programas são voltados para gestão – mobilizar, treinar, elaborar processos, obter orçamento, monitorar e avaliar resultados. Eles deveriam expressar cada uma das soluções pensadas para resolver o problema central da política, bem como desenvolver o microuniverso em que se estabelecem os recursos, metas e indicadores. Além de especificarem qual será o público-alvo da política, calculam os recursos que

3. Em relação à iniciativa e controle das políticas públicas, duas perspectivas se destacam na literatura: a estadocêntrica e a multicêntrica. Para a primeira, as políticas públicas são monopólio exclusivo do estado (Dye, 1998; Howlett, Ramesh e Perl, 2013), já de acordo com a abordagem multicêntrica, política pública é a destinada a enfrentar problemas públicos, considerando fortemente a participação de outros atores. O termo ação pública é apresentado como alternativa ao de política pública (Lascoumes e Le Galès, 2012; Pierre e Yves, 2002) a partir da consideração de que o modelo clássico de políticas públicas conduzido unicamente pelo Estado está ultrapassado em virtude dos muitos atores não estatais que também influenciam, como instituições financeiras, corporações internacionais, agências multilaterais e organizações da sociedade.

serão necessários, definem objetivos, prazos e indicadores para monitoramento. Assim, uma política pública, a depender da complexidade do problema que se propõe a enfrentar, pode ensejar vários programas (Lassance, 2020; Weiss, 1998).

Uma das formas de compreender o papel dos programas governamentais é expressa pela chamada teoria do programa, que preconiza o conhecimento de sua origem, seus fundamentos e possíveis consequências, bem como objetivos, público-alvo, recursos, ações, produtos, resultados esperados e condições importantes do contexto no qual será desenvolvido o programa (Weiss, 1998), de modo que entender o funcionamento de programas requer ter acesso a todos esses elementos.<sup>4</sup> Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009) explicam a importância de se buscarem formas alternativas de resgatar a teoria do programa apesar de, na maioria dos programas federais, ela não estar explicitada de forma detalhada nos documentos oficiais.

Importante destacar, ainda, que os programas podem estar inseridos em sistemas nacionais de políticas públicas, os quais são arranjos específicos que permitem a concentração do poder decisório no âmbito federal de governo. No caso brasileiro, os principais sistemas de políticas públicas foram estabelecidos a partir de diretrizes expostas na Constituição Federal de 1988, como ocorre na área de seguridade social. Por meio deles são definidos parâmetros para implementação de programas nos estados e municípios a partir de acordos ancorados especialmente em repasses de fundos federais condicionados à execução dos programas. Dessa forma, é possível ao governo federal induzir a implementação de agendas prioritárias nos estados e municípios, favorecendo a redução de desigualdades (Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020).

### 2.3 Ações

As ações, por sua vez, encontram-se na dimensão operacional, ligadas à utilização dos recursos de forma direta e à execução de atividades rotineiras (Lassance, 2020). Como as ações do plano plurianual (PPA) também são um importante elemento para a construção do *Catálogo de políticas públicas*, é pertinente apresentar, nesse caso, também o conceito de ação do PPA. De acordo com este, uma ação indica o que será desenvolvido para o programa alcançar seus objetivos, o que será feito e para quê (descrição), como será realizado (forma de implementação), o que será produzido (produto), como será mensurado (unidade de medida) e onde está o beneficiário do gasto (subtítulo) (Brasil, 2019c).

### 2.4 Planos

Os planos têm ligação direta com a ideia de planejamento governamental e podem ser vistos como seu resultado imediato. O planejamento, inerente à atividade de governar, consiste em: definir prioridades, coordenar implementação, organizar apoios e acompanhar as políticas e programas (Couto e Cardoso Junior, 2020). De natureza ainda mais flexível que políticas públicas e programas governamentais, os planos podem expressar um planejamento que inclua, em maior ou menor quantidade, tanto políticas quanto programas e suas respectivas ações. No âmbito do catálogo pode ser observada a menção ao PPA como um plano de médio prazo e de maior abrangência, cujas ações servem de base para a elaboração do catálogo, e aos planos nacionais, setoriais e regionais, conforme o alcance de cada um.

Planos setoriais reúnem programas e estabelecem prazos e metas para execução de uma política. Esses planos, por vezes, estão ligados às políticas públicas de base constitucional e têm um horizonte temporal de longo prazo, perpassando governos sucessivos. Ademais, configuram um meio de tornar possível a realização de políticas de Estado, pois se presume que não existam disputas entre governos a respeito de princípios constitucionais e que a função dos governos, conforme apontam Heidemann e Salm (2010), seria cumprir os preceitos pactuados na democracia, mesmo que de diferentes orientações ideológicas. Esses autores explicam que as políticas de Estado são aquelas com caráter fixo e estabilidade, na medida em que os sucessivos governos ao longo da história devem se comprometer a cumpri-las.

Percebe-se que a prática flexibiliza os conceitos, pois o que consideramos como programa pode estar nominado como política pública e, da mesma forma, o que é chamado de plano pode ser uma política pública – fenômeno observado com frequência, especialmente quando os atores políticos e mesmo os documentos denotam o intercâmbio desses termos. Assim como há diversas definições na literatura para os conceitos apresentados anteriormente e que serão utilizados no catálogo, também há diversos entendimentos implícitos nas normas legais e administrativas que criaram, ao longo do tempo, políticas, programas e planos. Na tentativa de uniformizar o entendimento para a construção do *Catálogo de políticas públicas* e conciliar as perspectivas expostas pela literatura – que caibam para políticas públicas de competência do governo federal – foram reunidos no quadro 1 os conceitos de política pública governamental, programa governamental, plano e ações.

4. Para mais informações, ver Alvarez-Rojas e Preinfalk-Fernández (2018), Ligeiro Lasa (2011) e Weiss (1998).

## QUADRO 1

Resumo dos conceitos de política pública governamental, programa governamental, plano e ações, para construção e manutenção do *Catálogo de políticas públicas*

Política pública governamental	A ação do governo no sentido amplo, a partir de propostas elaboradas, levando em conta uma concepção estratégica e institucionalizada acerca de como enfrentar determinado problema público. Tal elaboração tem o Estado como ator central e seu objetivo é atender às necessidades da população ou aproveitar oportunidades para a promoção do desenvolvimento, em diferentes escalas – local, regional, nacional ou até mesmo internacional (Lassance, 2020; Saravia, 2006; Secchi, 2010; Souza, 2006).
Programa governamental	Conteúdo que expressa o conjunto e cada uma das soluções pensadas para resolver o problema central de uma ou mais políticas. Desenvolve o microuniverso em que se estabelecem os recursos, especificam o público-alvo, calculam os recursos necessários, definem objetivos, prazos e indicadores para monitoramento (Lassance, 2020; Weiss, 1998).
Planos	Os planos podem ser vistos como resultado imediato do planejamento governamental, que, por sua vez, é inerente à atividade de governar, consistindo em: definir prioridades, coordenar implementação, organizar apoios e acompanhar as políticas e programas (Couto e Cardoso Júnior, 2020).
Ações	Conteúdo que aponta a forma direta de aplicação de recursos (Lassance, 2020), indica o que será desenvolvido para o programa alcançar seus objetivos, o que será feito e para quê (descrição), como será realizado (forma de implementação), o que será produzido (produto), como será mensurado (unidade de medida) e onde está o beneficiário do gasto (subtítulo) (Brasil, 2019c).

Elaboração da autora.

Explicitados esses conceitos, o *Catálogo de políticas públicas* foi construído a partir de uma pesquisa de natureza exploratória visando ao mapeamento das políticas nacionais e dos programas governamentais. Utilizou-se como fonte o portal da legislação do Palácio do Planalto,<sup>5</sup> que reúne os instrumentos normativos do período de 1891 a 2020. Como complemento, foram efetuadas pesquisas nos sítios eletrônicos dos ministérios, entre setembro e outubro de 2020, com a busca das palavras-chave *política* e *programa* em cada instrumento normativo objeto de pesquisa – leis ordinárias, leis complementares, decretos, decretos-leis, medidas provisórias, portarias e resoluções, além de normas infralegais como portarias e resoluções e planos setoriais. A intenção foi apreender todas as manifestações referentes a políticas públicas, planos e programas em casos concretos ao longo do período abrangido pela pesquisa. Em seguida, verificou-se a relação entre as políticas públicas e programas encontrados com as ações elencadas no PPA 2020-2023.

Desse modo, o conceito de *ação* considerado para o *Catálogo de políticas públicas* é o mesmo utilizado no PPA. Os conceitos trabalhados nesta nota, como visto anteriormente, são fluidos, modificam-se e adequam-se ao longo do tempo, conforme os interesses dos atores que têm influência na elaboração das políticas e na atuação do Estado. A fim de exemplificar essa fluidez característica aos termos, eles serão apresentados da maneira como constam nos documentos orientadores do PPA 2020-2023 do governo federal – cujas ações foram usadas como base para a elaboração do *Catálogo de políticas públicas*.

### 3 A APLICAÇÃO DOS TERMOS POLÍTICA PÚBLICA, PROGRAMA GOVERNAMENTAL, PLANO E AÇÃO NO PLANO PLURIANUAL

O PPA tem a função de apresentar as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, ou seja, a dimensão estratégica, que ganha concretude por meio dos programas; a dimensão tática; e, por fim, a dimensão operacional, representada por ações. Assim, diretrizes fixadas por atores políticos são formalizadas em lei por meio do PPA, de modo a garantir a observância de critérios e procedimentos legais e técnicos com a finalidade de tornar tais diretrizes legítimas e viáveis (Brasil, 2019a; Castro, Gontijo e Amábile, 2012).

Assim, no PPA as políticas públicas encontram-se associadas à ideia de diretrizes, presentes na dimensão estratégica, como orientações que tem por base os macros desafios e a visão de longo prazo, formada por prioridades definidas pelo núcleo de governo. A dimensão estratégica também é formada por temas, que equivalem às áreas setoriais<sup>6</sup> mobilizadas para alcançar os objetivos constantes nas diretrizes (Brasil, 2011; 2019a).

Em adição, os programas do PPA estão situados na dimensão tática do planejamento. O manual técnico do PPA 2020-2023 define programa como a unidade que reúne ações orçamentárias ou não orçamentárias, com o intuito de enfrentar

5. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: out. 2020.

6. O PPA 2020-2023 tem seis eixos temáticos – institucional, social, econômico, ambiental, infraestrutura, defesa –, mais 19 diretrizes e setenta programas (Brasil, 2016; Couto e Cardoso Júnior, 2020).

um problema.<sup>7</sup> As diretrizes e temas que expressam a política pública circunscrevem os programas, os quais, por sua vez, vão definir os caminhos viáveis para alcançar as transformações definidas na dimensão estratégica. Assim, os programas do PPA também concretizam as políticas e constituem os elementos dos grupos temáticos, apontando objetivos, metas e indicadores, de maneira a permitir o acompanhamento de desempenho anual do plano (Brasil, 2011; 2019a). Destaca-se que os programas se subdividem entre os finalísticos e os de gestão; estes tratam das despesas com a manutenção dos órgãos, como gastos com pessoal e recursos administrativos,<sup>8</sup> enquanto aqueles são os que têm por objetivo gerar impactos na sociedade. O *Catálogo de políticas públicas* inclui somente as ações correspondentes a programas finalísticos.

Sobre as ações do PPA, é importante destacar que existem as orçamentárias e as não orçamentárias. As primeiras são compreendidas como atividade, projeto ou operação especial, e devem identificar a função, a subfunção, subtítulo (localizador) e os produtos aos quais se referem, além de compor a Lei Orçamentária Anual (LOA). Por sua vez, ações não orçamentárias são financiadas por recursos que não integram a LOA, ou seja, fontes não orçamentárias (como Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, benefícios tributários e creditícios). Elas devem estar, sempre que possível, associadas a produtos, de modo a permitir monitoramento e avaliação, devendo resultar em bens e serviços que colaboram para alcançar o objetivo de um programa (Brasil, 2019a).

Outro conceito presente no *Catálogo de políticas públicas* é o de subsídios. Os gastos com subsídios são ações não orçamentárias, relacionadas a benefícios tributários e creditícios, que não constam no Orçamento Geral da União (OGU), somados aos subsídios financeiros, que possuem ações orçamentárias. O PPA 2020-2023 possui 51 ações relacionadas a subsídios (Brasil, 2019a), que, como mecanismo de financiamento da ação governamental, visam reduzir os preços pagos pelo consumidor e/ou os custos aos quais os produtores estão submetidos, fomentando a atividade econômica mediante correção de falhas de mercado (Brasil, 2016). A importância de se acompanhar os subsídios deve-se ao processo do qual depende sua concessão, que deve ser monitorada, para verificação de sua necessidade e funcionamento ao longo do tempo, pois, ainda carente de avaliação *ex ante* adequada, provê acesso facilitado aos recursos públicos sem garantia de resultados. Da mesma forma, subsídios concedidos carecem de informações sobre seus resultados, se estão de acordo com os objetivos pactuados quando da concessão, o que torna difícil avaliações *ex post*, limitando a transparência e controle (Brasil, 2016).

Por último, conforme a lei do PPA (Brasil, 2019b), um plano é derivado da metodização das escolhas de prioridades e políticas públicas, com base em conhecimento especializado. A finalidade do planejamento é apontada como redução de desigualdades, melhoria da aplicação dos recursos públicos e do ambiente econômico e social. Assim, os planos nacionais, setoriais e regionais são definidos como mecanismos para informar à sociedade sobre as intenções e o trabalho do governo.

Os conceitos encontrados nos documentos do PPA 2020-2023 são diferentes dos escolhidos para a construção e manutenção do *Catálogo de Políticas Públicas*, o que demonstra a maleabilidade desses conceitos na prática, que variam conforme as escolhas daqueles que os nomeiam. Assim, para avaliar onde se encaixam os “pedaços” da atuação do governo para lidar com os inúmeros problemas públicos, é necessário avaliar o conteúdo de suas estratégias e reconhecer que, tanto no âmbito da teoria como da prática, a discussão sobre os conceitos de políticas, programas, planos e ações está longe de trilhar o caminho do consenso.

## 4 CONSIDERAÇÕES

Foram levantadas as definições de política pública, programa governamental, plano e ação na literatura de referência e também nos documentos orientadores do PPA 2020/2023 e outros, quando cabível. Na primeira fonte, buscou-se selecionar os conceitos que se mostraram aplicáveis ao trabalho junto aos níveis de gestão, monitoramento e avaliação do governo federal, para orientar a construção e manutenção do *Catálogo de políticas públicas*. A intenção foi prover bases conceituais para o mapeamento das propostas institucionalizadas e do trabalho do governo, de modo a possibilitar a visualização global de sua atuação nas diversas áreas, permitir reformulações, além de analisar políticas, planos e programas de sucessivos governos no Brasil, vislumbrando, assim, as diferentes propostas já realizadas ou em andamento na busca de soluções para os problemas do país.

7. Os PPAs de 2004 a 2011 estabeleceram um conceito amplo de programa em seus respectivos instrumentos normativos, ambos definem programa como “instrumento de organização da atuação governamental” (Brasil, 2004). O PPA 2008-2011 estabeleceu a classificação cuja linguagem é vigente até hoje, de programa finalístico e de apoio às políticas públicas e áreas especiais: aquele por meio do qual devem ser ofertados serviços diretamente à sociedade a partir dos quais resultados podem ser medidos. Já os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais tratam de serviços direcionados ao próprio Estado, de gestão e apoio administrativo (Brasil, 2008). Os PPAs 2012-2015 e o 2017-2019 utilizaram o conceito de programa temático, como organizado por temas ou recortes de políticas públicas, que deve organizar a “gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multisetorialidades e a territorialidade” (Brasil, 2011) para entrega de bens e serviços à sociedade (Brasil, 2016).

8. O PPA 2020-2023 possui um programa de gestão do poder executivo utilizado por todos os ministérios (Brasil, 2019a).

Os conceitos presentes no PPA mostram como esses termos são, na prática, utilizados de formas diferentes, variando conforme a dinâmica da elaboração à época de cada política pública, entre outros fatores. Para fins do *Catálogo de políticas públicas*, reconhece-se o caráter estratégico do termo política pública, como a atuação do Estado em sentido amplo baseada em uma proposta amparada por prévia estrutura lógica cuja finalidade é resolver ou reduzir problemas públicos. Considera-se também, que os programas governamentais, responsáveis pela concretização da estratégia apontada nas políticas, são suas partes integrantes e responsáveis pela política pública existir na prática.

Enfim, o conceito de programa considerado para inserção no *Catálogo de políticas públicas* do governo federal inclui aqueles que apresentam essa denominação em normas legais e que estão vinculados a ações expressas no PPA, ademais dos divulgados pelo governo por meio de documentos e sítios na internet. Estes, apesar de, eventualmente, não estarem regulamentados por norma legal, constam do orçamento nas ações do PPA e espelham o conceito geral de programa aqui proposto. Dessa forma, os programas, como elementos realizadores das políticas públicas, são incluídos no catálogo, uma vez que eles definem o público-alvo, os recursos necessários, os objetivos estabelecidos, assim como prazos e indicadores para monitoramento, “encarnando” as políticas públicas, trazendo-as para a vida prática, da mesma forma como possibilitam a realização de análises.

Os planos, por sua vez, também estão inseridos no entendimento de política pública em sentido amplo – como organizadores dos programas de um setor específico, de determinada região ou período, e, como instrumento mais flexível de todos, podem transitar entre as próprias políticas ou mesmo confundir-se com elas e com os programas. Outro ponto importante a reforçar é que os programas, planos e ações, para efeitos do *Catálogo de políticas públicas*, estão incluídos nas políticas públicas, por isso a referência à ação do Estado em sentido amplo.

Por fim, considera-se que os conceitos escolhidos para orientar a construção e manutenção do *Catálogo de políticas públicas* podem servir de referência para informar a definição de nomenclaturas em intervenções estatais. Favorecendo, assim, conforme apontou Lassance (2020), uma possível uniformidade nessas definições, as quais venham a facilitar um entendimento mútuo e permitir uma distribuição mais correta de responsabilidades entre os agentes públicos, tornando mais efetivo o conjunto de políticas, programas, planos e ações.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ-ROJAS, J. L.; PREINFALK-FERNÁNDEZ, M. L. Teoría del programa y teoría del cambio en la evaluación para el desarrollo: una revisión teórico-práctica. *Revista ABRA*, v. 38, n. 56, p. 1-16, 3 maio 2018.

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação – o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 102, p. e3510207, 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 7, 7 out. 2004. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 jan. 2016a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Orçamento de subsídios da União**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016b.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal**. Brasília: ME, 2019a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 dez. 2019b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Manual Técnico do Orçamento – MTO 2019**. Brasília: ME, 2019c.

CASTRO, C. L. F. de; GONTIJO, C. R. B.; AMÁBILE, A. E. de N. **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Eduemg, 2012.

COUTO, L.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. **A Função dos Planos Plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAS no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2549).

- DYE, T. R. **Understanding public policy**. 9. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.
- \_\_\_\_\_. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *In: Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 99-128.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALES, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1369).
- HAJER, M. A.; WAGENAAR, H. (Ed.). **Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2003.
- HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2010.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Editora UFAL, 2012.
- LASSANCE, A. **What is a policy and what is a government program?** A simple question with no clear answer, until now. Rochester: Social Science Research Network, 10 nov. 2020.
- LIGERO LASA, J. A. **Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa**. Madrid: Fundación Universitaria San Pablo-CEU, 2011.
- NEVES, D. P.; GOMES, R. A.; LEAL, P. F. **Quadros e programas institucionais em políticas públicas**. Eduepb, 2014.
- PIERRE, M.; YVES, S. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.
- SACCARO JÚNIOR, N. L.; ROCHA, W.; MATION, L. F. **CMAF 2016 a 2018: Estudos e Propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais**. Ipea, 2018.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In: Políticas públicas coletânea*. Brasília: Enap, 2006.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, dez. 2006.
- \_\_\_\_\_. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.
- VILLANUEVA, L. F. A. Estudo introdutorio. *In: Políticas Públicas – coletânea*. Brasília: Enap, 2007. v. 1.
- WEISS, C. H. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. 2 ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Chefe do Editorial**

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Assistentes da Chefia**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

#### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

#### **Editoração**

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL