

Brito, Antônio de Pádua de Lima; Mello, Janine; Alencar, Joana Luiza Oliveira

Working Paper

Catálogo de Políticas Públicas: Primeiros resultados e hipóteses de pesquisa

Texto para Discussão, No. 2799

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Brito, Antônio de Pádua de Lima; Mello, Janine; Alencar, Joana Luiza Oliveira (2022) : Catálogo de Políticas Públicas: Primeiros resultados e hipóteses de pesquisa, Texto para Discussão, No. 2799, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2799>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/284857>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2799

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

**ANTÔNIO BRITO
JANINE MELLO
JOANA ALENCAR**



**CATÁLOGO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
PRIMEIROS RESULTADOS E HIPÓTESES
DE PESQUISA¹**

ANTÔNIO BRITO²

JANINE MELLO³

JOANA ALENCAR⁴

1. Este texto é resultado do esforço de toda a equipe que participou do projeto: além dos autores, Jaqueline da Silva Borges, Leandro Couto, Lucas Rech, Marcelo Galiza, Noelle da Silva e Sheila Tolentino. Gostaríamos também de agradecer à Flávia de Holanda Schmidt o apoio e a leitura atenta, contribuindo sobremaneira para a melhoria da análise.

2. 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>.

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

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

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

ERIK ALENCAR DE FIGUEIREDO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

ANDRÉ SAMPAIO ZUVANOV

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das
Instituições e da Democracia**

FLÁVIO LYRIO CARNEIRO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
MARCO ANTÔNIO FREITAS DE HOLLANDA CAVALCANTI

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

NILO LUIZ SACCARO JUNIOR

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

JOÃO MARIA DE OLIVEIRA

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

HERTON ELLERY ARAÚJO

Diretor de Estudos Internacionais

PAULO DE ANDRADE JACINTO

**Assessor-chefe de Imprensa e
Comunicação (substituto)**

JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

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

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

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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.

JEL: Z18.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	6
2 CATÁLOGO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	7
3 PROCESSO DE MAPEAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	9
4 RESULTADOS INICIAIS	13
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
REFERÊNCIAS	39
ANEXO A.....	41

SINOPSE

O Catálogo de Políticas Públicas, ferramenta de sistematização das políticas cujo objetivo é promover o conhecimento e dar transparência ao universo de políticas do Poder Executivo federal, tem suas primeiras análises reunidas neste texto, que, além disso, expõe o que foi realizado no âmbito do projeto desde o início de 2020 até abril de 2022. Os procedimentos metodológicos para construção do catálogo incluíram um mapeamento de políticas encontradas em normativos legais e a realização de oficinas de trabalho com pesquisadoras do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para validação do levantamento. A partir de uma análise descritiva, foi possível identificar padrões iniciais que ampliam a compreensão sobre a atuação do Estado na materialização das políticas públicas. Percebeu-se que os programas governamentais foram os principais dispositivos de políticas públicas, seguidos das políticas nacionais. A produção estatal de políticas ganha maior intensidade a partir dos anos 1990, como decorrência da consolidação de áreas e temas preconizados pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Do ponto de vista temático e de público atendido, foi possível identificar a prevalência dos temas ligados à área social durante grande parte do período analisado, seguidos de políticas pertencentes à área de desenvolvimento econômico. Ressalta-se que, após o lançamento do catálogo como plataforma online, as atualizações deverão ser constantes em razão do caráter dinâmico da atuação governamental, que cria recorrentemente iniciativas enquadradas como políticas públicas. Além disso, a identificação de políticas públicas implementadas no passado deverá ser contínua, o que será possível com o avanço da pesquisa e com o aprofundamento da compreensão de como cada setor governamental estruturou a sua trajetória.

Palavras-chave: catálogo; política pública; planejamento; programa; plano.

1 INTRODUÇÃO

Este texto para discussão (TD) tem por objetivos descrever a base de políticas reunidas no Catálogo de Políticas Públicas¹ e apresentar os primeiros resultados do mapeamento dessas iniciativas² por meio de estatísticas descritivas, bem como registrar 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 suas 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.

Até este momento não existia uma base de dados sistematizada e disponível para conhecimento público sobre o conjunto de intervenções estatais nas mais diferentes áreas, o que pode ser explicado pelas dificuldades significativas de ordem operacional, metodológica e analítica para levar a cabo esforços de consolidação do rol de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro. Essas dificuldades derivam não apenas da abrangência temporal ou das variações nas formas de registro da atividade governamental ao longo das décadas, mas, principalmente, da dificuldade de definir e identificar, entre as mais diversas iniciativas estatais, o que deveria compor o complexo rol de políticas públicas brasileiras.

O Catálogo de Políticas Públicas visa suprir exatamente essa lacuna. Trata-se basicamente de uma ferramenta de sistematização das políticas públicas cujo principal objetivo 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. 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.

Este TD aborda as etapas que nortearam o projeto, assim como as diretrizes teóricas e procedimentos metodológicos que viabilizaram a construção da base de dados que subsidia o catálogo. O processo seguinte ao lançamento do catálogo em formato de plataforma *online* irá requerer consolidação e atualização das informações sobre as diversas políticas e áreas temáticas. Esse processo será contínuo por duas razões principais: i) pelo caráter dinâmico da atuação governamental que,

1. Inscrito no Ipea projetos sob o nº P00046/2020, sob a coordenação da Diest/Ipea.

2. O termo *iniciativa* será adotado ao longo de todo texto como denominação para as diferentes materializações da ação do Estado sob a forma de políticas nacionais, programas, ações orçamentárias, planos, entre outros e, em diferentes momentos, será adotado de maneira intercambiável com a noção mais geral de políticas públicas produzidas pelo governo federal.

a todo momento, cria novas iniciativas que podem ser enquadradas como políticas públicas; e ii) porque o esforço de identificação exaustiva 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, posto que além disso é essencial compreender como cada setor governamental estruturou sua trajetória e quais intervenções assumiram papel central na definição dos campos de ação pública.

O Catálogo de Políticas Públicas propõe-se a levar informações, de maneira tempestiva e didática, a todos aqueles interessados em entender como o Estado atua, em cada uma de suas áreas 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, este texto foi subdividido em quatro seções além desta introdução. Na primeira, o catálogo é apresentado de forma resumida, com o intuito de situar leitoras e leitores sobre o escopo do projeto. A segunda descreve sucintamente 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.

2 CATÁLOGO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Catálogo de Políticas Públicas tem como objetivo geral mapear, sistematizar e dar transparência ao universo de políticas públicas do Poder Executivo federal. Como objetivos específicos, destacam-se: servir de base para a seleção das políticas públicas que serão objeto de avaliação pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e da agenda da Controladoria Geral da União (CGU); contribuir para a tomada de decisão no âmbito do ciclo orçamentário; e qualificar o catálogo de serviços da Escola Nacional de Políticas Públicas (Enap)³ dentro das políticas públicas do governo federal.

A contribuição mais relevante do projeto será apresentar de forma sistematizada a trajetória estatal na produção de políticas públicas nas mais diversas áreas temáticas, assim como suas especificidades e pontos de diferenciação entre setores governamentais, levando em consideração

3. Para mais sobre isso, ver: <<https://bit.ly/3K25ztw>>. Acesso em: 1º abr. 2022.

mudanças de contexto, entre gestões governamentais e de orientação do Estado brasileiro ao longo das décadas.

Integram a governança do catálogo representantes do Ministério da Economia (ME), da Casa Civil (CC), da Enap, da CGU e do Ipea, responsável pela coordenação e execução do projeto. O projeto teve início na Diest, em diálogo com a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (Secap/ME). Outras diretorias do Ipea foram convidadas a atuar na verificação das informações do catálogo e em desdobramentos futuros da plataforma como parte de uma estratégia para engajar todo o instituto no processo de atualização e aperfeiçoamentos futuros do conteúdo. A equipe que trabalhou com a organização e produção de informações para o catálogo era composta por nove pesquisadores da Diest, que contaram com a ajuda de mais 21 colegas das outras cinco diretorias finalísticas do Ipea⁴ para verificação das informações.

Quando a ideia da elaboração do Catálogo de Políticas Públicas começou a ser desenhada, realizou-se uma pesquisa para mapear experiências de outros catálogos de políticas públicas pelo mundo (Soares, 2020). Esse trabalho analisou catálogos de 24 países diferentes. Constatou-se que em sua maioria são organizados por temas específicos, e não foi encontrado nenhum catálogo que tivesse o escopo mais amplo de tentar reunir as políticas públicas desenvolvidas pelo governo de um país – o que reforça o ineditismo do trabalho aqui proposto.

O material internacional foi analisado, e definiu-se um grupo de atributos essenciais à construção do Catálogo de Políticas Públicas. No que se refere às informações que devem ser disponibilizadas sobre cada política pública foram elencadas as seguintes: órgão responsável, objetivos, descrição, público-alvo (acompanhado dos critérios de definição e do número atual de beneficiários), e orçamento, incluindo o reservado para o ano seguinte e o gasto no ano anterior. Além disso, são indicados atributos para serem incluídos num momento posterior da construção do catálogo, uma vez que os órgãos responsáveis pelas políticas precisam elaborá-los: os resultados, os relatórios de monitoramento, e as avaliações das políticas públicas (Soares, 2020).

A primeira versão do catálogo será disponibilizada sob o formato de uma plataforma virtual com informações consolidadas sobre as políticas públicas desenvolvidas no país e funcionalidades para a realização de consultas, extração de dados e geração de análises. O principal público-alvo do catálogo são os gestores de políticas públicas federais, órgãos da alta administração federal e

4. As diretorias finalísticas do Ipea são: Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte); Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac); Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur); Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset); e Estudos e Políticas Sociais (Disoc).

integrantes da sociedade civil. A expectativa é de que o catálogo contribua ainda como ferramenta de monitoramento e controle social das políticas públicas pelos cidadãos interessados, seja diretamente, seja por meio de órgãos de controle ou organizações da sociedade civil.

O primeiro ciclo do projeto teve início em 2020 e a previsão de conclusão ainda em 2022 com o lançamento da versão inicial da plataforma virtual. Vale reiterar, no entanto, a necessidade de que o projeto mantenha um caráter de renovação contínua, por meio de revisões periódicas e atualização da plataforma, garantindo assim aderência persistente com a realidade das políticas públicas e possibilitando a geração de análises e evidências que contribuam para subsidiar os ciclos orçamentários e a produção de políticas públicas de maneira mais qualificada.

3 PROCESSO DE MAPEAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Esforços de consolidação de dados sobre as políticas públicas produzidas pela esfera federal podem ter como parâmetro, *a priori*, fontes de informação primárias ou secundárias.

Fontes primárias exigiriam a construção, a partir do zero, de uma base que permitisse visualizar todas as políticas já executadas pela esfera federal desde, pelo menos, a primeira metade do século XX, quando o tecido estatal passa a ganhar maior densidade e complexidade (Fausto, 1997; Draibe, 1985). No entanto, isso dependeria da existência de interlocutores que pudessem desvelar a trajetória de políticas para cada área governamental resultando em um processo não apenas custoso, mas também dotado de grande heterogeneidade e subjetividade.

Encampar uma consulta aos diferentes ministérios e órgãos federais, por exemplo, provavelmente teria como resultado uma base permeada pelos limites e características das gestões atuais de cada instituição. São limitações de diversas ordens que repercutem no compartilhamento de informações, que vão desde o insulamento de alguns órgãos até o alto grau de rotatividade em áreas com predominância de ocupação políticas dos cargos de gestão.

Em geral, áreas que envolvem conhecimentos técnicos muito especializados – como áreas econômicas, de regulação e de engenharia – costumam ser mais insuladas e demonstram mais dificuldade de partilhar o poder (Dagnino, 2002), sendo mais fechadas na forma como respondem e compartilham informações. Por sua vez, áreas vinculadas aos temas do social, com regras institucionais rígidas, cujos planos e vinculações orçamentárias chegam a ser previstos na própria CF/1988, costumam ser mais transparentes por contar com uma participação social ativa, com conselhos deliberativos e consultivos instituídos.

Por outro lado, há também um bloco de políticas públicas bastante relevante que opera com base em regras institucionais mais fluidas, com grande margem de discricionariedade para aplicação do orçamento e mudança de curso, a depender do interesse político dominante no órgão responsável pela respectiva execução a cada momento. São, em geral, áreas de ocupação político-partidária, focadas em execução de emendas ou projetos de baixo orçamento e com pouca participação da sociedade civil e suas múltiplas associações, resultando em descontinuidades de execução e baixa capacidade de governança e transparência de informações.

Em função dessas dificuldades, além de orientados pela preocupação de evitar retrabalho e sobreposição de esforços por parte dos gestores e formuladores envolvidos nas áreas de política pública, a adoção de fontes de dados secundárias, além de ser a opção mais viável, também se mostra como sustentável o suficiente para permitir a própria existência e o avanço do projeto. A partir da utilização de fontes de informação existentes e com maior grau de consolidação e estabilidade, já incorporadas aos processos de governança do aparato estatal, foi possível conferir ao processo de coleta dos dados maior homogeneidade, visto que as informações de todas as áreas viriam de fontes similares, reduzindo a possibilidade de não resposta ou de lacunas de informações.

Tomando como referência esses pressupostos, foram elencadas, como fontes principais de informação, as bases derivadas de instrumentos de planejamento e orçamento – o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e os Planos Plurianuais (PPA) – e as bases legais das ações, planos e programas, que vão desde portarias ministeriais a decretos e leis e estão disponíveis no Portal da Legislação.⁵

Ao aliar informações de origem orçamentária àquelas de caráter normativo-legal foi possível então dar início à construção daquilo que o próprio aparato estatal, ao longo do tempo, definiu como seu rol de atuação, permitindo, conseqüentemente, a extração de um subconjunto de iniciativas que poderiam ser definidas como políticas públicas.

Ao adotar como referência informações produzidas pelo próprio Estado sobre o conjunto de ações levadas a cabo ao longo das décadas, é possível ampliar a compreensão sobre como o aparato estatal define e organiza sua própria atuação e quais significados atribui a essas intervenções. Outra vantagem clara de fomentar a integração, articulação e visibilização desses dados é contribuir para o reconhecimento de esforços de sistematização feitos anteriormente e para o aprimoramento cumulativo de informações sobre as políticas públicas no país.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/2JYwzuW>>.

TEXTO para DISCUSSÃO

No esforço de identificar as políticas públicas a partir de documentos publicados pelo governo federal, é possível encontrar diferentes formas de designá-las. Por vezes as políticas são definidas como políticas nacionais, outras são batizadas como programas ou planos, e existem ainda aquelas iniciativas definidas como ações, orçamentárias ou não. Na nota *Elementos conceituais para o Catálogo de Políticas Públicas*,⁶ produzida no escopo do projeto, são apresentadas essas diferentes nomenclaturas e sua conceituação de acordo com as perspectivas da literatura adotadas para políticas governamentais, programas, planos e ações.

Feitas essas considerações, a seguir serão tratadas resumidamente as etapas que compuseram os procedimentos metodológicos da pesquisa, que foram detalhados em nota metodológica específica.⁷

- 1) Inicialmente foi realizado um *mapeamento de políticas e programas* encontrados em normativos legais disponíveis no Portal da Legislação,⁸ esse levantamento teve início em outubro de 2020 e foi atualizado ao longo do processo de construção da base de dados ainda durante o ano de 2021. A busca foi feita pelas palavras-chave “política nacional”, “política”, “programa”, “programa nacional”, “plano”, “plano nacional” e, quando das atualizações, foi utilizado o Diário Oficial da União (DOU) e *sites* oficiais dos ministérios. De modo que, consideraram-se políticas públicas as estratégias governamentais de âmbito federal que foram chamadas dessa forma (com a nomenclatura políticas, programas ou planos) quando de sua criação por meio de normativos legais ou documentos oficiais do governo federal.
- 2) O passo seguinte consistiu na utilização adicional da *base de dados de ações orçamentárias e subsídios*, material disponibilizado pelo ME. A intenção foi verificar a viabilidade de construir uma base de dados capaz de explicitar quais ações orçamentárias e subsídios estariam associadas ou comporiam cada política pública. Uma tentativa de identificar relações entre esses dois conjuntos de dados evidenciou inúmeras dificuldades advindas do exercício de associação entre diferentes instrumentos de planejamento e orçamento e a lógica que guia a atuação dos diferentes ministérios responsáveis pela produção e execução de políticas públicas. Dessa forma, verificou-se que garantir confiabilidade e consistência ao processo de associação entre políticas nacionais, programas governamentais, planos, ações orçamentárias e subsídios requereria uma extensa rodada de validação com as áreas orçamentárias e finalísticas dos diferentes órgãos federais. Em função disso, a opção adotada foi construir o Catálogo de Políticas Públicas com a listagem das políticas públicas de âmbito federal e informações referentes a cada uma delas. Restou, como perspectiva para o futuro, a possibilidade de inserir dados sobre orçamento que permitam relacionar as informações e indicar o orçamento que estaria ligado a cada política pública descrita.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3PyKSGJ>>.

7. A ser disponibilizada na plataforma do Catálogo de Política Públicas.

8. Disponível em: <<https://bit.ly/2JYwzuW>>.

- 3) Definido o escopo da base de dados que serviria como referência para as políticas públicas federais, foram realizadas, entre os meses de julho e agosto de 2021, sete oficinas de trabalho, a partir das quais obtivemos a colaboração de 21 pesquisadoras e pesquisadores de diferentes áreas do Ipea para validação da listagem de políticas e indicação de linhas do tempo capazes de representar a trajetória das políticas públicas nas múltiplas áreas consideradas.

Ao longo dessas três etapas, foram observadas dificuldades relacionadas ao descompasso entre o tipo de racionalidade exigido pelo processo orçamentário e de planejamento e as dinâmicas particulares de cada política pública e suas ações e programas no “ecossistema” da área setorial e na cultura política do órgão ao qual estão vinculados.

Primeiramente, programas e políticas são criados continuamente, em geral, por portaria ministerial, tendo muitas vezes como base ações orçamentárias existentes vinculadas a outras políticas, ou ações orçamentárias das políticas que irão substituir, ou mesmo criadas sem vínculo orçamentário inicial, a depender de que em algum momento uma nova ação seja criada para que o vínculo seja estabelecido.

Além disso, não há um padrão vigente que oriente a nomenclatura das diferentes iniciativas em sua completude. Critérios conceituais para definir o que constitui uma política, um programa ou uma ação orçamentária tendem a variar segundo a cultura organizacional de cada órgão, sendo as diferentes iniciativas governamentais muitas vezes nomeadas de forma arbitrária, sem um critério lógico compartilhado entre todos os órgãos da administração pública.

A ausência de um padrão comum para a definição das iniciativas governamentais e a identificação de situações que escapam das tentativas de categorização preconizadas pela literatura de políticas públicas reforçam a necessidade de investigar e registrar possíveis regularidades ou padrões na forma como as ações governamentais são pensadas e implementadas, compreendendo melhor como são estruturados arranjos de gestão, instrumentos e atores envolvidos nesses processos.

Cabe ainda mencionar que, apesar da busca abrangente realizada na legislação federal, permanecem lacunas na captação de iniciativas que são ou foram referência em diferentes áreas governamentais. Isso se deve ao fato de que, ao longo das décadas, as formas de institucionalização, registro e sistematização das informações sobre essas diferentes intervenções públicas variaram enormemente. Em muitos casos, não apenas o instrumento administrativo de criação da política pode ter sido dotado de maior ou menor institucionalização e formalização burocrático-legal, mas ainda sua execução pode ter ficado a cargo de atores fora da esfera federal. Aquelas medidas que não foram objeto de formalização legal nos formatos selecionados pelo método adotado pelo catálogo ou ainda que contaram com a participação na execução de atores fora da instância federal

podem não ter sido captadas em sua completude por essas três etapas e, em função disso, serão objeto de complementação futura da base visando a sua qualificação e fortalecimento.

A despeito desses desafios e eventuais lacunas, as três etapas que compuseram a estratégia metodológica da primeira fase do projeto permitiram identificar um rol inicial de 663 políticas públicas para compor a primeira versão da plataforma virtual. Dessa forma, espera-se que qualquer cidadão possa acessar e realizar consultas sobre as políticas públicas implementadas pelo governo federal ao longo do tempo. A plataforma foi planejada de modo a permitir que complementações sejam incorporadas levando em conta lacunas no registro de políticas passadas, assim como a inserção de políticas criadas após o seu lançamento. Considera-se a possibilidade ainda de inserir dados orçamentários sobre cada iniciativa, caso essa alternativa seja viabilizada no futuro, assim como estão previstas funcionalidades de direcionamento para plataformas que consolidam dados orçamentários.

4 RESULTADOS INICIAIS

4.1 Tipos de políticas

Políticas públicas podem ser definidas como iniciativas governamentais que visam, de maneira institucionalizada, tratar um problema público. Nelas o Estado figura como ator central e tem como objetivo atender às necessidades da população e promover as múltiplas faces do desenvolvimento, social, econômico, político e ambiental. Cabe ressaltar que esta é uma noção de políticas públicas adotada, de maneira sintética e para fins operacionais, para orientar a organização de iniciativas passíveis de identificação no âmbito do projeto do catálogo.

Há um acúmulo considerável na literatura sobre o tema que aborda dimensões de ordem cognitiva, simbólica e contextual na definição do que constitui uma política pública. A despeito disso, persiste ainda uma lacuna considerável na tradução ou aplicabilidade desses esquemas conceituais à realidade da produção de políticas públicas no país.

Nesse sentido, e como dito anteriormente, foram consideradas políticas públicas no catálogo todas aquelas iniciativas denominadas, principalmente, como políticas nacionais, programas, planos, mas também, embora de maneira residual, aquelas iniciativas nomeadas como projetos, estratégias e diretrizes que foram apontadas como marcos importantes nos distintos setores de políticas públicas (Alencar, 2021).

A partir dos resultados preliminares dos cruzamentos das bases de dados, foram catalogadas 663 iniciativas classificadas como políticas públicas distribuídas entre as categorias *programa governamental, política nacional, plano, projeto, estratégia e diretrizes*. Todos esses tipos de políticas públicas foram encontrados ao final das atualizações realizadas pelos especialistas nas oficinas após o mapeamento na legislação. A frequência de cada um deles pode ser observada na tabela 1.

TABELA 1

Frequência absoluta e relativa de políticas segundo tipo

Tipo da política	Número	%
Programa governamental	434	65,5
Política nacional	197	29,7
Plano	23	3,5
Projeto	4	0,6
Estratégia	3	0,5
Diretrizes	2	0,3
Total	663	100,0

Fonte: Catálogo de Políticas Públicas (Ipea), disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br>>.

A prevalência de programas governamentais em relação às políticas nacionais era esperada e condiz com a noção de que políticas nacionais se referem a estratégias mais amplas que regulam o funcionamento de determinado setor e que seriam constituídas por diferentes programas, ações e instrumentos como iniciativas de intervenção sobre os múltiplos temas da área. Embora isso não se materialize em todos os setores, idealmente deveria ser possível fazer a associação entre políticas nacionais e os programas que as constituem, embora os dados apontem a existência de políticas nacionais “isoladas” ou o contrário, programas que não se associam a nenhuma política nacional existente. Isso denota de maneira bastante clara a heterogeneidade observada entre as diferentes áreas de políticas públicas. Enquanto algumas políticas nacionais possuem em seu escopo a indicação clara dos programas, ações ou instrumentos que as compõem, outras versam sobre diretrizes mais gerais, sem necessariamente entrar no detalhe de possíveis relações com iniciativas existentes ou mesmo indicando a necessidade de criação de novas medidas.

4.1.1 Relações entre políticas nacionais e programas

Enquanto políticas nacionais podem ser definidas como ações do governo em sentido amplo, a partir de propostas elaboradas, concebidas a partir de um entendimento estratégico e

institucionalizado sobre como enfrentar determinado problema público, programas governamentais seriam classificados como componentes essenciais para a concretização dessas políticas, pois definem metas, ações e atividades, e configuram as estratégias para alcançar os objetivos das políticas. De modo que, dependendo da complexidade dos problemas que uma política pública se propõe a enfrentar, ela pode ser composta de um ou vários programas, além de outras medidas e instrumentos de políticas públicas.

O modelo ideal de estruturação das iniciativas capazes de regular e organizar a ação do Estado em um determinado setor governamental deveria seguir, *a priori*, uma lógica em que as políticas nacionais, a partir da identificação de um problema público, constituem o arcabouço voltado para a delimitação do escopo, definição de diretrizes, objetivos a serem alcançados e atores envolvidos em um determinado setor governamental. Os programas estariam associados às diferentes estratégias postas em ação para resolver as múltiplas dimensões dos temas contidos no escopo da política nacional.

Como exemplo, enquanto a política agrícola, política nacional que rege o setor agropecuário no país, define as diretrizes para áreas de crédito, seguro, defesa agropecuária, pesquisa agrícola, entre outras, programas como Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (ProAgro), Garantia Safra e o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) seriam os mecanismos definidores de metas, recursos e instrumentos adotados em cada situação. Nesse sentido, uma política nacional poderia ser constituída não apenas por um, mas por vários programas governamentais capazes de atuar sobre as diferentes necessidades e demandas das áreas de políticas públicas.

Seguindo essa mesma lógica, um programa governamental deveria contar com um rol de ações orçamentárias, subsídios e outros instrumentos de políticas públicas como linhas de crédito, fundos setoriais e leis de incentivo que permitissem a consecução dos seus resultados. Nesse sentido, políticas nacionais seriam compostas por programas governamentais que, por sua vez, seriam constituídos por diferentes instrumentos de operacionalização visando a sua implementação e monitoramento.

4.1.2 Planos, estratégias, diretrizes e projetos

Esse arranjo concatenado entre políticas nacionais, programas e seus demais instrumentos não é o único modelo encontrado na organização da ação estatal. A estrutura administrativo-burocrática lança mão em diferentes momentos de inúmeras outras iniciativas como planos nacionais ou setoriais, estratégias, diretrizes, projetos, entre outros, sem que necessariamente seja possível indicar uma ordenação ou associação lógica entre eles.

Planos, em muitos casos, são estabelecidos como arranjos guarda-chuva que podem conter medidas com múltiplas funções e ordens. Em geral são dispositivos mais amplos que, voltados a um setor específico, uma região, tema ou público, podem mobilizar em seu escopo diferentes políticas nacionais, programas, medidas de caráter regulatório, ações orçamentárias, entre outras iniciativas para a consecução de seus objetivos. O Plano Brasil Sem Miséria (BSM)⁹ foi um exemplo disso ao contar com diferentes iniciativas voltadas para a superação da extrema pobreza entre os anos de 2011 e 2015. Nele estavam previstos programas e ações governamentais a serem executados por diferentes níveis de governos e atores do setor privado e sociedade civil.

Os planos variam enormemente entre si e ocupam maior ou menor espaço na organização da ação estatal em diferentes períodos. Como estão muito ligados aos instrumentos de planejamento, tendem a ser mais frequentes em setores norteados por uma visão desenvolvimentista sobre a atuação governamental, como na área de desenvolvimento regional, em que as intervenções possuem, em grande medida, um caráter intersetorial e transversal, como demonstram os Planos de Desenvolvimento Sustentável do Xingu ou da BR-163 voltados para orientar ações e investimentos em áreas de influência de empreendimentos de infraestrutura.¹⁰ Ademais, assumiram proeminência em temas ou períodos em que prevalece um ideário mais associado ao planejamento estratégico de longo prazo – por exemplo, os casos dos planos lançados durante a Era Vargas, ou o Plano Salte e o Plano de Metas, nos anos 1950, bem como os diferentes Planos Nacionais de Desenvolvimento lançados durante a ditadura civil-militar no país.¹¹

Outros tipos de políticas como projetos, diretrizes e estratégias foram mais residuais; no entanto, reforçam a multiplicidade de formas de organização adotada pela estrutura estatal na configuração de suas iniciativas.

4.2 Grandes áreas e áreas de políticas públicas

A classificação por áreas temáticas é essencial para entender a trajetória das políticas públicas no país e permite identificar temas mais ou menos consolidados na atuação do Estado e como se conectam com mudanças de contexto. Neste texto, será observada apenas a distribuição geral das iniciativas entre os temas, mas análises posteriores serão dedicadas a analisar os cruzamentos entre temas e variáveis como período temporal, públicos e tipos de instrumento, por exemplo.

9. Para mais sobre isso, ver: <<https://bit.ly/3SCvIre>>.

10. Para mais sobre isso, ver: <<https://bit.ly/3wcFSk0>>.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3AyCWkB>>.

A observação das políticas desenvolvidas no país ao longo dos anos por grandes áreas temáticas permite não apenas a comparação entre diferentes setores de políticas públicas, mas também das dinâmicas de mudança dentro de uma grande área em determinado período. Dessa forma, será possível verificar a diversidade ou as semelhanças existentes entre as seis grandes áreas elencadas na análise: *social, desenvolvimento econômico, infraestrutura, meio ambiente, administração e defesa e segurança*.

Essas grandes áreas foram desagregadas em dois subníveis: áreas e subáreas. A definição das categorias das diversas agregações foi adaptada de divisões temáticas bastante usuais adotadas no cotidiano da administração pública¹² e das categorias estabelecidas no PPA 2020-2023 e nas últimas Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

De maneira sintética, a grande área *social* é composta por aquelas políticas que contribuem de forma direta para o provimento de direitos básicos à população, principalmente saúde, educação e assistência social. *Desenvolvimento econômico* inclui ações ligadas à gestão da economia, especialmente o incentivo a setores econômicos e o fomento da economia nas diferentes regiões do país. A grande área *infraestrutura* é formada por políticas cujo foco são investimentos em logística, mobilidade, transportes, bem como ações de saneamento básico, energia e comunicação. A grande área de *meio ambiente* refere-se às políticas que tem por finalidade assegurar o direito humano à garantia de um meio ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável. A grande área de *administração* refere-se àquelas iniciativas voltadas a organizar a forma de atuação do governo e que traçam estratégias para gerir a ação estatal. Por último, *defesa e segurança* inclui as políticas cujos objetivos direcionam-se à preservação da paz e da segurança no âmbito nacional e/ou internacional.

12. Embora existam agregações focadas apenas nas áreas social, economia, infraestrutura e administração, foi considerado relevante no projeto explicitar as categorias de meio ambiente e defesa e segurança como áreas específicas para permitir uma distribuição mais coerente das áreas e subáreas.

TABELA 2

Frequência absoluta e relativa de políticas segundo grande área

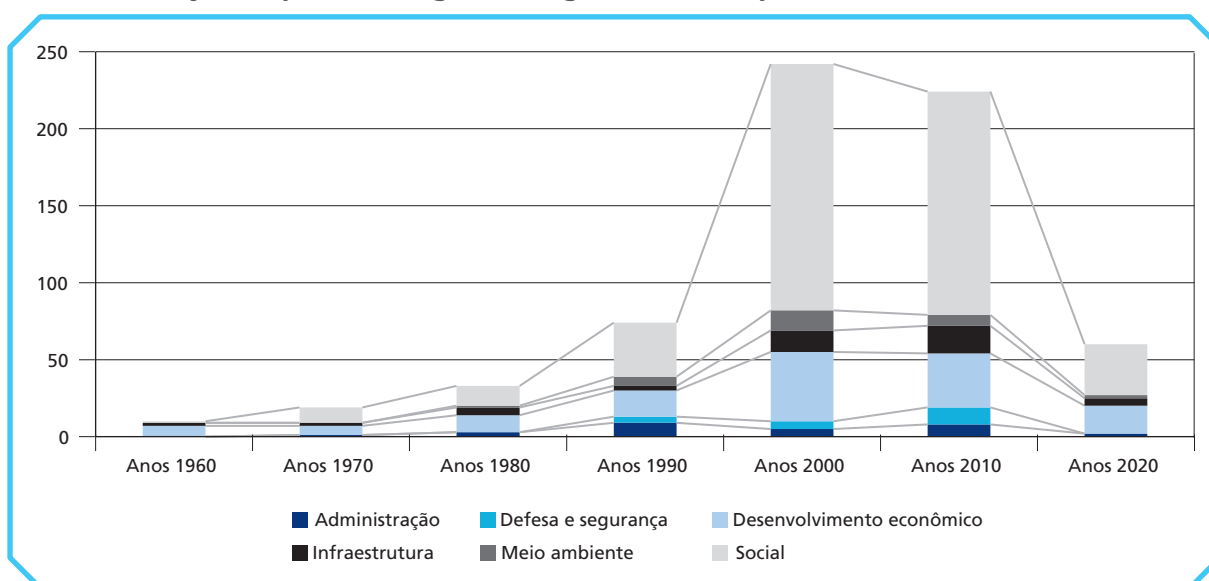
Grande área	Número	%
Social	397	59,9
Desenvolvimento econômico	140	21,1
Infraestrutura	49	7,4
Meio ambiente	29	4,4
Administração	28	4,2
Defesa e segurança	20	3,0
Total	663	100,0

Fonte: Catálogo de Políticas Públicas (Ipea), disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br>>.

A distribuição das políticas por grandes áreas, conforme indica a tabela 3, 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 CF/1988, do arcabouço das políticas sociais visando atender os novos parâmetros de bem-estar estabelecidos pela carta constitucional.

GRÁFICO 1

Distribuição de políticas segundo as grandes áreas por década



Fonte: Catálogo de Políticas Públicas (Ipea), disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br>>.

TEXTO para DISCUSSÃO

Aprofundando a análise por grandes áreas, é possível observar a tendência constante de crescimento da temática *social* ao longo das décadas, tendo ganhado impulso a partir dos anos 1980 e se acelerado entre os anos 1990 e 2000. Essa tendência começa a se reverter nos anos 2010, mas ainda assim permanece bastante expressiva em relação à totalidade de novas políticas criadas na década. Essa alta proporcionalidade das políticas sociais permanece elevada no início da década de 2020, mas ainda não é possível indicar a manutenção dessa tendência ao longo dos próximos anos.

Os temas ligados ao *desenvolvimento econômico* também cresceram continuamente ao longo das décadas, estabilizando-se na década de 2010, mas perdendo em importância relativa para a área social desde a década de 1980.

As políticas da grande área de *infraestrutura* têm seu período de maior produção entre as décadas de 1960 e 1970, em linha com a prioridade dada pela ditadura militar ao setor. Perdem espaço ao longo dos anos 1980, mas voltam a subir, embora de maneira mais tímida, após os anos 1990, período em que há um arrefecimento e desestruturação em algumas áreas de infraestrutura (Ferreira e Malliagros, 1999). A trajetória do *meio ambiente* indica um aumento das políticas nessa grande área a partir dos anos 1970, atingindo o auge nos anos 1990 e 2000. Ao longo dos anos 2000 e 2010, a área mantém uma trajetória mais constante.

Políticas da grande área de *administração* apresentam uma trajetória ascendente dos anos 1960 até os anos 1990, em convergência com os esforços de estruturação do funcionamento do aparato estatal em seus múltiplos níveis durante esse período (Cavalcante e Silva, 2020). Depois disso apresenta uma queda e volta a subir, embora de maneira bastante tímida, nos anos 2010. As políticas de *defesa e segurança* passam a ganhar maior relevância nos anos 1990, seguido uma de nova expansão nos anos 2010.

A interpretação dos dados de quantidade de políticas por período requer que sejam feitas duas ressalvas. A primeira delas é que não necessariamente o número de políticas significa maior ou menor prioridade para determinado tema. É possível que uma política ou programa contribua mais para a consolidação de um setor específico do que uma série de medidas de menor efetividade. O que os dados nos permitem notar seria um maior esforço de regulamentação, a partir dos instrumentos selecionados, de alguns temas em determinadas épocas. Em segundo lugar, é razoável imaginar que esses esforços ocorram em ondas e, criadas determinadas políticas ou programas, estas se tornem, considerando aquelas de maior perenidade e consolidação, referências para as áreas durante décadas, por exemplo. Isso não quer dizer que aperfeiçoamentos ou outras medidas não tenham sido formulados ao longo dos anos dotando os setores de maior complexidade e institucionalização.

Espera-se aprofundar posteriormente, em futuros relatórios e artigos, a análise da evolução por grandes áreas e subáreas, buscando avaliar diferentes hipóteses para entender em que medida os dados refletem a forma com os diversos setores da administração se estruturaram ao longo do tempo. Entretanto, desde já, uma breve análise é antecipada neste texto a partir da classificação por área (tabela 4), o segundo nível de agregação do catálogo composto por 23 categorias.

Dessas 23 categorias por área, 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.

Isso se deveu, como citado anteriormente, à implantação e institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), que, conforme as prerrogativas definidas na CF/1988, resultou na unificação e tentativa de universalização dos serviços públicos nessa esfera. Além disso, o sistema foi organizado de forma descentralizada, envolvendo uma pactuação federativa e distribuição de atribuições e recursos entre os três níveis de governo: União, estados e municípios.

Nesse contexto, foi dada prioridade às políticas de atenção básica à saúde, que tiveram início com o estabelecimento do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs), em 1991, e o Programa Saúde da Família (PSF), em 1994. A consolidação dessas políticas se deu em 1996 com a institucionalização da Atenção Primária do SUS (APS), tendo como referência a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde (NOB SUS 01/1996). Desde então, a atenção básica vem passando por reformulações com o intuito de estimular os municípios a assumirem alternativas de organizarem um atendimento em âmbito local, priorizando atividades de vigilância sanitária e epidemiológica, assistência farmacêutica e promoção da saúde bucal, bem como em diversas outras iniciativas que resultaram em criação de novas políticas, que incluem atendimento e prevenção de doenças prevalentes em determinados territórios, como a doença de Chagas, e grupos étnicos, como a anemia falciforme entre a população negra.

Quanto às políticas agropecuárias e agrárias – que ocupam a segunda posição em número de políticas criadas no período estudado, superando educação e assistência –, são duas áreas que passaram por estruturação semelhante à saúde em face das definições constitucionais. A explicação para isso reside no esforço de fortalecimento da agricultura, tanto empresarial como familiar, com a expansão do crédito rural ao grande, médio e pequeno agricultor. Essa expansão se deveu não só à necessidade de garantir a oferta de alimentos e segurança nutricional da população brasileira, com políticas complementares às ações na área social, mas também para dar conta do *boom* de *commodities* ocorrido em escala global ao longo dos anos 2000 devido, principalmente, ao aumento expressivo da demanda chinesa. Para ampliar a produção em ritmo mais acelerado do que a expansão da área plantada, a agropecuária brasileira precisou contar

não só com políticas de crédito, mas também com políticas de inovação e de extensão com vista à absorção de conhecimento científico e tecnológico na produção, tendo a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) como referência decisiva nesse processo.

Outra área bem-posicionada é a infraestrutura, cuja importância no quantitativo de políticas se justifica pelo *déficit* histórico de obras públicas em todo território nacional e também devido ao seu impacto para formação bruta de capital: o investimento em infraestrutura gera efeito multiplicador sobre o produto, sendo o tipo de iniciativa preferencial relacionadas a políticas de desenvolvimento na sua forma clássica (Castro e Oliveira, 2014). Ao longo de todo o período estudado, o que mudou foi o formato das políticas vinculadas a essa temática: se antes o investimento em infraestrutura era realizado diretamente pelo Estado ou por meio das estatais, nas últimas décadas foram priorizados novos formatos envolvendo parcerias público-privadas e modelos de concessão, o que requereu novos instrumentos legais e regulamentações cujos resultados foram novas políticas e iniciativas para promoção dessas parcerias entre o Estado e a iniciativa privada. Além disso, com o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, o governo voltou a atuar diretamente na área, resultando na criação de novas políticas que previam ações de infraestrutura em segmentos os mais distintos, tais como transportes, patrimônio histórico, acesso à internet, entre outros.

Entre as áreas com menor participação no quantitativo de políticas públicas criadas no período, destacam-se *relações exteriores* e *previdência*, que não requerem a criação contínua de novas políticas por já existirem a partir de pressupostos fixos que são ajustados incrementalmente a depender de definições estratégicas, no caso da primeira, e de gestão, no caso da segunda. Também se destacam entre as temáticas com baixa participação a de *comunicações* e de *indústria e comércio* – a primeira por ter caráter eminentemente regulatório, dado que suas atribuições foram quase que integralmente transferidas para o setor privado depois da privatização das teles, e a segunda por funcionar a partir de subsídios e incentivos ou transversalmente, quando o governo realiza ou promove investimentos que impactam imediatamente esses dois setores econômicos.

TABELA 3

Frequência absoluta e relativa de políticas segundo a área

Área	Número	%
Saúde	158	23,83
Agropecuária e agrária	66	9,95
Assistência social	56	8,45
Educação	54	8,14
Infraestrutura	38	5,73
Administração pública	35	5,28
Direitos humanos	35	5,28
Meio ambiente	27	4,07
Indústria e comércio	25	3,77
Ciência e tecnologia	23	3,47
Desenvolvimento regional	22	3,32
Cultura	17	2,56
Habituação e urbanismo	17	2,56
Justiça e segurança pública	16	2,41
Turismo, esporte e lazer	16	2,41
Defesa nacional	14	2,11
Política econômica	12	1,81
Trabalho e emprego	12	1,81
Segurança alimentar	10	1,51
Relações exteriores	5	0,75
Comunicação	2	0,30
Previdência	2	0,30
Indústria e comércio	1	0,15
Total	663	100

Fonte: Catálogo de Políticas Públicas (Ipea), disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br>>.

Com relação ao terceiro nível de classificação, foram estabelecidas 31 subáreas, listadas na tabela 4, entre as quais as políticas são distribuídas, muitas vezes em mais de uma subárea quando possuem características de intersectorialidade.

Das 663 políticas catalogadas, oitenta delas foram identificadas como intersetoriais sendo, portanto, associadas a mais de uma subárea. Isso não quer dizer que iniciativas classificadas em apenas uma área não gerem impactos transversais. A verdade é que, no limite, toda política possui algum nível de transversalidade quando consideramos a complexidade dos problemas públicos que se colocam diante da atuação governamental. A despeito disso, é possível elencar temas de maior concentração de algumas políticas, enquanto outras apresentam um componente de transversalidade mais explícito como políticas intersetoriais ou aquelas que tratam de temas dotados de maior conexão com outras áreas. Este é o caso das políticas voltadas para grupos específicos e minorias sociológicas – tais como idosos, imigrantes, indígenas, população negra, mulheres, comunidade LGBTQIA+ etc. –, que necessitam de serviços públicos de uma variedade de departamentos, e não se reduzem às caixas ministeriais em que os governos e analistas de políticas tendem a comumente enquadrar essas políticas.

Não obstante, a intersetorialidade também é praticada nos casos em que se faz necessário levar um conjunto de serviços prestados por diferentes órgãos para um mesmo tipo de cliente ou público-alvo, minimizando redundâncias, incoerências e lacunas entre políticas e programas de governo (Peters, 1998). Uma política agrícola ou industrial, por exemplo, pode envolver tecnologia, crédito, assistência técnica (extensão), exceções alfandegárias, estímulos fiscais ou alguma medida de autoridades monetárias que necessariamente irão envolver vários órgãos, os quais, atuando de forma integrada e coordenada, poderão adotar medidas de forma mais eficiente, evitando duplicidades e desperdícios. O mesmo pode ser dito sobre ações da área social, por exemplo, um tema como saneamento, o qual requer ação conjunta de políticas da área urbana, de infraestrutura, tecnologia e, claro, da própria saúde, para que possa ser viabilizado adequadamente.

Vale destacar, entretanto, que no catálogo somente foram destacadas como intersetoriais aquelas em que a atuação conjunta de órgãos aparece de forma mais explícita na legislação.

TABELA 4**Frequência absoluta e relativa de políticas segundo a subárea**

Subárea consolidada como variável única	Número	%
Saúde	156	23,53
Assistência social	45	6,79
Agricultura	43	6,49
Educação	42	6,33
Administração	35	5,28
Direitos da cidadania	32	4,83
Ciência e tecnologia	24	3,62
Gestão ambiental	24	3,62
Desenvolvimento regional e territorial	20	3,02
Cultura	15	2,26
Energia	14	2,11
Transporte	14	2,11
Trabalho	13	1,96
Comércio e serviços	12	1,81
Organização agrária	12	1,81
Defesa nacional	11	1,66
Indústria	11	1,66
Segurança pública	10	1,51
Habitação	9	1,36
Urbanismo	9	1,36
Encargos especiais	7	1,06
Desporto e lazer	5	0,75
Relações exteriores	5	0,75
Educação; direitos da cidadania	4	0,6
Gestão ambiental	4	0,6
Saneamento	4	0,6
Turismo; comércio e serviços	4	0,6
Assistência social; agricultura	3	0,45
Assistência social; educação	3	0,45
Assistência social; educação; trabalho; saúde; cultura	3	0,45

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Subárea consolidada como variável única	Número	%
Educação; cultura	3	0,45
Indústria; ciência e tecnologia	3	0,45
Saúde; educação	3	0,45
Agricultura; gestão ambiental	2	0,3
Desporto e lazer; direitos da cidadania	2	0,3
Direitos da cidadania; trabalho	2	0,3
Educação; ciência e tecnologia	2	0,3
Educação; trabalho	2	0,3
Habitação; assistência social	2	0,3
Previdência social	2	0,3
Segurança pública; direitos da cidadania	2	0,3
Turismo	2	0,3
Agricultura; educação	1	0,15
Agricultura; infraestrutura; desenvolvimento regional e territorial	1	0,15
Assistência social; cultura; esporte	1	0,15
Assistência social; educação; saúde	1	0,15
Assistência social; educação; saúde; trabalho; direitos da cidadania	1	0,15
Assistência social; educação; trabalho	1	0,15
Assistência social; gestão ambiental	1	0,15
Assistência social; habitação	1	0,15
Assistência social; saúde; educação	1	0,15
Assistência social; saúde; segurança alimentar; educação	1	0,15
Ciência e tecnologia; educação	1	0,15
Ciência e tecnologia; saneamento	1	0,15
Comércio e serviços; gestão ambiental; turismo	1	0,15
Comércio e serviços; indústria	1	0,15
Comunicações	1	0,15
Cultura; trabalho	1	0,15
Defesa civil	1	0,15
Defesa civil; infraestrutura; desenvolvimento regional e territorial	1	0,15
Defesa nacional; desporto e lazer	1	0,15
Defesa nacional; indústria	1	0,15

(Continua)

(Continuação)

Subárea consolidada como variável única	Número	%
Direitos da cidadania; assistência social; saúde; educação	1	0,15
Direitos da cidadania; educação	1	0,15
Direitos da cidadania; gestão ambiental; segurança pública; organização agrária	1	0,15
Educação; ensino superior	1	0,15
Educação; meio ambiente	1	0,15
Educação; organização agrária	1	0,15
Educação; relações exteriores	1	0,15
Educação; transporte	1	0,15
Energia; agricultura; desenvolvimento regional e territorial	1	0,15
Gestão ambiental; assistência social	1	0,15
Gestão ambiental; direitos da cidadania; administração	1	0,15
Gestão ambiental; infraestrutura; desenvolvimento regional e territorial	1	0,15
Habituação e urbanismo; defesa civil; desenvolvimento regional e territorial	1	0,15
Habituação; urbanismo	1	0,15
Indústria; comércio e serviços	1	0,15
Ordenamento territorial (subfunção)	1	0,15
Saúde; direitos da cidadania	1	0,15
Saúde; gestão ambiental	1	0,15
Segurança pública; habitação	1	0,15
Transporte; urbanismo; gestão ambiental	1	0,15
Turismo; comércio e serviços; desenvolvimento regional e territorial	1	0,15
Turismo; direitos da cidadania	1	0,15
Urbanismo; desenvolvimento regional e territorial	1	0,15
Total	663	100

Fonte: Catálogo de Políticas Públicas (Ipea), disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br>>.

4.3 Ano de criação das políticas

O primeiro registro de data, a partir dos critérios de busca textual aplicados na pesquisa, foi o ano de 1953. Medidas legais e normativos anteriores também estão consolidados no Portal da

Legislação,¹³ porém, em grande medida, não adotam os termos *política nacional* ou *programa governamental* em seu conteúdo. Isso indica a expansão do uso destes termos no âmbito do corpo legal contido no Portal da Legislação apenas a partir dos anos 1950, período que coincide com a crescente ampliação da densidade e profissionalização do aparato estatal iniciada ainda nos anos 1930 (Fausto, 1997; Draibe, 1985; Ianni, 1971). Mais uma vez, cabe ressaltar, dadas as limitações inerentes à metodologia adotada, a necessidade de que sejam realizadas etapas complementares de coleta de dados para suprir eventuais lacunas e ausências de iniciativas que, apesar de serem estruturantes para os diferentes setores governamentais, assumiram formatos e dinâmicas de execução que não foram passíveis de captação na fase inicial da pesquisa. Exemplo disso são os diferentes planos lançados, muitas vezes por decretos unilaterais do executivo, no Estado Novo, ao longo dos anos 1950 e durante a ditadura civil-militar, que serão objeto de novas rodadas de busca e complementação da base atual do catálogo.

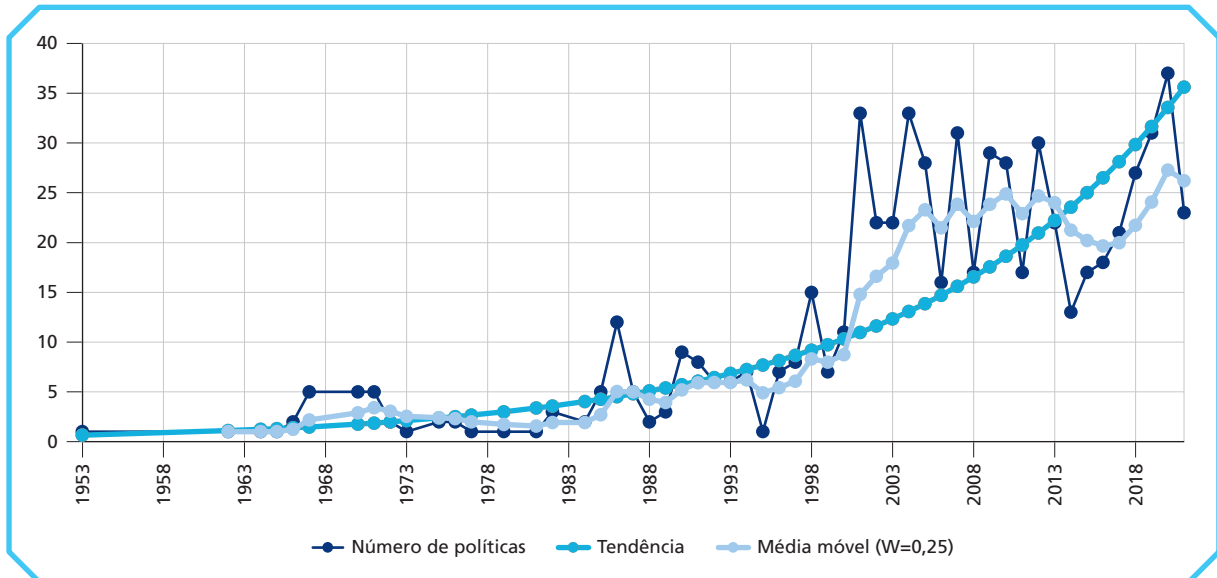
Com base no ano de criação das políticas, foi possível construir linhas do tempo para cada uma das áreas de políticas públicas. Essas linhas serão disponibilizadas na plataforma do Catálogo de Políticas Públicas, permitindo análises por período que apontem maior ou menor adensamento de iniciativas em determinadas áreas, assim como indicativos de mudanças de prioridade ou de alocação de recursos ao longo do tempo.

O gráfico 2 mostra a curva com a quantidade real de políticas registradas em cada ano entre 1953 e 2022, a curva de tendência de crescimento ao longo desse período obtida por meio de ajustamentos por mínimos quadrados como uma função exponencial¹⁴ e a curva de média móvel por ajustes exponenciais, com uma constante de regularização (W) da ordem de 0,25.¹⁵

13. Ver seção *legislação histórica* em: <<https://bit.ly/3PuZqqJ>>.

14. As taxas de crescimento anuais médias foram obtidas por meio de ajustamentos por mínimos quadrados de funções exponenciais, utilizando como base a seguinte equação: $y=ae^{bx}$, onde a e b são constantes e e é a base do logaritmo natural.

15. Para o cálculo da média móvel por ajuste exponencial foi aplicada a seguinte fórmula: considerando um período i qualquer: $Y_i = W \times X_i + (W - Y_i) \times Y_{i-1}$, onde: i – um período de tempo qualquer; X_i – valor da série original no período i ; Y_i – valor da série exponencialmente ajustada no período i ; Y_{i-1} – valor da série exponencialmente ajustada no período $i - 1$ (período anterior); W – constante de regularização ou coeficiente de ajuste ($0 < W < 1$). Quanto menor o valor de W mais suavizada fica a curva, com as variações de curto prazo sendo amortizadas, possibilitando visualizar o comportamento de longo prazo da série.

GRÁFICO 2**Frequência de políticas segundo tendência por ano e média móvel**

Fonte: Catálogo de Políticas Públicas (Ipea), disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br>>.

Os resultados mostram como a criação de iniciativas se distribuiu ao longo do tempo e é possível perceber que 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.

Ao longo de todo o período estudado, o crescimento médio exponencial por ajuste de mínimos quadrados foi de 6,1% ao ano (a.a.). Entretanto, quando distribuído por período, o resultado é um crescimento médio exponencial de apenas 1,0% a.a. de 1953 até 1984, enquanto entre 1985, início da redemocratização, e 2021, o crescimento médio exponencial foi de 5,9% a.a. A curva de média móvel, plotada no gráfico 1, deixa essa constatação mais evidente, uma vez que é justamente após 1999 que a curva começa a dar um salto de crescimento contínuo, que só vai se estabilizar minimamente, já em novo patamar, a partir de 2005.

Várias possíveis razões podem ser apontadas para explicar essa inflexão e aumento observado do número de políticas públicas durante o período de redemocratização, especialmente a partir dos 2000. Vale aqui destacar quatro delas.

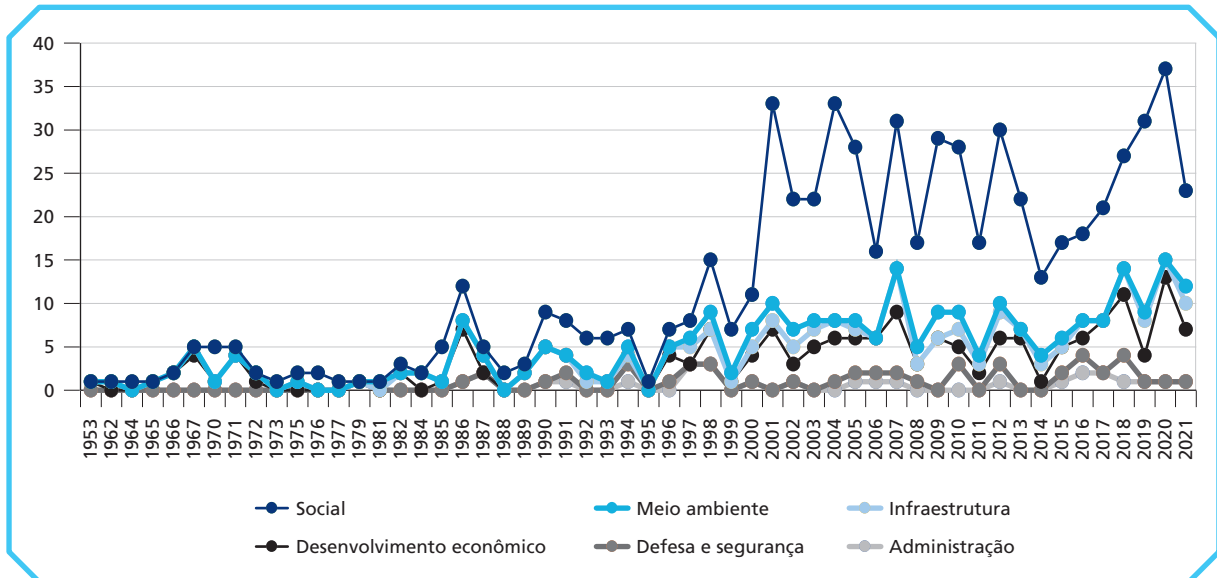
Em primeiro lugar, esse momento coincide com a agenda tardia de implementação de políticas de bem-estar social no Brasil, muitas delas previstas na CF/1988, como a universalização

da saúde, educação e assistência social, cujos sistemas federativos de repartição do orçamento, regulamentação e definição das políticas correspondentes, consolidaram-se ou foram criados, no caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas), somente a partir dos 2000. Simultaneamente, e essa é a segunda razão, observou-se também a emergência de uma nova agenda de demandas por redistribuição, reconhecimento e representação, envolvendo *déficit* de direitos de minorias étnicas e sociológicas, e que passou a integrar a agenda estatal, resultando em criação de ministérios e secretarias especiais com pautas transversais e, conseqüentemente, um novo conjunto de políticas públicas.

Como terceira razão para a escalada no número de políticas públicas no Brasil, destaca-se a questão ambiental decorrente das primeiras comprovações de alterações climáticas em nível global, levando à criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), organizado sob a chancela da Organização Meteorológica Mundial (OMM) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), levando vários governos, inclusive o Brasil, a se comprometerem com a adoção de medidas de enfrentamento do aquecimento global, especialmente depois do Quarto Relatório, de 2007, quando foi confirmado, com elevado grau de confiança, que o ser humano é responsável pelas alterações da temperatura na terra.

Por fim, um quarto fator de explicação para a elevação do número de políticas foi a retomada da agenda estatal de iniciativas no campo da infraestrutura, que teve seu ápice com a definição do PAC, cuja coordenação e implementação envolveu um complexo de várias outras políticas que foram criadas ao longo desse período.

Pelo gráfico 3, que mostra a evolução real da frequência do quantitativo de políticas por ano, é possível observar o impacto dos quatro aspectos citados: boa parte do crescimento do número de políticas dos últimos anos é bastante associado àquelas relacionadas com a área social, seguido das políticas de meio ambiente e infraestrutura.

GRÁFICO 3**Frequência de políticas segundo grandes áreas**

Fonte: Catálogo de Políticas Públicas (Ipea), disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br>>.

Quanto à duração, 615 (92,8%) das 663 políticas catalogadas não possuem indicação de revogação ou fim da vigência, pelo menos não de modo explícito no âmbito do arcabouço legal analisado. Como muitas dessas políticas não estão mais em vigor, uma inferência possível é que, na prática, ao não serem revogadas, muitas políticas acabam sendo simplesmente descontinuadas, perdendo relevância na agenda dos governos ou sendo substituídas por outras sem que haja obrigatoriamente um registro consolidado e formal dessas mudanças. Ou seja, apesar de serem instituídas a partir de um instrumento legal, nem sempre o mesmo procedimento é necessariamente adotado no momento de sua revogação.

4.4 Instrumento legal

Com base no Portal da Legislação foram considerados diferentes instrumentos legais na análise, incluindo leis, decretos e medidas provisórias. Para compreender a diferença entre esses instrumentos é importante lembrar que leis são normas gerais ou de efeitos concretos consideradas mais estáveis e fortes que os outros instrumentos, pois sua criação depende de um extenso processo legislativo que inclui iniciativa, discussões, debates, votação e sanção. Além disso, só podem ser revogadas por outras leis. Devem ser iniciadas pelo presidente da República, deputados, senadores, Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, procurador-geral da República ou grupo de cidadãos, que para isso devem propor um projeto de lei (Brasil, 2018). Por sua vez, os decretos estão num patamar abaixo das leis e não podem contrariá-las, são atos de competência

do chefe do poder executivo e devem comunicar algo já previsto em lei.¹⁶ Por sua vez, as medidas provisórias, também de iniciativa do presidente da República, têm força de lei e são apresentadas em casos de urgência, devendo ser discutidas e votadas pelos parlamentares em um prazo específico (Brasil, 2018).

De maneira geral, políticas públicas originadas dos instrumentos já citados – leis, decretos e medidas provisórias – tenderiam a ser dotadas de maior estabilidade ao longo do tempo em comparação a políticas originadas de instrumentos como portarias, resoluções e as demais normativas infralegais existentes. Essa hipótese será objeto de futuras investigações no âmbito do projeto, em novos estudos que analisem o grau de estabilidade das diferentes políticas a partir de distintos aspectos como instrumentos de criação, áreas temáticas e tipos de políticas, por exemplo.

Após a consulta focada no Portal da Legislação, foi realizada uma segunda rodada de busca por políticas públicas originadas no governo federal a partir de outras fontes. Foram consultados os portais dos ministérios e órgãos federais, documentos diversos sobre as políticas públicas, materiais de divulgação e realizadas consultas a especialistas de cada área. Nessa etapa foram adicionadas políticas públicas criadas por portarias, resoluções, instruções normativas, normas de execução e operacional, entre outras.

De competência de ministros ou outras autoridades, as portarias oferecem orientações para uma área específica, como organização e funcionamento de um determinado serviço (Brasil, 2018). Por sua vez, as resoluções são atos normativos também expedidos por autoridades do Executivo, presidentes de tribunais, das casas legislativas, e de colegiados administrativos, para tratar de matérias que podem complementar regulamentos ou regimentos, mas não os contrariar. As instruções normativas são atos administrativos deliberados por ministros de Estado ou outros órgãos superiores para a execução das leis, decretos e regulamentos, enquanto as normas de execução são usadas para regulamentar a execução de serviços, complementares às instruções normativas. As normas operacionais, por sua vez, são muito utilizadas na área da saúde, onde reorganizam os modelos de gestão do SUS. Por fim, não previstos pela atual constituição, os decretos-leis foram utilizados nos períodos de 1937 a 1946 e entre 1965 e 1988, e alguns deles ainda permanecem em vigor (Brasil, 2018).¹⁷

Algumas políticas apesar de não estarem vinculadas aos tipos de instrumentos legais considerados na análise, institucionalizaram-se pela vinculação ao planejamento geral de longo prazo,

16. UFSC: glossário. Disponível em: <<https://bit.ly/3wdup3E>>. Acesso em: 23 maio 2022.

17. UFSC: glossário. Disponível em: <<https://bit.ly/3wdup3E>>. Acesso em: 23 maio 2022.

nos PPA ou em planos setoriais, por exemplo. Muitas vezes, para agilizar a implantação de políticas públicas num prazo menor do que o exigido para aprovar uma lei no Congresso Nacional, os governos lançam mão de outros instrumentos legais ou mesmo adotam a vinculação da política a planos de mais longo prazo que já estejam aprovados e por meio dos quais possam obter os recursos necessários à sua implementação. Dentre as 663 políticas mapeadas, esse foi o caso de 57 políticas, conforme se verifica na tabela 2.

Na tabela 5 também se observa que a maior parte das políticas foi criada por decreto, lei ordinária ou portaria. A identificação de possíveis critérios que balizam o porquê da escolha desses referenciais legais será objeto de análise posterior, considerando especificidades por área e períodos temporais. Entender os motivos pelos quais as equipes responsáveis por concretizar as políticas públicas escolhem determinados instrumentos é um aspecto importante para entender a lógica adotada pelo Estado no momento da formulação das políticas e da variação de instrumentos conforme os objetivos de cada política. Nesse sentido, a estrutura de dados a ser disponibilizada pelo catálogo foi elaborada com o objetivo de facilitar esse tipo de investigação de forma mais sistemática e precisa.

TABELA 5
Frequência de políticas por instrumento legal, segundo tipo de política

Instrumento legal	Tipo de política													
	Diretrizes		Estratégia		Plano		Política nacional		Programa governamental		Projeto		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Portaria	2	100	0	0	3	13	52	26	92	21	3	75	152	23
Decreto	0	0	2	67	10	43	51	26	157	36	1	25	221	33
Não existente/não localizado	0	0	1	33	6	26	15	8	35	8	0	0	57	9
Lei Complementar	0	0	0	0	3	13	0	0	8	2	0	0	11	2
Lei ordinária	0	0	0	0	1	4	65	33	122	28	0	0	188	28
Decreto-Lei	0	0	0	0	0	0	4	2	9	2	0	0	13	2
Resolução	0	0	0	0	0	0	10	5	2	0	0	0	12	2
Instrução Normativa	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	3	0
Medida Provisória	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0
Norma de execução	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
Norma operacional	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
Projeto de Lei	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0
Total	2	100	3	100	23	100	197	100	434	100	4	100	663	100

Fonte: Catálogo de Políticas Públicas (Ipea), disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br/>>.

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. Isso ocorre de maneira significativa na área da saúde, com a criação de 41 políticas nacionais via portarias ministeriais. Em número menor, mas também merecedor de destaque, são os casos de políticas nacionais criadas a partir de resoluções. Como exemplos podemos citar na área da saúde, a Política Nacional de Cuidados Paliativos para o SUS e a Política Nacional de Vigilância em Saúde, ambas de 2018, e a Política Nacional de Infraestrutura de Esporte de 2019.

Entre os programas governamentais, prevalecem os decretos como instrumentos prioritários com 36%, seguidos das leis ordinárias (28%) e portarias (21%). Majoritariamente, os planos catalogados foram criados por decreto.

No cômputo geral, os instrumentos que prevalecem são os decretos, seguidos das leis ordinárias, das portarias e, ocupando a quarta posição, figuram aquelas iniciativas que foram formalizadas a partir de outros instrumentos. Nesse caso estão, por exemplo, iniciativas constantes em PPA ou aquelas iniciativas não formalizadas em instrumentos legais como o Plano Amazônia Sustentável (PAS), por exemplo.

4.5 Órgãos

Historicamente a configuração da estrutura administrativa do Estado passou por inúmeras transformações – seja como resultado da transição entre mandatos presidenciais, seja como produto de reorganização e reformas ministeriais –, implicando a criação ou extinção de órgãos, assim como movimentos de agregação ou desagregação dos diferentes ministérios e entidades federais responsáveis pela condução dos temas governamentais. Mudanças nas competências, áreas de atuação, atribuições e nomes dos órgãos são frequentes e impactam diretamente as possibilidades de analisar temporalmente a vinculação entre políticas e órgãos.

Dados da pesquisa, em consonância com outros estudos sobre a organização da administração pública federal (Barbosa, Borges e Silva, 2020; Ipea, 2021; Costa, 2008), apontam que a maioria dos órgãos vinculados ao Poder Executivo federal passou por diferentes mudanças de nome e escopo entre 1953 e 2021. Fato que, previsivelmente, continuará a ser observado no futuro, tal como ocorreu no período recente em que a estrutura ministerial passou de 28 órgãos, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), para 38 no segundo mandato Lula e 33 no segundo governo Dilma, por exemplo (Ipea, 2021). Por esse motivo, os nomes dos órgãos

aos quais cada política se vincula estão registrados no catálogo na forma que tinham à época da criação de cada política, exatamente conforme constam nos documentos consultados. Dessa maneira, será comum observar mais de um nome para um mesmo órgão ao consultar determinada área no catálogo. O atual ME, por exemplo, já foi Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Planejamento; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; Ministério da Administração e Reforma do Estado; entre outros.

Entre 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. As políticas catalogadas se distribuem entre os órgãos conforme a tabela A.1 disposta no anexo. Vale destacar ainda que muitas delas 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.

A despeito das inúmeras mudanças de nomenclatura, os órgãos que aparecem com mais frequência na análise são o Ministério da Saúde com 12,5% das políticas, seguido do Ministério da Fazenda com 8% e o Ministério da Educação com 7%.

4.6 Públicos-alvo

Políticas públicas desempenham um papel importante na produção de referenciais sobre determinados temas, problemas e grupos sociais. Por isso, enquanto parte e produto do contexto institucional do qual emergem, a delimitação – não apenas do que é considerado como problema público, mas também do público ao qual se destina essa ação – constitui aspecto central para entender o potencial das políticas como produtoras de sentido sobre a realidade social e sobre a multiplicidade de atores que a compõem (Mello, 2022).¹⁸

Nesse sentido, é possível observar uma variação dos públicos indicados pelas políticas ao longo do tempo, influenciada pela maior ou menor visibilização de demandas e especificidades em cada época e pela maneira como estas são reconhecidas e incorporadas pelos diferentes governos. A prevalência ou a explicitação de determinadas categorias populacionais como foco da ação pública tem relação direta com as prioridades governamentais, na medida em que elencam o rol de políticas que ocupará a agenda pública em cada período histórico.

18. Para mais sobre isso, ver a abordagem de Ingram e Schneider (2015) sobre a construção social do público-alvo em políticas públicas.

Para identificar as informações a respeito do público de cada política, foram localizados os trechos dos documentos legais que tratavam diretamente sobre os públicos-alvo das iniciativas. Na primeira rodada de busca, foram localizados trechos bastante extensos de definição do público, assim como políticas que listavam inúmeros públicos como foco de sua ação e também muitas políticas cujos documentos não continham a indicação explícita de público-alvo.

De modo a dirimir possíveis distorções provenientes da heterogeneidade contida nessa variável, foi realizada uma análise dos trechos dos documentos que apontavam os públicos-alvo, e cada iniciativa foi classificada a partir de categorias agregadoras, permitindo assim a análise das políticas públicas por público-alvo sobre bases comuns. O mesmo procedimento também foi aplicado àquelas políticas cujo documento não explicitava o público a partir da análise dos objetivos da política, possibilitando assim sua classificação nas categorias agregadoras.

Como resultado, foram definidas 24 categorias agregadoras de público-alvo que garantiram unicidade à variedade de parcelas populacionais e grupos sociais indicados para atendimento pelas políticas. Com base na classificação pré-estabelecida, as políticas foram distribuídas conforme a tabela 6.

TABELA 6
Frequência absoluta e relativa de políticas segundo público alvo

Público-alvo	Número	%
População em geral	91	13,73
População em situação de vulnerabilidade social	53	7,99
Estudantes e professores	49	7,39
Trabalhadores rurais	47	7,09
Sistema de saúde	46	6,94
Administração pública e servidores públicos	43	6,49
Cadeias produtivas de setores econômicas incentivados e/ou regulados	41	6,18
Populações e setores econômicos diretamente afetados por alterações no meio ambiente	36	5,43
Empresários dos setores urbanos e rurais	31	4,68
Pessoas afetadas por doenças	31	4,68
Instituições de pesquisa e inovação	27	4,07
Crianças e idosos	26	3,92
Minorias sociais (negros, mulheres, comunidade LGBTQIA+ e pessoas com deficiência)	26	3,92
Populações fronteiriças e de territórios economicamente deprimidos	22	3,32
Outros	18	2,71
Sistema Nacional de Defesa	11	1,66
Jovens de 12 a 24 anos	10	1,51
Sistema de Segurança Pública	10	1,51
Sistemas de arrecadação e de controle fiscal	10	1,51
Trabalhadores e trabalhadoras	10	1,51
Artistas, artesãos e patrimônio histórico e cultural brasileiro	7	1,06
Povos e comunidades tradicionais	7	1,06
Gestantes, puérperas e recém-nascidos	6	0,90
Populações metropolitanas e urbanas	5	0,75
Total	663	100

Fonte: Catálogo de Políticas Públicas (Ipea), disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br/>>.

Os dados mostram grande diversidade entre os públicos atendidos pelas políticas, 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 têm cada vez mais ganhado visibilidade na formulação de iniciativas governamentais. Dentre os públicos, há tanto aqueles mais ligados a parcelas populacionais segmentadas por clivagens específicas (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). Apesar 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 existente em diferentes políticas de atender públicos afetados por situações de precariedade e desigualdades.¹⁹

Por fim, na categoria *outros* estão os públicos que apareceram com menor frequência, menos de 0,75%, são os apresentados a seguir junto com a quantidade de vezes que aparecem como alvo nas políticas do catálogo: atletas (quatro), micro e pequeno empresários (quatro), sistema monetário e fiscal (quatro), homens (duas), pescadores (duas), beneficiário do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (uma), diplomacia (uma).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste TD foi apresentar os primeiros achados da base de dados que constitui a primeira fase do Catálogo de Políticas Públicas. 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.

Prevaecem, conforme esperado, os programas governamentais como principal dispositivo de políticas públicas, seguidos das políticas nacionais, por definição, iniciativas mais abrangentes sob as quais estariam dispostos os programas governamentais e outras iniciativas, medidas e instrumentos. A produção estatal de políticas ganha maior intensidade a partir dos anos 1990, como decorrência da consolidação de áreas e temas preconizados pela CF/1988, mas também como resultado de uma lógica de operar das instâncias governamentais que, em décadas anteriores, teria organizado sua atuação menos a partir da lógica de políticas nacionais e programas governamentais e mais sob

19. As variações de públicos atendidos ao longo dos anos serão objeto de análise posterior em que serão detalhadas as circunstâncias nas quais determinados públicos ganham maior ou menor projeção e passam ou não a ser incorporados no rol de políticas públicas.

formatos distintos como planos de desenvolvimento e outras medidas. Essas políticas serão objeto de captação na segunda fase do projeto visando suprir essas lacunas e explicitar com maior clareza as transformações ocorridas no bojo da administração pública na formatação de suas políticas públicas.

Como instrumentos legais prevalecem os decretos, seguidos das leis ordinárias e portarias. Ademais, foi possível observar que a formalização de políticas nacionais e programas governamentais está bem distribuída entre as três categorias. Esse achado demanda análises adicionais voltadas a entender as estratégias por trás da adoção de cada um desses instrumentos, marcados por distintos graus de rigidez e complexidade em suas etapas e ritos de aprovação, assim como os efeitos de padrões tão díspares na criação de políticas nacionais, por exemplo, estabelecidas tanto por lei quanto por decreto, portarias e até resoluções.

Do ponto de vista temático e de público atendido, foi possível identificar a prevalência dos temas ligados à área social durante grande parte do período analisado, seguidos de políticas pertencentes à área de desenvolvimento econômico, em linha com a díade social-econômico que tem norteado as principais intervenções e estratégias de desenvolvimento dos países nas últimas décadas. Como principais públicos, verificou-se a maior incidência de políticas de caráter mais geral e universalizante, seguidas daquelas iniciativas que elegem a população em situação de vulnerabilidade social como sua principal beneficiária. Em relação aos órgãos, apesar da intensa reconfiguração do aparato administrativo-burocrático do Executivo federal no período analisado, os principais órgãos propositores de políticas foram os ministérios da Saúde, Fazenda e da Educação.

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.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. **Elementos conceituais para o Catálogo de Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica Diest, n. 50).

BARBOSA, S.; BORGES, J.; SILVA, N. À espera de transformações: estrutura do Poder Executivo federal em perspectiva comparada (1995 a 2018). *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovação e desafios**. Brasília: Cepal; Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 111-135.

BRASIL. Presidência da República. **Manual de redação da Presidência da República**. 3. ed. Brasília: Presidência da República, 2018.

CASTRO, J. A.; OLIVEIRA, M. Políticas públicas e desenvolvimento. *In*: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: Cegov/Editora UFRGS, 2014. p. 20-48.

CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Org.). **Reformas do Estado no Brasil**: trajetórias, inovação e desafios. Brasília: Cepal; Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DRAIBE, S. (Org.). **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FAUSTO, B. **A revolução de 1930**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FERREIRA, P. C. G.; MALLIAGROS, T. G. **Investimentos, fontes de financiamento e evolução do setor de infraestrutura no Brasil**: 1950-1996. Rio de Janeiro: FGV, maio 1999. (Ensaio Econômico, n. 346).

IANNI, O. (Org.). **Estado e planejamento no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. Organização da administração pública e capacidade estatal: dados e comparativos do Poder Executivo. **Em Questão: evidências para políticas públicas**, n. 9, p. 1-7, out. 2021.

MELLO, J. Produção estatal de evidências e uso de registros administrativos em políticas públicas. *In*: KOGA, N. M. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

PETERS, B. G. Managing horizontal government: the politics of co-ordination. **Public Administration**, v. 76, p. 295-311, 1998.

SOARES, C. M. M. **Proposta de catálogo para o Brasil**. Brasília: ME, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3CwE2yL>>.

ANEXO A

TABELA A.1

Frequência de órgãos mencionados, segundo tipo de política

Órgãos	Tipo de política						Total
	Diretrizes	Estratégia	Plano	Política nacional	Programa governamental	Projeto	
Advocacia-Geral da União	0	0	0	7	16	0	23
Agência Brasileira de Inteligência (Abin)	0	0	0	0	1	0	1
Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)	0	0	0	0	1	0	1
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	0	0	0	0	1	0	1
Banco Central	0	0	0	0	4	0	4
Casa Civil da Presidência da República	0	1	4	7	20	0	32
Congresso Nacional	0	0	0	0	7	0	7
Conselho Nacional da Saúde	0	0	0	1	0	0	1
Conselho Nacional de Assistência Social	0	0	0	1	0	0	1
Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde	0	0	0	1	0	0	1
Conselho Nacional de Secretários de Saúde	0	0	0	1	0	0	1
Conselho Nacional de Trânsito	0	0	0	1	0	0	1
Conselho Nacional do Esporte	0	0	0	1	0	0	1
Conselho Nacional do Meio Ambiente	0	0	0	1	0	0	1
Controladoria-Geral da União	0	0	0	4	0	0	4
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)	0	0	1	0	0	0	1
Estado-Maior das Forças Armadas	0	0	0	0	2	0	2

(Continua)

(Continuação)

Órgãos	Tipo de política						Total
	Diretrizes	Estratégia	Plano	Política nacional	Programa governamental	Projeto	
Exército	0	0	0	0	2	0	2
Força Aérea Brasileira	0	0	0	0	1	0	1
Força Nacional de Segurança Pública	0	0	0	0	1	0	1
Gabinete de Segurança Institucional	0	0	0	7	2	0	9
Gabinete do Presidente	0	0	0	0	4	0	4
Instituto Brasileiro de Museus	0	0	0	1	0	0	1
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	0	0	0	1	0	0	1
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	0	0	0	0	3	0	3
Instituto Nacional do Meio Ambiente (Ibama)	0	0	0	0	1	0	1
Marinha do Brasil	0	0	0	0	1	0	1
Ministério da Ação Social	0	0	0	0	3	0	3
Ministério da Administração	0	0	0	0	1	0	1
Ministério da Administração e Reforma do Estado	0	0	0	2	4	0	6
Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado	0	0	0	0	1	0	1
Ministério da Aeronáutica	0	0	0	2	2	0	4
Ministério da Agricultura	0	0	0	10	14	0	24
Ministério da Agricultura e Reforma Agrária	0	0	0	0	1	0	1
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	0	0	2	11	23	0	36
Ministério da Cidadania	0	1	2	2	5	0	10
Ministério da Ciência e Tecnologia	0	0	0	1	0	0	1
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	0	0	1	6	29	0	36
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	0	0	0	2	3	2	7

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Órgãos	Tipo de política						Total
	Diretrizes	Estratégia	Plano	Política nacional	Programa governamental	Projeto	
Ministério da Cultura	0	0	0	8	11	0	19
Ministério da Defesa	0	1	1	11	8	0	21
Ministério da Desburocratização	0	0	0	0	1	0	1
Ministério da Economia	0	0	1	4	20	0	25
Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento	0	0	0	2	5	0	7
Ministério da Educação	0	1	2	18	78	2	101
Ministério da Educação e Cultura	0	0	0	1	0	0	1
Ministério da Educação e da Saúde	0	0	0	1	0	0	1
Ministério da Educação e do Desporto	0	0	0	1	1	0	2
Ministério da Fazenda	0	0	1	23	88	0	112
Ministério da Guerra	0	0	0	1	0	0	1
Ministério da Indústria e do Comércio	0	0	0	3	7	0	10
Ministério da Indústria e do Comércio Exterior e Serviços	0	0	0	0	1	0	1
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	0	0	0	2	2	0	4
Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	0	0	0	0	2	0	2
Ministério da Infraestrutura	0	0	0	2	4	0	6
Ministério da Integração Nacional	0	0	9	8	17	1	35
Ministério da Integração Regional	0	0	0	0	2	0	2
Ministério da Justiça	0	0	0	21	38	0	59
Ministério da Justiça e Negócios Interiores	0	0	0	2	0	0	2
Ministério da Justiça e Segurança Pública	0	0	0	5	7	0	12
Ministério da Marinha	0	0	0	2	2	0	4

(Continua)

(Continuação)

Órgãos	Tipo de política						Total
	Diretrizes	Estratégia	Plano	Política nacional	Programa governamental	Projeto	
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	0	1	1	5	15	3	25
Ministério da Pesca e Aquicultura	0	0	0	1	1	0	2
Ministério da Política e do Desenvolvimento Agrário	0	0	0	0	2	0	2
Ministério da Previdência e Assistência Social	0	0	0	2	4	0	6
Ministério da Previdência Social	0	0	0	4	14	0	18
Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário	0	0	1	1	0	0	2
Ministério da Saúde	2	2	3	69	102	0	178
Ministério da Segurança Pública	0	0	1	0	0	0	1
Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle	0	0	0	1	0	0	1
Ministério da Viação e Obras Públicas	0	0	0	1	0	0	1
Ministério das Cidades	0	0	0	8	12	0	20
Ministério das Comunicações	0	0	0	4	11	0	15
Ministério das Minas e Energia	0	0	0	1	1	0	2
Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos	0	0	0	0	1	0	1
Ministério das Relações Exteriores	0	0	0	5	13	0	18
Ministério de Desenvolvimento Regional	0	0	0	0	1	0	1
Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	0	0	0	1	0	0	1
Ministério de Minas e Energia	0	0	1	9	24	0	34
Ministério do Bem-Estar Social	0	0	0	3	2	0	5
Ministério do Desenvolvimento Agrário	0	0	2	8	28	0	38
Ministério do Desenvolvimento Regional	0	0	1	1	5	0	7
Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário	0	0	0	0	3	0	3

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Órgãos	Tipo de política						Total
	Diretrizes	Estratégia	Plano	Política nacional	Programa governamental	Projeto	
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0	0	1	8	23	0	32
Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente	0	0	0	1	0	0	1
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	0	0	1	8	17	0	26
Ministério do Esporte	0	0	0	2	5	0	7
Ministério do Exército	0	0	0	0	2	0	2
Ministério do Interior	0	0	0	4	16	0	20
Ministério do Meio Ambiente	0	0	7	16	21	0	44
Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal	0	0	0	0	1	0	1
Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal	0	0	0	0	1	0	1
Ministério do Planejamento	0	0	0	5	23	0	28
Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral	0	0	0	1	1	0	2
Ministério do Planejamento e Gestão	0	0	0	0	1	0	1
Ministério do Planejamento e Orçamento	0	0	0	0	1	0	1
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	0	0	0	7	8	0	15
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	0	0	1	13	41	0	55
Ministério do Trabalho	0	0	0	2	10	0	12
Ministério do Trabalho e da Previdência Social	0	0	0	0	1	0	1
Ministério do Trabalho e Emprego	0	0	0	7	15	0	22
Ministério do Trabalho e Previdência Social	0	0	0	0	5	0	5
Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	0	0	0	1	0	0	1
Ministério do Turismo	0	0	0	1	11	0	12
Ministério dos Direitos Humanos	0	0	0	3	0	0	3

(Continua)

(Continuação)

Órgãos	Tipo de política						Total
	Diretrizes	Estratégia	Plano	Política nacional	Programa governamental	Projeto	
Ministério dos Transportes	0	0	0	7	10	0	17
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	0	0	0	1	1	0	2
Ministério Extraordinário da Segurança Pública	0	0	0	1	0	0	1
Ministério Extraordinário de Coordenação dos Organismos Regionais	0	0	0	1	0	0	1
Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome	0	0	0	0	2	0	2
Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários	0	0	0	1	1	0	2
Ministério Público	0	0	0	1	0	0	1
Polícia Federal	0	0	0	0	1	0	1
Polícia Rodoviária Federal	0	0	0	0	1	0	1
Polícias Civis	0	0	0	0	1	0	1
Polícias Militares	0	0	0	0	1	0	1
Presidência da República	0	0	0	5	6	0	11
Receita Federal do Brasil	0	0	0	0	1	0	1
Secretaria-Geral da Presidência da República	0	0	0	5	8	0	13
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	0	0	0	0	1	0	1
Secretaria de Assuntos Estratégicos	0	0	0	1	0	0	1
Secretaria de Comunicação Social	0	0	0	1	0	0	1
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional	0	0	0	0	1	0	1
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	0	0	2	0	0	0	2
Secretaria de Igualdade Racial	0	0	0	0	1	0	1
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação	0	0	0	0	1	0	1
Secretaria de Políticas para as Mulheres	0	0	0	0	1	0	1

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Órgãos	Tipo de política						Total
	Diretrizes	Estratégia	Plano	Política nacional	Programa governamental	Projeto	
Secretaria de Portos	0	0	0	0	3	0	3
Secretaria de Recursos Humanos	0	0	0	0	1	0	1
Secretaria de Relações Institucionais	0	0	0	1	0	0	1
Secretaria do Planejamento da Presidência	0	0	0	0	1	0	1
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil	0	0	0	0	1	0	1
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	0	0	0	1	0	0	1
Secretaria Nacional de Juventude	0	0	0	0	1	0	1
Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	0	0	0	0	2	0	2
Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional	0	0	1	0	0	0	1
Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)	0	0	1	0	0	0	1
Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)	0	0	1	0	0	0	1
Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)	0	0	1	0	0	0	1
Tribunal de Contas da União	0	0	0	0	1	0	1
Total	2	7	50	414	937	8	1418

Fonte: Catálogo de Políticas Públicas (Ipea), disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br/>>.

Obs.: Unidade de análise = órgão.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

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.

