

# Diretrizes de avaliação de uma política pública pela perspectiva do ciclo de vida:

Ineficácia e ilegitimidade da Política Nacional sobre o Álcool (\*)

Guidelines for public policy evaluation from the perspective of policy cycle:  
Inefficacy and illegitimacy of the Brazilian Alcohol Policy

Alexandre Calixto <sup>(a)</sup>  
Ana Carla Vasco de Toledo <sup>(b)</sup>  
Marcelo Lamy <sup>(c)</sup>

**RESUMO:** Esse texto fornece uma visão geral das diretrizes de avaliação de políticas públicas apresentadas pelas teorias do “ciclo de vida da política pública” e aplica esse método à Política brasileira para a redução do consumo abusivo do álcool. Revela, dessa forma, a ineficácia e ilegitimidade dessa política pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política pública; Ciclo da Política Pública; Processo da Política Pública; Política nacional do álcool; Redução do consumo de álcool.

**ABSTRACT:** This paper provides an overview of the guidelines for public policy evaluation presented by the theories of the "policy cycle" and applies this method to the Brazilian policy to reduce harmful use of alcohol. Reveals, in this way, the inefficacy and illegitimacy of this policy.

**KEYWORDS:** Policy; Policy Cycle; Policy Process; National alcohol policy; Reduce harmful use of alcohol.

## Introdução

O presente texto analisa a Política Nacional sobre o Álcool (PNA) brasileira utilizando-se das diretrizes de avaliação de uma política pública apresentadas pelas teorias que explicam o ciclo de vida das políticas públicas.

Para tanto, sintetiza o surgimento do estudo das políticas públicas na Europa e Estados Unidos, delimitando a ótica de autores estadunidenses, especialmente pela explicitação de algumas de suas bases

---

(\*) Esse trabalho nasceu do alinhar de pontos comuns abordados nas pesquisas desenvolvidas pelos autores Alexandre Calixto Rodrigues (Obrigação estatal internacional de instituir políticas públicas ambientais: uma análise pontual sobre as estratégias voltadas a pôr fim ao uso insustentável dos recursos hídricos) e Ana Carla de Vasco Toledo (Estratégia mundial para redução do consumo de álcool: recomendação feita pela OMS a seus Estados membros), integradas ao projeto de pesquisa do autor Marcelo Lamy (Regimes e Tutelas Constitucionais, Ambientais e Internacionais).

(a) Advogado. Bacharel em Direito (UniSantos). Especialista em Direito Processual (UniSantos). Mestre em Direito Ambiental (UniSantos) – Dissertação: “Obrigação estatal internacional de instituir políticas públicas ambientais: uma análise pontual sobre as estratégias voltadas a pôr fim ao uso insustentável dos recursos hídricos”. Professor da Faculdade de Direito (UniSantos).

(b) Advogada. Bacharel em Direito (UNIMES). Mestre em Direito Internacional (UniSantos) – Dissertação: “Estratégia mundial para redução do consumo de álcool: recomendação feita pela OMS a seus Estados membros”. Doutoranda em Direito Ambiental Internacional patrocinada pela CAPES/PROSUP (UniSantos).

(c) Advogado. Bacharel em Direito (UFPR). Mestre em Direito Administrativo (USP). Doutor em Direito Constitucional (PUC-SP). Diretor da Escola Superior de Direito Constitucional. Professor de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Santa Cecília. ResearcherID: H-5424-2015.

teóricas: os conceitos de *polity*, *politics* e *policy* e de *policy cycle* – (a) percepção e definição de problemas; (b) inserção na agenda política; (c) formulação; (d) implementação; e (e) avaliação.

Feito isso, ingressa na análise da Política Nacional sobre o Alcool. Em primeiro plano, apresentando informações sobre o consumo de álcool no Brasil. Em segundo plano, aplicando as referidas diretrizes de análise à Política Nacional do Alcool brasileira.

O objetivo é, avaliando tecnicamente a PNA brasileira, explicitar e confirmar que a mesma fora criada apenas para formalmente prestar contas internacionais, que é ineficaz como política de redução do consumo e ilegítima na sua concepção.

## 1 Bases teóricas

Como área de conhecimento, o estudo das políticas públicas adquiriu *status* científico a partir do desdobramento de uma série de análises e estudos realizados em meados do século XX na Europa e nos Estados Unidos (RODRIGUES, 2010, p. 28-29). Na Europa, os estudos das políticas públicas surgem preponderantemente como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo; enquanto nos Estados Unidos, a análise concentra-se sobre a ação dos governos, sem preocupar-se em estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado (SOUZA, 2006). Estes estudos tiveram início na década de 50, sob o rótulo de '*policy science*'. (FREY, 2000, p. 214)

No Brasil, o tema “políticas públicas” é mais recente, tendo sido incorporado à agenda de pesquisas nacionais em função da constituição de grupos temáticos em algumas associações científicas. Porém é importante frisar que ainda alguns fatores não contribuem para o seu célere desenvolvimento no Brasil: a escassez de pesquisas teóricas nesta área, a preferência por estudos aplicados – principalmente de casos –, poucas traduções de obras estrangeiras sobre políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 11-24).

De qualquer forma, a base que consolidou os estudos sobre políticas públicas foi a aceitação de que é possível ser formulado e analisado aquilo que o governo – em democracias estáveis –, faz ou deixa de fazer.<sup>1</sup> Cientistas influenciados pela teoria dos jogos de Neuman<sup>2</sup> constataram como uma guerra poderia ser conduzida de maneira racional, se aplicados métodos científicos e multidisciplinares, como a matemática, ciências políticas, análises de sistema, engenharias, sociologias etc. Os métodos científicos, desde então, foram aceitos para avaliar e redirecionar às ações governamentais.

### 1.1 Polity, Politics e Policy

A literatura sobre *policy analysis*<sup>3</sup> diferencia três dimensões da política: *polity*, *politics* e *policy*, que designam respectivamente a dimensão institucional, processual e material.

A *polity* se refere à ordem do **sistema político**, delineada pelo sistema jurídico, à estrutura institucional do sistema político-administrativo (FREY, 2000). A análise das instituições políticas e das questões

<sup>1</sup> O introdutor das políticas públicas no governo dos EUA foi Robert McNamara que estimulou a criação, em 1948, da *RAND Corporation*, organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*. A introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da valorização da tecnocracia.

<sup>2</sup> John von Neumann, matemático húngaro naturalizado americano, em parceria com Oskar Morgenstern, economista austríaco, escreveram e publicaram “Teoria dos Jogos e o Comportamento Econômico” (1944), obra que lançou as bases da Teoria dos Jogos e que tinha como foco, além dos jogos de azar, os jogos de estratégia que são aqueles que não dependem apenas da sorte, mas oferecem alternativas para que os jogadores possam escolher qual a melhor linha de ação que deve adotar para atingir um resultado esperado, tendo em mente o que a outra parte fará.

<sup>3</sup> Harold Lasswell (1936) introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

administrativas da burocracia estatal está compreendida nesse âmbito, e vem sendo desenvolvida ao longo do tempo pela filosofia, pelo direito e pelas ciências sociais (SCHIMIDT, 2008).

A *politics*, de acordo com Klaus Frey (2000), tem em vista o **processo político**, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. Essa dimensão da política está ligada à competição, consistindo na atividade dos indivíduos voltadas para a obtenção e manutenção do poder. A competição pelo poder e pelos recursos do Estado é marcada tanto por conflitos como por cooperação entre forças políticas e sociais, dependendo dos assuntos e dos interesses em jogo (SECCHI, 2013) (SCHIMIDT, 2008).

A *policy* se refere aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das **decisões políticas** (FREY, 2000). Elas são o Estado em ação, o resultado da política institucional e processual. A *policy* se materializa em diretrizes, programas, projetos e atividades que visam resolver problemas e demandas da sociedade (SCHIMIDT, 2008). O termo *política pública* está ligado ao termo *policy*, dimensão que trata do conteúdo concreto das decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões.

Diferenciar as dimensões da política é importante para a compreensão de sua dinâmica, entretanto não podemos olvidar que, na realidade, as três dimensões são entrelaçadas e influenciam-se mutuamente, uma vez que o arcabouço institucional, os processos e os resultados estão sempre imbricados (SECCHI, 2013). Difícil imaginar a independência entre as três dimensões, posto que as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados, cabendo a toda investigação perceber o grau de influência das estruturas políticas (*polity*) e dos processos de negociação política (*politics*) sobre o resultado material concreto (*policy*).

## 1.2 Conceito de Políticas públicas

Celina de Souza (2006, p. 24) assevera que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública, apontando os conceitos usuais na literatura:

“Mead (1995), define política pública como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê, e que diferença faz”.

A difusão sem critério da expressão “política pública” tornaria toda ação governamental, inclusive atividades elementares dos governos, uma política pública. Uma definição simplória e minimalista de política pública, como o “governo em ação”, não esclareceria o significado de política pública, pois o Estado pode entrar em ação de forma reativa, sem qualquer planejamento, sem previsão orçamentária ou de recursos humanos; ação esta que não se insere no campo das políticas públicas.

Provavelmente a definição mais referenciada, dentre as citadas, seja a de Thomas R. Dye: “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (1972, p. 2). Essa definição, embora singela, revela pontos essenciais:

- O agente primário da política pública é o governo, em função de sua capacidade de tomar decisões em nome dos cidadãos e sustenta-las com sanções, somente medidas adotadas ou endossadas pelo governo, de fato, constituem uma política pública;
- Envolve uma decisão fundamental de fazer ou não fazer algo com relação a um problema;
- É uma determinação consciente e não meramente reativa.

William I. Jenkins (1978), por sua vez, revela outras facetas:

“um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, al alcance desses atores”.

- O conteúdo da política compreende a seleção de objetivos e meios;

- É constituída por um conjunto, uma série de decisões inter-relacionadas, como fora destacado por Cristiane Derani (2006, p. 131): “política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes.”;
- Há diversos atores que interagem em uma política pública, diferentes indivíduos e órgãos do próprio governo (dependência do **subsistema político-administrativo**), pois ao entrelaçarem uma infundável teia de interesses, naturalmente constituem-se como um ato complexo, de vários atores (FONSECA, 2013);
- A capacidade do governo também é importante, pois a política pública pode vir a ser limitada pela carência de recursos financeiros, de pessoal ou de informações, por obrigações internacionais ou pela resistência doméstica a determinadas opções (**impacto das estruturas sobre a capacidade política**), assim como pode vir a ser limitada pelas ideias e conhecimentos que os atores governamentais possuem sobre o problema ou mesmos pelos seus propósitos ou suas plataformas eleitorais (SOUZA, 2006) (**paradigmas político-administrativos**);

Para Enrique Saravia (2006, p. 28), política pública trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Explicação que revela uma das facetas mais relevantes para o estudo das políticas públicas: pensá-la como **processo**. Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39) alinha-se a essa dimensão processual:

“Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”

Francisco Fonseca (2013, p. 405) faz sua explicação desse conjunto de características:

“Pode-se dizer que políticas públicas podem ser caracterizadas como um processo de decisão política que se materializa em objetivos com resultados esperáveis, normalmente vinculados à transformação de uma dada realidade, com vetores distintos, e que envolvem: a) atores distintos (com recursos de poder assimétricos); cenários e conjunturas (por vezes voláteis); c) capacidade e viabilidade de o Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos; d) mecanismos de mensuração dos resultados.”

As definições contidas nos dicionários de ciência política, encontram-se os seguintes componentes das políticas públicas (SARAVIA, 2006, p. 31):

“a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto – sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.”

Em que pese não haver unidade na literatura especializada quanto à definição do que seja política pública, as definições acabam convergindo, apresentam alguma uniformidade.

### 1.3 Atores sociais das políticas públicas

A análise dos diversos conceitos de política pública produzidos pelos estudiosos do tema revela inexistir um consenso quanto a sua definição, entretanto podem-se observar diversos pontos convergentes nas diversas definições. Dentre as convergências, há que se destacar o de a política pública ser um ato complexo, que envolve diversos atos e atores sociais, pertencentes a organizações múltiplas, na sua elaboração.

Pode-se dizer que as políticas públicas são desenhadas por diversos atores políticos (individuais, coletivos, públicos ou privados) que, ao exercerem suas funções, mobilizam os recursos necessários para realizá-las (Rodrigues, 2010, p. 21).

Para Leonardo Secchi (2013, p. 02), há autores que defendem ser a política pública um monopólio estatal, pois a personalidade jurídica do protagonista é fator determinante para se entender uma política como pública

ou não. O fundamento dessa abordagem está na prevalência estatal no fazer *policy*, que é derivada da superioridade objetiva do Estado em fazer leis, e fazer com que a sociedade as cumpra.

Para Klaus Frey (2000, p. 221), as políticas públicas devem considerar as organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, que juntamente com os atores estatais formam uma rede, a *policy networks*. Os autores que adotam essa abordagem multicêntrica ou policêntrica entendem que a política é pública quando o problema que se tem que enfrentar é público, rechaçando a assertiva daqueles que adotam uma abordagem estadocêntrica, para quem a personalidade jurídica do protagonista é fator determinante para que uma política seja considerada pública (SECCHI, 2013).

Celina de Souza (2006, p. 28) reconhece a influência de atores privados na formulação de políticas públicas, mas assevera que a capacidade dos governos de intervir e formular políticas públicas não diminui:

“Apesar do reconhecimento de que os outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada.”

Não há dúvida que o governo se destaca em relação a outros atores no estabelecimento de políticas públicas, uma vez que a elaboração destas é uma das razões centrais do seu nascimento, sendo ele ainda o detentor do monopólio da força legítima, bem como o grande controlador dos recursos materiais necessários para realização de uma política pública idealizada e planejada. Porém, essa posição de destaque, não exclui a notória influência dos atores privados na formulação das políticas públicas, que ganham importância cada vez maior nas democracias modernas.

## 1.4 Tipologia das políticas públicas

As tipologias de políticas públicas são formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos, as instituições, dentro de um processo de política pública (SECCHI, 2013, p. 24). Theodor J. Lowi<sup>4</sup>, de acordo com Celina Souza, desenvolveu a mais conhecida tipologia sobre políticas públicas, afirmando que “*policies determine politics*”, ou seja, as políticas públicas determinam a dinâmica, o processo político. Em outras palavras, dependendo do tipo de política pública que está em jogo, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder se modificam (SECCHI, 2013, p. 23).

A tipologia sobre políticas públicas, desenvolvida por Theodor J. Lowi, examina como as coalizões se formam para dar ou retirar apoio político no processo de formulação das políticas públicas (RODRIGUES, 2010, p. 14). Referida teoria parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e implementação, tornando-se decisivo para configuração do processo político.

São quatro as tipologias, propostas por Lowi, de políticas públicas. Importa ressaltar que as fronteiras que separam cada uma das tipologias não são facilmente visualizadas, pois geralmente as políticas públicas agregam características de dois ou mais tipos de política (SECCHI, 2013, p. 26):

**(A)** . As políticas **distributivas** são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos diretamente perceptíveis por outros grupos. As decisões tomadas pelo governo desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo (FREY, 2000, p. 226). São políticas frequentemente fragmentadas, pontuais e de caráter clientelista, como por exemplo, políticas de desenvolvimento de regiões específicas, de pavimentação e iluminação de ruas (SCHIMIDT, 2008, p. 2313). De acordo com Lowi, esse tipo de política se desenvolve em arenas onde

<sup>4</sup> A tipologia de Theodore J. Lowi foi formulada inicialmente em seu artigo “*American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*”, publicado na revista *World Politics*, em 1964, e posteriormente aprimorada em sucessivos trabalhos, como no artigo *Four System of Policy, Politics, and Choice*, publicado na revista *Public Administration Review*, 197, apud SECCHI, 2013, p. 25 e SOUZA, 2006, p. 28.

predomina o “toma lá dá cá” (*logrolling*), ou seja, o troca-troca de apoios de forma pragmática (SECCHI, 2013, p. 25).

**(B)** . As políticas **redistributivas** são as que atingem o maior número de pessoas, impondo perdas concretas e no curto prazo para grupos sociais e ganhos incertos para outros grupos; são em geral as políticas sociais universais (SOUZA, 2006, p. 28). Tais políticas consistem na redistribuição de renda, com deslocamento de recursos de camadas sociais mais abastadas para camadas mais pobres, denominadas políticas “*Robin Hood*”, de acordo com Schmidt (2008, p. 2313). É o tipo de política que provoca muitos conflitos, pois representa um jogo de soma zero. Os exemplos clássicos citados por Secchi (2013, p. 26) são a das cotas raciais para universidades e a política de benefícios sociais.

**(C)** . As políticas **regulatórias** trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias, em que os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determinados de antemão. Em geral; seus efeitos são de longo prazo, sendo por isso difícil conseguir mobilização e organização dos cidadãos no processo de formulação e implementação (SCHIMIDT, 2008, p. 2314). Tais políticas são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. Segundo Lowi, essas políticas se desenvolvem dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade (SECCHI, 2013, p. 25).

**(D)** . As políticas **constitutivas ou estruturadoras** determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as demais políticas. Elas dizem respeito à dimensão da *polity*, à criação ou modificação das instituições políticas, não propiciando, em geral, um envolvimento da população, salvo em condições excepcionais. São chamadas de *meta-políticas*, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas, como por exemplo, a definição das regras do sistema político-eleitoral (SCHIMIDT, 2008, p. 2314).

## 1.5 Ciclo das políticas públicas

Toda política pública passa por diversos estágios, e, em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes, pois sendo esta um conjunto dinâmico, em permanente movimento, é importante que a análise identifique os principais momentos dos processos político administrativos, que compõe o que se denomina ciclo político (SCHIMIDT, 2008, p. 2315).

O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a existência de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes, contudo há quem conteste a relevância deste tipo de análise, sob a alegação de que o mundo real da política é mais complicado, do que a divisão em estágios ou fases sugeridas (SCHIMIDT, 2008, p. 2315).

A importância da análise de cada fase do processo de formação das políticas públicas é defendida por Klaus Frey (2000, p. 226):

“Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o ‘*policy cycle*’ acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.”

A grande maioria dos doutrinadores identificam cinco fases no ciclo das políticas públicas<sup>5</sup>: (a) percepção e definição de problemas; (b) inserção na agenda política; (c) formulação; (d) implementação; e (e) avaliação.

<sup>5</sup> Harold Lasswell, em 1956, foi o primeiro a desdobrar a política pública em estágios, e o fez em sete fases: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação. Sua formulação serviu de base para diversos modelos. Gary Brewer, em 1974, dividiu em seis estágios muito semelhantes: invenção/iniciação, estimativas, seleção, implementação, avaliação e término. Percebida que a lógica subjacente a todas as propostas era a “lógica da resolução aplicada de problemas”, grande parte dos autores passou a incorporar uma estrutura espelhada nessa lógica: 1. Reconhecimento do problema (montagem da agenda), 2. Propostas de solução (formulação da política), 3. Escolha da solução (tomada de decisão

Na primeira fase do ciclo das políticas públicas, a da percepção e da definição dos problemas, tem-se inicialmente a identificação de um problema público, que pode ser definido como a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública, como por exemplo, uma catástrofe natural, o congestionamento de veículos em determinado local, a favelização das periferias nas grandes cidades, dentre outros. O número de situações problemáticas em um ambiente social é praticamente infinito, mas somente algumas delas tornam-se objeto de atenção da sociedade e do governo e são reconhecidas (SECCHI, 2013) (SCHIMIDT, 2008, p. 2316). Klaus Frey (2000, p. 226) assevera que:

“Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Frequentemente, são a mídia e outras formas de comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar. Windhoff-Héritier salienta que problemas do ponto de vista analítico só se transformam em problemas de ‘policy’ a partir do momento em que adquirem relevância de ação do ponto de vista político e administrativo.”

A segunda fase, agenda política (*agenda setting*) pode ser definida como o elenco de problemas e assuntos que gozam da atenção do governo e dos cidadãos; um rol de questões relevantes. A noção de inserção na agenda política, na sua acepção mais simples, designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de problema público prioritário (SCHIMIDT, 2008, p. 2316) (SARAVIA, 2006, p. 33). Nesse momento, em que o problema passa a ser considerado prioridade, as decisões sobre ele resultarão, efetivamente, no desenho de políticas ou programas que deverão ser formulados e implementados posteriormente. É nesta fase que se decide efetivamente se um tema deve ser inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, não obstante sua relevância (RODRIGUES, 2010) (FREY, 2000, p. 227).<sup>6</sup> Celina de Souza (SOUZA, 2006, p. 30), afirma que à pergunta de como os governos definem suas agendas são apresentadas três espécies de respostas:

“A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesses. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia.”

A terceira fase, a da formulação da política pública, é o momento da definição sobre a maneira de solucionar o problema político em pauta e a escolha das alternativas a serem adotadas. É o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações para solução dos problemas inseridos na agenda política (SCHIMIDT, 2008, p. 2318) (SECCHI, 2013). Martha M. Assunção Rodrigues (2010, p. 50), assevera que na fase de formulação da política pública, a construção da solução do problema implica:

“Em primeiro lugar, a realização de um diagnóstico (que consiste no levantamento, análise e disseminação de informação sobre o problema), além da identificação e desenvolvimento de alternativas. Quando as alternativas são formuladas, transformam-se em expectativa. E é nesse momento que diversos atores se mobilizam para a formação de coalizões (intra e extra-governamentais) de compromisso, negociação e decisão, que preparam o ambiente (econômico, político e técnico) favorável para fazer com que a política saia do papel e funcione efetivamente, construindo uma consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar o problema”.

A quarta fase do ciclo, a da implementação das políticas públicas, consiste na concretização do formulado, através de ações e atividades que materializam as diretrizes, programas e projetos, significa dizer, em termos gerais, que é a aplicação da política pela sociedade e pela máquina burocrática de governo. Essa etapa depende

---

política), 4. Efetivação da solução (implementação da política), 5. Monitoração dos resultados (avaliação da política). (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 14 -15).

<sup>6</sup> De acordo com Celina Souza (2006), a escolha do problema a ser inserido na agenda governamental, é um processo constante de disputa política, que envolve governo, congresso, partidos políticos e atores sociais, em que cada participante pode atuar como um incentivo ou como um ponto de veto a inserção de determinado problema público na agenda política.

do planejamento administrativo e de recursos humanos (SCHIMIDT, 2008, p. 2318) (RODRIGUES, 2010, p. 51). Não pode ser um momento apenas prático de execução do que foi planejado anteriormente, pois podem ser requeridas novas decisões e são comuns redefinições acerca do inicialmente planejado, uma vez que os resultados e impactos reais das políticas não correspondam àqueles anteriormente imaginados (FREY, 2000).<sup>7</sup>

Na quinta e última fase do ciclo, a da avaliação de políticas públicas, a atividade é concentrada nos efeitos gerados, além de oferecer subsídios que possibilitem perceber em que medida as metas foram atingidas ou não. A avaliação pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, a um novo programa ou à modificação do anterior. Essa avaliação dos programas e projetos implementados proporciona retroalimentação (*feedback*) e pode determinar a continuação ou a mudança da política (FREY, 2000, p. 229) (SCHIMIDT, 2008, p. 2320).

Os aspectos comumente considerados na avaliação de políticas públicas são a eficácia (os resultados obtidos) e a eficiência (a relação entre resultados e custos). A eles, cabe acrescentar a efetividade e a legitimidade (SCHIMIDT, 2008, p. 2320).

O ciclo de políticas públicas propõe a resolução de um problema político através de uma sequência de passos; entretanto, na realidade política, os atores políticos não se atam necessariamente a essa sequência pré-ordenada. Tal ocorrência não torna inadequado o modelo sequencial proposto para análise das políticas públicas. Enquanto instrumento de análise que fornece um quadro de referência, ao revelar as superações necessárias para cada uma das fases do processo, possibilita a identificação dos erros e dos acertos de qualquer programa ou projeto público. Basta que se estudem as fases como dimensões.

A separação em estágios ou dimensões permite também revelar a necessária variação da presença dos diversos tipos de atores: o reconhecimento do problema e a determinação da agenda exigem o máximo de atores; a formulação precisa de atores com conhecimento suficiente e domínio dos recursos (agentes do subsistema político-administrativo); a tomada de decisão envolve apenas os agentes governamentais oficiais, detentores desse poder; a implementação envolve um universo expandido de colaboradores; a avaliação envolve o universo completo da política pública.

## 2 Política Nacional sobre o Álcool brasileira

A PNA brasileira nasceu das propostas do Grupo Técnico Interministerial – instituído pelo decreto presidencial de 28 de maio de 2003 – e das medidas aprovadas no âmbito do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD) – órgão superior do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), sendo formalizada normativamente no decreto nº 6.117, de 22 de maio de 2007.

O artigo 4º do decreto 6.117/2007 concedeu à pré-existente Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) o papel de liderar a Política Nacional sobre o Álcool (PNA). O SENAD é um órgão estrutural do Ministério da Justiça criado para coordenar o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD).

O SENAD articula a Política Nacional Antidrogas (PNAD) e a Política Nacional sobre o Álcool (PNA), sendo que a primeira se destina à política antidrogas (entenda-se drogas ilícitas) e a segunda à política sobre o álcool (droga lícita).

Esse agrupamento de articulação e coordenação das duas políticas, fez com que o Brasil construísse a PNA embasada e estruturada na PNAD, que tem como princípio a ilicitude da droga.

O objetivo da PNA, descrito no inciso I do anexo I do decreto 6117/07, não tem o foco na redução do consumo, mas na redução dos danos decorrentes do consumo:

“A Política Nacional sobre o Álcool contém princípios fundamentais à sustentação de estratégias para o enfrentamento coletivo dos problemas relacionados ao consumo de álcool, contemplando a intersetorialidade e a integralidade de ações **para a redução dos danos**”

<sup>7</sup> Segundo Leonardo Secchi (2013), uma análise do processo de implementação, pode tomar a forma de pesquisa sobre a implementação ou tornar-se uma pesquisa avaliativa: “No caso da pesquisa sobre implementação *per se*, seus elementos, seus contornos, suas relações, seu desenvolvimento temporal. No caso da pesquisa avaliativa, a orientação está mais voltada para entender causas de falhas ou acertos, ou seja, busca um objetivo bem mais prático”.



**sociais, à saúde e à vida** causada pelo consumo desta substância, **bem como as situações de violência e criminalidade** associadas ao uso prejudicial de bebidas alcoólicas na população brasileira”. (destaques não constam do texto original)

Nas diretrizes da PNA (ao total são vinte), confirma-se que a política brasileira tem de ser conduzida pela “lógica da redução dos danos, especialmente à saúde” (diretriz 4 e 5), pela preparação das redes de atendimento e dos profissionais da saúde para remediar os danos (diretrizes 6, 8 e 9), pelo incentivo às pesquisas relacionadas aos danos (diretriz 19). Quando a PNA apresenta o seu quadro de medidas (ao total são nove), mais explícito fica que a redução do consumo não é o seu foco, pois preocupa-se apenas com a redução da oferta para os vulneráveis – crianças, adolescentes, indígenas, assentados da reforma agrária (item 5).

As prioridades estratégicas apontadas pela Organização Panamericana para a Saúde (OPS) para resolver o problema do álcool nas Américas (restringir a publicidade, limitar a disponibilidade, restringir a combinação álcool e direção, tributar mais gravosamente) são delineadas, com exceção da última que não é tratada:

- Com relação à publicidade: diretriz 12, medida 2 – incentivar a regulamentação, o monitoramento e a fiscalização da propaganda e publicidade...;
- Com relação à limitação da disponibilidade: diretriz 13 – estimular e fomentar medidas que restrinjam, espacial e temporalmente, os pontos de venda e consumo..., diretriz 14 – incentivar a exposição para venda de bebidas alcoólicas em locais específicos e isolados..., diretriz 16 – fortalecer medidas de fiscalização para o controle de venda de bebidas alcoólicas a pessoas que apresentem sintomas de embriaguez; medida 9 (em parceria com os Municípios) – incentivar a proibição da consumação mínima, a restrição do horário de funcionamento de estabelecimentos que permitam o consumo de álcool, apoiar as medidas de proibição da venda de bebidas alcoólicas em postos de gasolina.
- Com relação à combinação álcool e direção: diretriz 15, medida 7 – fortalecer sistematicamente a fiscalização das medidas previstas em lei que visam coibir a associação entre o consumo de álcool e o ato de dirigir;

## 2.1 A cultura e o alto índice de consumo de álcool

O consumo de álcool no Brasil é uma cultura arraigada (assim como o futebol e o carnaval), a ponto de condicionar o pensamento: não se consegue pensar em qualquer tipo de evento sem as bebidas, principalmente sem a cerveja.

Émile Durkheim, fundador da escola francesa de sociologia, revelou que a sociedade é como um organismo, funciona como um corpo, onde cada órgão tem a sua função e depende dos outros para sobreviver. O sujeito é construído dentro das relações sociais, pois a sociedade já existia antes de seu nascimento, é social antes de qualquer coisa. É a sociedade quem dá a linguagem, a lógica e os valores, ou seja, tudo que o sujeito precisa para emitir sua opinião e interagir com os demais.

É nessa lógica que a bebida alcoólica aparece, pois está no seio das relações sociais, pois foi intimamente relacionada, em colaboração com a mídia, a momentos de alegria, comemoração, festas e relacionamentos.

A mídia é a grande propagadora de ideias coletivas, é a mídia quem dita as discussões. A agenda política é definida pela publicidade (SCHIMIDT, 2008, p. 2327). A conscientização popular sobre os malefícios (físicos, psíquicos e sociais)<sup>8</sup> da ingestão abusiva de bebidas alcoólicas, mesmo que esporádica, não constitui um

<sup>8</sup> Um dos prejuízos causados pelo consumo abusivo do álcool é o aumento de tendências a comportamentos agressivos, e isso ocorre não só nas ruas, mas principalmente dentro dos lares. A violência física na infância é um grande problema. Crianças que sofrem abuso precocemente tem maiores chances de desenvolverem doenças psiquiátricas e de tornarem-se usuárias problemáticas de álcool e drogas ilícitas na vida adulta (CORDEIRO, FILHO e CAMPOS, 2012) (MADRUGA, 2012).

Segundo Leila Posenato Garcia e Lúcia Rolim Santana de Freitas: “O consumo nocivo do álcool mantém relação causal com mais de 200 tipos de doenças e lesões. Câncer, cirrose e distúrbios mentais e comportamentais são frequentemente associados ao uso do álcool. No entanto, uma proporção importante da carga de doença atribuível ao álcool é decorrente de lesões não intencionais e intencionais, incluindo-se

marketing positivo para as indústrias de bebidas (principalmente as de cerveja, no Brasil); por isso, não é acompanhada pelo interesse midiático. Nesse ponto reside uma das dificuldades em incluir a redução do consumo do álcool na pauta da agenda política no Brasil.

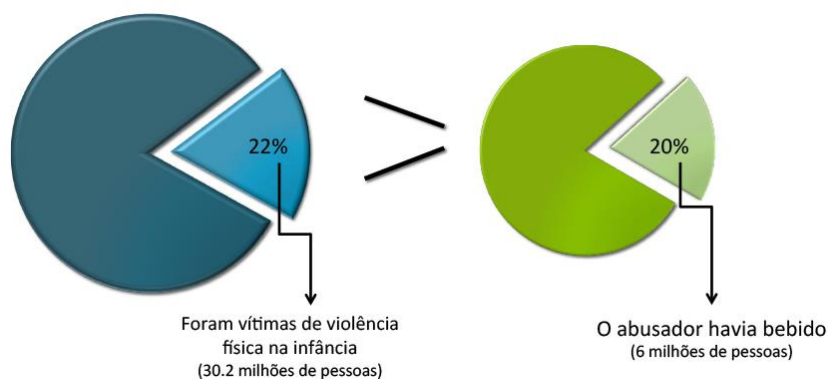
Estudo descritivo realizado por Leila Posenato Garcia e Lúcia Rolim Santana de Freitas a partir dos dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), realizada em 2013 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstra que os resultados auferidos na PNS são consistentes com diversas outras pesquisas realizadas, e chega a apontar a mesma reflexão:

“O alcance da meta de redução do consumo nocivo do álcool depende principalmente de medidas de regulação adotadas pelos governos, bem como do enfrentamento do poder das indústrias de álcool e associados. No Brasil, entretanto, o incentivo ao consumo de bebidas alcoólicas apoia-se em livres valores de mercado e é socialmente aceito. Assim, de forma crescente, as indústrias encontram suporte para defender seus interesses comerciais, que não raro conflitam com a saúde pública.

Um exemplo é o fato de a cerveja, apesar de seu teor alcoólico, ser enquadrada, pela legislação tributária brasileira, na categoria bebidas frias, a mesma que outras bebidas não alcoólicas – como isotônicos e refrigerantes e águas flavorizadas. Na contramão das evidências, a legislação é claramente favorável à indústria, em detrimento da saúde pública. A Associação Brasileira da Indústria da Cerveja, representante dos maiores fabricantes no país, informou que o novo modelo de tributação favorece investimentos das empresas, que, em 2014, produziram 14,147 bilhões de litros da bebida, o que correspondeu a um crescimento de 5% em relação a 2013. O setor foi responsável por 3% do PIB brasileiro em 2014”. (GARCIA & FREITAS, 2015, p. 235)

O II Levantamento de Álcool e Drogas (LENAD)<sup>9</sup> mostrou que, apesar da taxa de abstinência ter permanecido quase a mesma nos últimos seis anos (48% em 2006 e 50% em 2012), ocorreu um aumento de 20% na proporção de bebedores frequentes<sup>10</sup>, de 45% em 2006 passou para 54% em 2012.

O estudo apresentado constatou ainda que 2 (dois) a cada 10 (dez) brasileiros já sofreram algum tipo de violência física na infância. Destes que sofreram violência na infância, em 20% dos casos a vítima relatou que o abusador havia ingerido alguma bebida alcoólica nesta situação<sup>11</sup>. O gráfico apresentado nesse estudo é autoexplicativo<sup>12</sup>:



Relação entre a violência física na Infância e o consumo de álcool

aquelas devidas a acidentes de trânsito, violências e suicídios. Recentemente, o álcool também tem sido implicado na causalidade de doenças transmissíveis, como tuberculose, HIV/aids e pneumonias”. (GARCIA & FREITAS, 2015, p. 228).

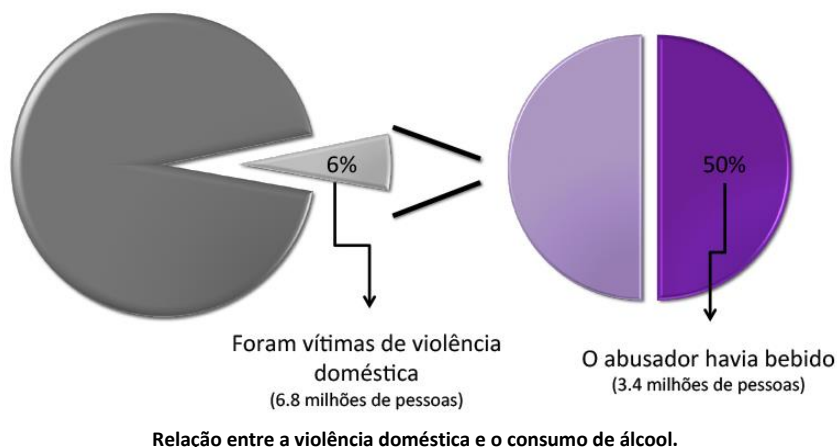
<sup>9</sup> O LENAD 2012 foi desenvolvido pela segunda vez pelo IMPAD (Instituto Nacional de Políticas Públicas do Álcool e outras Drogas) da UNIFESP (Universidade Federal de São Paulo) financiado pelo CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e pela fundação Amparo à pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)

<sup>10</sup> Aqueles que bebem pelo menos uma vez por semana ou mais.

<sup>11</sup> II LENAD, 2012, p. 11 - 13.

<sup>12</sup> Disponível em: <http://inpad.org.br/lenad/resultados/alcool/resultados-preliminares/>

Os resultados também mostram que 6% dos brasileiros relatam terem sido vítimas de agressão física por seu parceiro ou parceira e em metade desses casos observou-se a relação de consumo de álcool. É marcante também a visualização apresentada pelo estudo<sup>13</sup>:

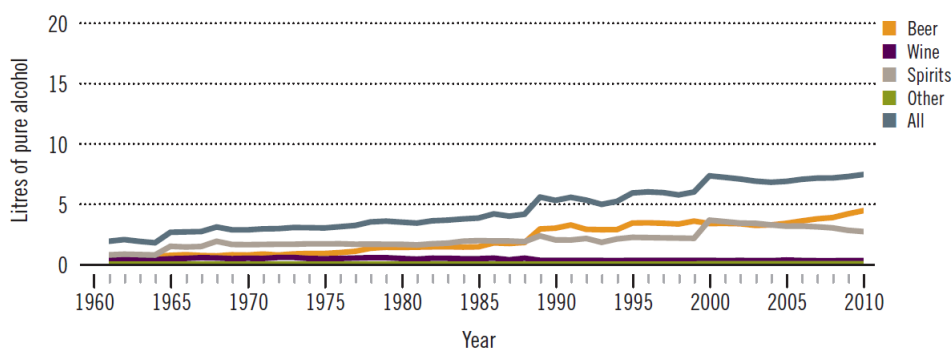


Outro destaque significativo auferido foi o aumento de ingestão de bebidas alcoólicas por mulheres de forma frequente, que passou de 29% em 2006 para 39% em 2012. O beber nocivo, denominado de *binge*<sup>14</sup>, também aumentou de 45% para 59% entre os bebedores e destes as mulheres passaram de 36% para 49%.

O levantamento realizado pela Organização Mundial da Saúde, apresentado no Relatório mundial sobre o álcool e a saúde, em 2014, mostra visualmente que o problema do consumo do álcool no Brasil. Embora tivesse passado por um período positivo (em 2005, o consumo per capita era de 9,8 litros por ano e em 2010 passou para 8,7 litros) – apresentada tendência em descompasso com a meta mundial de reduzir o consumo em pelo menos 10% até 2025. A projeção que esse estudo fez sobre o consumo no Brasil foi a seguinte: 2015 – 9,1 litros, 2020 – 9,6 litros, 2025 – 10,1 litros<sup>15</sup>:

### Recorded alcohol per capita (15+) consumption, 1961–2010

Data refer to litres of pure alcohol per capita (15+).



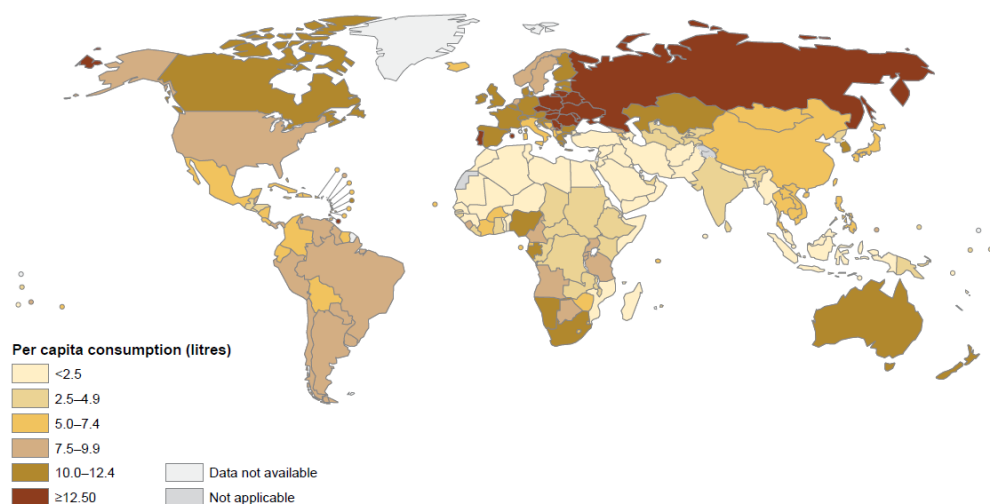
Recorded alcohol per capita (15+) consumption, 1961-2010

<sup>13</sup> Disponível em: <http://inpad.org.br/lenad/resultados/alcool/resultados-preliminares/>

<sup>14</sup> *Binge* é uma expressão onde o indivíduo ingere grandes quantidades de álcool (4 doses para mulheres e 5 doses para homens) durante um curto espaço de tempo (2 horas).

<sup>15</sup> Cf. World Health Organization. Global status report on alcohol and health – 2014: Individual country profiles – Brazil. Disponível em: [http://www.who.int/substance\\_abuse/publications/global\\_alcohol\\_report/profiles/bra.pdf?ua=1](http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/profiles/bra.pdf?ua=1)

Esse levantamento da OMS revela também que o Brasil está situado no grupo de países de consumo acima da média mundial e regional<sup>16</sup>:



Total alcohol per capita consumption (15+ years; in litres of pure alcohol), 2010.

Globalmente, estima-se que indivíduos com idade de 15 anos ou mais consumiram a média de 6,2 litros de álcool em 2010. Nas Américas: 8,4 litros. O consumo estimado para o brasileiro é o equivalente a 8,7 litros – superior à média mundial e regional. A estimativa é a de que homens consumam 13,6 litros por ano, e as mulheres, 4,2 litros. Quando são retirados os que se abstêm desse consumo (42,3% da população, em 2010), a média de consumo sobe para 15,1 litros (para mulheres 8,9 litros e para os homens 19,6 litros)<sup>17</sup>.

Por outro lado, a OMS relatou que, em 2005, foram detectados os seguintes números de mortes a cada 100 mil habitantes maiores de 15 anos no Brasil: de cirrose – 24,4 de homens e 4,7 de mulheres; de acidente rodoviário – 39,9 de homens e 8,3 de mulheres. Em 2012, todos esses números subiram: de cirrose – 28,8 de homens e 5,8 de mulheres; de acidente rodoviário – 52,5 de homens e 11,3 de mulheres. O score de anos de vida perdidos pelos brasileiros passou, em consequência, de três para cinco.

Com tudo isso, fica patente, portanto, que não apenas o consumo aumentou, os danos decorrentes também.

## 2.2 Avaliação da PNA

Quanto às tipologias da política pública, Lowi (2008) adota quatro: (a) políticas distributivas; (b) políticas redistributivas; (c) políticas regulatórias e (e) políticas constitutivas ou estruturadoras. A política pública nacional do álcool se enquadra na tipologia “c”, ou seja, políticas regulatórias, aquelas que regulam e ordenam, mediante decretos, recomendações para o funcionamento dos serviços e instalações de equipamentos para implementação das políticas.

Esse tipo de política pública tem de desenvolver-se em uma dinâmica pluralista. Exige, portanto, para que seja eficaz, o diálogo e a composição de interesses. Não pode simplesmente ser imposta, sob pena de sofrer resistência. Somente as políticas estruturadoras (outra espécie) convivem eficazmente com a imposição, pois afetam essencialmente ao próprio governo. Se a PNA visasse apenas estruturar a Administração pública para o

<sup>16</sup> Cf. World Health Organization. Global status report on alcohol and health – 2014, p. 29. Disponível em: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112736/1/9789240692763\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112736/1/9789240692763_eng.pdf?ua=1)

<sup>17</sup> Cf. World Health Organization. Global status report on alcohol and health – 2014. Disponível em: [http://www.who.int/substance\\_abuse/publications/global\\_alcohol\\_report/msb\\_gsr\\_2014\\_2.pdf?ua=1](http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/msb_gsr_2014_2.pdf?ua=1)

problema, poderia ter seguido essa lógica. Mas isso é o que menos faz a PNA, visto que se apropriou da estrutura pré-existente da PNAD.

De qualquer forma, Lowi nos alerta que as políticas regulatórias costumam demorar, pois são freadas pelas resistências burocráticas. Talvez essa **macroanálise** explique também porque a PNA progrediu notoriamente apenas no programa álcool e direção; as demais diretrizes parecem ainda estagnadas.

De acordo com o estudo analítico de Viana (1996, p.7-12) sobre o fenômeno da inserção na agenda política – fase (2), a PNA, caracteriza-se como uma agenda governamental ou institucional; ou seja, aquela que acolhe problemas que ganharam a atenção do governo, mas que não necessariamente foram objeto de prévia atenção da sociedade.

Para ingressar na **microanálise** da política do álcool, lembre-se que as fases da política pública são: (1) percepção e definição de problemas – que é transformar a situação em “problema político” primeira condição para que uma questão possa gerar uma política pública; (2) inserção na agenda política – definida como elenco de problemas, um rol de questões relevantes debatidas pelos agentes; (3) formulação – momento da definição sobre a maneira de solucionar o problema político em pauta e a escolha das alternativas; (4) implementação – concretização da formulação através de ações e atividades que materializam as diretrizes; e (5) avaliação – é indispensável uma prática regular e continuada de aferição da efetivação das políticas públicas, dos resultados obtidos, do seu custo e da sua aceitação pelos cidadãos. De outro lado, que para auferir o item (5) avaliação, deve-se questionar alguns aspectos, que são de suma importância (SCHIMIDT, 2008, p. 2315-21): (a) Efetividade: a política foi de fato implementada? (b) Eficácia: os resultados esperados foram alcançados? (c) Eficiência: qual o montante dos recursos despendidos para alcançar os resultados? (d) Legitimidade: qual o grau de aceitação da política por parte dos beneficiados?

A formulação da PNA se deu após a criação estruturada da PNAD, aproveitando-se desta estrutura como base de sua coordenação e articulação (BRASIL, 2008). Ou seja, sua criação não redundou de amadurecimento natural (reconhecimento, agenda, formulação), mas de saltos, devido às pressões internacionais.

Na formulação, fase (3), onde se definem as maneiras de solucionar o problema político em pauta, escolhem-se as alternativas – essa fase nunca é puramente técnica, é mais do que tudo política, ou seja, orientada por interesses (SCHIMIDT, 2008) –, a PNA seguiu as conclusões dos Ministérios e do CONAD, não da população.

A fase seguinte, a de implementação (4), foi concretizada com a estrutura da PNAD. Os agentes administrativos tiveram que acrescentar mais uma responsabilidade, apesar da estrutura ter sido pensada para outro tipo de ação.

De acordo com Francisco Fonseca (2013, p. 45) as políticas públicas se caracterizam como processos de decisões políticas que se materializam com a efetividade dos objetivos e resultados almejados, vinculando vetores distintos como os atores participantes, o cenário, a capacidade, a viabilidade de disponibilização de recursos pelo Estado e mecanismos para avaliar os resultados.

Falta essa avaliação periódica na política pública sobre o álcool – fase (5). A avaliação deveria estar prevista com detalhes no bojo do decreto que instituiu a PNA, para constatar os pontos críticos, e as dificuldades encontradas no caminho, de forma pontual, forçando e cobrando a implementação de uma gestão política contra o consumo abusivo do álcool por parte também dos Municípios e Estados. A última diretriz da PNA prevê a criação de mecanismos de avaliação, mas não especifica o que quer, como quer, quando quer. A mera formalidade deixou no papel essa diretriz.

Por fim, respondamos às perguntas sugeridas por Schimidt.

(a) avaliação de efetividade: a política foi de fato implementada?

A PNA foi normatizada (decreto 6.117/2007) e executada, portanto formal e materialmente implantada.

(b) avaliação da eficácia: os resultados esperados foram alcançados?

Não atingiu seu principal objetivo (contido no Anexo I de seu decreto), qual seja “[...] a redução dos danos sociais, à saúde e à vida causada pelo consumo desta substância, bem como as situações de violência e criminalidade associadas ao uso prejudicial de bebidas alcoólicas na população brasileira”, pois assim demonstramos pelos dados relatados no presente texto. O que não é nenhuma surpresa, pois, se restou constatada a não diminuição do consumo nocivo do álcool, não seria possível esperar a redução dos danos associados. Portanto, ineficaz.

(c) avaliação de eficiência: qual o montante dos recursos despendidos para alcançar os resultados?

Não é possível verificar sua eficiência com precisão (para fazer a análise custo-benefício é necessária certa precisão de dados), dado que sua base de coordenação e articulação foi incorporada a PNAD. Embora deva-se ressaltar o evidente: os recursos despendidos parecem claramente não darem conta das necessidades operacionais das redes de atendimento do SUS e dos Centros de Atenção Psicossocial do Álcool e outras Drogas – CAPS-AD (OBID, 2014).

(d) avaliação da legitimidade: qual o grau de aceitação da política por parte dos beneficiados?

O álcool está arraigado na cultura popular brasileira. Como alertar a sociedade sobre um problema que é cultural e lícito, com mecanismo estruturado para combater um produto considerado ilícito? A tendência estrutural é associar o “problema álcool” à doença alcoólica, desconsiderando, não enxergando o abuso no consumo, por parte de qualquer indivíduo e mesmo da coletividade. A política pública sobre o álcool mostra-se, nesse contexto, ilegítima, pois não alcançou o seio da sociedade. Aleijou a sociedade das fases ou das dimensões (1) e (2), pois foi construída sem o reconhecimento social do problema e das prioridades antes de tornar-se oficial. A PNA foi normatizada – fase (3), alcançando a fase (4) do ciclo da vida de uma política pública, que é a implementação, saltando as fases (1) e (2). Ou melhor, as fases (1) e (2) não foram vividas pela sociedade, foram vividas apenas por uma Comissão Interministerial.

## Conclusão

Ao adotar a orientação de Schmidt (2008, p. 2315-21) para avaliar a política pública para a redução do consumo de álcool – utilizando-se das questões sobre a efetividade, eficácia, eficiência e legitimidade – foi possível afirmar que a PNA é ineficaz e ilegítima, necessitando de reformulação, ou de reiniciar o seu ciclo de vida.

A avaliação da PNA pelas cinco fases do ciclo de vida, apresentados neste estudo para uma melhor visualização dos resultados da PNA, reforça que a desconsideração das diretrizes participativas das fases (1) percepção e definição de problemas e (2) inserção na agenda política deixam uma consequência amarga; ademais, que a fase (5) avaliação não é considerada em toda sua potencialidade.

Se reiniciado o ciclo de vida da PNA, certamente sua reformulação exigirá alguns aperfeiçoamentos: o afastamento da lógica das drogas; a criação de estrutura administrativa independente da estrutura voltada para combater o consumo de drogas; o foco na abstinência, na redução do consumo e não apenas na redução dos danos associados; e, acima de tudo, a participação popular em toda a reformulação.

## Referências

- BRASIL, Câmara dos Deputados. *Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad*: Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, e legislação correlata. . Brasil: Lei Antidrogas, 2012.
- BRASIL, Casa Civil. *Lei 11343*, de 23 de Agosto de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2014.
- BRASIL, Presidência da República. *Legislação e políticas públicas sobre drogas no Brasil*. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, 2008. p. 106
- BUCHI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Brasília a. 35, 1998.
- CORDEIRO, V.; FILHO, B. e CAMPOS, W. De. Prevalence of alcohol and tobacco use among Brazilian adolescents: a systematic review. Prevalência de consumo de álcool e tabaco entre adolescentes brasileiros: revisão sistemática. *Revista Saúde Pública*, v. 46, n. 5, p. 901–917, 2012.
- CULLETON, Alfredo; BRAGATO, Fernanda Frizzo; FAJARDO, S. P. *Curso de direitos humanos*. São Leopoldo: Unisinos, 2009. p. 35 – 40

- DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 131
- DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.
- DOKUPIL, S. ; COLLINS, E. *Law & public policy*. harvard-jlpp.com, v. 1, p. 0–39, 1993.
- FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. *Caderno EBAPE.BR*, v. 11, n.3, artigo 5, 2013.
- FREY, Klaus. Políticas públicas : um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 21, 2000.
- GARCIA, Leila Posenato & FREITAS, Lúcia Rolim Santana de. Consumo abusivo de álcool no Brasil: resultados da Pesquisa Nacional de Saúde 2013. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, 24 (2): 227-237, abr-jun 2015. Disponível em: <http://scielo.iec.pa.gov.br/pdf/ess/v24n2/v24n2a05.pdf>
- HOWLETT, Michael; RAMESCH, M. & PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Trad. Francisco G. Heidemann. RJ: Elsevier, 2013.
- JENKINS, William I. *Policy analysis: a Political and Organizational Perspective*. Londres: Martin Robertson, 1978
- LARANJEIRA, Ronaldo. *II LENAD - Levantamento nacional de álcool e drogas*. São Paulo: [s.n.]. Disponível em: <[www.inpad.org.br/lenad](http://www.inpad.org.br/lenad)>, 2012.
- LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice public administration review is currently published by american society for public administration . v. 32, n. 4, p. 298–310, 2008.
- MADRUGA, C. S. *O Consumo de Álcool no Brasil : Tendências entre 2006 e 2012*. 2012.
- OBID, O. crack. *Observatório crack, é possível vencer*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/observatoriocrack/municipios-prioritarios.html>>. Acesso em: 15 mar. 2014.
- PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2010.
- REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 25ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- RODRIGUES, Assunção Marta M. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. *Políticas públicas*. Coletânea, vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.
- SCHIMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, O. J. R. DOS R. E R. G. (Ed.). *Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 2307 – 33.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas, conceitos, esquemas de análise e casos práticos*. 2ª. ed. [S.l.]: Cengage Learning, 2013. p. 1
- SILVA, Alessandra Obara Soares da. Inexistência ou ineficiência das políticas públicas e o controle judicial. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC - SP*, [S.d.].
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 2003, p. 20–45, 2006.
- VIANA, Ana Luiza. *Abordagens metodológicas em políticas públicas*. v. 5, n. 2, p. 7–12, 1996.

Recebido para publicação em 09/08/2015.  
Aceito para publicação em 25/08/2015.



Este trabalho foi licenciado sob uma Licença  
Creative Commons Atribuição 3.0 Não Adaptada

Publicação original disponível em:  
<http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc>