

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Políticas Públicas e Escolha

Racional: O Caso do Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte de Fortaleza, Estado do Ceará

Public Policies And Rational Choice: The Case of The Urban Center for Culture, Art, Science and Sport of Fortaleza, State of Ceara

Mariana Dionísio de Andrade

Rodrigo Ferraz de Castro Remígio

Sumário

I. DOSSIÊ TEMÁTICO	13
METODOLOGIA DO DIREITO, TEORIAS DA POSSE E A POSSE NA NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	15
Helton Junio Da Silva, Raphael Frattari Bonito e Renata Aparecida de Oliveira Dias	
A PROTEÇÃO POSITIVA DO DOMÍNIO PÚBLICO	33
Maria Edelvacy Pinto Marinho	
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E RURAL: NECESSIDADE DE MARCOS TEÓRICOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS DISTINTOS	42
Émilien Vilas Boas Reis e Márcio Luís de Oliveira	
PERSPECTIVAS SOBRE A RELAÇÃO URBANO-RURAL: REPERCUSSÕES JURÍDICAS NO IMÓVEL AGRÁRIO APÓS A EDIÇÃO DA LEI N. 13.465/2017	55
Luana Nunes Bandeira Alves e Luly Rodrigues da Cunha Fischer	
A FUNÇÃO URBANÍSTICA DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA INSCRIÇÃO DE CONSTRUÇÕES	81
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
DIREITOS DE PROPRIEDADE E INSTRUMENTOS ECONÔMICOS DE REGULAÇÃO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DAS ATRIBUIÇÕES IMPLÍCITAS	98
Laura Meneghel dos Santos, Antônio José Maristrello Porto e Rômulo Silveira da Rocha Sampaio	
ASPECTOS URBANÍSTICOS, CIVIS E REGISTRAIS DO DIREITO REAL DE LAJE	122
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
INTERAÇÃO ENTRE A ACESSIBILIDADE URBANÍSTICA E O DIREITO À CIDADE: POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO SOCIAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	148
Daniella Maria dos Santos Dias, Domingos do Nascimento Nonato e Raimundo Wilson Gama Raiol	

LONGEVIDADE E CIDADE: DO DANO URBANÍSTICO À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA PARA IDOSOS DE BAIXA RENDA..... 169

Luzia Cristina Antoniossi Monteiro, Nayara Mendes Silva e Vania Aparecida Gurian Varoto

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E POLÍTICA AMBIENTAL: INCONGRUÊNCIAS DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL NO ESTADO DO PARÁ 188

Lise Tupiassu, Jean-Raphael Gros-Desormaux e Gisleno Augusto Costa da Cruz

A REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO DE LOTEAMENTOS PÚBLICOS: UM ESTUDO BASEADO NO PROJETO DO LOTEAMENTO DE INTERESSE SOCIAL VILA BETINHO EM CHAPECÓ/ SC.....204

Reginaldo Pereira e Karen Bissani

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – NOVA LEI – VELHAS PRÁTICAS: CASO DE ARAGUAÍNA – AMAZÔNIA LEGAL 216

João Aparecido Bazolli, Olívia Campos Maia Pereirae e Mariela Cristina Ayres Oliveira

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM MATO GROSSO DO SUL/BRASIL232

Antonio Hilario Aguilera Urquiza e Lourival dos Santos

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESCOLHA RACIONAL: O CASO DO CENTRO URBANO DE CULTURA, ARTE, CIÊNCIA E ESPORTE DE FORTALEZA, ESTADO DO CEARÁ249

Mariana Dionísio de Andrade e Rodrigo Ferraz de Castro Remígio

O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL COMO PARCELA DO MÍNIMO EXISTENCIAL: REFLEXÕES SOBRE A INTERRUPTÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR INADIMPLEMENTO DO USUÁRIO266

Augusto César Leite de Resende

II. OUTROS TEMAS284

ACERCA DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA UNIFORMIDADE DAS DECISÕES A PARTIR DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL À LUZ DO MODELO CONSTITUCIONAL DO PROCESSO BRASILEIRO286

Cintia Garabini Lages e Lúcio Antônio Chamon Junior

O IMPACTO DO FEDERALISMO SANITÁRIO BRASILEIRO NA EFETIVIDADE DO DIREITO À SAÚDE ...303

Renato Braz Mehanna Khamis e Ivan Ricardo Garisio Sartori

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DA INSIGNIFICÂNCIA JURÍDICA E SOCIAL AO RECONHECIMENTO DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS..... 314

Renata Mantovani de Lima, Leonardo Macedo Poli e Fernanda São José

A INTERVENÇÃO DIRETA E INDIRETA NA ATIVIDADE ECONÔMICA EM FACE DA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA 331

Antônio Francisco Frota Neves e Hector Valverde Santana

CONFLITOS AGRÁRIOS: DESOBEDIÊNCIA CIVIL OU CRIME?.....350

Edilene Lôbo e Paulo Henrique de Oliveira Brant

O PODER POLÍTICO E A MÍDIA DE MASSA: A PERSPECTIVA DA FISCALIZAÇÃO DE CONCESSÕES E OUTORGAS DE RADIODIFUSÃO NO BRASIL.....369

Bruno Mello Correa de Barros e Rafael Santos de Oliveira

OS IMIGRANTES NO BRASIL, SUA VULNERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE385

Leda Maria Messias da Silva e Sarah Somensi Lima

Políticas públicas e escolha racional: o caso do Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte de Fortaleza, Estado do Ceará*

Public policies and rational choice: The Case of The Urban Center for Culture, Art, Science and Sport of Fortaleza, State of Ceara

Mariana Dionísio de Andrade**

Rodrigo Ferraz de Castro Remígio***

RESUMO

O objetivo do presente artigo consiste em responder a seguinte pergunta: por que determinadas políticas públicas ingressam na agenda política e permanecem na modalidade incremental, apesar das mudanças na gestão governamental? Parte-se da ideia que a construção de determinadas fases do ciclo de políticas públicas ocorre em razão da correspondência ótima entre meios e fins, momento no qual atores políticos utilizam estratégias para a maximização de benefícios. A pesquisa possui abordagem qualitativa e se apoia em revisão de literatura. O método é observacional processual causal, com base no caso do Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte de Fortaleza – CUCA, como exemplo de política pública que foi replicada por outra gestão municipal. A seleção dos casos observados foi realizada com base na incidência da política, com periodização compreendida entre 2009 a 2015. Conclui-se que há relação subjacente entre a manutenção da política e a maximização de benefícios, e que a política pública analisada teve continuidade na cidade de Fortaleza não apenas em razão dos resultados, mas também pelos compromissos contratuais assumidos entre a prefeitura municipal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, evidenciando uma inclinação maior às estratégias políticas que à atenção às demandas de ordem social.

Palavras-chave: Políticas públicas. Escolha racional. Neoinstitucionalismo e agenda política. Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte de Fortaleza – CUCA.

ABSTRACT

This research aims to answer the following question: why do certain public policies enter the political agenda and remain in the incremental modality, despite changes in government management? It is based on the idea that the construction of certain phases of the public policy cycle occurs due to the optimal correspondence between means and ends, at which political actors use strategies to maximize benefits. The research has a qualitative approach and is based on literature review. The method is observational causal

* Recebido em 25/07/2017
Aprovado em 21/08/2017

** Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito Processual Civil pela UNIFOR. Professora do Curso de Pós-Graduação lato sensu em Direito e Processo Constitucionais na Universidade de Fortaleza. Pesquisadora do Grupo Epistemologia e Método na Ciência Política Comparada (Cnpq/UFPE). Pesquisadora do Multidoor Courthouse System. Advogada. E-mail: mariana.dionisio@unifor.br

*** Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Analista Jurídico do Ministério Público de Pernambuco. Professor. E-mail: rfcr80@yahoo.com.br

process, based on the case of the Urban Center of Culture, Art, Science and Sport of Fortaleza - CUCA, as an example of public policy that was replicated by other municipal management. The selection of the observed cases was carried out based on the incidence of the policy, with periodization between 2009 and 2015. It was concluded that there is an underlying relationship between the maintenance of the policy and the maximization of benefits, and that the public policy analyzed was continued in the city of Fortaleza not only due to the results but also the contractual commitments assumed between the municipal government and the Bank Inter-American Development Bank, showing a greater inclination to political strategies than to the demands of a social order.

Keywords: Public policy. Rational choice. Neo-institutionalism and political agenda. Urban Center of Culture, Art, Science and Sport of Fortaleza – CUCA.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo consiste em compreender as razões pelas quais determinadas políticas públicas ingressam na agenda política e permanecem na modalidade incremental, apesar das mudanças na gestão governamental.

A escolha da inclusão de políticas no *agenda setting*, a abrangência de seus resultados e a motivação que justifica a incidência destas em determinados contextos constitui razão pela qual se faz necessária a análise do ciclo de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional no contexto da escolha racional. Para apresentar e discutir modelos teóricos que sejam hábeis a contribuir para a compreensão do processo de construção de políticas públicas, faz-se necessária a abordagem sobre o processo de formação de agendas políticas, justamente para verificar a relação entre os modelos de políticas públicas a serem formulados e sua dependência com interesses políticos¹, momento adequado e objetivos estratégicos bem desenhados para que seja possível conjecturar sua implementação.

Há de se considerar que determinados fluxos decisórios devem caminhar paralelamente: o interesse político, a necessidade social, a coincidência entre interesses, demanda, momento político propício e condições políticas de materializar as ideias elaboradas, além da definição da área de especialidade que será tratada pela política pública (educação, saúde, moradia, segurança pública etc.). Ou seja; há de se evoluir a agenda no âmbito decisório, que tenta traduzir preferências governamentais e convergências políticas², consentaneamente à agenda especializada.

Um caso em especial merece atenção para a presente pesquisa; a implementação da Rede de Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte – Rede CUCA no município de Fortaleza. Como será visto ao longo do estudo, trata-se de um caso em que interesses políticos motivaram a formulação e implementação da política, entretanto, mesmo com a mudança de gestão municipal, a política foi mantida e replicada, partindo-se da ideia de que atores políticos e grupos de interesse atuam sob a perspectiva racional.

O estudo possui abordagem qualitativa, pois se destina a interpretar eventos e a verificar sua relevância em contextos específicos. A periodização está compreendida entre 2009 a 2015. O marco inicial se justifica pelo princípio da implementação da política pública analisada, enquanto o marco final foi limitado pela disponibilidade dos dados.

Justifica-se a presente pesquisa pela necessidade de verificar a coincidência de interesses envolvidos na

1 A ideia aqui proposta relaciona a decisão pela formulação e implementação de políticas públicas com base na escolha racional de atores políticos. Tais políticos, no contexto aqui apresentado, seriam os burocratas, que almejam a permanência no cargo; e membros do Executivo, cuja carreira está relacionada à reeleição e previsibilidade de preferências dos eleitores. (Geddes, 1996).

2 “Fazer o governo funcionar melhor para atender as demandas da sociedade a um menor custo tornou-se um desafio central para governos estaduais em contextos de ajuste fiscal e descentralização de políticas públicas”. (Rezende, *on line*, 2006, p.1).

formulação, execução e posterior manutenção de políticas públicas apesar da mudança de cenário político, comparando-se casos observáveis para a construção de inferências causais. Parte-se do suposto que a realização de políticas efetivas em um sistema democrático é essencial para a concretização de direitos e alcance da cidadania material dos indivíduos; mas também é ferramenta para a realização de interesses e possível previsão de preferências no âmbito eleitoral.

2. O LUGAR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO NEOINSTITUCIONALISMO DE ESCOLHA RACIONAL

A definição de políticas públicas está relacionada à funcionalidade a qual se propõe, na medida em que se destinam a produzir efeitos específicos. Trata-se da soma das atividades governamentais, realizadas diretamente ou por delegação e que tendem a impactar o contexto social dos cidadãos contemplados pela política (Souza, 2007).

Mas o elemento central da definição, e escopo do presente estudo, é a construção da ideia de políticas públicas sob o enfoque dos interesses envolvidos, partindo-se do pressuposto que indivíduos são racionais em um sistema democrático. Para o presente artigo, importam as decisões que circunscrevem o ciclo das políticas públicas, possibilidades de cooperação entre instituições, entre grupos de interesse³ e entre agentes governamentais.

Para Herbert A. Simon (2009, p. 155), “os modelos de escolha racional incorporam, normalmente, um conjunto de simplificações que, na prática, tem como finalidade ajustar o problema de decisão aos limites do modelo escolhido ou aos processos comportamentais que se aproximam das formas reais de decisão”.

A partir do momento em que o ator político atua em prol da sociedade, é preciso considerar a hipótese de que sua ação é realizada com base na manutenção do poder, não no altruísmo. O ator político precisa maximizar votos (visto que, em um contexto democrático, sua permanência dependerá da participação dos cidadãos nas eleições), que podem ser reduzidos se a desigualdade social for excessiva ou se as ações políticas anteriores forem inexpressivas para o desenvolvimento social; o que, por conseguinte, leva o ator político a realização de ações pró-sociedade. (Downs, 1999).

Muitas vezes políticas de eficiência mitigam as políticas voltadas ao bem-estar social em razão do contexto econômico vivenciado, motivo pelo qual a análise da escolha racional não se concentra na instituição em si, mas sim no ator político (que age individualmente) que faz parte da instituição. (Stokes, 1999).

Políticas públicas⁴ repercutem nos âmbitos econômico e social, o que justifica a inarredável interação entre ideologia dos partidos, participação das instituições, influência exercida pela economia e preferências dos atores envolvidos. Para a formulação de políticas está ínsita a ideia de planejamento e construção de estratégias, assim como resta evidente que sua manutenção depende de articulações que consigam justificar politicamente a permanência. Há de se considerar a relativa autonomia do Estado (Evans; Rueschmeyer; Skocpol, 1985) na escolha da agenda política e das políticas dela decorrentes que, por sua vez, se relacionam com os

3 “Entre os grupos de interesse, há importantes recursos organizacionais e políticos, entre eles, a informação e as contribuições financeiras para campanhas políticas. Eles também fazem campanha e votam em candidatos que supostamente apoiariam sua causa no governo; entretanto, os impactos políticos dos grupos de interesse na formulação e na implementação de políticas públicas variam de maneira considerável, de acordo com seu acesso aos diferentes níveis de recursos organizacionais e de acordo com sua efetiva representação dos interesses”. (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 79).

4 Devem-se distinguir políticas públicas de políticas sociais; “enquanto a primeira classificação se refere ao processo e possui foco em como responder questões como ‘por quê’ e ‘como’, os estudos em políticas sociais tomam o processo apenas como ‘pano de fundo’ e se concentram nas consequências da política, ou seja, o que a política faz ou fez. Essa aparente simples distinção tem implicações na agenda de pesquisa. Estudos sobre política pública não focalizam necessariamente o conteúdo substantivo da política [...] dado que qualquer produção do governo em qualquer área/setor pode ser tomada como ilustração do processo. Estudos sobre política social, ao contrário, são demarcados pelo objeto da política pública, focalizando, sempre, as questões que a política busca ‘resolver’ os problemas da área e seus resultados”. (Souza, 2007, p. 71).

interesses e com a extensão da capacidade necessária para desempenhar tarefas e produzir resultados.

Para Bryan D. Jones (2017), as políticas públicas são um conjunto de decisões articuladas às ações governamentais destinadas à resolução de demandas sociais específicas ou mais genéricas.

As políticas públicas obedecem a um ciclo que compreende, pelo menos, quatro fases; a primeira envolve as decisões políticas que se dedicam a solucionar problemas já identificados; a segunda, consiste na implementação das políticas já definidas na tomada de decisão; a terceira comporta a verificação quanto à satisfação das demandas sociais e, finalmente, a quarta etapa envolve a avaliação da política, para que seja possível projetar sua continuidade, reformulação ou descontinuidade. (Heidemann, 2009).

Produzir políticas públicas voltadas para favorecer uma maior redistribuição social é um eixo que baliza mudanças setoriais e políticas no contexto do Estado Democrático de Direito, mas é necessário lembrar que parte das ações praticadas por indivíduos ou em nome deles ocorre por meio da organização entre grupos e que cada membro do grupo possui interesses.

Para Mancur Olson (1999), nenhum indivíduo atua movido pelo senso coletivo, mas sim por incentivos seletivos que conduzem os atores às suas ações serão prioritariamente individuais, tendo como resultado seu reflexo nas organizações coletivas.

Dessa maneira, as instituições democráticas passam a ser conduzidas pelos interesses individuais de seus agentes, elaborando ações articuladas pela escolha racional, pelo individualismo metodológico e pela realização de estratégias e integração entre atores e discursos políticos para o alcance do resultado subótimo. (Stigler, 1971).

Nesse sentido, importa ao estudo destacar que o principal papel das instituições em uma sociedade é reduzir a incerteza pelo estabelecimento de uma estrutura humana estável. Mas a estabilidade das instituições em nada contradiz o fato de que elas estão mudando, razão pela qual devem ser revisitadas sob a ótica neoinstitucional da escolha racional⁵.

Racionalidade é condição essencial para muitas formas de comportamento político e se baseia na consideração de custos e benefícios, dependendo, ainda, da estabilidade da arena política que o governo propicia. A atuação de eleitores e políticos em geral segue uma trajetória de benefícios calculados, no sentido de majorar vantagens, maximizar votos e reduzir desvantagens para a sociedade com o menor custo possível.

Depois que o governo reconhece a existência de um problema público e a respectiva necessidade de arquitetar ações, espera-se que os *policy-makers* se organizem para criar alternativas com base nessa análise de custo e benefício. A partir do momento em que um problema é identificado, há a formalização e verificação quanto à viabilidade dessas alternativas, momento no qual ocorre a formulação de políticas públicas como estágio fundamental de um ciclo que envolve apreciação, diálogo e consolidação das decisões. (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Esse desenho de alternativas que sustenta a formulação de políticas, por sua vez, se relaciona com quatro aspectos essenciais: a) um conjunto determinado de preferências (que justificaria o comportamento utilitário dos atores); b) consideração da vida política como uma sequência de possíveis dilemas de ação coletiva (em que atores optam entre a maximização de votos e as decisões baseadas em escolhas subótimas para a sociedade); c) interação estratégica⁶ na determinação das situações políticas e d) a capacidade de realização das políticas pelas instituições. (Olson, 1999).

5 A unidade básica de análise em relação a essa abordagem envolve a transação entre indivíduos para o desenvolvimento e funcionamento das instituições, tornando-se significativas na medida em que aumentam ou diminuem o custo das transações. Sob essa perspectiva, instituições são produtos finais, *outcomes* das ações intencionais de indivíduos instrumentalmente orientados. (Howlett; Ramesh; Perl, 2013; Powell; Dimaggio, 1991).

6 Para Thomas R. Dye (2009, p. 119), “a estratégia refere-se à tornada de decisão racional em que um conjunto de movimentos visa a alcançar o melhor prêmio, mesmo depois de considerados todos os possíveis movimentos do adversário”.

Portanto, a relação dialógica existente entre políticas públicas e neoinstitucionalismo com base na escolha racional se sustenta na realidade das circunstâncias, que vão envolver, inevitavelmente, vontades políticas. Há de se definir prioridades em uma agenda governamental, porque essa definição conduzirá as decisões políticas e balizará o planejamento estratégico dos atores.

O ato de decidir exige interação estratégica e coordenação de interesses políticos, especialmente para a definição de prioridades na agenda governamental. Para Lindblom (2009, p. 169), “comumente, o ato de decidir é formalizado como uma relação entre meios e fins: concebem-se os meios para que sejam avaliados e escolhidos à luz dos fins, que foram, afinal, eleitos, independente e previamente à escolha dos meios. Esta é a relação entre os meios e os fins do método da raiz”.

A relação entre políticas públicas e instituições governamentais é extremamente próxima, o que exige uma análise sobre as interações estratégicas dos atores políticos da tomada de decisão sobre qual política pública deve ser realizada. (Dye, 2009).

Porém, nem sempre os formuladores de políticas possuem capacidade preditiva suficiente, especialmente para prever todas as possíveis consequências de cada proposta. Nem sempre é possível calcular a relação entre custos e benefícios de todas as propostas, principalmente se não há total conhecimento. Sobre o tema, Thomas R. Dye (2009, p. 115) destaca que “uma política inteiramente ‘racional’ talvez se torne ‘ineficiente’ (apesar da contradição nos termos) se o tempo e os custos necessários para desenvolvê-la forem excessivos”.

Assim, pressupondo a racionalidade dos atores, os administradores das políticas devem chegar a um consenso entre os valores e os objetivos das decisões, para tentar conciliar preferências pessoais e atenção às demandas sociais.

3. DEFININDO PRIORIDADES NA AGENDA GOVERNAMENTAL

Embora grande parcela das ações governamentais sejam incrementais, partindo de programas ou projetos já existentes e aprimorando sua atuação, e apesar da enorme extensão da pesquisa quanto à formulação de políticas públicas, faz-se necessária uma análise mais aprofundada da estratégia utilizada pelos programas de governo, que podem manter os programas ou alterá-los, modificando sua estrutura. (Barry; Barry, 2007).

Para apresentar e discutir modelos teóricos que sejam hábeis a contribuir para a compreensão do processo de construção de políticas públicas, faz-se necessária a abordagem sobre o processo de formação de agendas políticas, justamente porque os modelos de políticas públicas a serem formulados dependem de interesses políticos, contratos firmados entre instituições, momento adequado e objetivos estratégicos bem desenhados para que seja possível conjecturar sua implementação.

True, Baumgartner e Jones (2006) argumentam que as mudanças de decisões individuais e coletivas, incluindo reversões de escolha, não surgem da irracionalidade básica (escolher ir contra as próprias preferências); elas nascem de mudanças na atenção e da escolha estratégica de atores racionais.

Para compreender as políticas públicas, é relevante estudar o processo político de tomada de decisões e a legitimidade do processo de elaboração das iniciativas. Para Diogo de Calasans Melo Andrade (2016, p. 142), “os desafios para implementação das políticas públicas são jurídicos, econômicos e, principalmente, políticos”.

A tomada de decisão limitadamente racional constitui base forte para grandes e pequenas mudanças. No caso da formulação de políticas públicas, as bases gêmeas de instituições políticas conservadoras e sobrepostas e tomada de decisão limitadamente racional (especialmente o papel das imagens na atenuação ou exacerbação mobilizações contra interesses instalados) se combinam para criar um sistema que é tanto de natureza conservadora como é suscetível de ocasionais mudanças radicais.

Sobre os requisitos presentes na agenda política governamental de qualquer país, há dois modelos que merecem especial destaque; o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) elaborado e desenvolvido por John Kingdon, na obra “Agenda, Alternatives a Public Policies” (2003) e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), elaborado e desenvolvido por Frank Baumgartner e Brian Jones, apresentado no livro *Agendas and Instability in American Politics* (1993). Tais modelos tentam explicar as razões pelas quais a formulação de políticas públicas depende do processo político presente no cenário governamental para que venha a ser implementada. (Capella, 2005, *on line*).

No livro *Agendas, Alternatives e Public Policies* (2003), John Kingdon⁷ propõe reflexões que envolvem a razão pela qual alguns problemas se tornam materialmente relevantes para o governo, enquanto outros, talvez de semelhante importância, não são caracterizados da mesma forma.

O Modelo de Múltiplos Fluxos, destacado pelo autor, se orienta pela forma como uma iniciativa se insere no rol de preocupações políticas e pela definição de uma agenda de políticas públicas (*agenda-setting*), que escolherá a alternativa mais adequada entre muitas possibilidades para a realização de uma política pública (*policy formulation*). Trata-se de um modelo de referência porque pensa nas causas que originam as políticas públicas, o que se apresenta como essencial em um contexto de escolhas políticas racionais, em que a vontade política e a movimentação de grupos de interesse não pode ser desconsiderada.

Para o John Kingdon (2003), o encaminhamento dado à agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas⁸ (*problems*); soluções ou alternativas⁹ (*policies*); e políticas¹⁰ (*politics*). (Capella, 2005).

Assim, é possível perceber que a convergência desses fluxos é essencial para a materialização de políticas públicas. Conforme enuncia John Kingdon (2003), uma possibilidade de mudança na agenda governamental acontece quando um problema concentra a atenção dos atores políticos (evidenciado por indicadores, eventos ou *feedback*), ou quando há mudanças dentro na arena política, na chefia de órgãos e de empresas públicas, ou modificações contratuais por parte do governo (*turnover*). Trata-se de uma articulação de interesses que deve ser tecida sob o olhar da estratégia política, porque é isso que, verdadeiramente, definirá a vida e a longevidade de um projeto de políticas públicas eficiente.

Para ilustrar o modelo que segue a dinâmica de Múltiplos Fluxos e fazer referência ao caso estudado no presente artigo, será realizada a análise do Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte de Fortaleza – CUCA, como política pública destinada ao fortalecimento do protagonismo juvenil, resultado de parceria institucional e contratual entre Prefeitura de Fortaleza e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

7 O autor coloca, ainda, o questionamento sobre a forma como uma iniciativa se insere no rol de preocupações políticas a ponto de convergir atenções e se tornar uma política pública. Inicialmente, o autor destaca as políticas públicas como uma reunião coordenada de processos políticos, que consistem na definição da agenda política, identificação de possibilidades de escolhas quanto às ações que serão realizadas, indicação da alternativa dominante entre essas possibilidades de escolha e, por fim, a implementação da escolha.

8 Segundo define John Kingdon (2003), o primeiro fluxo consiste no reconhecimento de um problema como tal e por qual razão ou conjunto de circunstâncias ele passa a ocupar a agenda governamental, concentrando uma atenção política anteriormente inexistente.

9 Consistem na reunião de um conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para resolver os problemas identificados, colocados para análise da agenda governamental. As alternativas devem ser viáveis e, além disso, devem ser vistas como uma opção consensual de uma determinada comunidade política. (Kingdon, 2003).

10 Trata-se da dimensão política (*politics stream*), que independe da consideração de condições como problemas ou da análise de alternativas e possíveis soluções, porque possui regras políticas próprias. A vontade política possui uma dinâmica diferente, que se relaciona com os grupos de interesses, com as coalizões partidárias formadas pelo processo de barganha eleitoral e negociações políticas. (Kingdon, 2003).

4. ANÁLISE DO CASO: CENTRO URBANO DE CULTURA, ARTE, CIÊNCIA E ESPORTE DE FORTALEZA – REDE CUCA

A Prefeitura Municipal de Fortaleza, por meio do Programa Integrado de Políticas Públicas da Juventude de Fortaleza (PIPPJ), inaugurou, em 2009, o Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte de Fortaleza – CUCA, durante a gestão da então prefeita Luizianne Lins (hoje, presidente estadual do Partido dos Trabalhadores), com a ideia de promover um espaço de expressão e produção cultural para a juventude residente em regiões vulneráveis na zona metropolitana de Fortaleza.

Segundo informação coletada no portal virtual da Prefeitura Municipal de Fortaleza, a unidade municipal, por meio da Coordenadoria de Juventude e da Secretaria Municipal de Saúde, aprovou em 2009 o financiamento para o ProRedes — conjunto de projetos nas áreas de juventude e saúde. O empréstimo foi aprovado na Comissão de Financiamentos Externos (Cofix), órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID¹¹. (2017, *on line*).

A ideia de formatar uma política pública direcionada ao protagonismo juvenil foi concebida com o intuito de reduzir a criminalidade juvenil na capital alencarina e estimular a inclusão artística de adolescentes que, até então, não possuíam um espaço de expressão cultural mais próximo das periferias. O objetivo da Rede CUCA consiste no fomento da formação, produção, pesquisa e difusão nas áreas de arte, cultura, ciência e esporte.

Para Oliveira, Souza e Devidé Junior (2015, p. 242), a exclusão é um problema que decorre das desigualdades de renda, “cujas origens são históricas e agravaram-se pelo modelo de desenvolvimento econômico concentrador e pelas diferenças regionais perceptíveis num país de magnitude continental”.

A primeira unidade, intitulada CUCA Barra do Ceará, foi construída na Secretaria Executiva Regional I¹², com infraestrutura composta por salas de aula, biblioteca, piscina olímpica, espaços de arte, laboratórios de informática e de audiovisual, ilhas de edição, laboratórios de fotografia e usina de reciclagem. Conforme determina o Decreto nº 12.587 de 23 de outubro de 2009:

Art. 1º. É qualificado como Organização Social o Instituto de Cultura, Arte, Ciência e Esporte - Instituto CUCA, com sede na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, portador do CNPJ nº 10.514.191/0001-63, cujo objetivo é apoiar, incentivar, assistir, desenvolver e promover atividades de formação, lazer e entretenimento nas áreas de cultura, arte, ciência e esporte em Fortaleza.

Essa rede conta com três equipamentos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e Governo Federal e é coordenado, administrativamente, pelo Instituto CUCA, composto por três equipamentos sociais: o CUCA Barra¹³, CUCA Jangurussu¹⁴ e CUCA Mondubim¹⁵, todos, estrategicamente, situa-

11 Conforme dados expostos pela página virtual da Prefeitura de Fortaleza, o “ProRedes foi aprovado com valor total de US\$ 261,9 milhões, sendo 50% do banco e 50% de contrapartida da Prefeitura. Antes de submeter a Carta Consulta à Cofix, o Município de Fortaleza certificou-se com o BID sobre seu interesse no financiamento e sobre as condições financeiras da operação do crédito externo. Preparação do projeto, negociação das minutas contratuais (pré-negociação, negociação com o agente financiador), e providências prévias à contratação da operação de empréstimo externo (aprovação pela diretoria do agente financiador, exposição de Motivos à Presidenta da República e envio de Mensagem ao Senado Federal, com posterior deliberação do Senado Federal e contratação de financiamentos externos)”. (2017, *on line*).

12 Também conhecidas como SERs, as Secretarias Executivas Regionais são unidades político-administrativas criadas em 1997, que exercem funções como subprefeituras para descentralizar a atuação do Poder Executivo municipal.

13 O CUCA Barra (inauguração: 2009) atende a população residente na Regional I, composta pelos bairros Barra do Ceará, Cristo Redentor, Pirambu, Moura Brasil, Carlito Pamplona, Jacarecanga, Álvaro Weyne, Vila Ellery, Monte Castelo, São Gerardo, Farias Brito, Vila Velha, Jardim Guanabara, Floresta e Jardim Iracema. A Regional I possui população estimada em 400 mil habitantes em 24,2 km². (2017, *on line*).

14 O CUCA Jangurussu (inauguração: 2014) atende a população residente na Regional VI, composta pelos bairros Jangurussu, Alto da Balança, Aerolândia, Jardim das Oliveiras, Dias Macêdo, Parque Manibura, Cidade dos Funcionários, Água Fria, Edson Queiroz, Sabiaguaba, Sapiranga, Cambeba, Messejana, Curió, Lagoa Redonda, Barroso, Passaré, Parque Dois Irmãos, Boa Vista, Cajazeiras, Guajeru, Coaçu, São Bento, Paupina, Santa Maria, Conjunto Palmeiras, Pedras e Ancuri. A Secretaria-Executiva Regional VI (SER VI) possui população estimada em 600 mil habitantes em 119,98 km². (2017, *on line*).

15 O CUCA Mondubim (inauguração: 2014) atende a população residente na Regional V, composta pelos bairros Mondubim,

dos em bairros de reconhecida vulnerabilidade social da região metropolitana de Fortaleza. A coordenação pelo Instituto CUCA foi prevista pelo Diário Oficial de Fortaleza nº 15.483, publicado em março de 2015, conforme segue:

EXTRATO – ESPÉCIE: Contrato de Gestão nº 01/2015 – CUCA - SER V – Mondubim, que entre si celebram o Município de Fortaleza, através do Gabinete do Prefeito, sob a supervisão da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude, e o Instituto de cultura, arte, ciência e esporte – instituto CUCA. CONTRATANTE: Município de Fortaleza, sob a supervisão da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude. CONTRATADA: Instituto de Cultura, Arte, Ciência e Esporte – CUCA. [...] Valor global do contrato: Para o cumprimento deste Contrato de Gestão com a Prefeitura Municipal de Fortaleza, fica acertado o valor global R\$ 7.591.128,10 (sete milhões, quinhentos e noventa e um mil, cento e vinte e oito reais e dez centavos), Fonte 100. [...] VIGÊNCIA: O prazo deste Contrato de Gestão é de 12 (doze) meses, iniciando na data de assinatura do contrato, podendo ser renovado e/ou ter o seu prazo dilatado, depois da demonstrada a consecução dos objetivos estratégicos, das metas estabelecidas e avaliações favoráveis da CEPPJ, de acordo com a legislação vigente e presente instrumento. SIGNATÁRIOS: SECRETÁRIO EXECUTIVO DO GABINETE DO PREFEITO – Christian Ferreira Melo e SECRETÁRIO MUNICIPAL DE JUVENTUDE – Julio Brizzi Neto – Pelo CONTRATANTE. DIRETORA PRESIDENTE DO INSTITUTO CUCA – Lara Fernandes Vieira – Pelo CONTRATADO. DATA DA ASSINATURA: 10 de março de 2015.

A Rede CUCA atende uma população com faixa etária compreendida entre 15 a 29 anos¹⁶, em bairros periféricos na cidade de Fortaleza, com altos índices de vulnerabilidade social e cujas oportunidades de crescimento acadêmico e profissional, tradicionalmente, não se projetam.

Conforme Relatório de Avaliação Intermediária dos Programas de Políticas Públicas para a Juventude do Município de Fortaleza, o projeto possui como objetivo a melhora da capacidade do Município de Fortaleza para formular e executar programas voltados para a juventude, “promovendo as potencialidades juvenis e fomentando o desenvolvimento de alternativas econômicas e sociais baseadas em princípios democráticos e solidários”.

De acordo com dados do Programa Integrado de Políticas Públicas da Juventude de Fortaleza (PIPP), o contrato de gestão da Rede CUCA é conduzido por metas anuais da Administração Pública Municipal que estabelecem a quantidade de atendimentos e a qualidade das ações realizadas para o exercício de 2016 (em consonância com o art. 222 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza e Projeto de Lei nº 0091 de 15 de abril de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências).

Pelas informações disponibilizadas pelo portal virtual da Prefeitura de Fortaleza, foram previstos os seguintes investimentos em 2014: para o CUCA Barra do Ceará, orçamento de R\$ 7.300.000,00; para o CUCA Mondubim, orçamento de R\$ 5.824.214,00 e, para o CUCA do Jangurussu, R\$ 5.824.214,00, valores estes oriundos do tesouro municipal, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Governo Federal.

Importa destacar que, mesmo após a modificação da gestão administrativa da prefeitura, os projetos tiveram continuidade, resistindo a um dos maiores desafios para a manutenção de políticas públicas; qual seja, a alteração na chefia do Executivo municipal. A ideia do projeto de políticas públicas gerada durante a gestão da então prefeita Luizianne Lins (Partido dos Trabalhadores – PT) entre 2004 a 2011, resistiu a um final de mandato extremamente conturbado¹⁷ e perdeu quando o novo prefeito eleito, Roberto Cláudio (à época

Genibaú, Conjunto Ceará I, Conjunto Ceará II, Granja Portugal, Granja Lisboa, Bom Jardim, Canindezinho, São José, Manoel Sátiro, Siqueira, Conjunto Esperança, Santa Rosa, Presidente Vargas, Jardim Cearense, Prefeito José Walter e Planalto Ayrton Senna. A Secretaria-Executiva Regional V (SER V) possui população estimada em 570 mil habitantes em 56,11 km². (2017, *on line*).

16 Faixa etária predominante na cidade de Fortaleza, conforme dados do Censo IBGE 2010. Segundo o referido levantamento, a população masculina na faixa etária de 15 a 29 anos corresponde a 344.942 pessoas, enquanto a população feminina corresponde a 373.671 pessoas, perfazendo um total de 718.613 pessoas em uma população de 2.452.185 indivíduos; ou seja, aproximadamente 30% do total da população fortalezense corresponde ao público foco da política pública. (IBGE, 2010).

17 Em 2012, foi divulgado que o índice de rejeição ao mandato da prefeita Luizianne Lins era de 63% (sessenta e três por cento),

filiado ao Partido Republicano da Ordem Social – PROS e, atualmente, Partido Democrático Trabalhista - PDT), assumiu o cargo (ocupa o cargo desde 2012, com recondução por reeleição em 2016).

Durante a execução da presente pesquisa, verificou-se que não apenas questões políticas envolvem a continuidade do projeto, mas também elementos de ordem contratual. Segundo dados do Relatório Intermediário de Avaliação do Projeto Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventude de Fortaleza – PIPPJ (Projeto nº 2207/OC-BR), disponibilizado pelo BID, foi autorizada pela Lei nº 9.349/2008¹⁸ a realização de operação de crédito entre Prefeitura de Fortaleza, BID e Governo Federal na importância de US\$ 30.060.000,00 (trinta milhões e sessenta mil dólares americanos) para o projeto, conforme segue:

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI: Art. 1º - Fica o chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a realizar operação de crédito externo, até o limite de US\$ 30.060.000,00 (trinta milhões e sessenta mil dólares americanos), junto ao Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), com garantia do Governo Federal, destinado à execução do Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventude de Fortaleza. Art. 2º - A execução do Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventude de Fortaleza será realizada pela Unidade de Preparação e Gestão (UPG), regida pelos Decretos nº 12.225, de 31 de julho de 2007, e o de nº 12.252, de 06 de setembro de 2007. Art. 3º - O Poder Executivo Municipal incluirá nas propostas orçamentárias anuais as dotações necessárias à cobertura dos encargos financeiros decorrentes da execução desta lei. Art. 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 27 de março de 2008. Luizianne de Oliveira Lins - PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA.

Assim, resta evidente que o estabelecimento contratual de financiamento entre Prefeitura, Governo Federal e BID vincula a execução da política e recomenda avaliações de resultados, o que, naturalmente, condiciona a gestão municipal ao cumprimento do que foi pactuado. Apesar da mudança de gestão municipal, o contrato determinava a avaliação de impacto¹⁹ em 2014, o que denota a necessidade de continuidade do programa.

De acordo com Khandker, Koolwal e Samad (2010), a ideia central da avaliação de impacto consiste em isolar os *inputs* dos *outcomes*, ou seja: isolar as políticas públicas e verificar seus efeitos sobre resultado, retirando elementos que estão relacionados aos resultados.

O efeito do programa depende da comparação de períodos de implementação, fatores econômicos, sociais etc. (*confounders*). Deve-se comparar áreas tratadas e áreas não tratadas.

Segundo Rossi, Lipsey e Freeman (2004), para ser efetivo no acesso às melhorias nas condições sociais, um programa precisa de mais que um bom plano de ataque, mas principalmente, ter condições de implementar esse plano, executando suas funções de maneira adequada (o que não é tarefa das mais fáceis, visto que muitos programas sociais convivem com influências adversas que podem vir a comprometer sua execução e, conseqüentemente, seus resultados).

Assim, justifica-se a necessidade de verificar a adequação dos processos, suas rotinas e a linearidade entre os serviços que propõe e as atividades previstas.

Segundo Scheirer (1994), a avaliação de impacto da política pública verifica no que o programa consiste e, se é ou não entregue conforme o esperado para seus destinatários, o que permite verificar, também, se o programa gera efeitos para esses destinatários.

conforme dados do Ibope, em pesquisa contratada pelo Jornal Diário do Nordeste sobre a sucessão municipal. (MOREIRA, 2017, *on line*).

18 Fonte: Diário Oficial do Município de Fortaleza nº 13.788, de 02 de abril de 2008.

19 Impacto = [I Beneficiário - I Beneficiário] - [I No-Benef - I No-Benef]

2014

2014

2014

2012

5. POLÍTICAS PÚBLICAS E NOVOS DIÁLOGOS COM A CIDADE DE RECIFE

Em maio de 2015, a convite do Secretário de Segurança Urbana do Recife, Murilo Cavalcanti, abriu-se uma porta de diálogo entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza e a Prefeitura Municipal do Recife para a implementação de programas similares de políticas públicas voltadas ao resgate da juventude, razão pela qual se torna útil a verificação quanto à probabilidade de incidência do mesmo fenômeno político em Recife, replicando-se a ideia de uma política pública exitosa em cenários políticos distintos.

Com o objetivo de aproximar iniciativas bem-sucedidas oriundas de políticas públicas voltadas para a juventude, o vice-líder do governo na Assembleia Legislativa de Pernambuco, o deputado estadual Lucas Ramos (Partido Socialista Brasileiro – PSB), chegou a realizar visitas em julho de 2015, portanto, após o contato inicial entre a Prefeitura de Recife e de Fortaleza, aos equipamentos da Rede Cuca²⁰.

Além disso, a apresentação das ações realizadas pela Rede CUCA serve como modelo para o Centro Comunitário da Paz – Compaz (com previsão de conclusão das obras para 2015) na qualidade de programa vinculado à Secretaria de Segurança Urbana e Prefeitura Municipal de Recife.

O Centro Comunitário da Paz – Compaz Governador Eduardo Campos teve sua primeira unidade inaugurada em março de 2016, na comunidade Alto Santa Terezinha, na zona norte da cidade de Recife, com funcionamento de terça a domingo, sendo de terça a sexta, das 9h às 18h, e aos sábados e domingos, das 9h às 13h. (Recife, 2017, *online*). Tal como a Rede CUCA, o Compaz oferece serviços voltados ao estímulo às atividades esportivas, culturais e de resgate social, com o objetivo de incentivar o fortalecimento comunitário.

Além do Compaz da comunidade do Alto Santa Terezinha, já em pleno funcionamento, outras quatro unidades serão entregues em bairros estratégicos da periferia do Recife até 2018: o Centro Comunitário da Paz (Compaz) Escritor Ariano Suassuna, no bairro do Cordeiro; Compaz de Joana Bezerra, Compaz do Ibura e Compaz do Totó. (Recife, 2017, *on line*).

Esse diálogo entre Rede CUCA e Compaz demonstra, inequivocamente, que há interesse na articulação de ações para a implementação de uma política pública incremental²¹, com base no primeiro modelo, evidenciando que os resultados demonstrados pela Rede CUCA fortalecem a constatação de que se trata de uma política efetiva ao que se propôs.

Cumprir destacar que o governo do Estado do Maranhão, por meio da equipe da Secretaria de Estado Extraordinária da Juventude (Seejuv/MA), em março de 2015, realizou visita técnica aos equipamentos da Rede CUCA, também com o objetivo de verificar a atuação e o impacto das ações junto ao público-alvo, conforme informação do portal do Governo do Estado do Maranhão. (2017, *on line*).

6. ANÁLISE DOS DADOS

Para que políticas públicas tenham continuidade, faz-se necessário que os valores sejam consensuais, conciliáveis para os modelos políticos posteriores, justamente para que seja possível compor a agenda de ações e suscitar espaço no planejamento estratégico da gestão pública ao longo do tempo.

Escolher pela continuidade de uma política pública consiste em uma decisão incremental, que persiste e se acomoda sob vias conciliáveis mesmo que os atores políticos não concordem integralmente que essa

20 <http://blogdofinfa.com.br/2015/07/lucas-ramos-visita-rede-cuca-em-fortaleza.html>

21 De acordo com Thomas R. Dye (2009, p. 115 e 116), “O incrementalismo vê a política pública como uma continuação das atividades de governos anteriores com apenas algumas modificações incrementais [...] o incrementalismo é politicamente conveniente. Na formulação de políticas, os acordos são mais facilmente alcançados quando os itens em discussão consistem apenas de acréscimos ou decréscimos nos orçamentos ou de modificações nos programas existentes”.

decisão seja o meio mais apropriado para o objetivo acordado. (Lindblom, 2009).

Para John Gerring (2008), os estudos de caso devem considerar a utilização de um ou mais casos para gerar inferências causais relativas a uma população mais ampla, justamente para atingir um número mais significativo.

Esses desenhos de pesquisa estão, assim, conectados ao problema metodológico da seleção dos casos²².

Trata-se de um desenho de pesquisa com número médio de casos para a produção de inferências causais, visto que a tese pretende abordar as razões pelas quais uma política pública específica se manteve em mandatos governamentais diferentes, utilizando como parâmetro de comparação os resultados da política observada no município de Fortaleza.

Para dar início à análise, é necessário verificar se o caso em tela reflete êxito suficiente para que se torne alvo de estudo e consideração para replicar as ações realizadas. Para tal, será verificado o número de atendimentos registrados nos cursos e iniciativas propostas pela Rede CUCA:

Tabela 1. Número de pessoas atendidas pela Rede Cuca

Gestão Municipal	Período	Número de Beneficiados
Luizianne Lins (Partido dos Trabalhadores – PT)	2009	20.387
	2010	19.589
	2011	59.180
	2012	73.058
Roberto Cláudio Bezerra (Partido Democrático Trabalhista – PDT)	2013	105.295
	2014	197.627
	2015	49.008 ¹
Total de atendimentos:		524.144

Fonte: Elaboração própria. Dados fornecidos pelo Relatório de Atividades da Rede Cuca – Coordenadoria da Juventude / Prefeitura Municipal de Fortaleza (2017, *on line*)

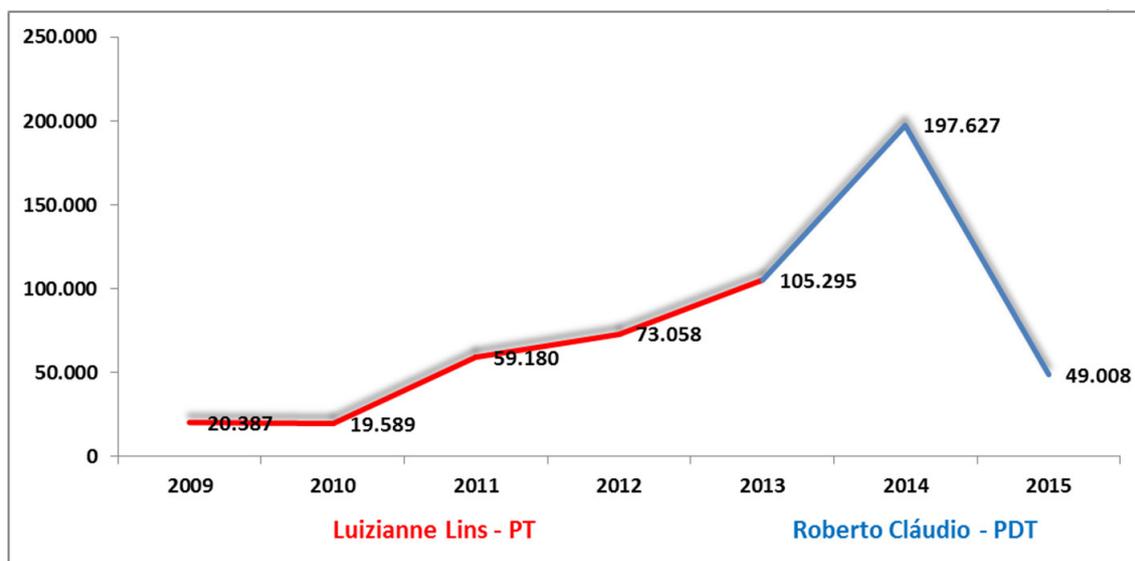
Pela análise da Tabela 1, é possível perceber que o número de pessoas atendidas pela Rede CUCA é crescente, com breve alteração entre os anos de 2009 e 2010, mas com significativo aumento quantitativo a partir de 2011, com continuidade do crescimento na gestão política posterior, liderada por um burocrata oriundo de um partido diferente, com agendas e missões distintas das iniciativas propostas pelo partido da gestão municipal anterior.

Ao final do período analisado, constata-se um total de 524.144 atendimentos, o que identifica grande adesão da população-alvo da iniciativa e tendência à credibilidade do programa e de suas ações, uma vez que, mesmo que tenha havido evasão, os dados demonstram crescimento dos atendimentos, independentemente dos partidos à frente da gestão política.

A seguinte ilustração demonstra que a atual gestão municipal da Prefeitura de Fortaleza conseguiu avançar o número de atendimentos, especialmente durante o primeiro ano de exercício político, o que traduz a possibilidade de maiores investimentos na política pública e reflete os resultados da replicação da iniciativa em outros dois centros especializados (Rede CUCA Mondubim e Rede CUCA Janguruçu):

²² A escolha do estudo de caso se propõe a gerar informação relativa ao contexto de um modo mais específico, permitindo a construção de teorias e hipóteses relevantes.

Gráfico 1: Número de pessoas atendidas pela Rede CUCA (período: 2009 a 2015)

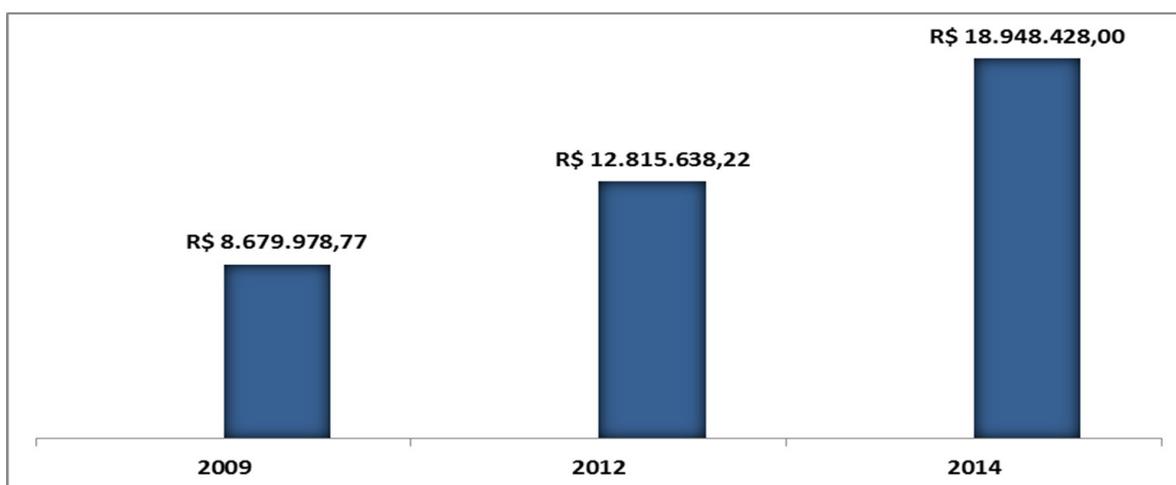


Fonte: Elaboração própria. Dados fornecidos pelo Relatório de Atividades da Rede Cuca – Coordenadoria da Juventude / Prefeitura Municipal de Fortaleza (2017, *on line*)

A oscilação entre os resultados alcançados, com estimativa de evolução a partir da mudança na gestão municipal (Eleições Prefeitura Municipal em 2012) se relaciona com o crescimento do número de unidades dos equipamentos CUCA e ao aporte de investimentos destinados ao incremento das políticas.

Os períodos destacados representam duas gestões municipais diferentes; de 2009 até o final de 2012, sob a administração da prefeita Luizianne Lins (PT) e, entre 2013 até 2015 (data em que os dados foram compilados), sob a administração do prefeito Roberto Cláudio (PDT).

Gráfico 2: Investimentos Rede CUCA (período: 2009 a 2015)

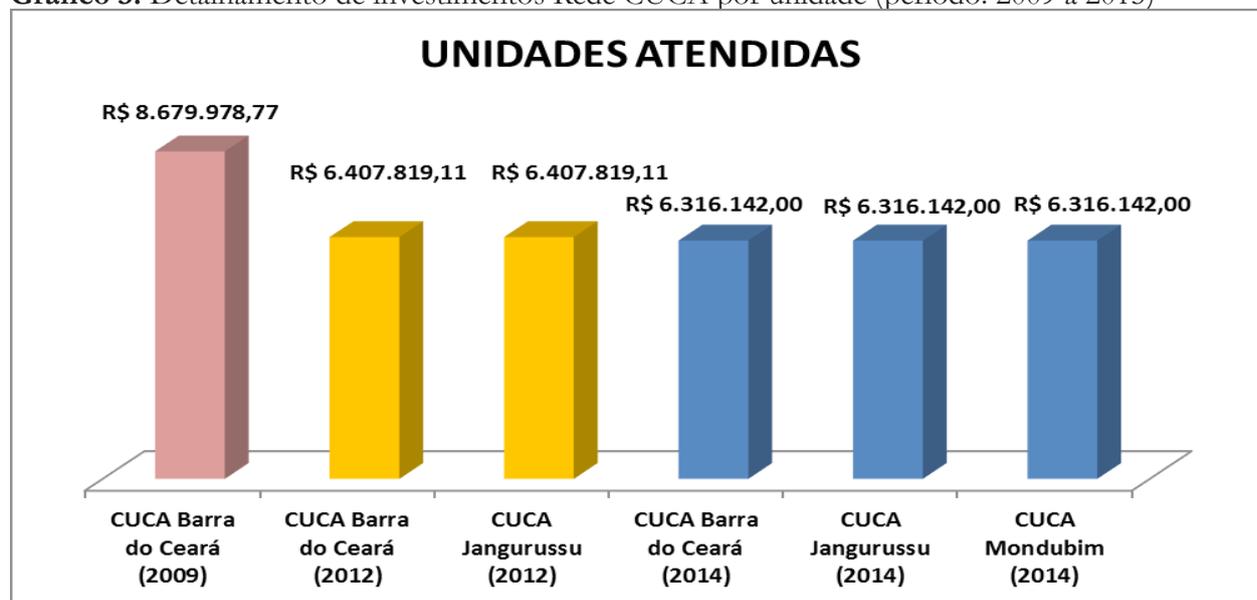


Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos com base no Relatório Intermediário de Avaliação do Projeto Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventude de Fortaleza- PIPPJ (Projeto n° 2207/OC-BR)

É necessário esclarecer que em 2009, os investimentos eram destinados, apenas, ao CUCA Barra do Ceará; em 2012, às unidades Barra do Ceará e Jangurussu (à época, em construção) e, em 2014, aos CUCAs

Barra do Ceará, Jangurussu e Mondubim. Proporcionalmente, os investimentos foram reduzidos em 2012 (transição política do PT para o PROS) e, sensivelmente, diminuídos em 2014, conforme segue:

Gráfico 3: Detalhamento de investimentos Rede CUCA por unidade (período: 2009 a 2015)



Fonte: elaboração própria. Com base nos dados obtidos pelo Relatório Intermediário de Avaliação do Projeto Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventude de Fortaleza- PIPPJ (Projeto nº 2207/OC-BR).

A partir da análise do Gráfico 3, verifica-se redução nos investimentos por unidade da Rede CUCA, o que, em comparação aos gráficos e tabelas anteriores, não impactou a quantidade de atendimentos realizados. Em 2009, o CUCA Barra do Ceará recebeu aportes de R\$ 8.679.978,77, importância reduzida em 2014, quando a mesma unidade recebeu investimentos no valor de R\$ 6.316.142,00.

Em 2012, o CUCA Jangurussu recebeu a importância de R\$ 6.407.819,11, enquanto, em 2014, a mesma unidade recebeu valor inferior R\$ 6.316.142,00. Destaque-se que, proporcionalmente, não houve redução no número de atendimentos, portanto, não houve prejuízo quantitativo de atendimento nas ações realizadas pelo programa.

A iniciativa, com altos investimentos, denota não apenas a continuidade com base nos resultados demonstrados, mas também a manutenção de suas ações na agenda política em razão do necessário cumprimento dos contratos firmados entre os entes institucionais.

Conforme enunciado por John Kingdon (2003), a possibilidade de mudança na agenda governamental ocorre na medida em que um fenômeno atrai a atenção dos atores políticos, ou quando o próprio cenário político se modifica. Verifica-se, assim, a existência de articulação de interesses que deve ser observada sob a perspectiva da estratégia política racional, que definirá a duração e replicação de um projeto de políticas públicas eficiente.

7. CONCLUSÃO

Cumprir destacar que as tentativas de acesso aos dados referentes às políticas públicas realizadas no Município de Fortaleza foram realizadas com periodização compreendida entre 2009 e 2015, incluindo-se nessa busca o valor orçamentário destinado à execução das políticas. Foram visitados sites atualizados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará²³, Câmara Municipal de Fortaleza²⁴, Portal da Transparência²⁵, Prefeitura Municipal de Fortaleza²⁶ e site da Coordenadoria da Juventude de Fortaleza²⁷.

A partir dos dados coletados, foi possível verificar que os resultados positivos evidenciam a intenção para a continuidade das políticas implementadas, mas não justificam o fato de que a política foi replicada. A força motriz essencial para que a iniciativa fosse replicada se encontra no contrato realizado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o compromisso institucional firmado pela gestão municipal anterior, devendo ser continuado pela gestão municipal atual. Segundo relatado no portal da Prefeitura de Fortaleza, já existem negociações com o Banco Interamericano de Desenvolvimento quanto ao processo de financiamento de três novas sedes do CUCA. A ideia é que cada regional de Fortaleza possua um equipamento social²⁸.

Assim, foi possível concluir, conforme dados levantados, que há relação subjacente entre a manutenção de políticas por uma gestão governamental diferente e os interesses presentes no momento político, e que o Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciência e Esporte de Fortaleza – Rede CUCA, na qualidade de política pública analisada pelo presente estudo, teve continuidade na cidade de Fortaleza em razão não apenas dos resultados apresentados, atestando a hipótese de que a manutenção na agenda também se relaciona com os *outcomes* encontrados, mas também pelo necessário dever contratual firmado pelo compromisso entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, evidenciando a interação estratégica presente na tomada de decisão dos atores políticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. Políticas públicas, mínimo existencial e Poder Judiciário: a questão do direito à moradia. In: *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 6, n. 1, p. 151-166, jan./ jul. 2016.
- BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. Innovation and diffusion models in policy research. In: SABA-TIER, P. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas*. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3789&Itemid=318>. Acesso em: 26 jun. 2017.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EdUSP, 1999.
- DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 99-132.

23 <http://www.tce.ce.gov.br/>

24 <http://www.cmfor.ce.gov.br/>

25 <http://portaldatransparencia.cmfor.ce.gov.br/>

26 <http://www.fortaleza.ce.gov.br/>

27 <http://www.fortaleza.ce.gov.br/juventude>

28 Os locais escolhidos são a Lagoa do Opaia (Regional IV), o Pici (Regional III), que será construído dentro do *campus* da Universidade Federal do Ceará – UFC; e na Regional II, ainda sem local definido.

EVANS, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the state back*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FORTALEZA. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 0091 de 15 de abril de 2015*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Diário Oficial de Fortaleza. Disponível em: < http://216.59.16.201:8080/sapl/sapl_documentos/materia/22702_texto_integral>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. *Decreto nº 12.587 de 23 de outubro de 2009*. Qualifica como Organização Social o Instituto de Cultura, Arte, Ciência e Esporte - Instituto CUCA. Diário Oficial de Fortaleza nº 14.179. Disponível em: < <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/arquivos/diariosoficiais/2009/11/06112009%20-14179.pdf>>. Acesso em: 20 mar.2017.

_____. *Diário Oficial do Município de Fortaleza nº 15.483*, de 13 de março de 2015. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/arquivos/diariosoficiais/15/05/suplemento_-_13032015_-_15483.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. *Diário Oficial do Município de Fortaleza nº 13.788*, de 02 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/arquivos/diariosoficiais/2008/04/dom13788.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin América*. Los Angeles: University of California Press, 1996.

GERRING, John. Case selection for case-study analysis: qualitative and quantitative techniques. In: Janet M.; BRADY, Henry F. & COLLIER, David (eds.). *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho de progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 21-39.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral*. 3 ed. Tradução: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. *Diretoria de Pesquisas*. Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS. 2015. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=230440&search=ceara|fortaleza>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

MOREIRA, Roberto. *Gestão de Luizianne Lins é desaprovada por 63% dos eleitores*. Disponível em: < <http://blogs.diariodonordeste.com.br/robertomoreira/gestao-de-luizianne-lins-e-desaprovada-por-63-dos-eleitores/>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

JONES, Bryan D. Behavioral rationality as a foundation for public policy studies. In: *Cognitive Systems Research*, Texas, v. 43, p. 63-75, June 2017.

KHANDKER, Shahidur R; KOOLWAL, Gayatri B.; SAMAD, Hussain A. *Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices*. World Bank, 2010.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 3. ed. New York: Harper Collins. 2003.

LINDBLOM, Charles E. Muddling through. In: *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise* / Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm, (Org.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

OLIVEIRA, Nadja Simone Menezes Nery de; SOUZA, Solange de Cassia Inforzato de; DEVIDÉ JUNIOR, Aricieri. Políticas públicas, mínimo existencial e Poder Judiciário: a questão do direito à moradia. In: *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 5, n. 3, p. 241-263, jul. / dez. 2015.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. Tradução: Fabio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. *Secretaria Regional*. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/regionais/regional-centro>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. *Prefeitura garante financiamento do BID para projetos nas áreas da saúde e juventude*. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/destaque/prefeitura-garante-financiamento-do-bid-para-projetos-nas-areas-da-saude-e>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE. *Notícias Compaz*. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/recife-ganhara-o-primeiro-compaz-ainda-este-ano>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

_____. *Portal da transparência*. Disponível em: <<http://transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/despesas/despesaDetalhadaUnidadeGestora.php#result>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

RECIFE. *Prefeitura Municipal de Recife Centro Comunitário da Paz - Compaz*. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/servico/compaz>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

REZENDE, Flávio da Cunha. *A Nova Gestão Pública e Transformações Recentes na Administração Pública Paulista*. 2006. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/06.9.Rezende,Flavio-NovaGestaoPublica.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. *Evaluation: a systematic approach*. 7th edition. SAGE Publications, 2004.

SCHEIRER, Mary Ann. Designing and using process evaluation. In: WHOLEY, J. S; HATRY, H. P., NEWCOMER, K., E (Ed.). *Handbook of practical evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass, p. 40-68, 1994.

SIMON, Herbert A. Modelo comportamental de decisão racional. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 133-160.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

STIGLER, George. *The theory of economic regulation*. Chicago: University of Chicago, 1971.

STOKES, Susan C. *What do policy switches tell us about democracy?* In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. (Coord.) *Democracy, accountability and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.

TRUE, James L.; BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Punctuated-Equilibrium Theory Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: *Theories of the policy process*. 2006.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. Trad: Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998.

(Footnotes)

1 Dados parciais de janeiro a maio de 2015.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.