

## COMO ACONTECE O CASAMENTO DA ACCOUNTABILITY E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PANDEMIA?

Carolina Maia Lins<sup>1</sup>

### RESUMO

A partir deste trabalho, questionamos o lugar da política pública no contexto pandêmico atual, permeado por uma crise de dimensão social, política e econômica. Neste sentido, buscamos entender como accountability pode favorecer as políticas prioritárias, sendo através das ideias, visto que ajudarão a estabelecer a formulação de políticas públicas, pois elas nortearão o início do ciclo de política pública. O objetivo é discutir a responsividade de atores políticos, que se faz ainda mais urgente quando nos remetemos à burocracia, democracia e a pandemia, pois todos dependem, em algum grau da accountability para cumprir com as políticas declaradas, e a busca da eficácia, visando localizar onde esses atores estão localizados principalmente na agenda de políticas. A metodologia utilizada é baseada em pesquisa bibliográfica de fonte secundária. Como resultados, foi possível estabelecer a importância da conexão entre formuladores e implementadores, efetuando um casamento dos atores centrais no processo decisório, com atores que compõem os subsistemas, pois é através dessa interação que podemos falar em “equilíbrio” decisório, ocorrendo assim o que chamamos de “monopólio de políticas”, que seria a conciliação de um entendimento específico, direcionado e existente nas Federações, as quais tendem a necessitar sempre dessa conciliação entre atores centrais e autoridades de implementação, sendo pontos estratégicos às soluções.

Palavras-chave: Implementação, processo decisório, Políticas públicas.

### 1. INTRODUÇÃO

A teoria política vem perpetuar accountability como sendo um conceito multidisciplinar, pautados em como interpretar a definição de transparência e responsividade, na ação dos agentes políticos, respeitando as leis e normas que os regem. Dessa forma, se falarmos em atores políticos, que fazem parte da administração de interesses públicos, a transparência será mediada através de propostas e ações, contidos na agenda e a responsividade com essas promessas, como afirma Mota (2006).

O representante, uma vez incorporado no organismo estatal, exerce funções típicas da administração pública, dispondo de poderes que lhe possibilitam agir com supremacia sobre o particular, tendo em vista, que persegue interesse público. Tais poderes devem ser praticados de acordo com rígidos parâmetros legais. (MOTA, 2006, p.15)

Portanto, podemos dizer que accountability está em agregar uma bagagem do que pode ser a democracia, como afirma O'Donnell (1998), que o termo obriga a quem está à frente do governo, a ser transparente em suas ações. Nesse sentido, deparando-se com o atual contexto histórico pandêmico, marcado pelas crises sociais, políticas e econômicas trazidos pelo COVID-19, no presente trabalho, o termo

será utilizado para nortear o que seria a transparência na prestação das diretrizes prioritárias, agindo sobre o contexto social e político da sociedade.

No âmago das políticas públicas, estão os atores que compõem o plano decisório, e estão localizados em pontos estratégicos, os quais saberão quais problemas sociais essenciais, chamados de “jogadores seniores”, no processo decisório, sendo os políticos alto escalão da burocracia pública, atores como: ministro e presidente, como se referem Oliveira e Mota (2019) ao se remeterem aos autores Alisson e Halperin (1972). Assim também, os atores que compõem os subsistemas, onde estarão presentes no processo rotineiro de uma determinada área da política no processo da tomada de decisão, seriam eles: servidores públicos, grupos de interesses, acadêmicos, ou seja, compartilham uma ideia sobre uma questão específica, com baixa visibilidade decisória, visto assim, empregando a definição de Capella (2018).

Os indivíduos operam com racionalidade limitada, para lidar com a multiplicidade de questões políticas aos quais estão submetidos cotidianamente, os governos delegam autoridade para agentes governamentais, em subsistemas políticos caracterizados por baixa visibilidade de decisões e poucos participantes, com destaque para os especialistas. (CAPELLA, 2018, p. 51)

É indubitável inserir a importância desses atores permanecerem conectados, pois é através dessa interação que podemos falar em “equilíbrio” decisório, ocorrendo assim o que chamamos de “monopólio de políticas” (CAPELLA, 2018), que seria a conciliação de um entendimento específico, mais presente nos atores que compõem o subsistema. Faz-se necessário pensar num contexto onde os implementadores e formuladores não interagem, dessa forma traz consequências no âmbito político, no qual os mesmos necessitam realimentar as ideias citadas acima, e repensar os instrumentos legais e normativos. Caso contrário, pode acontecer a rejeição das diretrizes prioritárias ou mudanças significativas no contexto vivido, sendo a desinformação ou oposição portadoras dessas consequências.

Contudo, é importante pensar que essa interação de ideias sempre exista, pois tende a necessitar sempre dessa conciliação entre atores centrais e autoridades de implementação. Nessas afirmações, insiro que a accountability está presente na agenda desses atores políticos, principalmente na responsividade ou falta de acordo com a mesma, carregando uma possibilidade como o bloqueio de agenda, acontece devido aos burocratas que pertencem ao poder executivo, ou políticos que além de pertencer ao poder legislativo ou judiciário se tornam oponentes conflituosos no processo decisório da agenda, e mais uma vez atribui-se a necessidade de compartilhamento de ideias, sejam elas apontadas pela ideologia ou informação “A primeira fase, da agenda, é o momento de definição de temas prioritários a serem tratados pelo Estado” (SOUZA, 2003; CAPELLA, 2006). Logo, a conciliação é imprescindível pois vai refletir em como a proposta chegará ao plano decisório, seguindo a lógica de Calmon e Marcelo (2007).

Idéias circulam em comunidades de especialistas, tanto dentro quanto fora do governo. O debate dessas idéias pode levar anos, combinando-se com outras idéias, recebendo críticas e adaptações, segundo as características daquela comunidade de especialistas. A fonte das alternativas de ação e a forma como se apresentam aos tomadores de decisão é considerada como determinante das políticas públicas. (CALMON; MARCELO, 2007, p.8)

A metodologia utilizada é baseada em pesquisa bibliográfica de fonte secundária, cujo os autores demonstram de forma didática, a interpretação das estratégias de formulação e implementação de

políticas públicas. Sendo através dessas pesquisas, o acessível entendimento do passo a passo para a formulação de uma agenda política. Assim, foi possível desenvolvermos uma síntese do atual contexto marcado por uma epidemia, abrangendo os possíveis conflitos políticos que perpetuam dentro de uma crise social, política e econômica.

Sendo assim, o objetivo deste artigo está em nortear o que é accountability com o conceito de transparência, na agenda de atores políticos, conceituando as definições e os critérios para suceder uma ideia em política pública, pois faz-se ainda mais urgente essa definição quando se fala em burocracia e democracia, pois depende da accountability para que os atores políticos venham cumprir com as políticas prometidas, e mencionando a importância que se dá o consenso entre implementadores e formuladores. Neste objetivo, o trabalho será organizado em quatro partes, tais como: Discutir a accountability associando a responsabilização dos agentes. Segundo, apontar as definições de agenda e a importância. Terceiro, revigorar sobre como acontece a formulação e implementação de políticas públicas.

## 2. ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES

Sendo um conceito multidisciplinar, a accountability sendo relacionada com o termo “transparência” não se limita apenas em eleições, ou seja, com representatividade, mas também, requer dos agentes políticos responsabilização pela administração dos cargos, e que sejam acessíveis ao público suas propostas e feitorias, como afirma Rocha (2009).

Accountability com o instrumento para avaliar o desempenho organizacional. Um requisito-chave para todas as outras dimensões. A transparência refere-se a como mostrar a atuação das organizações e dos agentes públicos. Na prática, a transparência requer que as organizações e os burocratas sejam objeto de constante supervisão e questionamento. (ROCHA, 2009, p.5)

Nesse sentido, faz-se necessário visualizar as tipologias, como classificações, para saber onde a accountability está inserida, sendo utilizado o arcabouço teórico e empírico para explicar esse sistema de classificações.

Apoderando-se das classificações de O'Donnell (1998), tais como: vertical, que trata-se da soberania popular, como o voto, na teoria, embora isso não atue como a principal representação de democracia “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado” (O'Donnell, 1998). A horizontal seria a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), como exemplo, sendo o freio do poder executivo, ou seja, são mecanismos institucionais que empatam outros poderes de cometerem ações delituosas. E societal, que seriam os plebiscitos, conselhos, etc. Entendendo que o termo se emprega quando se trata de democracia através de meios que venham ser inseridos na sociedade como forma de integrar e organizar, tentando fazer com que as organizações institucionais e suas ações venham impactar de forma transparente, sendo eles órgãos públicos e seus gestores.

Consideremos que, a resolução dos problemas da sociedade depende cada vez mais de instituições democráticas. Abrucio e Loureiro (2004), como traduzidos por Medeiros, Crantschaninov, e Silva (2013), também tem um sistema de conceitos, e fazem uma sistematização do que seria

accountability, onde implicaria: processo eleitoral, cujo o processo de votar e ser votado seria uma garantia, com debates e formas de disseminação de informações. Controle institucional durante o mandato, onde iria ser aplicado nos poderes parlamentares, judiciais, controle administrativos e governamentais, aplicando a responsividade de poderes, com mecanismos institucionais, e instâncias que procurem maior consenso entre poderes. E regras estatais intertemporais, que seriam para assegurar direitos individuais e coletivos constitucionais, com a limitação de poder sobre os administradores públicos. Todavia, o sistema de classificação está direcionado a capacidade organizacional, espelhando em atender as demandas sociais, assim como afirma Rocha (2009).

A visão prevalente no modelo do novo serviço público, portanto, coloca a accountability numa dimensão mais ampla que pode ser caracterizada, de certa forma, pela capacidade do agente público de responder às necessidades e também às expectativas dos cidadãos. (ROCHA, 2009, p.8)

Nessa sistematização, podemos ver uma forma mais estruturada do que seria a accountability na democracia, assim como na sistematização de O'Donnell (1998) que apesar de divergente, aponta que o norte da accountability está para a democracia, pois é capaz relacionar com transparência política, que é um fator importante dentro da democracia. Contudo, podemos observar que a direção (vertical ou horizontal), não será suficiente para explicar a transparência de gestores públicos, e assegurar as devidas sanções das problemáticas sociais, sejam eles formuladores, e implementadores. Sendo assim, o considerável seria avistar o que faz, como faz, e como estão sendo responsabilizados. Seguindo a lógica Rocha (2009) utilizando do conceito de Koppell (2005), que o termo "accountability", está ligado diretamente a atuação dos gestores públicos, e organizações, assegurando por lei e normas, com que os burocratas respeitem a agenda e promessas, caso contrário, sejam punidos.

### 3. AGENDA DOS AGENTES E SUAS DEFINIÇÕES

A relevância de entender a agenda dos agentes políticos, está conectado diretamente com as soluções desejadas ao que é de interesse público, isto é, deixando explícito construções de problemas, e a identificação da diretriz prioritária perseguida pelo agente. Utilizando assim a visão de Gomes (2019).

Mais do que isto, o "sucesso" de uma política pública em termos de eficácia ou efetividade seria mais dependente dos comportamentos (diversos) de agentes implementadores específicos do que de decisões centralizadas no topo da hierarquia burocrática. (GOMES, 2019, p. 45)

Seguindo a linha de pensamento de Capella (2018) se referenciando por Cobb e Elder (1971), que localizam a agenda em um plano de questões que chamam a deferência do sistema político. Considerando cenário atual, é de grande extensão compor que a accountability como transparência, estará perpetuando sempre em como a agenda está sendo feita e cumprida, como cita Capella (2018), ao remeter-se à Dearing e Rogers (1996): "uma agenda é um conjunto de questões que são comunicadas em uma hierarquia de importância em determinado momento". Nesse sentido, a agenda segue uma hierarquia, seguindo então como agenda sistêmica, agenda governamental e agenda decisória.

Inicialmente, para entender a agenda sistêmica, é necessário compreender que nem todos

os problemas sociais, estarão com atenção principal do governo, ou terão um espaço significativo na agenda. Nesse sentido, a agenda sistêmica engloba os assuntos que chamam atenção das autoridades governamentais, ao despertar o interesse do público, como por exemplo, uma preocupação social partindo de uma ação do estado. Se refletirmos a agenda sistêmica no contexto atual, podemos inferir que uma das principais preocupações sociais e governamentais perante a pandemia, está no desemprego, e por esse fim, eles centralizam a atenção como afirma Capella (2006) “por diversos motivos, os governos se ocupam tipicamente de problemas atuais e recorrentes, quando poderiam ser mais efetivos concentrando atenção”.

A agenda governamental, por sua vez, é marcada pelas questões que são consideradas de suma importância, centralizando a atenção determinada em um momento, entre os formuladores de políticas públicas, onde requer a atenção sobre assuntos ligados ao governo, e as pessoas ligadas a tais. Hodiernamente, ao COVID-19 a agenda governamental está concentrada em atender as necessidades básicas sociais afetadas pelo contexto. Todavia, apenas algumas questões dessas compostas na agenda governamental, estarão presentes na agenda do plano decisório, devido ao volume de questões apresentadas pelos formuladores. Portanto, a agenda decisória, são as questões que se unem e estão prestes a tomada de decisão e a contemplar-se como política pública pelos formuladores de decisão, como afirma Capella (2018) ao utilizar dos conceitos de Kingdon (2003).

Sobretudo, a agenda-setting, que seria o termo utilizado para a formação de agenda, e esse processo sucede a partir da concentração de atores em eixos específicos para a produção de políticas públicas, sendo capaz de ser transformada em prioridades governamentais, ocorrendo assim, uma competição para ganhar a atenção do público, mídia, entre outros, requisitando estratégia política, como do ponto de vista de Capella (2018).

Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda-setting. (CAPELLA, 2018, p. 41)

Adentrando na ideia de Dearing e Rogers (1996), sobre a formação da agenda seguindo a lógica de Kingdon (2003), traduzidos por Capella (2018), esta é uma organização permeada por três fluxos: problemas, soluções e alternativas. Este modelo, tem como objetivo tratar de definir as possibilidades, e na formulação da agenda.

Exemplificando esses três fluxos no processo pandêmico: o primeiro, seria marcado por presumir o que a sociedade verdadeiramente como obstáculo no processo, visando que nem todas as problemáticas poderiam ser consideradas. Mas, caso percebida socialmente, pode não ocasionar numa ação, ou pode inquietar aos formuladores a fazer algo referente a problemática, isso vai depender de como a problemática vai chamar a atenção dos atores do plano decisório, perpetuando assim na ideia de Calmon e Costa (2007).

[...] Considerados como aqueles que em determinada sociedade possuem maior poder de mobilização e costume de engajamento político. Por fim, uma ideia chegaria ao público em geral passando antes pelo chamado público atento, que constitui uma minoria de indivíduos com grande acesso a informações e interessadas em assuntos públicos. (CALMON; COSTA, 2007, P. 9)

O segundo fluxo, já distanciava a sociedade sobre as soluções, mas comportaria os atores dos

subsistemas, como implementadores, que são atores envolvidos nos processos rotineiros de uma determinada área da política com um assunto específico, como implementadores, como por exemplo, os parlamentares, assessores, pesquisadores, acadêmicos, e assim por diante. Vale ressaltar, que toda comunidade possui uma agenda pública (COBB; ROSS; ROSS, 1976) como conceituado e referenciado por Capella (2018), e também sobre a afirmação de Kingdon (1995), onde destaca-se a importância dos papéis dos burocratas, visto que, causam impacto na agenda de políticas públicas. Nesse sentido, comportaria o governo, dado que mudanças no Poder Executivo quanto no Legislativo, causam resultados na agenda, exemplificando.

Formam-se subsistemas que dividem o trabalho, processando milhares de questões cotidianas da administração pública de forma paralela (e simultânea) com suas respectivas comunidades de especialistas. Os subsistemas, para os autores, constituem-se como comunidades de especialistas caracterizadas por participação limitada. (CAPELLA, 2018, p. 106)

E por fim o último fluxo, que condiz sobre conter o equilíbrio consensual entre os grupos, pois é a partir daí que propostas serão aceitas e aprovadas, pois exerce diretamente na agenda governamental, podendo causar bloqueio na agenda, ou entrada de novas políticas públicas. Se traduzirmos isso para a provisão de serviços conforme o contexto, direcionando a ideia ao setor público e para as ações de governo, leva ao pressuposto de que as provisões gerais de serviços devem procurar estabelecer um bom equilíbrio entre as maneiras de fornecer e regulamentar serviços, facilitando as presentes demandas da sociedade.

Em suma, efetuando um laço desses três fluxos, é possível efetuar um resultado para enfrentar o processo de pandemia, segundo a agenda pelo modelo apresentado de múltiplos fluxos. Diante desse fato, caso decorra em bloqueio da agenda, como menciona Cobb e Ross (1997) segundo Capella (2018), acontece quando as questões da agenda governamental, não chegam à agenda decisória, ou quando há diferentes interpretações partindo de um nível simbólico sobre as definições.

Embora, se seguirmos pelos caminhos, cujo autor Zahariadis (2006) citado por Capella (2018), percorre, a agenda-setting teria como principal norte, transformar questões públicas em prioridades governamentais. E seria dividida em quatro partes: poder, que são os recursos utilizados por atores ou grupos, que procuram buscar acesso a agenda, para mover questões da agenda sistêmica à governamental, sobre uma questão de interesse. Percepção, que está no centro na agenda, que seria a forma de percepção da sociedade e formuladores, sobre como a agenda estará sendo construída, representada e definida. Potência, que está ligada a gravidade de uma questão, pois quanto mais intensa é a consequência da questão, maior relevância terá. Por último, o termo proximidade, pois está direcionada ao cotidiano, e quais impactos sociais e temporais estão mais próximos da sociedade, pois quanto menos distanciamento da sociedade referente a questão, mais fácil conseguem incluir na agenda. As questões de Zahariadis (2006), são sobre como as questões podem ter impulso incorporadas na agenda-setting, como atesta Capella (2018) sobre a teoria do autor: “Nesse processo, algumas questões são priorizadas, ou seja, alçadas ao topo da hierarquia de importância, enquanto outras assumem uma condição de menor relevância”. Ou seja, nesse processo de formação da agenda, principalmente seguindo por um período de epidemia, há problemáticas que concentram a atenção, pois seguem um fluxo de hierarquia de importância.

#### 4. FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como vimos anteriormente, a exatidão e consenso que deve conter dentre os formuladores e implementadores, para que as propostas sejam assumidas como políticas públicas. Com essa união, devemos entender que o que antecede as fases de formulação e implementação são ideias, pois elas irão incentivar aos atores políticos a estipular a diretriz prioritária, que irá nortear as formas de implementação, conforme o contexto. Exemplificando assim Oliveira e Couto (2019).

São as diretrizes prioritárias que norteiam as políticas públicas nas diferentes áreas, e os problemas de implementação determinam os instrumentos institucionais necessários à cooperação intergovernamental. Quando são criadas soluções que tornam os custos da não coordenação maiores do que o da coordenação, os entes governamentais cooperam entre si e a diretriz prioritária é implementada. (OLIVEIRA; COUTO, 2019, p. 92)

Esclarecendo assim, representando o contexto atual, o que vai encorajar aos mesmos atores a seguir uma diretriz prioritária, são as problemáticas sociais, o que vai definir será o contexto, a ideia não nasce em súbito.

A formulação de políticas públicas inicia-se no processo de causa e efeito, com resultados institucionais esperados, sendo uma elaboração de melhores estratégias organizacional, no entanto, os impasses de implementação verificados no contexto, relacionam-se, sobretudo, com as contrariedades de institucionalização de mecanismos de coordenação como é mencionado por Oliveira e Couto (2019) quando se remetem ao pensamento de Stokes (1991).

Com isso, a implementação de políticas públicas advém de aspectos macro, que seriam compostos por instrumentos e mecanismos escolhidos, como o desenho institucional de uma política. Dentre essas afirmações, caracterizam-se as ideias de Oliveira e Couto (2019), como o desenho de uma macro estrutura organizacional.

As capacidades são dinâmicas e dependem do desempenho das funções de política e não apenas de uma macroestrutura organizacional que opera sobre os indivíduos. Contextos organizacionais são importantes, mas dentro de um conjunto de comportamentos, ações, crenças e atitudes dos indivíduos que fazem o trabalho em uma política. (OLIVEIRA; COUTO, 2019 p.177)

Ao micro, que são os aspectos revestidos por decisões tomadas pelos burocratas, conforme o seu contexto e sua rotina. Sobretudo, em sistemas federais, como o Brasil há uma necessidade de obter ambos os aspectos da implementação, para realizar uma coordenação nacional, administrativa e política. Porém, a implementação tem alguns obstáculos, partindo de dois modelos utilizados por Cline (2000) traduzidos por Lotta (2019). Sendo o comunicacional, que é a falha de conversação entre implementadores e formuladores, outros devidos à incompetência técnica, características estruturais das instituições implementadoras, e outros. Diante disso, como alude Stokes (1991), segundo Oliveira e Couto (2019): “um acordo entre os atores da implementação que identificam os valores a serem gerados durante o processo de implementação e provêm um arcabouço institucional para promover aqueles valores”.

O segundo modelo, chamado de “arcabouço do regime de implementação”, seria um acordo entre implementadores, como uma cooperação, para promover valores de interesse, sendo um

arcabouço institucional. A finalidade do arcabouço do regime de implementação, é fundamental, pois o que reflete em problemas de implementação não é apenas a falha comunicacional entre instituições ou atores, mas também a falta de associar e compreender o contexto à política pública, diante disso, o intuito é de criar um contexto onde possa haver cooperação. Espelhando-se na epidemia, não é possível criar medidas e adotá-las com falhas comunicacionais, ou sem atender às necessidades básicas afetadas pelas medidas de prevenção, como é afirmado por Oliveira e Couto (2019).

Em sistemas federais, deve-se buscar conciliar o desejo das lideranças centrais com o das autoridades difusas de implementação – sempre presentes em federações. E é a presença dessas “autoridades difusas” que impõe a participação de atores que representam interesses divergentes em relação aos da política nacional, dificultando a implementação local de políticas federais. (OLIVEIRA; COUTO, 2019, p.75)

Como dadas as menções de Oliveira e Couto (2019), quando citam Allison e Halperin (1972), que afirmam a importância dessa interação, pois repensam os instrumentos legais e normativos. No entanto, faz-se essencial lembrar a relação da accountability com as medidas adotadas, e a transparência entre atores políticos, pois está diretamente ligado à como estão adotando o que é prometido de acordo com o seu local administrativo.

As capacidades são dinâmicas e dependem do desempenho das funções de política e não apenas de uma macroestrutura organizacional que opera sobre os indivíduos. Contextos organizacionais são importantes, mas dentro de um conjunto de comportamentos, ações, crenças e atitudes dos indivíduos que fazem o trabalho em uma política

Permeando nesse processo, é fundamental o entendimento de atores que compõem o processo de formulação e implementação de políticas públicas. Tais como: os atores do plano decisório, que terão um poder desproporcional aos demais, que segundo Allison e Halperin (1972) como conceituados por Lousana e Valentim (2011): “jogadores seniores, vão dominar o jogo decisório”, pois tem regras e organizações formais institucionalmente.

[...] É o mais sistematizado e estruturado entre todos, pois pressupõe regras e procedimentos pré definidos, que devem ser seguidos para que se possa atingir um bom resultado. Neste tipo de modelo, predomina em sistemas fechados, cuja estrutura organizacional é altamente burocrática e as diretrizes da organização são definidas através de regras formais. (LOUSANA; VALENTIM, 2011, p. 149)

Portanto, os atores do plano decisório, estarão estrategicamente estruturados para atender uma questão específica. Diante disso, o ministro na saúde como exemplo na pandemia, contendo o papel de constitucionalmente dar condições ao sistema de saúde pública, garantindo a prevenção e assegurando a qualidade ao público, como o Sistema Único de Saúde (SUS). Mas, a qualidade do sistema, pode variar de acordo com os agentes envolvidos, ou do seu desenho institucional, como menciona Capella (2018). Contudo, as fases da política de saúde no Brasil são definidas de acordo suas diretrizes prioritárias, envolvendo longos períodos de tempo, uma vez que é necessário um conjunto de políticas e programas para viabilizá-las, principalmente em tempos de pandemia.

E os atores que integram o subsistema, os mesmos partilham de um conhecimento em alguma área social específica, seja saúde, educação, entre outros, como Capella (2018) refere-se a Kingdon (2003). São grupos pequenos, que mesmo que estejam em áreas distintas, é possível haver um laço, como grupos de pesquisa, interesse, não estatais. Ou, podem ser estatais, como parlamentares,

servidores do poder executivo, dentre outros. Essas comunidades que compõem o sistema, podem influenciar em perspectivas, ou orientações, caso sejam comportados por comunidades coesas, como o contrário, tem o poder de torná-las mais instáveis, reafirmando Capella (2018) “permitindo o acesso ao monopólio de grupos que detêm entendimentos diversos do estabelecido, novas ideias sobre problemas e propostas de soluções. Também é central para a explicação sobre a estabilidade”.

Nesse sentido, ao depararmos com a sociedade em pleno contágio, podemos dizer que entre as medidas de prevenção está o isolamento social, e as comunidades que a respeitam dentre as que não seguem a medida, causando o risco do crescente número de infectados. Uma característica presente nesse fluxo, é o “monopólio de políticas”, quando uma ideia é largamente aceita, pelo mesmo interesse a monopólio será mantido, e refletirá no processo decisório. Contudo, caso contrário, se houver divergências ao entendimento específico, resulta em colapso, seguindo a linha de pensamento de Baumgartner e Jones (1993) traduzido por Capella (2018), esse colapso que desestrutura o monopólio de política, leva perspectivas para novos entendimentos às políticas públicas, ou seja, novas ideias, como cita Carvalho (2017).

O monopólio da política é definido como estrutura institucional responsável por definir as políticas sobre questões de uma determinada área, legitimada pela imagem da política construída sobre a questão e sustentada por uma ideia forte, conectada a valores centrais e que pode ser comunicada publicamente de forma simples. (CARVALHO, 2017, p. 92)

Portanto, a noção de desestruturação desses monopólios dos subsistemas, abarcam um feedback positivo sobre, pois demonstra a entrada de novos entendimentos de questões específicas, e isso ocorrerá com a entrada de novos atores, prevendo mudanças e soluções rápidas na agenda. Caso contrário, tem-se um feedback negativo, pois os monopólios mantêm o equilíbrio e reprimem as mudanças por longos períodos de tempo, acarretando em estagnação. Memorando que, quanto mais a proposta concentrar a atenção dos implementadores, mais rápida será a execução como política pública. Todavia, as mudanças ou períodos de estabilidade, está mais ligada a estrutura organizacional, ou seja, como monopólio da política é definido como estrutura institucional, sendo responsável por definir as políticas sobre questões de uma determinada área, e sendo legítimo em suas ações conforme a agenda, como exemplifica Capella (2018).

A noção de dinâmica de políticas públicas é empregada hoje em estudos que buscam identificar as mudanças na agenda, em torno de diferentes políticas públicas, durante longos períodos de tempo e em diferentes sistemas políticos. Esses estudos procuram mostrar como novas ideias, novos entendimentos sobre as questões e problemas são aceitos (ou não). (CAPELLA, 2018. p.57)

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal de conceituar e relacionar a accountability contemplada no processo da agenda dos agentes políticos, ao período enfrentado pelo COVID-19, foi apontar quais caminhos iniciais para termos noções de como funciona a política pública, como é feita, e quais os problemas acarretados caso venham existir falhas internas, entre formuladores e implementadores. Portanto, é inquestionável que a agenda dos atores políticos sigam uma agenda de organização hierarquizada, e

de acesso ao público, pois esse é o primeiro passo, para a sociedade relacionar se as medidas estão de acordo a suprir as demandas sociais, e se as propostas estão sendo cumpridas, como prometidas.

Alguns problemas sociais, políticos e econômicos são causas desses fatores, falta de consenso, comunicação, ou quando a política pública não é associada ao contexto, e se torna vaga ou ineficiente. Assim, o conceito de imagem de política é fundamental para a explicação sobre a desconstrução dos monopólios e as mudanças em políticas públicas, momentos em que os entendimentos deixam de ser compartilhados, permitindo o acesso ao monopólio de grupos que detêm entendimentos diversos do estabelecido, novas ideias sobre problemas e propostas de soluções, se falarmos em grupos formuladores que são os atores dos subsistemas. Pois os monopólios são capazes de manter o equilíbrio e congelar as mudanças, e quando quebrados dão espaço para novas soluções e ideias, com isso, mudanças mais velozes, assim como os grupos de interesses de uma área específica na política, mantendo arranjos institucionais.

Mas, se essa divergência de ideias ocorrer com os atores políticos do posto decisório, responsáveis pela implementação de políticas, a mudança será lenta, e decorrida por conflitos políticos. Esses dois pontos são cruciais na explicação sobre a estabilidade, perpetuando entendimentos sobre as questões relacionadas a uma política. E com a organização de grupo de formuladores e implementadores, também é imprescindível o laço entre os mesmos, para que uma proposta venha suceder em políticas públicas, que sejam eficazes no seu contexto social, político e econômico.

Nesse sentido, é cabível informar que perante o contexto, não é concebível adotar medidas com falhas comunicacionais ou incompetências técnicas, pois tais fatores podem desencadear consequências a longo prazo. Como por exemplo, a dificuldade de adotar as medidas rígidas de distanciamento social, que ocasionam posteriormente em quarentena por longos tempos devido ao contágio. Esses problemas sociais, seriam o ápice para encorajar os atores políticos a seguir a diretriz prioritária, em particular, à saúde.

## 6. REFERÊNCIAS

CALMON, Paulo Carlos Du Pin.; COSTA, Marcelo Marchesini da. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental. In: XXXI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 31, 2007. Anais eletrônicos...Universidade Federal do Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

CAPELLA, A. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro\\_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf). Acesso em: 28 set. 2020.

CAPELLA, Ana Claudia. Formulação de Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018, 151 p.

CARVALHO, Daniel Izaias. Teoria do Equilíbrio pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. Universidade de Brasília (UnB): Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3261/1/Teoria%20do%20Equil%C3%ADbrio%20Pontuado.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

LOTTA, GABRIELA (org). Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019, p .67-98.

LOUSANA, Mariana; VALENTIM, Marta Ligia Pomim. Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica. Perspectivas em Ciência da Informação. v.16, n.1, p.147-164, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pci/v16n1/a09v16n1.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky & SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. Rev. Adm. Pública [online]. 2013, vol.47, n.3, pp.745-775. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-23112016000100077&lng=en&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-23112016000100077&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 28 set. 2020.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. Accountability no Brasil: Os cidadãos e seus meios Institucionais de Controles dos Representantes. 250 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo 2006.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova [online]. 1998, n.44. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 28 set. 2020.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas. In: XXXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 33, 2009. Anais eletrônicos...Universidade de São Paulo: USP, 2007. Disponível em:<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>.. Acesso em: 28 set. 2020.

XAVIER, Roberto Salles. Accountability e suas Múltiplas Abordagens: um Balanço Teórico. In: XXXI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 31, 2011. Anais eletrônicos...Universidade Federal do Rio de Janeiro: UFRJ, 2011. Disponível em: . <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB649.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.