



Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos

Xun Wu
M. Ramesh
Michael Howlett
Scott Fritzen

Guia de Políticas Públicas:

Gerenciando Processos

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Paulo Sergio de Carvalho

Diretora de Formação Profissional

Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial

Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Diretora de Gestão Interna

Aíla Vanessa David de Oliveira

Comissão Editorial: Pedro Luiz Costa Cavalcante, Aíla Vanessa David de Oliveira, Marizaura Reis de Souza Camões, Luis Fernando de Lara Resende, Claudia Cristina Muller, Ciro Campos Christo Fernandes, Carmen Isabel Gatto, Márcia Seroa da Motta Brandão e Emanuella Faria de Santana.

Editor: Pedro Luiz Costa Cavalcante (Enap). *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Maria Marta R. Vasconcelos. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Imagem da capa:* © Richards Wahlstrom/Getty Images.

Catálogo na fonte: Biblioteca Graciliano Ramos/Enap.

Guia de Políticas Públicas: *Gerenciando Processos*

Xun Wu

M. Ramesh

Michael Howlett e

Scott Fritzen

Tradutor: Ricardo Avelar de Souza – Pangea Centro de Tradução, Interpretação e Idiomas Ltda.

Brasília
Enap
2014

© 2014 Enap

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte deste livro pode ser reimpressa ou reproduzida de qualquer forma, ou por qualquer meio eletrônico, mecânico ou outro, agora conhecido ou futuramente inventado, incluindo fotocópia e gravação, ou em qualquer armazenamento de informação ou sistema de recuperação, sem a permissão por escrito dos editores.

Título original: *The public policy primer: managing the policy process.*

© 2010 Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett e Scott Fritzen

Tradução autorizada da edição em inglês publicada pela Routledge, membro da Taylor & Francis Group.

Wu, Xun.

Guia de políticas públicas: gerenciando processos / Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.

160 p.

Título original: *The public policy primer: managing the policy process*

ISBN: 978-85-256-0073-8

1. Políticas Públicas. 2. Ciência Política. 3. Gestão de Processos. 4. Tomada de Decisão. 5. Alta Administração Pública. I. Ramesh, M. II. Howlett, Michael. III. Fritzen, Scott. IV. Título.

CDD 320.6

CDU 351

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178

Sítio: www.enap.gov.br

Tiragem: 1000 exemplares

AGRADECIMENTOS

Somos gratos a Fulai Sheng, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), pela oportunidade de preparar um manual sobre a criação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. Esse projeto nos inspirou a escrever este livro para um público mais abrangente.

Também somos gratos a muitos na Escola Lee Kuan Yew de Políticas Públicas da Universidade Nacional de Cingapura pelo apoio ao projeto, especialmente a Kishore Mahbubani, Hui Weng Tat e Stavros Yiannouka. Usamos partes do manuscrito em cursos de mestrado e sessões de educação profissional da escola, e a resposta que recebemos dos estudantes e formandos nos ajudou em grande medida: nossos sinceros agradecimentos a todos vocês.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

1.1. Influenciando o processo de políticas públicas: uma estrutura orientada à ação para gestores públicos	21
5.1. Uma tipologia de ambientes de mudança institucional	104
6.1. Tarefa central da avaliação de políticas: extraindo os efeitos das políticas públicas a partir de outros fatores	131

Quadros

3.1. Mapeamento para frente e para trás	69
4.1. Matriz de decisão	93

LISTA DE TABELAS

Tabelas

3.1. Exemplos de ferramentas de políticas públicas	58
3.2. Características das comunidades de política pública e tipos de mudança de políticas	60
5.1. Relações centro-locais e como elas impactam a implementação	106
5.2. Barreiras típicas à implementação	109
6.1. Escopo da avaliação de políticas públicas	124
6.2. Modelo de avaliação para isolar os resultados líquidos dos resultados brutos	132
6.3. Modos de avaliação convencional e participativo	134
7.1. As principais funções e tarefas de um processo de políticas públicas integradas	149

SUMÁRIO

Agradecimentos	5
Lista de ilustrações	6
Lista de Tabelas	7
Apresentação	11
1. Gestores públicos e o processo de políticas públicas	13
Um mundo de políticas públicas fragmentadas	13
Gestores públicos como o elo perdido	16
Gestores públicos no processo de políticas públicas: um quadro de ação	19
2. Definição de agenda	29
Os princípios básicos da definição de agenda	30
Desafios na definição de agenda	38
Estratégias para gestores públicos na definição de agenda	40
Conclusão	48
Leitura complementar	49
3. Formulação de políticas públicas	51
Os princípios básicos da formulação de políticas públicas	52
Desafios na formulação de políticas públicas	59
Estratégias para que gestores públicos melhorem a formulação de políticas públicas	63
Conclusão	74
Nota	75

4. Tomada de decisão	77
Os princípios básicos da tomada de decisão	77
Desafios na tomada de decisão	83
Estratégias e ferramentas analíticas para os gestores públicos na tomada de decisão	87
Conclusão	95
Nota	95
Lei complementar	95
5. Implementação de políticas públicas	97
Os princípios básicos da implementação de políticas públicas	98
Desafios na implementação de políticas públicas	107
Estratégias para gestores públicos na implementação de políticas públicas	110
Conclusão	113
Leitura complementar	114
6. Avaliação de políticas públicas	117
Os princípios básicos da avaliação de políticas públicas	118
Desafios na avaliação de políticas públicas	126
Estratégias de avaliação para gestores públicos	128
Conclusão	137
Leitura Complementar	137
7. Rumo à criação de políticas públicas integradas	139
Políticas públicas integradas	140
Processos integrados	143
O contexto da integração de objetivos e processos de políticas públicas	143
Superando as barreiras às políticas públicas integradas	148
8. Índice de Assuntos	151

APRESENTAÇÃO

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) tem o imenso prazer de apresentar ao público brasileiro o livro *Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos*, de autoria de Xu Wu, M. Ramesh, Michael Howlett e Scott Fritzen. Trata-se, na realidade, de tradução para o português de um dos maiores sucessos editoriais da presente década na área de políticas públicas.

Este livro apresenta de forma atual e objetiva conceitos e problemas relativos às políticas públicas. Em que pese seu principal público ser formado pelos servidores que atuam nas áreas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, ele é de grande utilidade para toda a sociedade, em especial aos atores sociais que, de uma forma ou de outra, participam do amplo processo que é o gerenciamento das políticas governamentais.

O *Guia de Políticas Públicas* transmite aos leitores em geral, aos estudantes de políticas públicas e aos gestores públicos, em particular, as ferramentas, as características, as competências e as dificuldades envolvidas no complexo processo que envolve o gerenciamento das políticas públicas. A partir de experiências vivenciadas em diversos países, a obra apresenta reflexões sobre como lidar com as dificuldades inerentes aos processos corriqueiros na área e, também, novas questões que se colocam, como a da integralidade das políticas públicas.

Permite, assim, que o leitor compreenda a complexidade do funcionamento das ações governamentais, ao mesmo tempo em que se coloca a par dos posicionamentos teóricos mais recentes relacionados à gestão do Estado.

Verifica-se, dessa forma, a consistência entre o conteúdo do livro e a missão da Enap, que tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos, bem como a produção e a disseminação de conhecimentos sobre gestão e políticas públicas.

Diante disso, aproveito para agradecer aos autores, à Editora Routledge e a toda a equipe que se envolveu na tarefa de produção da edição brasileira desse importante compêndio. Estou convicto de que esta obra contribuirá não apenas para a capacitação de servidores como, também, subsidiará discussões centrais no campo de políticas públicas, permitindo, assim, que a Escola Nacional de Administração Pública contribua, mais uma vez, com o debate e a evolução teórica em tema de tamanha relevância para o desenvolvimento nacional.

Boa leitura!

Paulo Sergio de Carvalho
Presidente da Enap

1. GESTORES PÚBLICOS E O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este livro é destinado a gestores públicos que se preocupam com o seu papel em um mundo de políticas públicas no qual os seus esforços são muitas vezes minados ou subvalorizados tanto pelos seus dirigentes políticos quanto pelo público em geral. Embora o termo “gestores públicos” inclua os escalões de elite do governo, compostos por ministros e chefes de órgãos, o público pretendido para o livro é o grupo vasto e diversificado de servidores públicos que assumem cargos de gestão em vários níveis em organizações do setor público e que desempenham um papel importante na concepção e implementação de políticas públicas. Tais gestores públicos às vezes assumem no escrutínio público uma parte desproporcionalmente maior do que deveriam por falhas na governança do setor público, e nosso livro se destina a ajudá-los. Ele é construído sobre a premissa de que, com uma melhor compreensão dos processos de políticas públicas (*policy processes*), os gestores públicos podem superar muitas das barreiras que prejudicam o seu potencial de contribuir para os referidos processos e, eventualmente, para o seu sucesso.

Um mundo de políticas públicas fragmentadas

As políticas públicas ocupam um lugar central no mundo dos gestores públicos, fornecendo-lhes potencialmente tanto a legitimidade quanto os recursos de que necessitam para executar suas tarefas em um alto nível de inteligência, sofisticação e competência. No entanto, o

processo de políticas públicas é, em ocasiões, repleto de irracionalidade, inconsistências e falta de coordenação, que podem tornar-se grandes fontes de tensão e sofrimento para esses agentes. Em particular, se os gestores públicos não estiverem familiarizados com a natureza e o funcionamento do processo de políticas, eles podem não ser capazes de elaborar estratégias eficazes para influenciar sua direção e garantir que resulte em um conjunto integrado de resultados.

Demonstra-se, a seguir, que não é preciso ir muito longe para encontrar exemplos de problemas de políticas causados pela existência de um mundo de políticas fragmentadas:

- *Políticas públicas ineficazes, porém populares, despertam a atenção dos formuladores de políticas, enquanto muitas políticas necessárias, porém impopulares, encontram uma grande resistência.* Durante a recente crise financeira, por exemplo, muitos países em desenvolvimento, por razões políticas, tiveram que continuar a fornecer subsídios que mal podiam financiar e que eram contraproduativos em termos de melhoria das condições e padrões gerais de vida.

- *A criação de políticas públicas é impulsionada por crises, em que os formuladores de políticas devem agir como bombeiros, enquanto as políticas para evitar crises em primeiro lugar são subvalorizadas.* No Reino Unido e nos EUA, por exemplo, muitas das práticas bancárias que levaram à crise financeira de 2008 foram originadas na desregulação do setor financeiro, cujas deficiências eram bem conhecidas, mas ignoradas na busca pelo crescimento econômico.

- *Falhas em políticas públicas levam a mudanças na liderança política, mas as principais causas das falhas permanecem inadequadamente abordadas.* Em muitos países em desenvolvimento, os líderes têm passado por períodos de governos militares e civis, sem ser capazes de abordar os problemas básicos – como a falta de competências e infraestrutura – que dificultam seus esforços de desenvolvimento.

- *Os efeitos das políticas públicas defendidas por um órgão governamental em particular podem ser minados por estratégias empregadas por outro órgão, deliberadamente ou não.* Assim, em países como a Índia e o Paquistão, por exemplo, os ministérios da agricultura continuam a promover

a produção agrícola à custa da disponibilidade de água para a indústria e para as famílias, as quais são elas próprias as destinatárias de grandes iniciativas de despesa por parte dos ministérios de obras públicas e infraestrutura.

- *Políticas públicas são formuladas a fim de garantir o apoio de grupos politicamente poderosos em detrimento dos interesses públicos de longo prazo, que são pouco representados no sistema político.* Nas Filipinas, México e muitos outros países, pequenos grupos de elites agrícolas e empresariais exercem um veto virtual sobre reformas destinadas à redistribuição de terras ou melhoria dos salários e condições de trabalho para a grande maioria da população.

- *Discordâncias entre os diferentes níveis de governo levam a políticas públicas contraditórias, que são mutuamente destrutivas.* O objetivo de uma política pública futura pode ser completamente obscurecido por diferentes órgãos governamentais, nos diferentes níveis de governo, seguindo agendas incompatíveis ou contraditórias. No Canadá e na Austrália, por exemplo, os governos federal e provincial ou estadual podem buscar objetivos mutuamente excludentes – em que um nível promove a extração de petróleo e gás ou carvão para produzir energia elétrica, por exemplo, enquanto outro nível tenta reduzir as emissões de gases do efeito estufa.

- *Políticas públicas implementadas por burocratas de nível de rua (street-level bureaucrats) desviam consideravelmente do que foi previsto na fase de formulação.* Os agentes locais, em diversos países em desenvolvimento, muitas vezes substituem ou subvertem as políticas, sobretudo exigindo e aceitando pagamentos por negligência ou alteração de regras. Mesmo onde a corrupção é um problema menor agora do que no passado, como na Indonésia, Taiwan ou Sri Lanka, tais ações podem facilmente levar a uma miscelânea confusa de regras e regulamentos, o que prejudica a eficiência e a eficácia de muitas políticas públicas. Por outro lado, as políticas nacionais (que podem ser adotadas para fins de sinalização política, por exemplo) às vezes podem ser tão mal concebidas ao ponto de ser praticamente “construídas para fracassar”, independentemente do esforço de implementação.

- *Apesar de sua importância, a avaliação de políticas públicas é raramente utilizada para a maioria das decisões e, quando feita, é*

motivada por exigências processuais ou considerações políticas estreitas; portanto, deixa de contribuir para a contínua aprendizagem em políticas públicas. Muitos governos ao redor do mundo regularmente bloqueiam o acesso à informação, privando os avaliadores da capacidade de realizar avaliações de alta qualidade e se privando de oportunidades de aprendizagem e melhoria de políticas.

Os aspectos comuns desses processos de políticas públicas fragmentados em diferentes sistemas e regimes políticos não só pedem por uma explicação, mas também por soluções que os gestores públicos podem adotar quando confrontados com essas e outras situações semelhantes. É isso o que este livro pretende fornecer.

Gestores públicos como o elo perdido

Devido ao seu papel de destaque nas escolhas de políticas públicas e na implementação de decisões superiores, os gestores públicos como um todo tendem a assumir uma grande parte do escrutínio público, e da culpa, por falhas resultantes de processos de políticas públicas fragmentados. Eles são frequentemente confundidos, com os órgãos a que servem, com “a burocracia”, que é vista em muitos círculos como a grande responsável pela maioria das falhas na governança do setor público. Por causa de sua suposta “incompetência burocrática” e “resistência à mudança”, os gestores públicos são frequentemente responsabilizados pela má formulação de políticas e fraca implementação de iniciativas de políticas. Suas motivações e compromissos também são frequentemente questionados. Grande parte da literatura de inspiração econômica sobre o comportamento burocrático, por exemplo, baseia-se no pressuposto de que um gestor público típico é, em grande parte, motivado, ao lidar com assuntos públicos, por seus interesses pessoais e/ou interesses institucionais bem definidos, tais como informação ou maximização de orçamento. O ambiente político hostil que opera em muitos países enfraquece ainda mais os esforços dos gestores públicos e, ao longo do tempo, isso pode dar origem a demandas populares para o enxugamento do governo e a transferência de muitas responsabilidades públicas para

os setores privados ou sem fins lucrativos, promovendo uma maior fragmentação das políticas públicas.

No entanto, os pontos de vista acima contrastam nitidamente com a forma como os próprios gestores públicos visualizam seus papéis. Eles tendem a perceber o seu papel como fornecer serviços de alta qualidade ou manter a máquina do governo (por exemplo, o policiamento das ruas e coleta de impostos), mais do que como contribuir para a criação de políticas públicas. Muitos gestores públicos, quando chegam a pensar sobre o tema do desenvolvimento de políticas, veem o seu papel como limitado à sua implementação, uma vez que frequentemente sentem ou são treinados para pensar que sua criação é de responsabilidade exclusiva dos tomadores de decisão políticos.

Essa percepção limitada do papel dos gestores públicos nas políticas públicas está enraizada nas teorias de administração pública tradicionais, desenvolvidas com base em experiências ocidentais, que têm defendido historicamente uma forte separação entre administração e política, com a última pertencendo exclusivamente à esfera de dirigentes políticos. Embora a validade empírica e conceitual da separação entre a administração e a política tenha sido contestada por gerações de acadêmicos, o seu poder de resistência em influenciar as práticas administrativas pode ser visto claramente a partir de muitas medidas fundamentais de reforma introduzidas como parte da Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), adotada em muitos países nas décadas de 1980 e 1990. A NPM foi uma abordagem que muitas vezes teve como objetivo separar mais claramente os órgãos “criadores de políticas públicas” dos órgãos “implementadores”, a fim de impulsionar a eficiência e a eficácia administrativa. Nos Países Baixos, por exemplo, as reformas na década de 1990 criaram órgãos completamente distintos para a política e a administração.

Além da influência das teorias de administração pública tradicionais, o papel percebido como limitado dos gestores públicos nas políticas públicas também surge a partir de uma percepção equivocada que equipara “processo de políticas públicas” a “tomada de decisão” (que muitas vezes implica, principalmente ou exclusivamente, dirigentes políticos mais seniores). Mas o processo de políticas públicas consiste em

uma gama de atividades muito mais abrangente do que simplesmente tomar decisões. Ele inclui a definição de agendas, o desenvolvimento de alternativas, a implementação de decisões e a avaliação de medidas públicas – tarefas nas quais os gestores públicos podem desempenhar um papel importante. E eles também podem desempenhar um papel maior do que o usual na tomada de decisão. Por exemplo, as políticas públicas adotadas pelos legisladores podem ser abrangentes ou vagas (em muitas ocasiões deliberadamente por razões políticas), deixando detalhes cruciais para ser decididos por gestores públicos ou burocratas de nível de rua durante a implementação.

Além disso, vários acontecimentos recentes levaram a um novo questionamento sobre essa histórica “dicotomia político-administrativa” e reforçaram a necessidade de expandir a definição dos papéis apropriados nas políticas públicas, que podem ser desempenhados pelos gestores públicos.

Primeiro, a descentralização e a delegação transferiram papéis críticos das políticas públicas aos gestores públicos em níveis mais baixos de governo em muitos países. Em países que vão desde as Filipinas até o Peru e o Chile, por exemplo, as responsabilidades pelas principais políticas de saúde foram delegadas do governo central para os governos locais nos últimos anos. Da mesma forma, nos Estados Unidos (EUA) e na União Europeia (UE), os esforços para controlar o aquecimento global foram cada vez mais deslocados para os governos regionais e urbanos.

Segundo, o surgimento de práticas governamentais colaborativas ou de rede desenvolvidas a partir de processos participativos e consultivos em muitos países, especialmente na Europa e América Latina, ampliou a área de influência para os gestores públicos. A autoridade da governança não é mais apenas de cima para baixo, mas muitas vezes incorpora processos de baixo para cima (geralmente em paralelo), em que eles desempenham um papel maior e mais continuado.

Terceiro, a orientação para o cidadão na governança do setor público adotada em muitas jurisdições sob rubricas da NPM, que afetou praticamente todos os países desde a Argentina até a Coreia do Sul e Senegal, também reforçou a voz e influência dos órgãos que fornecem

bens e serviços para o público. Dessa forma, os gestores públicos que supervisionam tal prestação de serviços podem ter recebido mais força.

Por meio de suas funções expandidas nas políticas públicas, os gestores públicos, agora mais do que nunca, podem trazer um conjunto de qualidades para atividades e deliberações de políticas que pode ajudar a contribuir para a resolução de muitos problemas associados a práticas de políticas fragmentadas. O longo mandato dos gestores públicos no setor público, por exemplo, ajuda não só a manter a atenção em questões de políticas públicas específicas, mas também lhes permite ter uma perspectiva de longo prazo sobre a política pública, condições que os dirigentes políticos, enfrentando pressões eleitorais e outras de curto prazo, muitas vezes não têm. Em comparação, os formuladores de políticas públicas no nível superior, como ministros, legisladores e governadores, enfrentam prazos muito mais curtos no cargo e têm proporcionalmente mais dificuldade em influenciar a direção e o conteúdo da criação de políticas em longo prazo. A segurança e experiência no trabalho desfrutadas por gestores públicos, especialmente servidores públicos de carreira, também os protegem de pressões políticas (como a necessidade de ganhar as eleições) que restringem líderes políticos, quando se trata de questões de políticas públicas. Como resultado, os gestores de políticas são capazes de dar tanto uma perspectiva de longo prazo sobre a criação de políticas, como um maior peso às considerações técnicas na elaboração e implementação delas. Além disso, é mais provável que o envolvimento dos gestores públicos se espalhe através de vários estágios no processo de políticas, enquanto que o envolvimento de formuladores de políticas no topo pode ser concentrado em fases específicas (por exemplo, definição de agenda, tomada de decisão ou avaliação), o que, novamente, fornece mais oportunidades aos gestores públicos do que aos políticos de causar efeito no conteúdo das políticas.

Gestores públicos no processo de políticas públicas: um quadro para ação

No entanto, seria excessivamente otimista pensar que simplesmente expandir as funções dos gestores públicos nas políticas públicas resultaria automaticamente em melhorias na governança do setor

público. Na Indonésia, por exemplo, alguns analistas descobriram que a descentralização de serviços sociais essenciais, como saúde e educação, levou a uma deterioração notável na qualidade do serviço em algumas localidades de menor capacidade, devido à falta de orçamentos e habilidades administrativas, que prejudicou as pessoas pobres em especial. Um maior papel nas políticas públicas pode ser avassalador para gestores públicos mal preparados, que não têm a experiência e/ou treinamento no desenvolvimento de políticas para ser capazes de antecipar as ameaças e oportunidades que tais circunstâncias possam trazer.

Um treinamento adequado é essencial para desencadear o expressivo potencial dos gestores públicos na resolução de problemas públicos. Infelizmente, as literaturas existentes, tanto em Administração Pública, como em Ciência Política, fornecem pouca orientação sobre como desenvolver os papéis dos gestores públicos nas políticas públicas. Trabalhos acadêmicos sobre o processo de políticas, por exemplo, invariavelmente assumem a perspectiva de pessoas de fora observando o processo, em vez da perspectiva de alguém trabalhando dentro do sistema. O modelo de estágios do processo de políticas (a partir da definição de agenda até a avaliação), por exemplo, não se coaduna com agentes públicos de baixo e médio escalão imersos em um mundo de políticas confuso e fragmentado, em que se veem frequentemente as etapas se sobrepondo, e questões e problemas interligados. Apenas alguns trabalhos em Administração Pública tentam fornecer alguma orientação para gestores públicos sobre como ser mais eficazes em seu papel nas políticas. E mesmo esses geralmente se restringem a descrever ferramentas específicas para serem utilizadas e estratégias para serem adotadas em circunstâncias específicas relacionadas à liderança ou a questões de recursos humanos. E, embora existam materiais mais ricos em Ciência Política, Análise de Políticas e Gestão Pública sobre a natureza dos componentes político, técnico e organizacional de processos políticos e de políticas públicas, não há qualquer tentativa de combinar essas literaturas com o intuito de fornecer orientações úteis aos gestores públicos sobre como eles podem integrar ou equilibrar tais considerações na prática.

Este livro pretende abordar essas deficiências, fornecendo aos gestores públicos um quadro orientado para a ação, para nortear a sua participação no processo de políticas (ver Figura 1.1). A estrutura é composta por três camadas das políticas públicas – funções, perspectivas e competências –, que os gestores públicos devem compreender a fim de exercer a sua capacidade de influenciar, criar e buscar políticas públicas integradas em suas esferas de atividade.

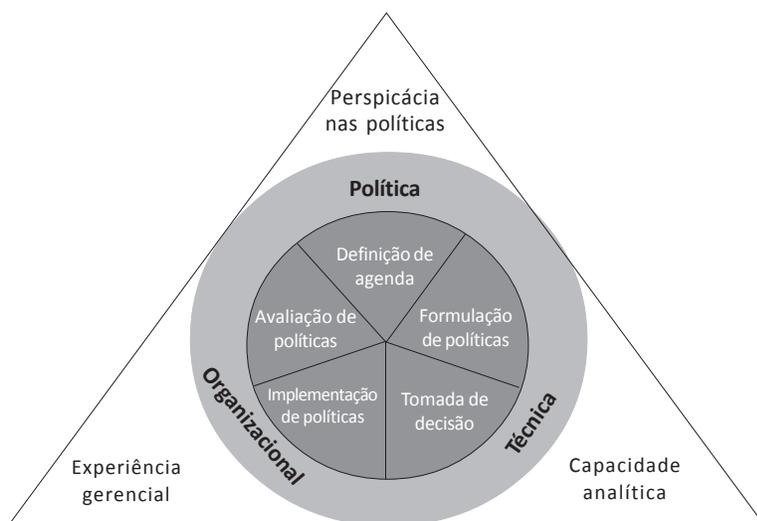


Figura 1.1. Influenciando o processo de políticas públicas: uma estrutura orientada à ação para gestores públicos

Funções das políticas públicas

As funções gerais da criação de políticas públicas que os gestores públicos podem realizar consistem em cinco atividades essenciais: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Nessa concepção, as atividades das políticas não ocorrem em “estágios”, com uma progressão linear de um para o outro. Ao contrário, são conjuntos de atividades discretas, embora inter-relacionadas, em que os gestores públicos podem se envolver para alcançar os objetivos das políticas da sua sociedade e do seu governo. Um gestor público típico

pode estar fortemente envolvido em algumas atividades de criação de políticas, um tanto mais envolvido em outras, e nem um pouco envolvido no resto. No entanto, gestores de políticas podem fazer uma contribuição crucial para todas essas funções pela influência de sua perspicácia nas políticas, capacidade analítica e experiência de gestão.

1. *Definição de agenda.* Cada sociedade tem literalmente centenas de problemas que alguns cidadãos acreditam ser questões de interesse e a respeito dos quais o governo deve fazer algo. Desses, apenas uma pequena proporção é realmente absorvida no desenvolvimento de políticas públicas. O papel dos gestores públicos tem sido frequentemente subestimado nessa área, pois os holofotes têm focado em formuladores de políticas nos poderes Executivo e Legislativo do governo, na mídia e no público em geral. No entanto, os gestores públicos estão em uma posição única para identificar as questões de políticas emergentes por meio dos programas que eles dirigem e das pessoas a quem eles servem, muitas vezes antes que as questões se tornem problemáticas o suficiente para ser consideradas problemas públicos. Eles também podem servir como um mecanismo de triagem e seleção, capazes de fundamentar e verificar (ou não) vários pedidos de atenção entre os formuladores de políticas e o público em geral. E o mais importante, os gestores públicos podem contribuir para resolver questões importantes de políticas, que requerem atenção constante, por meio de seus longos anos de serviço no cargo.

2. *Formulação de políticas públicas.* A formulação de políticas públicas envolve o desenvolvimento de alternativas para possíveis cursos de ação governamental destinadas a tratar de problemas na agenda do governo. Os formuladores de políticas geralmente enfrentam janelas de oportunidade de curta duração para encontrar soluções viáveis devido à competição por sua atenção e/ou urgência dos problemas que enfrentam, e essa pressão pode levar a escolhas erradas a partir de uma perspectiva de longo prazo, tais como quando dificuldades-chave de implementação ou implicações orçamentárias não são previstas corretamente, na pressa de adotar um projeto de lei antes de um prazo legislativo. Os gestores públicos, por meio dos órgãos aos quais eles servem, podem ajudar a promover o desenvolvimento de ideias de

políticas muito antes de essas questões chegarem na agenda das políticas, para que deficiências críticas sejam mais inteiramente antecipadas e que as medidas corretivas correspondentes sejam preparadas para ser implementadas. Eles também podem ajudar a garantir que o reconhecimento dessas questões de políticas públicas seja acompanhado em fases posteriores do processo de criação de políticas, pois a atenção dos formuladores e do público em uma questão em particular pode diminuir à medida que novos problemas surgem.

3. *Tomada de decisão.* A tomada de decisão envolve indivíduos ou grupos oficialmente sancionados ou autorizados, que decidem adotar um determinado curso de ação para implementação. Os gestores públicos podem ser envolvidos na tomada de decisão em diversas funções, dependendo de sua posição e do tipo de organização em que trabalham. Os de nível sênior geralmente dividem a responsabilidade de tomar decisões sobre políticas públicas com os líderes políticos a quem eles servem. Os gestores públicos responsáveis por divisões ou departamentos de desenvolvimento ou planejamento de políticas em vários níveis de governo também são frequentemente convidados a fazer recomendações de políticas para as principais decisões, e o seu conhecimento sobre questões de políticas específicas lhes permite ter uma voz importante na tomada de decisão, devido à complexidade dos problemas públicos contemporâneos. Os gestores públicos em níveis relativamente mais baixos da escala administrativa também podem desempenhar um papel significativo na formação de decisões, fornecendo perspectivas interessantes sobre viabilidade administrativa, um critério fundamental para a tomada de decisão.

4. *Implementação de políticas públicas.* A implementação é uma atividade-chave no processo de políticas públicas, pois é quando a política pública ganha forma e entra em vigor. Embora a importância central dos gestores públicos na implementação de políticas seja amplamente reconhecida, seu potencial para melhorar os resultados das políticas está muitas vezes longe de ser plenamente utilizado. As inconsistências recorrentes e onipresentes entre a concepção e a implementação de políticas sugerem que muita melhoria pode ser feita por meio de esforços criativos e

discernimento dos gestores públicos. As políticas públicas decididas na esfera política são frequentemente abrangentes e vagas, deixando detalhes cruciais a serem trabalhados pelos agentes públicos. Além disso, o fato de que os gestores públicos (e os órgãos aos quais eles servem) possuem ordens para executar certas políticas públicas não significa que os recursos necessários para a implementação e o apoio dos principais *stakeholders*^{NT} estejam garantidos. Para serem eficazes, os gestores públicos precisam desenvolver conhecimento e perspicácia de política em trabalho em rede (*networking*), defesa e negociação, um conjunto de funções que muitas vezes são relativamente desconhecidas para eles, caso tenham sido treinados no modo clássico da administração pública, com foco em cadeias hierárquicas de obrigação, e responsabilidade para com superiores e executivos políticos.

5. *Avaliação de políticas públicas.* A avaliação de políticas públicas é uma atividade fundamental, pois envolve a avaliação do grau em que uma política pública está atingindo os seus objetivos e, se não estiver, o que pode ser feito para melhorá-la. Seu acesso direto às informações sobre o desempenho de uma política pública oferece vantagens diferenciadas aos gestores públicos em relação a outros atores-chave nesse conjunto de atividades, e oferece-lhes potencialmente muitas oportunidades de se envolver em diferentes tarefas da parte de criação, tais como a definição de agenda e formulação de políticas, ligadas à reforma e alteração de políticas. No entanto, mais uma vez, tal potencial é muito inexplorado, em parte devido ao medo dos gestores públicos de serem prejudicados por avaliações negativas de seu trabalho, mas também, em vários momentos, devido a uma falta de conhecimento de sua parte sobre os aspectos técnicos da avaliação.

Perspectivas das políticas públicas

A segunda camada diz respeito às perspectivas que os gestores públicos precisam adotar ao abordar seus papéis no processo de políticas

NT (Nota do Tradutor) Compreende-se *stakeholders* como atores com influência no processo decisório.

públicas. Para aproveitar todo o potencial de seus papéis na criação de políticas governamentais contemporâneas, os gestores públicos precisam assumir simultaneamente três perspectivas para guiar a sua participação no processo de políticas públicas: organizacional, política e técnica. A efetividade das funções dos gestores públicos nas políticas será prejudicada se qualquer das perspectivas for ignorada ou não adequadamente trabalhada. Embora o significado das três dimensões difira consideravelmente entre os níveis de governo e os setores de políticas, elas são sempre essenciais em diferentes graus.

1. *Perspectiva organizacional.* A perspectiva organizacional atrai a atenção dos gestores públicos para questões organizacionais – como estrutura organizacional, mudanças organizacionais, gestão de recursos humanos e financeiros, e procedimentos administrativos – necessárias para responder aos desafios enfrentados no processo de políticas públicas. A perspectiva organizacional exige que os gestores públicos pensem além de suas funções gerenciais em suas próprias organizações, focando nos desafios e nas oportunidades trazidas pelo contexto institucional mais abrangente do desenvolvimento de políticas.

2. *Perspectiva técnica.* A perspectiva técnica foca a atenção dos gestores públicos no objetivo utilitário altamente estimado nas políticas públicas – os melhores benefícios para o maior número de pessoas –, levando-os a pensar analítica e sistematicamente sobre as causas e consequências das questões de políticas, bem como sobre quais os prováveis resultados das várias opções de políticas disponíveis para se trabalhar. Apesar da percepção generalizada de que os servidores públicos são técnicos especialistas na área em que trabalham, eles muitas vezes não têm sequer um treinamento geral em análise e gestão de políticas públicas, e muito menos treinamento em análise e gestão do setor em que trabalham. As grandes incertezas e complexidades que caracterizam o mundo das políticas públicas agravam as suas limitações em questões técnicas, mas devem ser superadas a fim de promover melhores políticas e resultados.

3. *Perspectiva política.* A perspectiva política trata de quem fica com o que durante o processo de políticas públicas, e os gestores públicos

precisam entender o mundo político se quiserem ser bem-sucedidos. Eles precisam estar particularmente em sintonia com a dinâmica política subjacente às atividades das políticas públicas em que eles se envolvem. Identificar os principais atores e compreender suas ideologias e interesses essenciais, bem como as relações entre eles, são traços fundamentais de gestores públicos de sucesso. Também é essencial a compreensão das trocas políticas necessárias para garantir um acordo entre atores e interesses opostos em um determinado curso de ação.

Competências das políticas públicas

A terceira camada do quadro foca na capacidade dos gestores públicos de efetivamente participarem nas cinco funções da criação de políticas. Para fazer isso, eles necessitam de um conjunto de habilidades administrativas, incluindo a perspicácia na política, capacidade analítica e experiência gerencial.

1. *Perspicácia nas políticas.* A perspicácia nas políticas públicas consiste no acúmulo de conhecimento e experiência no processo de políticas, incluindo a compreensão dos atores-chave, de seus principais interesses, suas estratégias e recursos. Ela também inclui um vasto entendimento das práticas de políticas de outros países e/ou setores diferentes de política pública. Essa mistura de conhecimento e experiência forma uma base sólida para o julgamento da viabilidade das políticas públicas: o que vai funcionar e o que não vai. Os gestores públicos são, no geral, particularmente fracos no desenvolvimento da perspicácia devido à falta de treinamento em políticas públicas, bem como falta de experiência em participar ativamente no processo de políticas, ou falta de familiaridade com as experiências de outro país ou setor.

2. *Capacidade analítica.* A segunda aptidão necessária para participar efetivamente no processo de políticas públicas é a habilidade analítica para diagnosticar uma situação e desenvolver estratégias adequadas. Por exemplo, ferramentas analíticas tais como o mapeamento político e a análise de *stakeholders* permitem que os gestores públicos avaliem o apoio a medidas de políticas existentes e propostas, enquanto a análise de custo-benefício e outras técnicas similares ajudam

a comparar as consequências e os custos das várias opções disponíveis. Embora nem todos os gestores públicos possam estar diretamente envolvidos na realização das diferentes formas de análise, dependendo de seus colegas profissionais na organização, é fundamental que eles se familiarizem com o potencial e com as limitações das várias ferramentas de análise, a fim de serem consumidores inteligentes de análises produzidas por outros.

3. *Experiência gerencial.* A capacidade dos gestores públicos de desempenhar funções gerenciais fundamentais – tais como planejamento, organização, alocação de pessoal, direcionamento e controle – também molda significativamente a sua capacidade de participar efetivamente no processo de políticas públicas. Por exemplo, a experiência de gestão pode permitir que os gestores públicos exerçam maior influência na definição de agenda, em que os seus esforços para manter a atenção nas questões públicas fundamentais são críticos. Além disso, sua experiência de gestão pode fornecer oportunidades para liderar o desenvolvimento de formas alternativas de gerenciamento de rede ou melhor coordenar e dirigir as atividades de um grande número de atores que podem estar envolvidos na formulação de políticas públicas, implementação ou outras funções relacionadas.

2. DEFINIÇÃO DE AGENDA

A definição de agenda diz respeito ao processo pelo qual os governos decidem quais questões precisam de sua atenção. Ela enfoca, entre outras coisas, a determinação e definição do que constitui o “problema”, que ações de política pública subsequentes são destinadas a resolver.

As razões pelas quais os governos muitas vezes não respondem a questões públicas para a satisfação de seus cidadãos, com frequência, dizem respeito a dois defeitos fundamentais, os quais se originam na definição de agenda:

1. muitos problemas públicos críticos não chegam às agendas de políticas oficiais, enquanto muitas preocupações relativamente menores chegam; e

2. o mau enquadramento dos problemas públicos leva à preocupação com soluções ineficazes e/ou inúteis, que impedem a consideração de soluções alternativas com potencial para resolver o problema.

Os gestores públicos estão bem posicionados para enfrentar essas e outras falhas na definição da agenda e, assim, melhorar os processos e resultados das políticas públicas. No entanto, na realidade, esse potencial permanece em grande parte inexplorado por diversas razões, incluindo a percepção generalizada de que a sua responsabilidade se limita a tarefas administrativas e organizacionais, com a exclusão das considerações políticas e técnicas que caracterizam a definição de agenda. Neste capítulo, apresentamos várias oportunidades, circunstâncias e estratégias que os gestores públicos podem utilizar para desempenhar um papel significativo na definição de agenda.

Os princípios básicos da definição de agenda

O que é a definição de agenda?

Uma agenda é uma lista de questões ou problemas aos quais agentes governamentais e outros membros na comunidade de política pública estão atentando em certo momento. A definição de agenda implica determinado governo reconhecer que um problema é uma questão “pública” digna de sua atenção (e não simplesmente uma questão que afeta apenas algumas pessoas, ou uma “condição” de segundo plano sobre a qual ele não pode fazer muita coisa e que, por isso, pode ser deixada de lado). Ela foca nos processos iniciais de identificação de problemas, na iniciação de políticas e no modo como esses processos afetam as atividades de criação de políticas públicas posteriores de responsabilidade dos governos. Os itens da agenda diferem bastante, dependendo da natureza das circunstâncias econômicas e sociais em que as pessoas vivem e os governos atuam. Na China, por exemplo, a principal agenda do governo na primeira década do século XXI incluía os preços dos alimentos, segurança alimentar, a crescente poluição do ar e as Olimpíadas de 2008. Na França, por sua vez, as prioridades incluíam a reforma do sistema previdenciário para trabalhadores do setor público, a qualidade do sistema educacional e imigração.

A definição de agenda é, por vezes, descrita como o processo pelo qual as demandas de vários grupos da população são traduzidas em itens que os governos consideram para a ação. Essa definição está intimamente ligada com a ideia de que a criação de políticas públicas é orientada principalmente pelas ações de atores não governamentais, às quais os gestores do governo reagem. No entanto, evidências empíricas mostraram que, em muitos casos, preocupações sobre certos problemas de políticas são na verdade criadas por membros dos governos, em vez de por grupos sociais. De qualquer modo, os gestores públicos devem entender como as demandas por ações de políticas podem surgir e como elas são inseridas na agenda formal do governo.

A definição de agenda é caracterizada por três principais aspectos. É um processo que:

1. não é linear;
2. é político e, ao mesmo tempo, técnico;
3. ocorre dentro de uma complexa rede de atores estatais e sociais.

Os gestores públicos precisam entender essas três características, para que possam responder adequadamente às preocupações sociais e políticas levantadas pelos cidadãos. Eles também devem saber:

1. os interesses materiais de ambos os atores, sociais e estatais, em relação a qualquer questão;
2. os contextos institucionais e ideológicos em que operam;
3. o potencial de mudança nas circunstâncias contingentes que formam discussões e debates sobre questões públicas.

Principais atores na definição de agenda

Fazem parte da definição de agenda tanto atores estatais quanto sociais que operam em níveis subnacionais, nacionais e internacionais. Muitos atores-chave, no processo de definição da agenda, são atores do Estado, incluindo agentes eleitos^{NT}, bem como administradores nomeados. Os agentes eleitos incluem legisladores e membros do Executivo, enquanto os nomeados incluem burocratas e membros do Judiciário. Cada um tem a autoridade legal de trazer temas para a atenção do governo para medidas futuras, e, portanto, desempenha um papel fundamental na atividade de definição de agenda.

A gama de atores sociais envolvidos nesse processo é muito maior e potencialmente ilimitada, uma vez que indivíduos, atuando como ativistas, litigantes ou eleitores, por vezes, podem trazer itens para a agenda de governo. No entanto, é mais comum que os itens da agenda surjam a partir de atores coletivos organizados, tais como grupos de

^{NT} Os agentes eleitos (elected officials) são aqueles que ocupam cargo público em função de processo eleitoral.

interesse, organizações religiosas, empresas, sindicatos, associações, usinas de ideias (*think tanks*) ou outros tipos de organizações voltadas para a pesquisa de políticas públicas. Esses atores comandam diferentes tipos de recursos, que vão desde poder econômico até conhecimento, o que lhes concede diferentes níveis de capacidade para influenciar o pensamento governamental e a atenção em vários temas ou em seus aspectos. Entre os grupos de interesse, os voltados para negócios são geralmente os mais poderosos, com uma capacidade inigualável de afetar as políticas públicas por meio de seu controle direto sobre investimentos e, portanto, indiretamente, sobre os empregos e a prosperidade econômica. O trabalho também ocupa uma posição de poder entre grupos sociais em países com altas taxas de sindicalização, embora seja tipicamente menos poderoso do que negócios, dos quais ele depende para a criação de empregos e salários.

Por mais surpreendente que possa parecer, “o povo” geralmente desempenha um papel bem pequeno e apenas indireto no processo de políticas públicas. Isso não quer dizer que seu papel é irrelevante, pois ele fornece o pano de fundo de normas, atitudes e valores de base para se desenrolar o processo de políticas. No entanto, na maioria das democracias liberais, a tarefa de governar não é confiada aos próprios cidadãos, mas sim aos seus representantes. Mas, como esses representantes dependem de seu apelo aos eleitores para ganhar as eleições, eles precisam levar a opinião pública em consideração. E eleições fornecem plataformas para que os partidos definam os esforços eleitorais dos políticos para controlar gabinetes legislativos e executivos. Uma vez em existência, os partidos trabalham para apresentar estratégias inovadoras para ganhar as eleições, incluindo a preparação de pacotes de políticas para atrair eleitores. Esses pacotes geralmente formam uma fonte vital para as agendas de políticas públicas, que o gestores públicos devem estar preparados para abordar após a eleição.

Outro conjunto significativo de atores sociais no processo de políticas públicas é composto de pesquisadores que trabalham em universidades, institutos de pesquisa e usinas de ideias (*think tanks*). Essas

organizações mantêm interesse em uma ampla gama de problemas de políticas e usam seus conhecimentos para desenvolver uma perspectiva abrangente sobre os problemas enfrentados pelos governos. Sua pesquisa tende a ser direcionada para a proposta de soluções práticas para problemas públicos ou, no caso de algumas usinas de ideias (*think tanks*), para a procura de evidências que suportem as posições ideologicamente impulsionadas que elas advogam em nome daqueles que as financiam. Isso diferencia de alguma forma esses atores dos pesquisadores acadêmicos em universidades e organizações de pesquisa, que tendem a ter interesses mais amplos, e não necessariamente buscam encontrar ou advogar soluções práticas para os problemas relacionados a políticas públicas. A pesquisa explicitamente partidária também é geralmente evitada no meio acadêmico.

Em sociedades com uma imprensa relativamente livre, a mídia também pode desempenhar um papel importante ao trazer questões para o público e para agendas governamentais. O desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação tem contribuído consideravelmente para o poder da mídia de formar a opinião pública sobre problemas públicos. A sua capacidade de mencionar e culpar uma política pública por um problema às vezes pode forçar a inserção de uma questão na agenda. O extenso relato das implicações do tabagismo na saúde, por exemplo, influenciou fortemente a legislação antitabagista aprovada em vários países. No entanto, isso não significa que a mídia controla diretamente a definição de agenda e outros processos de políticas públicas. Muitas vezes, ela própria sofre com a falta de acesso à informação, notícias pobres e uma série de outros fatores que limitam a sua capacidade de definir agendas governamentais.

Os atores internacionais desempenham um papel cada vez mais significativo na definição da agenda de políticas públicas. Eles podem ser indivíduos que trabalham como conselheiros ou consultores para governos nacionais ou organizações doadoras, ou membros de organizações internacionais com autoridade para regular o comportamento dos seus membros por meio de acordos internacionais. Atores internacionais tendem a achar mais fácil intervir em setores de políticas em que

haja um acordo internacional sancionando a sua intervenção. O papel central ocupado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) no regime monetário internacional, por exemplo, permite que os seus funcionários interfiram nos detalhes da criação de políticas públicas em muitas nações que enfrentam sérios problemas financeiros ou fiscais. Um recurso ainda mais significativo é a posse de conhecimento teórico e prático em um setor de políticas. Muitas organizações internacionais – por exemplo, as Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) – são repositórios de um imenso conhecimento em questões de políticas, de modo que governos nacionais frequentemente contam com elas ao criar políticas, dando-lhes assim uma influência significativa nos processos domésticos de políticas públicas. Os recursos financeiros que as organizações internacionais podem fornecer aos governos formam outra fonte de influência, que pode ajudar a inserir itens específicos ou abordagens específicas para determinados problemas nas agendas governamentais.

Início da definição de agenda

As demandas por ações governamentais podem vir tanto de dentro como de fora dos governos. Esses processos podem ser descritos como *início interno* e *início externo*, respectivamente. No caso do *início interno*, o governo controla quase todos os aspectos da definição do problema e articulação da questão. Nesse contexto, agentes do governo geralmente podem colocar um assunto na agenda formal do governo, mesmo na ausência de uma queixa reconhecida publicamente. Pode haver um amplo debate dentro do governo sobre a questão, mas o povo pode muito bem não ter conhecimento da política pública e de seu desenvolvimento até o anúncio formal. O início interno também inclui situações em que grupos influentes com acesso privilegiado ao governo iniciam uma política pública sem o envolvimento do público em geral. O desejo de excluir o escrutínio público pode ser um resultado de razões técnicas, bem como políticas, por exemplo, quando se teme que uma questão possa ser apoderada ou paralisada por oponentes. Agências de emprés-

timo internacionais, por exemplo, já foram acusadas de ter iniciado reformas de políticas impopulares dessa maneira.

No caso do *início externo*, as questões aparecem na agenda do governo como resultado da “pressão” de indivíduos, grupos e organizações de fora do governo. As questões são levantadas em um campo não governamental e depois são expandidas o suficiente para que alcancem, primeiro, a agenda pública ou informal, e, em seguida, a agenda formal ou do governo. Atores externos encontram mais dificuldade em assumir o controle da agenda do que suas contrapartes do governo, mas podem fazê-lo por meio de vários tipos de campanhas de questões públicas, bem como por meio de um *lobby* interno. Isso pode ocorrer por meio de uma série de atividades, desde o envio de cartas e campanhas de mídia, até piquetes e desobediência civil.

A agenda formal do governo e a agenda pública informal não são independentes uma da outra. Atividades governamentais como educação pública e campanhas de informação, bem como medidas mais diretas, tais como projetos de obras públicas ou planos de despesas específicos, têm um efeito sobre os tipos de questões definidas pelo público como “problemas”, fornecendo uma espécie de ciclo de *feedback* entre a ação do governo e a percepção e definição do problema público. Isso destaca as complexas relações existentes entre a agenda formal do governo e a agenda pública informal, que devem ser compreendidas pelos gestores públicos, para que eles possam atingir seus objetivos nas políticas públicas.

As comunidades de política pública, que consistem em um conjunto específico de atores envolvidos na definição e interpretação de um problema e na identificação de soluções para ele, geralmente desempenham um papel importante ao fazer a ponte entre a agenda formal e a informal. A imagem que um problema de política pública tem dentro de uma comunidade – ou seja, como ele é referido, contestado, culpado e enquadrado por diferentes atores de políticas públicas – influencia a articulação, a deliberação e resolução do problema. Assim, quando um problema como o desemprego, por exemplo, é retratado como uma questão técnico-econômica, em vez de social, especialistas em economia

podem dominar a criação de políticas, e as soluções podem ser discutidas dentro de um quadro de metas de imigração, quotas de aprendizagem ou encargos fiscais. No entanto, quando os aspectos éticos, sociais ou políticos do problema assumem um papel central, uma gama muito maior de participantes pode estar envolvida, como ocorre quando o desemprego é definido como resultado da distribuição desigual de renda, riqueza e oportunidades.

Enquadramento e definição de agenda

Existem várias maneiras de enquadrar uma política pública específica em um dado contexto, e a forma como os problemas são definidos e (re)enquadrados determina como eles serão tratados em atividades de políticas públicas subsequentes. Por exemplo, se o problema da baixa taxa de matrícula escolar para meninas em muitos países for definido apenas como um problema de educação, o assunto pode não receber a devida atenção de um governo. Mas, se a questão for enquadrada como um problema de desenvolvimento, que afeta a saúde de uma população, a habitação, a produtividade do trabalho, o crescimento econômico e a pobreza, ela pode receber uma reação bem diferente e uma prioridade maior, motivando mais rapidamente o investimento público em educação feminina. Gestores públicos podem incentivar o enquadramento de problemas de maneiras que ampliem o apoio do eleitorado na sua priorização e, por fim, resolução. Atividades patrocinadas pelo governo, tais como campanhas de educação e informação, por exemplo, podem afetar os tipos de questões percebidas pelo público como problemas e como eles são percebidos.

Ambos os atores, estatais e não estatais, tentam construir “monopólios de políticas públicas” que controlam a definição e a imagem de um problema. No entanto, atores estatais podem perder o controle da agenda quando as análises contextuais são pobres ou não são realizadas, permitindo que outros atores estatais e sociais consigam apoio para a sua própria indicação e enquadramento de questões. Esse foi o caso, por exemplo, da questão do envolvimento dos EUA na guerra do Oriente Médio em 2006,

que foi enquadrada pela mídia norte-americana não como “forma de alcançar a vitória”, mas como “forma de reduzir perdas”; não como “se” retirar ou não as tropas, mas “quando”. Uma crise súbita pode impingir um problema à agenda pública e ajudar a desfazer um “monopólio” de imagem existente, permitindo a competição entre diferentes pontos de vista sobre os problemas de políticas e soluções nos discursos públicos e governamentais.

Janelas das políticas públicas e definição de agenda

O tempo é crítico na definição de agenda. O conceito de uma “janela de políticas públicas” ou “abertura de oportunidade”, através da qual uma questão pode ser colocada em uma agenda do governo, mostra que o processo de definição de agenda às vezes é governado por acontecimentos fortuitos, que podem forçar a inserção de problemas. Isso pode acontecer, por exemplo, quando um avião de passageiros quebra e força mudanças nas práticas de segurança, ou quando uma eleição produz uma mudança inesperada dos principais tomadores de decisão e traz para a agenda um novo conjunto de questões de políticas associadas ao vencedor.

Existem potencialmente quatro tipos de janelas de políticas públicas. Os gestores públicos precisam estar cientes dessas diferentes oportunidades de entrada na agenda e estar preparados para aproveitá-las quando elas ocorrerem:

- *janelas rotineiras*: em que eventos processuais rotineiros, tais como ciclos orçamentários, ditam aberturas de janelas;
- *janelas discricionárias*: em que o comportamento político individual por parte dos tomadores de decisão determina aberturas de janelas;
- *janelas aleatórias*: quando acontecimentos imprevistos, como desastres ou escândalos, abrem janelas;
- *janelas induzidas*: em que questões relacionadas são atraídas para as janelas já abertas em outros setores ou áreas de problemas, tal como quando surgem questões de segurança ferroviária devido ao aumento da atenção dada à companhia aérea, ou questões de segurança automobilística devido a alguma crise ou acidente.

A fim de que estejam prontos para aproveitar as oportunidades apresentadas e desenvolver opções consistentes com seus objetivos, os gestores públicos devem ter a capacidade de identificar e agir de acordo com as circunstâncias específicas presentes, ou que possam vir a ocorrer, em suas áreas de interesse. Na verdade, a maioria das janelas de políticas públicas se abrem de forma bem previsível. Por exemplo, a legislação aparece para a renovação conforme o programado, criando oportunidades para mudar, expandir ou abolir certos programas.

No entanto, independentemente da sua origem, as janelas abertas são escassas e muitas vezes de curta duração. Oportunidades vêm, mas também passam. Janelas não permanecem abertas por muito tempo. Se uma chance é perdida, pode-se esperar pela outra, às vezes por um longo período de tempo. Por isso, as estratégias de controle de agenda que os gestores públicos empregam devem incluir a habilidade de preparar-se para os diferentes tipos de janelas que podem se abrir, apesar da usual falta de capacidade analítica para prever e preparar-se para elas.

Desafios na definição de agenda

A definição de agenda é muitas vezes considerada a fase mais crítica no processo de políticas públicas, uma vez que sem ela não haveria política pública para se discutir; mas é também, provavelmente, a fase menos bem compreendida de todas do processo. É fundamental entender que nem todos os problemas públicos são reconhecidos como problemas pelos governos, e, por causa de suas limitações de recursos e de tempo, há somente um número limitado de problemas públicos na agenda que os governos podem abordar em um dado momento.

Isso significa que há uma boa chance de um problema público priorizado na agenda não corresponder à sua importância relativa na agenda do governo. Na verdade, o processo pelo qual os diferentes problemas que disputam a atenção dos formuladores de políticas públicas são selecionados e definidos é altamente complexo, somando-se aos desafios enfrentados pelos gestores públicos na direção ou no controle das agendas de políticas.

São inúmeros os desafios que os gestores públicos enfrentam na definição de agenda, e apenas alguns dos mais expressivos são observados aqui.

Primeiro, a agenda de políticas públicas é frequentemente dominada por demandas de respostas a crises, mas, devido à pressão e ao curto prazo associados a elas, os governos são em vários momentos obrigados a tomar algum curso de ação facilmente disponível, o que pode aumentar os riscos de tomar más decisões, que levam a maus resultados. Infelizmente, esse padrão de agendas orientadas pela crise é muito difícil de ser evitado e requer um alto nível de habilidade em políticas por parte dos administradores, bem como uma grande dose de autonomia com relação às pressões públicas por uma ação rápida. Tais fatores são geralmente bem escassos em muitos governos.

Um segundo fenômeno estreitamente relacionado revela que, até que uma crise irrompa, um problema público pode ter dificuldade de ser colocado nas agendas. No entanto, em várias ocasiões, os custos de lidar com uma crise são muito mais elevados do que seriam caso medidas preventivas tivessem sido tomadas para evitar a sua ocorrência. Um bom exemplo disso pode ser visto na incapacidade de muitos países africanos de lidar com o HIV/Aids, por meio de programas preventivos, até que a doença já tivesse se espalhado, devastando suas populações.

Em terceiro lugar, a definição de agenda é, por vezes, utilizada como um meio de os políticos encherem a boca para falar sobre os problemas de políticas públicas a fim de marcar pontos, em vez de se esforçar de fato para resolver os problemas. Esse é o caso em muitos países com o fenômeno da falta de moradia, por exemplo. Os políticos em geral afirmam ser uma grande preocupação, mas continuam a deixar de desenvolver planos ou processos realistas para lidar com esse problema.

Em quarto, os governos tendem a definir os problemas de uma forma que os absolve da responsabilidade de causá-los ou agravá-los, e/ou de uma forma cuja resolução envolva o mínimo de esforço de sua parte. Embora isso possa beneficiar o governo, acaba desviando os esforços das políticas públicas e, por fim, o problema permanece não solucionado. A tendência conhecida que muitos governos têm de

“culpar a vítima” em várias circunstâncias penais ou de saúde, por exemplo, permite que eles evitem a responsabilidade pela melhoria da segurança física ou social.

Em quinto, a “superlotação” é um problema persistente na definição de agenda. Em sua raiz, encontra-se a relutância de muitos políticos em dizer “não” para a inclusão de problemas de grupos específicos na agenda dos governos, por causa da pressão de seu eleitorado e de grupos de interesses especiais. O resultado é a inclusão de muitos problemas na agenda, quando não há nem recursos, nem tempo para abordá-los de forma eficaz, o que, por sua vez, fraciona os recursos limitados, que poderiam ter sido usados para abordar uma agenda menor de forma mais eficaz.

E, finalmente, a definição de agenda pode ser apoderada pela mídia e/ou grupos de interesses especiais, com pouca preocupação pelo governo em geral, pelas prioridades sociais ou pelas conexões de problemas específicos com outros. Por exemplo, em muitos países, nas últimas décadas, as empresas têm sido particularmente adeptas da definição dos problemas de política social como questões que precisam ser consideradas em conjunto com a necessidade de atrair investimento estrangeiro, promovendo assim soluções de mercado e afetando a forma como os serviços básicos, como água e transporte, são entregues à população, independentemente de como esses serviços podem ser mais bem entregues em circunstâncias particulares.

Independentemente de como ocorre, o mau enquadramento dos problemas públicos muitas vezes leva à persistência de “soluções” ineficazes e/ou inúteis para eles. E, se os governos priorizarem as questões erradas, as chances de desenvolver boas políticas públicas podem ser perdidas desde o início, apesar dos esforços que possam ser empregados em etapas subsequentes do processo.

Estratégias para gestores públicos na definição de agenda

Os gestores públicos estão em uma boa posição para lidar com todos os desafios acima mencionados. Primeiro, devido ao seu

estatuto profissional de servidor público de carreira, os gestores públicos são capazes de causar impactos substanciais na *sustentação* da atenção ou na intensidade dela, em questões de políticas públicas específicas durante um longo período de tempo. Segundo, devido à sua experiência e conhecimento, os gestores públicos podem estar em uma boa posição para identificar mudanças nas necessidades sociais, no ambiente de políticas. Eles também podem servir como um *medidor de realidade* (ou verificador de fatos), tanto para as ideias de políticas que venham de cima, como para as questões trazidas pelos atores sociais, fazendo uma “triagem” delas em termos de custo e viabilidade. Terceiro, o seu controle sobre o acesso à informação, no que diz respeito aos resultados das políticas e programas existentes, fornece aos gestores públicos um canal exclusivo para moldar as prioridades das políticas públicas. E, finalmente, como atores de destaque no processo de políticas, os gestores públicos podem garantir que os vários canais pelos quais as questões de políticas chegam às agendas, tanto internos quanto externos ao governo, coexistam e se complementem.

Por outro lado, os gestores públicos também enfrentam obstáculos que entram o seu papel na definição de agenda. Primeiro, pode faltar-lhes legitimidade na definição de agenda, se o seu papel é definido de forma muito restrita (como apenas implementação). Segundo, eles podem ter pouca margem para manobra se houver um controle apertado sobre os seus orçamentos, informações e atividades. Terceiro, a maioria dos gestores públicos não tem as habilidades de comunicação, persuasão e negociação essenciais para o envolvimento efetivo com os políticos e o público na definição de agenda. Quarto, eles podem ocupar uma posição marginal dentro de uma comunidade de política pública e experimentar dificuldades para confrontar problemas complexos, ao trabalhar através de fronteiras organizacionais ou setoriais. Por fim, eles podem não ter a capacidade analítica – habilidades, recursos e informações necessárias – exigida para o diagnóstico preciso dos problemas de políticas públicas.

Aproveitando a sua posição e recursos para moldar a definição da questão

Há muitas maneiras de definir (enquadrar) um problema de política pública, e, de fato, a *forma* como o problema é definido geralmente irá moldar o que será feito com relação a ele. Gestores públicos podem utilizar sua experiência e conhecimento para mapear seu ambiente, avaliar as implicações das diferentes interpretações de atores e canalizar os seus esforços no sentido de assegurar que as interpretações mais viáveis prevaleçam. As causas de um problema expressas pelo povo, pela mídia ou por políticos podem ser muito diferentes de suas causas reais: gestores públicos podem utilizar dados e modelos teóricos (como a análise de falhas de mercado e falhas de governo, por exemplo) para orientar a busca por uma definição de problema razoável, empiricamente válida ou “baseada em evidências”.

Embora os governos geralmente tentem controlar a agenda formal de políticas públicas, o fato de que ela está inextricavelmente ligada a uma maior agenda social de problemas percebidos significa que é mais fácil para um governo perder o controle de sua própria agenda e encontrar-se reagindo a um conjunto de preocupações e questões quase aleatórias levantado pela população. Isso deve ser evitado, porque é necessário que haja um sequenciamento cuidadoso de problemas e soluções, a fim de desenvolver uma criação de políticas públicas integrada e eficaz. Atores governamentais são capazes de desempenhar um papel importante em referir, atribuir responsabilidade, contestar e enquadrar uma questão, seja informalmente, pelos seus contatos com atores sociais, ou formalmente, pela sua influência sobre a mídia, usinas de ideias ou meios acadêmicos. Dessa forma, eles podem influenciar a direção da criação de políticas na fase de definição de agenda, indicando e enquadrando uma questão de modo a promover, autenticar ou legitimar as contestações e responsabilizações de conjuntos específicos de atores políticos.

Em muitos casos de início externo, por exemplo, os gestores públicos, dentro do governo, podem sentir que têm pouco controle sobre as questões que eles abordam, porque os problemas são definidos fora

do governo. Mas isso não significa que os gestores públicos não podem influenciar a definição de um problema ou os tipos de soluções propostas – só que eles não podem ser capazes de controlar o tempo de surgimento de um problema. No entanto, para ter sucesso, os iniciadores externos devem ter os recursos políticos e as habilidades necessárias para dar a volta em seus oponentes ou defensores de outras questões e ações. E isso fornece uma oportunidade para que os gestores públicos influenciem o seu comportamento.

No caso do início impulsionado pela sociedade, os atores sociais precisam ser capazes de acessar as informações mais relevantes. Gestores públicos podem facilitar a articulação de questões e interesses de alguns iniciadores, por exemplo, fornecendo informações sobre questões importantes ou processos governamentais que possam ajudar os iniciadores de políticas públicas externos através das rotas complexas até a agenda oficial do governo. Eles também podem ajudar a garantir esse acesso por meio da organização ou institucionalização de consultas das partes interessadas e outras formas participativas de criação de políticas. Os gestores podem trabalhar para envolver tanto os atores que estão intimamente envolvidos nas propostas de políticas ou projetos (internos) quanto aqueles propensos a se envolver em algum momento no futuro (externos).

Tais processos consultivos geralmente incluem mecanismos tanto de curto quanto de longo prazo, para o fornecimento de recomendações ao governo sobre problemas de políticas públicas. Comitês consultivos, comissões, grupos de trabalho e mesas-redondas, por exemplo, são todas formas de órgãos designados pelo governo para o desenvolvimento de definições de problemas aceitáveis tanto para os atores sociais quanto estatais, que terão assim uma melhor chance de negociar com êxito as fases restantes do processo de políticas. A designação de membros do público para esses e outros órgãos institucionais é, por si só, um meio de aumentar a representação dos interesses não organizados do público, tanto na fase de definição da agenda quanto durante todo o processo de políticas.

No início *interno*, gestores públicos desfrutam de mais flexibilidade na definição e redefinição de problemas de políticas públicas, bem como na busca de soluções, do que no caso da iniciação *exterior*, e eles também são mais capazes de controlar o tempo de surgimento de um problema, bem como as maneiras pelas quais ele se desenvolve em procedimentos oficiais de criação de políticas. Isso ajuda muito a sua capacidade de integrar as demandas e interesses em pacotes de políticas públicas integradas.

Em alguns casos, por exemplo, pode haver um amplo debate dentro do governo sobre uma questão, como a mitigação das mudanças climáticas, mas o povo pode muito bem não ter conhecimento da política e de seu desenvolvimento até o anúncio formal. A política pública pode ser especificada em alguns detalhes ou pode indicar apenas princípios gerais cuja especificação será trabalhada posteriormente. Embora alguns gestores públicos possam sentir que um processo sigiloso evitaria longos atrasos, pode ser desejável uma maior transparência a fim de aumentar o apoio à nova política pública, já que a implementação bem-sucedida depende frequentemente de uma reação favorável do público. Esse é bem o caso das soluções que possam exigir uma mudança tanto de atitude quanto organizacional por parte dos membros do público. Nesses casos, os gestores públicos podem garantir que os líderes do governo realizem reuniões e participem de campanhas de relações públicas destinadas a mobilizar o apoio público para suas decisões. A reforma do sistema previdenciário para os empregados do setor público na França ou a alteração dos subsídios pagos aos agricultores gregos ou poloneses, por exemplo, podem ser iniciadas dentro do governo, mas não conseguirão avançar sem os esforços de mobilização adequados.

Gerenciando a entrada na agenda estrategicamente

Como discutido acima, os gestores públicos devem ser capazes de identificar e gerenciar os diferentes tipos de janelas que levam à entrada na agenda.

Janelas rotineiras, por exemplo, são muito importantes e são a oportunidade mais comum de levantar uma questão de política pública

relevante. Todo sistema político e administrativo tem seus próprios ciclos anuais e ritmo – por exemplo, a mensagem presidencial^{NT} ou a apresentação legislativa anual ou semestral de estimativas orçamentárias –, que atuam como oportunidades para a consideração de novas iniciativas de políticas e para a (re)avaliação das que já estão em curso. Gerentes astutos devem tomar conhecimento desses ciclos, de prazos internos relacionados e planejar com antecedência para garantir que os seus problemas sejam promovidos nessas oportunidades.

A maioria das janelas “discricionárias” também não são aleatórias e podem ser gerenciadas, mesmo que nem sempre previstas. Ou seja, embora assuntos “aleatórios” por vezes possam chegar à agenda como resultado de um problema urgente ou “evento em foco”, como um escândalo ou uma crise de emergência, tais eventos e problemas quase sempre precisam de acompanhamento ou da elaboração de potenciais soluções de políticas públicas, que os gestores públicos podem oferecer. Crises, desastres e outros eventos em foco muito raramente levam um assunto para o destaque na agenda por si sós. Eles precisam estar acompanhados por apoio político e uma solução disponível, e geralmente têm êxito somente quando reforçam alguma percepção preexistente de um problema. Gerentes astutos, mais uma vez, estarão preparados para essas oportunidades por meio do planejamento com vistas ao futuro, tendo preparado alternativas prontas para ser reveladas quando uma crise ou oportunidade discricionária surgir.

Embora os gestores públicos possam sentir que eles podem criar suas próprias janelas, esse raramente é o caso. Às vezes, agendas formais do governo podem ficar apertadas a ponto de transbordar por extensas responsabilidades orçamentárias e de organização, por revisões fundamentais das políticas públicas estabelecidas e por problemas urgentes de várias crises. Durante esses períodos, os governos se empenham principalmente em reagir às demandas das forças políticas de fora e são

^{NT} Optou-se por traduzir os termos *Speeches from the Throne (Reino Unido)* e *State of The Union (Estados Unidos)* por mensagem presidencial.

capazes de exercer pouca escolha no estabelecimento de suas próprias agendas. Muito tempo e esforço podem ser desperdiçados pelos gestores públicos na tentativa de promover a abertura de uma janela de políticas, quando teria sido um melhor conselho esperar pela abertura de uma janela institucional ou uma janela de crise, que eles poderiam aproveitar.

O grau em que os procedimentos institucionais permitem, promovem ou impedem a ocorrência de atividades políticas empreendidas pelos gestores públicos é um fator significativo na determinação da propensão para janelas previsíveis e imprevisíveis ocorrerem. Onde a alocação de tempo nas instituições legislativas, por exemplo, permanece em grande parte nas mãos do governo – como em sistemas parlamentares –, as oportunidades de uma definição de agenda discricionária são altamente restritas. Onde a alocação de tempo é um pouco mais flexível – como em países com sistemas políticos presidenciais –, as oportunidades de iniciativas de políticas públicas individuais são muito maiores. Gestores públicos devem estar cientes dessas diferenças em regimes políticos e de suas consequências para saber o momento adequado (*timing*) de iniciativas de agenda, e planejar as suas atividades em conformidade.

Formando alianças estratégicas com atores não estatais

Os gestores públicos podem estabelecer alianças estratégicas com atores não estatais por meio de consultas regulares com os principais *stakeholders*, a fim de aprimorar sua eficácia na definição de agenda. Consultas reforçam a sua legitimidade e, portanto, a eficácia. Consultas aos *stakeholders* podem ser organizadas de modo a facilitar a articulação e agregação de queixas públicas.

Muitas vezes, é necessária a cooperação entre os diferentes iniciadores de políticas públicas de fora do governo, para que uma questão avance com sucesso para a agenda governamental e mais além. Se essa cooperação não for iminente, ou se os objetivos do governo e dos grupos sociais forem muito difusos, o governo pode ter que neutra-

lizar ou cooptar certos grupos, a fim de avançar com o que ele acredita ser um item importante da agenda. Se a cooperação não parece acontecer, conseguir o apoio necessário para a ação do governo pode exigir uma maior gama de esforços por parte dele, tais como campanhas públicas de informação ou de educação, ou a concessão de subsídios e outros tipos de incentivos. Embora os méritos de tais ações possam se mostrar benéficos ao educar o público e estimular o apoio às ações governamentais, isso também pode diminuir drasticamente a velocidade da criação de políticas públicas e proporcionar resultados bastante incertos. Isso pode, por exemplo, permitir que outros grupos se mobilizem para defender concepções e soluções alternativas de problemas de políticas, ou exijam a remoção de um item da agenda do governo. Gestores públicos são, portanto, bem aconselhados a “sair na frente” de um problema e facilitar a convergência de pontos de vista entre os diferentes grupos sociais, em vez de tentar reativamente “dividir e conquistar” a sua oposição, uma vez que essa já está ativa.

Na maioria das economias de mercado, os gestores públicos também precisam reconhecer que as indústrias e empresas costumam ter influências exclusivas sobre a definição de agenda. Como tal, uma atenção especial deve ser dada a esses atores e seus interesses. No entanto, gestores públicos em setores industriais e de negócios também devem se aproximar de outros grupos e atores, como associações de consumidores e grupos ambientalistas, ao procurar orientar o processo de definição de agenda para a integração. Organizações do terceiro setor também podem ser mobilizadas, por exemplo, pela extensão de financiamento a elas para a prestação de serviços ou para fins de monitoramento de políticas públicas. Tais fundos aumentam seus recursos organizacionais, que também podem ser aplicados na referência, contestação, responsabilização e no enquadramento das atividades de definição de agenda.

Incentivar a participação do público é um método fundamental de definição da agenda liderada pelo Estado, que pode provocar a mobilização, estimular o início externo ou criar apoio e legitimar um processo de início interno. Tais processos podem variar desde audiências públicas relativamente passivas e pesquisas de opinião (que requerem

apenas uma resposta sobre uma pesquisa política), até a presença dos representantes de partidos políticos, grupos de interesse ou outras pessoas em audiências formais.

Como mencionado acima, uma técnica-chave disponível para os gestores públicos que buscam controlar o processo de definição da agenda é a criação de órgãos consultivos de vários tipos, como conselhos, comissões e outros fóruns. Esses órgãos podem fornecer um meio institucionalizado de envolver atores não governamentais nos processos de definição de agenda e um mecanismo para o desenvolvimento de definições de problemas que sejam aceitáveis para os atores sociais e estatais, e que, portanto, forneçam chances de negociar com êxito as etapas restantes do processo de políticas públicas.

Sem tais esforços, os gestores públicos podem encontrar-se reagindo relutantemente a um conjunto quase aleatório de interesses e questões díspares e ocasionais levantado por vários membros do público. No entanto, eles não devem apenas deixar a definição de agenda para atores sociais, porque eles têm uma clara responsabilidade de governar e prover liderança em questões públicas.

Conclusão

A política pública começa quando a agenda é definida. A menos que um problema entre para a agenda do governo, nada será feito a respeito dele. Por qual modo uma questão passa a ser vista como um problema envolve processos sociais e políticos complexos, bem como circunstâncias mutáveis, tais como o surgimento de uma crise, e os complicados papéis dos gestores públicos na definição de agenda. Se não querem ser esmagados por esses fatores, os gestores públicos precisam de uma base sólida de conhecimento, forte capacidade analítica e uma estratégia bem elaborada, mas flexível. Este capítulo ofereceu alguns indicadores nesse sentido.

No entanto, a inclusão de um problema na agenda de políticas públicas do governo é apenas um começo. O problema precisa passar por mais duas etapas – a de formulação de políticas e a de tomada de decisão – antes de o governo realmente começar a fazer algo de concreto sobre a questão. Passamos agora para a formulação de políticas públicas.

Leitura complementar

- ANDERSON, George. The New Focus on the Policy Capacity of the Federal Government. *Canadian Public Administration*, v. 39, nº 4, p. 469-488, 1996.
- BAKVIS, H. Advising the Executive: Think Tanks, Consultants, Political Staff and Kitchen Cabinets. In: WELLER, P.; BAKVIS, H; and RHODES, R. A. W. (Eds.). *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*. New York: St. Martin's Press, p. 84-125, 1997.
- BAUMGARTNER, F. R. and JONES, B. D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *Journal of Politics* v. 53, nº 4, p. 1044-74, 1991.
- BINDERKRANTZ, A. Interest Group Strategies: Navigating between Privileged Access and Strategies of Pressure. *Political Studies*, v. 53, p. 694-715, 2005.
- BIRKLAND, T. A. The World Changed Today': Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks. *Review of Policy Research* v. 21, nº 2, p. 179-200, 2004.
- _____. Focusing Events, Mobilization, and Agenda-Setting. *Journal of Public Policy* v. 18, nº 1, p. 53-74, 1998.
- COBB, R. W. and ELDER, C. D.. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston, MA: Allyn & Bacon, 1972.
- COBB, R.; ROSS, J. K.; and ROSS, M. H.. Agenda Building as a Comparative Political Process. *American Political Science Review* v. 70, nº 1, p. 126-38, 1976.
- COBB, R. W. and ROSS, M. H. (Eds.). *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack and Redefinition*. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1997.
- COLEBATCH, H. K. and RADIN, B. A. Mapping the Work of Policy. In: COLEBATCH, H. K. (Ed.). *The Work of Policy: An International Survey*. New York: Rowman & Littlefield, p. 217-26, 2006.
- DERY, D. Agenda-Setting and Problem Definition. *Policy Studies* v. 21, nº 1, p. 37-47, 2000.
- DION, L. The Politics of Consultation. *Government and Opposition*, v. 8, nº 3, p. 332-53, 1973.
- ERBRING, L. and GOLDENBERG, E. N. Front Page News and Real World Cues: A New Look at Agenda-Setting by the Media. *American Journal of Political Science*, v. 24, nº 1, p. 16-49, 1980.
- FELSTINER, W. L. F.; ABELAND, R. L.; and SARAT, A. The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming. *Law and Society Review*, v. 15, nº 3-4, p. 631-54, 1980.
- FISCHER, F. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- HAMMOND, T. H. Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics. *American Journal of Political Science*, v. 30, nº 2, p. 379-420, 1986.
- HANSFORD, T. G. Lobbying Strategies, Venue Selection, and Organized Interest Involvement at the U. S. Supreme Court. *American Politics Research*, v. 32, nº 2, p. 170-97, 2004.
- HOWLETT, M. Predictable and Unpredictable Policy Windows: Issue, Institutional and Exogenous Correlates of Canadian Federal Agenda-Setting. *Canadian Journal of Political Science*, v. 31, nº 3, p. 495-524, 1998.
- JONES, B. D. *Re-Conceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice and Public Policy*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1994.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, MA: Little Brown & Company, 1984.

MONTPETIT, E. Public Consultations in Policy Network Environments. *Canadian Public Policy*, v. 29, nº 1, p. 95-110, 2003.

PAINTER, M. and PIERRE, J. *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan, 2005.

PETERS, B. G. *The Policy Capacity of Government*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1996.

PIERRE, J. Public Consultation and Citizen Participation: Dilemmas of Policy Advice. In: PETERS, B. G. and SAVOIE, D. J. (Eds.). *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal, QC, Canada: McGill-Queen's Press, 1998. p. 137-63.

PRITCHARD, D. *The News Media and Public Policy Agendas. Public Opinion, the Press, and Public Policy* In: KENNAMER, J. D. (Ed.). Westport, CT: Praeger, p. 103-12, 1992.

ROCHFORD, D. A. and COBB, R. W. (1993). Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice. *Policy Studies Journal*, v. 21, nº 1, p. 56-71, 1993.

ROCHFORD, D. A. and COBB, R. W. *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1994.

SMITH, T. B. Advisory Committees in the Public Policy Process. *International Review of Administrative Sciences*, v. 43, nº 2, p. 153-66, 1977.

STONE, D. A. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, v. 104, nº 2, p. 281-300, 1989.

3. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O comprometimento dos governos com a resolução dos problemas de políticas públicas predominantes que muitos países enfrentam, como a corrupção, a degradação ambiental e a pobreza, muitas vezes é admiravelmente forte. No entanto, a conversão de tal compromisso em conquistas mensuráveis requer o desenvolvimento de um conjunto de opções de políticas que possam atender a três condições ao mesmo tempo: elas devem ser politicamente aceitáveis, administrativamente viáveis e tecnicamente sólidas. Infelizmente, a persistência (ou agravamento) de problemas em muitos países sugere que a capacidade dos processos de políticas públicas existentes para gerar tais opções não é dada como certa. Muito frequentemente, os formuladores de políticas são pressionados a escolher entre três opções desagradáveis: opções de políticas que sofrem de deficiências perceptíveis, opções de políticas apenas marginalmente diferentes das já existentes e a não realização de qualquer ação.

Este capítulo fornece uma visão geral dos desafios que os gestores públicos enfrentam na geração de melhores opções de políticas públicas. Ele aborda os papéis que eles desempenham durante a formulação, as limitações que enfrentam e as estratégias que podem ser adotadas para melhorar a sua eficácia. Primeiro, definiremos as características essenciais e os imperativos da formulação de políticas. Em seguida, discutiremos por que e de que forma os gestores públicos precisam participar efetivamente nessa atividade. As duas últimas seções abordam os obstáculos para a formulação de políticas coerentes e como eles podem ser superados por meio de esforços combinados por parte dos gestores públicos.

Os princípios básicos da formulação de políticas públicas

O que é a formulação de políticas públicas?

A formulação de políticas públicas se refere ao processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis para resolver problemas. Nessa fase do processo, uma gama de potenciais escolhas de políticas é identificada e uma avaliação preliminar da sua viabilidade é oferecida.

É fundamental ressaltar que a formulação de políticas públicas, como conceituada aqui, é diferente do que é descrito em representações mais lineares do processo de políticas, que tendem a restringir as atividades de formulação àquelas que começam apenas depois de um problema de política pública ter entrado em uma agenda formal e terminam após a identificação de uma série de opções. A formulação de políticas, como usamos o termo aqui, se estende por todo o processo da política pública. Assim, a busca por novas opções de políticas pode preceder o início de um problema de política pública na definição de agenda e pode estender-se para além do ponto em que uma decisão é tomada e implementada, até a avaliação dos possíveis meios existentes e futuros de resolver problemas públicos.

É precisamente nesse contexto global que se pode esperar que os gestores públicos causem maior impacto sobre a geração de opções de políticas públicas. Sua presença na maioria das etapas do processo lhes proporciona muitas oportunidades para integrar a busca e seleção de opções de políticas a outras fases do processo de criação de políticas. Sua longevidade em seus postos de trabalho pode ajudar a garantir que a busca por melhorias, por meio da criação, adoção e difusão de novas opções de políticas, seja sustentada e de natureza cumulativa.

Atores na formulação de políticas públicas

Exatamente quem está envolvido na formulação de políticas públicas, em qualquer circunstância do processo de criação de política, depende da natureza do sistema político geral, bem como das características concretas da política pública em questão. No entanto, é possível oferecer algumas generalizações.

A formulação de políticas públicas frequentemente transmite a imagem de alguma atividade de alto nível realizada por um pequeno grupo de dirigentes (nomeados e eleitos); e há certa verdade nessa caracterização. Os dirigentes políticos (ministros de gabinete em sistemas parlamentares e secretários de departamentos ou ministros em sistemas presidencialistas) geralmente são as figuras mais proeminentes e publicamente visíveis envolvidas na formulação de políticas, especialmente em questões de alto destaque. Seu envolvimento assume diferentes formas, por exemplo, liderando os principais órgãos governamentais ou participando de comissões presidenciais, grupos de trabalho e comitês interinstitucionais de alto nível. Embora suas posições tipicamente obriguem que eles tenham uma visão mais holística das opções de políticas do que os administradores, na prática, os dirigentes políticos são geralmente restritos com relação aos tipos de soluções que podem considerar devido a imperativos políticos (tais como perspectivas de reeleição de um governo ou ordens políticas e ideológicas existentes).

Os legisladores também estão frequentemente envolvidos na formulação de políticas públicas, seja pelo desenvolvimento de uma nova legislação ou, mais comumente, pela realização de estudos e revisões de legislação. Enquanto coletivamente eles são restringidos pela expectativa de que eles representem as preferências de seu eleitorado e do público, individualmente eles também são restringidos pelas posições políticas do seu partido e suas próprias ambições políticas pessoais.

No entanto, os principais órgãos governamentais do setor de políticas públicas em questão são geralmente os principais atores na formulação de políticas. A maioria das opções de políticas disponíveis para se aplicar a um problema são desenvolvidas primeiramente em órgãos governamentais, que normalmente possuem um considerável acúmulo de conhecimento e experiência em uma área específica de políticas. Embora sua vasta experiência seja um trunfo, a mesma experiência também é, por vezes, um obstáculo ao “pensar fora da caixa” e à formulação de novas opções criativas para lidar com os problemas existentes ou novos. Os agentes do governo também podem ter dificuldade em adotar uma visão holística que transcenda suas tarefas rotineiras, as

tarefas do órgão em que trabalham e as ferramentas de políticas existentes, e podem não ser entusiastas com relação a alternativas de políticas que envolvam mudanças significativas no *status quo*.

Embora bastante atenção seja dada ao papel de dirigentes, geralmente em órgãos centrais ou anexados aos escritórios dos ministros, ao propor alternativas de políticas públicas, gerentes de nível intermediário também desempenham um papel muitas vezes menos explícito, mas igualmente vital no processo, ainda que de apoio aos seus superiores. Eles precisam levar a sério essa responsabilidade por uma variedade de razões.

Em primeiro lugar, gestores públicos são frequentemente confrontados com a tarefa de implementar políticas públicas cuja viabilidade operacional e a capacidade do órgão responsável não foram suficientemente consideradas na fase de formulação. Eles podem tornar tanto a sua própria tarefa quanto a de seu órgão – de posterior implementação – mais fácil e eficaz, garantindo que a formulação de políticas seja conduzida da forma mais completa possível. Não menos importante, eles podem ser responsabilizados se as políticas forem mais tarde consideradas mal projetadas ou ineficazes.

A formulação de políticas públicas também oferece oportunidades de que os gestores públicos representem os interesses de indivíduos e grupos sem voz, ou com pouca voz, no processo de políticas. E, em um nível pessoal, ela oferece ao gestor público uma excelente oportunidade para aprimorar suas habilidades e para ser notado por seus superiores, algo que pode ser útil para as suas perspectivas de carreira em longo prazo. Portanto, a formulação de políticas oferece aos gestores uma das suas melhores chances de moldar os contornos e conteúdo das políticas; caso contrário, eles estarão envolvidos, em grande parte, na implementação e avaliação de políticas idealizadas por outros.

Fora do governo, há também um grande número de atores que podem e devem propor e analisar opções de políticas públicas. Grupos de interesse, por exemplo, são contribuintes vitais para a formulação de políticas em muitos países. Esses grupos variam de associações profissionais a grupos da sociedade civil, muitas vezes intimamente identificados com questões de políticas específicas. No entanto, o seu papel

no processo de formulação de políticas é, na maior parte, indireto – embora não menos importante –, porque os governos geralmente não aceitam ser vistos como aprisionados pelos “interesses especiais”. Usinas de ideias e universidades também são uma fonte cada vez mais fundamental de novas escolhas de políticas. Nos últimos anos, o ensino de política pública em universidades também tem crescido muito, acompanhado por um rápido aumento no volume de pesquisas publicadas, o que proporciona uma boa quantidade de dados valiosos e evidências sobre o que funciona, e por que (ou por que não) funciona, em muitos países e circunstâncias diferentes. Estudiosos de políticas tendem, pelo menos manifestamente, a ser práticos em sua orientação e se esforçam para oferecer soluções viáveis aos problemas. Essa orientação prática é ainda mais vital para usinas de ideias. De fato, seu principal objetivo é oferecer análises de fácil compreensão dos problemas públicos e soluções para eles. As análises e soluções que elas oferecem, que, por vezes, serão explicitamente partidárias, formam um rico conjunto de ideias de políticas a que os formuladores podem recorrer para chegar a uma gama de possíveis soluções para os problemas de políticas existentes e futuros.

Como vimos, esses atores, bem como outros com conhecimento sobre a política pública em questão ou que têm um interesse material nela, reúnem-se em comunidades que servem para definir, consolidar e apoiar certas opções de políticas em determinados setores e áreas problemáticas. A natureza das comunidades de política pública faz uma grande diferença nos tipos de opções de políticas que são considerados. Algumas opções são abertas a novos atores e ideias, enquanto outras não, como mostra a Tabela 3.2.

Tipos de opções de políticas públicas

Uma maneira útil de pensar sobre a natureza das opções desenvolvidas na fase de formulação de políticas públicas é em termos de até que ponto as alternativas propostas se afastam do *status quo*. Tais alternativas de políticas podem ser classificadas em dois tipos, com base nesse critério: alternativas incrementais e fundamentais. *Alternativas incrementais*, como o nome sugere, são opções de políticas marginalmente diferentes do *status*

quo, enquanto *alternativas fundamentais* representam uma mudança significativa do *status quo* em termos das ideias que elas incorporam, dos interesses a que servem e dos instrumentos de políticas que propõem.

Formuladores de políticas públicas têm uma forte tendência a buscar por alternativas incrementais na formulação de políticas. Isso acontece por várias razões. Primeiro, revisões fundamentais requerem múltiplas mudanças nas políticas existentes, e informações sobre o provável impacto de tais mudanças são mais difíceis de obter. Como resultado, essas alternativas têm mais chances de ser deixadas de lado, pela alegação de que elas “não são comprovadas” ou de que não se têm evidências de sua eficácia. Segundo, as alternativas fundamentais envolvem um risco mais elevado para muitos formuladores de políticas por causa de suas maiores incertezas de um modo geral e, como resultado, do maior grau de risco que elas implicam para os orçamentos, a sociedade, reputações políticas e administrativas, e as perspectivas de emprego, se algo ocorrer de forma terrivelmente errada. Terceiro, alternativas incrementais consomem menos recursos, porque acordos financeiros, de pessoal e organizacionais muitas vezes já estão instituídos e só precisam ser marginalmente “ajustados” para implementar as alterações propostas. Finalmente, as características de organizações grandes e complexas – a fragmentação, a inércia, a burocracia e metas conflitantes – tendem a ser fortemente inclinadas para a preservação do *status quo*.

Esse viés em direção a alternativas incrementais tem implicações significativas para a criação de políticas públicas, na medida em que impede ou inibe a consideração de novas soluções para os problemas, mesmo quando há necessidade urgente de um novo curso de ação. Em áreas de preocupação contemporâneas, tais como energia e alterações climáticas, por exemplo, mudanças substanciais e dramáticas podem ser necessárias para reverter as tendências atuais, exigindo que os formuladores de políticas olhem para novas direções, em vez de reformular as práticas existentes. Mas isso é muito difícil de conseguir.

Instrumentos de políticas públicas

Quando os formuladores estão a explorar opções de políticas públicas, eles devem considerar não apenas o que fazer, mas também

como fazer. Assim, durante a formulação de uma política pública para resolver o congestionamento de tráfego, por exemplo, os formuladores devem considerar simultaneamente a possibilidade de construir mais estradas, melhorar o transporte público, restringir o uso de automóvel ou alguma combinação dessas, também considerando as ferramentas com as quais a política pública será efetivamente implementada. Essas *ferramentas de políticas públicas*, também conhecidas como *instrumentos de políticas* ou *instrumentos de governo*, são os meios ou dispositivos que os governos de fato usam para implementar políticas.

Embora a quantidade de tipos genéricos de ferramentas de políticas públicas seja limitada, cada tipo manifesta um número quase infinito de possíveis variações e combinações, o que torna a catalogação de todas as ferramentas quase impossível. No entanto, cada categoria de ferramenta genérica tem sua própria dinâmica e características operacionais, e isso pode levar a algumas consequências previsíveis da sua utilização. Mesmo assim, muitos efeitos imprevistos podem tornar-se aparentes durante a fase de implementação, possivelmente decorrentes da falta de familiaridade por parte dos formuladores, tomadores de decisão e implementadores com ferramentas específicas, ou do fato de que a ferramenta está sendo utilizada com outras em uma “combinação de políticas públicas” (*policy mix*) cujos efeitos interativos são mais difíceis de prever e controlar, ou devido a ambos.

Ferramentas de políticas públicas podem ser divididas em duas categorias principais, dependendo do grau em que elas contam com recursos privados ou autoridade pública para a sua eficácia, conforme apresentado na Tabela 3.1.

Instrumentos privados envolvem pouca ou nenhuma atividade ou participação direta do governo, com base na crença de que uma solução é ou será fornecida, de forma mais eficiente e/ou efetiva, por atores privados isoladamente. As formas-chave de ferramentas privadas são mercado, família e organizações sociais voluntárias. Quando essas ferramentas são empregadas, a tarefa desejada é normalmente realizada em grande parte de forma voluntária pelos agentes privados, que podem ser motivados por recompensas financeiras, satisfação emocional,

inspiração religiosa ou ideologia. Exatamente como isso pode acontecer e quais tipos de bens ou serviços podem ser fornecidos por que tipo de grupo – família, organizações religiosas, instituições de caridade, empresas privadas e assim por diante –, isso vai variar de acordo com a motivação do grupo. Dessa forma, formuladores de políticas públicas que propõem o uso de ferramentas privadas devem estar cientes dos limites e das capacidades do grupo.

Tabela 3.1. Exemplos de ferramentas de políticas públicas

Ferramentas privadas	Ferramentas públicas
Mercado	Informação
Organizações sociais voluntárias	Incentivos e desincentivos econômicos
Família	Regulamentos Empresas estatais Provisão direta

No entanto, é mais comum que instrumentos particulares sejam apoiados por diferentes níveis de envolvimento indireto do governo, do que exercidos exclusivamente por atores privados. Assim, governos não só defendem direitos de propriedade e executam contratos – tarefas que são essenciais para que os mercados funcionem –, como também oferecem vários tipos de subsídios para ajudar a moldar o comportamento do mercado e empurrá-lo na direção desejada. Da mesma forma, eles oferecem subsídios e informações para ajudar a fazer com que as famílias e organizações voluntárias operem da maneira que eles desejam.

Instrumentos públicos, por outro lado, são muito mais diretos. Eles são apoiados pela soberania do Estado e/ou informações que residem dentro dos governos, e são direcionados pelos formuladores de políticas públicas para certos tipos de atividades, ligadas à resolução esperada dos problemas de políticas. Assim, governos podem empregar impostos, regulamentos ou mandados de prisão e multas para desencorajar o comportamento indesejado, construir empresas públicas ou fornecer subsídios para promover o comportamento desejado. Na área

de proteção do meio ambiente, por exemplo, o governo pode fornecer subsídios para promover o uso de tecnologias limpas ou tributar tecnologia impura. O uso de regulamentos é particularmente difundido no controle de atividades econômicas, enquanto que empresas estatais e a provisão direta são utilizadas principalmente para fornecer tipos específicos de bens e serviços sociais, desde vias públicas a equipamentos militares e de defesa. O governo também é repositório de uma vasta quantidade de informações, as quais ele pode usar para promover um comportamento desejado (por exemplo, a promoção de economia de água em países áridos) e evitar um comportamento indesejado (por exemplo, desencorajar o tabagismo, a obesidade, o sexo sem segurança ou outras questões relacionadas com a saúde).

Desafios na formulação de políticas públicas

Desafios políticos

O ambiente político não é sempre propício à formulação sistemática de políticas públicas e à consideração de uma ampla gama de opções de políticas. Muitas vezes, os agentes seniores do governo, no topo da pirâmide das políticas, não sabem exatamente o que querem, e só formarão ideias de um modo geral – por exemplo, a necessidade de melhoria do acesso à água potável ou a promoção do desenvolvimento econômico em uma região enfraquecida. Outras vezes, eles podem dizer coisas que não querem dizer. Por exemplo, eles podem expressar seu comprometimento com a erradicação da pobreza por meio de uma maior despesa pública, ao mesmo tempo evitando a imposição de impostos adicionais que podem diminuir suas perspectivas eleitorais. Em tais situações, os gestores públicos podem falhar em compreender quais pistas devem ler, a fim de formular opções de políticas adequadas.

Mesmo quando líderes políticos sabem quais problemas querem abordar e expressam suas opiniões de forma transparente, o público pode não ser favorável às possíveis soluções. As pessoas não gostam de congestionamento do tráfego em áreas urbanas, por exemplo, mas elas

gostam ainda menos de muitas das soluções: transporte público, porque é inconveniente; mais estradas, porque podem significar mais impostos; e preço de utilização da estrada (como licenciamento, combustível, uso da estrada em hora de pico ou estacionamento), porque é caro e inconveniente. Para complicar a situação, moradores locais querem continuar a usar carros particulares, embora queiram que haja controles contra o tráfego de não residentes. Essa potencial oposição pública a possíveis medidas para aliviar o congestionamento do tráfego é distinta da oposição de outros órgãos do próprio governo. O órgão governamental responsável pelo desenvolvimento de pequenas empresas, por exemplo, pode, de fato, querer *mais* carros entrando no centro da cidade para melhorar o patrocínio dos negócios locais por meio dos consumidores suburbanos abastados. Em contraste, um órgão voltado para o meio ambiente, preocupado com a poluição causada pelo tráfego de veículos, provavelmente defenderia exatamente o oposto.

A natureza e a composição da comunidade também podem representar desafios políticos para a formulação de políticas públicas. Como mostra a Tabela 3.2, algumas comunidades estão “fechadas” de uma forma que não permite que novos atores e novas ideias penetrem na comunidade. Em tais casos, qualquer opção que envolva grandes mudanças não será seriamente cogitada. Gestores públicos devem estar cientes da estrutura dessas redes e das ideias que elas propõem, e estar

Tabela 3.2. Características das comunidades de políticas públicas e tipos de mudança de políticas

	<i>Não receptivas a novos atores</i>	<i>Receptivas a novos atores</i>
Não receptivas a novas ideias	Políticas incrementais (sistema fechado)	Experimentação de políticas (sistema resistente)
Receptivas a novas ideias	Reforma de programas (sistema contestado)	Reforma de políticas abrangente (sistema aberto)

preparados para trabalhar com elas, ou com base nelas, no desenvolvimento de opções que serão avaliadas por altos agentes e políticos.

Todas essas exigências e expectativas contraditórias tornam a tarefa de formulação de políticas públicas realmente desafiadora. Mais uma vez, gestores públicos devem estar plenamente cientes dos pontos de vista e recursos disponíveis para usuários, metas, público e outros membros das comunidades de política pública, incluindo aqueles em outras partes do seu governo, ao propor soluções para os problemas. Tomar medidas para monitorar seu ambiente político regularmente pode ajudar bastante a definir e originar um conjunto de escolhas de políticas que possa abordar o maior número possível de ideias e interesses conflitantes, e, ao mesmo tempo, evitar conflitos e atrasos desnecessários na formulação de políticas e em outras etapas de sua criação.

Desafios técnicos

Apesar da prioridade frequentemente dada para a superação de obstáculos *políticos*, geralmente as barreiras *técnicas* podem ser mais desafiadoras na formulação de políticas públicas. As dificuldades começam com a compreensão da causa do problema a ser abordado e dos objetivos buscados, a fim de consolidar e examinar as opções de política específicas capazes de abordar essas preocupações.

Nesse sentido, os gestores públicos enfrentam inúmeras restrições *substanciais* na formulação de políticas públicas. Se não houver um entendimento comum sobre a fonte de um problema de política pública e não houver uma forma de determinar qual das muitas interpretações possíveis está correta, por exemplo, os gestores terão dificuldade em reconhecer quais objetivos seguir, onde procurar por alternativas, ou quais critérios utilizar para filtrar ou classificar as opções de políticas. Mesmo quando um problema é estritamente definido – por exemplo, a pobreza pode ser basicamente definida como a falta de renda monetária suficiente –, suas mãos podem estar atadas com relação às opções disponíveis. Simplesmente imprimir mais dinheiro e distribuí-lo aos pobres é desaconselhável, porque a inflação que resultará de tal aumento na oferta de dinheiro vai contrapesar quaisquer ganhos de renda. Portanto, é preciso

necessariamente abordar o problema de formas mais complexas. Do mesmo modo, o problema do aquecimento global não pode ser totalmente eliminado em um futuro próximo porque, por enquanto, não há solução conhecida para o carbono e outros gases do efeito estufa que possa ser implementada sem causar problemas econômicos e sociais em grande escala em curto prazo. Todas essas limitações apontam para uma intratabilidade com relação às características técnicas de muitos problemas de políticas públicas.

Como resultado dessas e de outras restrições substanciais, os gestores públicos muitas vezes têm que considerar uma ampla gama de opções de políticas públicas, muitas com pouco ou nenhum potencial para o sucesso, a fim de identificar as medidas que podem trazer alguma melhoria a uma situação. Embora a experiência dos gestores públicos e de seus órgãos, em qualquer setor de políticas, seja um trunfo no fornecimento de informações sobre esforços anteriores para enfrentar qualquer problema em particular, a mesma experiência também pode ser uma barreira à formulação de opções criativas. A situação atual pode parecer normal, com a necessidade de uma melhoria mínima, resultando na visão da proposta de mudanças substanciais como uma aberração desnecessária.

Desafios institucionais

Também existem obstáculos *institucionais* à formulação eficaz de políticas públicas. São características profundamente enraizadas do contexto que tornam difícil adotar determinadas opções de políticas ou colocá-las em prática. Elas podem assumir muitas formas diferentes. Disposições constitucionais e o sistema político formam um obstáculo vital, que pode limitar a gama de opções disponíveis em uma determinada situação. Os esforços para controlar armas de fogo nos EUA, por exemplo, vão imediatamente contra o direito constitucional dos cidadãos de portar armas. A existência de dois ou mais níveis de governo em sistemas federais impõe obstáculos semelhantes, porque muitas políticas nacionais exigem acordo intergovernamental, algo que pode ser impossível ou levar muito tempo para se conseguir. A natureza do partido político e do sistema eleitoral também pode servir para determinar

os “horizontes de políticas” de um governo, resultando na limitação dos tipos de opções de políticas que podem ser considerados viáveis por razões eleitorais ou políticas. A existência de grupos sociais poderosos – médicos, seguradoras e empresas farmacêuticas no setor de cuidados com a saúde, por exemplo – e seus interesses e ideias enraizadas também lançam uma sombra indireta, mas penetrante, sobre o processo de formulação, e podem limitar o leque de alternativas disponíveis para os governos (como limitar a possibilidade de criação de um sistema nacional de saúde nos EUA e em outros países). Na mesma linha, ideias filosóficas ou religiosas específicas podem impedir potenciais soluções de políticas públicas, e os gestores públicos precisam ter isso em mente. A maneira pela qual visões de base religiosa sobre o aborto moldaram reformas nos cuidados de saúde no Senado dos EUA, no início de 2010, é um exemplo disso.

Procedimentos operacionais-padrão em órgãos burocráticos também representam um grande obstáculo institucional à formação integrada de políticas públicas. Embora o estabelecimento de procedimentos seja fundamental para a defesa dos princípios de responsabilidade e promoção da previsibilidade, eles formam uma barreira à busca de integração e inovação nas políticas. A segmentação da autoridade de políticas ao longo das linhas setoriais também representa um obstáculo para alcançar a integração na formulação de políticas. Há uma tendência de cada órgão de diluir a ênfase dos objetivos e alternativas que se encontram fora do seu domínio imediato e de promover o seu próprio papel. Esse é um problema, pois questões de políticas não respeitam fronteiras setoriais ou organizacionais, e as soluções podem muito bem – e geralmente vão – transcender essas fronteiras.

Estratégias para que os gestores públicos melhorem a formulação de políticas públicas

Há inúmeras maneiras em que os gestores públicos podem participar e aumentar seu papel na formulação de políticas públicas. Uma atividade muito importante que eles podem realizar consiste em reunir com antecedência as informações necessárias sobre vários aspectos dos

problemas existentes e emergentes, e desenvolver propostas de solução para uso dos principais formuladores de políticas. Eles têm uma vantagem especial nesse papel: a maioria das propostas de políticas inclui a alteração de políticas ou programas existentes, com os quais os gestores públicos estão bem familiarizados desde sua experiência de implementação. Gestores públicos, especialmente aqueles com formação em políticas públicas, estão particularmente preparados para garantir que a devida atenção seja dada a questões técnicas da formulação de políticas, e também para garantir que estejam em uma posição para fazer isso por meio da realização da coleta de evidências sistemática e antecipada.

No entanto, muitas vezes é difícil para os gestores públicos desempenhar um papel proativo na formulação de políticas públicas. Como mencionado acima, a falta de compreensão das causas do problema a ser abordado é frequentemente uma dificuldade inevitável na fase de formulação. Esforços ambiciosos, a fim de se preparar para a formulação de políticas públicas e participar nela, podem revelar-se infrutíferos ou piorar a situação. Dependendo da forma como o seu desempenho é avaliado, as contribuições para a formulação de políticas podem não beneficiar, mas, de fato, podem até mesmo prejudicar as perspectivas de carreira dos gestores públicos, se eles não forem igualmente sensíveis às prioridades de atores poderosos tanto dentro do governo, como fora dele. Além disso, o envolvimento precoce dos gestores públicos na formulação de políticas carrega um risco de ser percebido como uma mera promoção dos interesses dos órgãos que eles representam. A fragmentação do processo de políticas, através de vários órgãos e camadas, geralmente só agrava o problema de que os órgãos proativos podem ser vistos, corretamente ou não, meramente como se estivessem guardando seu “território”.

Assim, gestores públicos precisam envidar esforços especiais para superar as dificuldades e desafios que atrapalham suas atividades na formulação de políticas públicas. Primeiro, eles podem querer tirar proveito do seu acesso a informações sobre políticas e programas que contribuam para a primeira análise das propostas de reforma existentes. O fato de que eles têm experiência de implementação na área e de que a maioria das propostas de políticas busca apenas pequenas mudanças em políticas

existentes trabalha a seu favor. Além disso, para reforçar sua capacidade em políticas, eles podem precisar contratar especialistas de fora sobre o assunto em questão. Conseguir acesso a redes relevantes de política pública também pode ser útil para fazer uma contribuição significativa à formulação de políticas. Todas essas estratégias ajudam a contrapor a visão de que seu comportamento é puramente voltado para o interesse próprio.

Assim, aproximar-se da formulação de políticas públicas, da forma sistemática a seguir, pode ajudar gestores públicos a enfrentar suas responsabilidades dentro da formulação de políticas.

Compreendendo a origem do problema

Embora um estudo da causa do problema em questão não seja o propósito da formulação de políticas públicas, ele não pode ser evitado. Saber quais opções têm chance de funcionar depende substancialmente do que realmente causou o problema em primeiro lugar. No entanto, muitas vezes pode haver várias interpretações diferentes das causas de um problema, com nenhum meio definitivo para determinar sua validade. Alguns problemas de políticas são tão complexos – pense na pobreza ou em crises bancárias – que provavelmente nunca vai haver um acordo total sobre as suas verdadeiras causas subjacentes; contudo, os formuladores de políticas devem fazer *algo* a respeito deles. Tais formuladores normalmente respondem selecionando uma interpretação *plausível* da fonte do problema e, em seguida, avançando para fazer algo sobre o assunto.

Em algumas áreas, a necessidade de identificar as causas continua a ser fortemente enfatizada. O Relatório de país das Nações Unidas (*The United Nations Common Country Assessment – CCA*), por exemplo, requer uma análise que identifica as causas imediatas, subjacentes e as raízes dos problemas.¹ Embora isso seja desejável, em muitos casos não é possível, apesar da disponibilidade de várias ferramentas para análise de causalidade. Assim, embora nós possamos identificar os diferentes níveis de causas do congestionamento de tráfego e do déficit habitacional, apesar de suas complexidades, é pouco provável que algum dia cheguemos a identificar as causas da pobreza ou do fraco desempenho escolar que sejam aceitas por todos os interessados. Mas, de um modo

geral, quanto mais forte a base probatória na qual se baseia a formulação de políticas públicas, maior sua probabilidade de sucesso.

Esclarecendo os objetivos das políticas públicas

Outro problema que os gestores públicos enfrentam é que, a fim de considerar e avaliar opções, eles precisam ter uma noção dos objetivos que se espera que eles alcancem, e em que espaço temporal. Embora o dirigente político normalmente tenha a responsabilidade primária pela definição dos objetivos gerais do governo, esses geralmente são muito amplos para ser aplicados precisamente a contextos de problemas específicos. A tarefa de detalhar os objetivos recai sobre aqueles que estão envolvidos na formulação de políticas públicas. Por exemplo, a meta de diminuir o aquecimento global deve ser traduzida em algo mais específico, como a redução das emissões de carbono. Mas mesmo isso é muito amplo para fins operacionais. Cabe aos gestores públicos esclarecer os objetivos operacionais, para que assim possam elaborar os meios para alcançá-los. Para continuar com o exemplo do aquecimento global, o objetivo poderia especificar o exato declínio percentual esperado até um determinado ano: por exemplo, de 50 por cento dentro de 10 anos.

Com os objetivos da política pública esclarecidos, os gestores públicos precisam então elaborar uma lista de ações que poderiam ajudar a alcançar tais objetivos. Por exemplo, eles precisam considerar opções tais como a redução de subsídios ou o aumento de impostos sobre os combustíveis fósseis. A definição do reajuste exato do imposto e/ou subsídio seria uma tarefa para a tomada de decisão, mas várias opções ainda podem ser desenvolvidas nessa fase e suas possíveis consequências estabelecidas para os tomadores de decisão.

Antecipando as mudanças e desenvolvendo apoio político

Com sinais diferentes e contraditórios vindo do ambiente político, os gestores públicos devem agir com cuidado para que possam fazer o seu trabalho de forma profissional e eficaz. Embora a falta de clareza ou mesmo honestidade por parte do dirigente político possa ser um problema, há pouco que os gestores públicos possam fazer para

resolver essa questão. Eles podem buscar o maior grau de transparência possível, por vezes esclarecendo pronunciamentos por conta própria e, então, buscando apoio e aprovação dos agentes superiores a respeito de suas interpretações.

Uma vez que eles tenham chegado a uma interpretação funcional das fontes do problema e dos objetivos a serem seguidos, eles precisam tomar medidas adicionais para negociar as condições políticas. É do seu interesse profissional e pessoal ler os cenários políticos ao analisar e apresentar possíveis soluções de políticas públicas. Assim, embora eles devessem considerar todas as soluções plausíveis imparcialmente, seria sensato dar uma atenção mais profunda aos pontos fortes e fracos das opções conhecidas por serem favorecidas por seus superiores políticos.

Também pode ser sensato dar a mesma atenção às opções propostas pelo principal partido de oposição ou por grupos que possam, um dia no futuro, assumir o comando ou se beneficiar de um simpatizante acessível no governo. Antecipar e abordar as principais linhas de preocupação dos diversos grupos sociais poderosos é essencial. A consulta formal e informal, não só com os *stakeholders*, mas também com a comunidade e rede de política pública mais ampla, ajuda na formulação eficaz de políticas públicas. Ela não só gera outras informações e visões, mas também ajuda os gestores públicos a criar o apoio para a sua análise e suas recomendações.

No entanto, uma ampla consulta também pode gerar problemas adicionais que precisam ser abordados. Ela pode consumir muito tempo e também criar oportunidades para que novas linhas de oposição surjam. Os gestores públicos precisam fazer a sua própria avaliação, com base em sua experiência, a respeito de quanto tempo eles podem realisticamente atribuir a consultas quando confrontados com prazos. Como regra geral, no entanto, eles devem errar para mais consultas do que menos, sobretudo porque a possível oposição pode surgir mais cedo, dando aos gerentes mais tempo para responder e ajustar a formulação de políticas públicas nesse sentido.

Formulando políticas públicas com a implementação em mente

Considerações de implementação devem ser incorporadas diretamente na fase de concepção de qualquer política pública. Isso é

particularmente importante onde as políticas têm uma abordagem voltada para longo prazo. Existem várias maneiras de fazer isso.

Começar de forma relativamente pequena e, ao mesmo tempo, construir o suporte a políticas públicas mais integradas se justificará quando as questões-chave forem contestadas ou cercadas por grandes incertezas. Há uma série de incógnitas no princípio de qualquer iniciativa complexa para a mudança de políticas, sobretudo com relação aos incentivos e inclinações dos diferentes atores que precisam trabalhar em conjunto. Assim, conceber iniciativas de menor escala como “experimentos de políticas” pode ajudar a facilitar a implementação adaptável – a capacidade de aprender o que funciona e como corrigir o que não está funcionando no próprio processo de implementação. A concepção de projetos como experimentos de política adaptáveis implica a existência de fortes sistemas de informação, um ponto a ser reforçado em capítulos posteriores.

Outra chave para o projeto adequado de políticas públicas, a partir de uma perspectiva de implementação, consiste em analisar sistematicamente a sua construção lógica antes da própria fase de implementação. A intenção básica é testar o grau em que as políticas são logicamente construídas, de modo que os insumos (*inputs*) investidos tenham uma real chance de ser transformados em produtos (*outputs*) do projeto, contribuindo de forma confiável para os resultados necessários. O “mapeamento para a frente” e o “mapeamento para trás” são duas ferramentas relacionadas que podem ajudar na garantia de que políticas sejam lógicas e solidamente projetadas para atingir seus objetivos declarados e de que todos os elementos necessários para a implementação estejam “organizados” e no lugar (ver Quadro 3.1).

Olhando para além das mudanças incrementais

Com as causas e objetivos determinados, não importa o quão imprecisamente, os gestores públicos podem passar para as opções de desenvolvimento. Tais opções podem surgir a partir de uma variedade de fontes, incluindo: (i) modelagem de políticas, (ii) transferência de políticas e (iii) inovação de políticas.

Quadro 3.1. Mapeamento para frente e para trás

No mapeamento para frente, também conhecido como análise de cenário, o analista escreve para si mesmo como se supõe implicitamente que a implementação deveria acontecer (para que possa ser bem-sucedida), incluindo todos os atores e funções relevantes, bem como a sequência e orquestração de suas ações. O analista, então, usa essa narrativa como base para duas análises fundamentais:

- Análise 1: Cada um dos atores parece estar de fato suficientemente incentivado e ser capaz de agir da forma prescrita?
- Análise 2: Há chances de que *outro* ator afetado pela política pública se envolva e possivelmente interfira nela, ou se desvie dela, durante a implementação? Em caso afirmativo, é possível impedi-lo de fazer isso?

Com base nas respostas a essas perguntas, o analista então reescreve o cenário para torná-lo mais realista, incluindo medidas preventivas, entre outras, para aumentar a probabilidade de sucesso.

O mapeamento para trás – por vezes rotulado como “formulação de políticas de baixo para cima” – envolve primeiro a especificação dos comportamentos reais que precisam ser seguidos, a fim de atingir resultados na política pública. Por exemplo, para alcançar o objetivo de limpeza dos canais da cidade, pode-se especificar a mudança de comportamento em que “os habitantes da cidade não joguem lixo no canal”. Uma vez identificados os comportamentos específicos a ser alterados, o analista, então, projeta políticas a partir de diferentes opções lógicas que podem ajudar a alcançar esse objetivo, com especial atenção para a forma como a intervenção pode motivar na prática as alterações necessárias no comportamento.

Essas ferramentas analíticas são, de certa forma, bastante diretas e de senso comum. No entanto, elas podem revelar-se surpreendentemente úteis em antecipar problemas de implementação de políticas e no *brainstorming* de opções alternativas para aumentar a probabilidade de sucesso na implementação.

Fonte: Weimer, D. and Vining, A. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992. p. 402–406.

Uma forma de gerar opções é *modelar o problema*, identificando as causas prováveis. Por exemplo, o problema de desmatamento pode ser modelado observando as várias causas plausíveis que podem ser influenciadas pela intervenção de políticas públicas. Essas causas podem ser classificadas em cinco grupos:

1. má governança;
2. atenção insuficiente à comunidade local;
3. processos de consulta deficientes;
4. informação limitada ou conflitante; e
5. problemas com leis e regulamentos existentes.

Dentro de cada uma das prováveis causas, reside uma possível solução. Assim, se a má governança for considerada o principal problema, então a resposta possivelmente consiste em reforçar a governança no setor florestal. No entanto, a modelagem de problemas não necessariamente leva à geração de opções de políticas públicas específicas. Em vez disso, ela ajuda a identificar as “variáveis intervenientes” que as opções de política podem ser projetadas para afetar. É arriscado saltar de uma “variável interveniente” a uma única proposta de política pública, porque a política pública proposta pode não alcançar a mudança necessária para a variável, ou poderia até mesmo causar o aparecimento de um novo conjunto de problemas.

Opções de políticas públicas também podem ser geradas com a aprendizagem de políticas usadas em outros lugares, pela *transferência de políticas*. Esse processo é, por vezes, também conhecido como “empréstimo” e “ajustes”. Por exemplo, o uso de incentivos econômicos em proteção ambiental que se originou no Ocidente foi transferido para muitos países em desenvolvimento enfrentando desafios ambientais. A privatização e desregulamentação das telecomunicações no Reino Unido e a aviação civil nos EUA, no início de 1980, foram igualmente copiadas diversas vezes em outros países, nos anos subsequentes. Os desafios para o desenvolvimento sustentável, por exemplo, são notavelmente semelhantes em muitos países, e há mais oportunidades para “aprender” com as experiências de intervenções de políticas em outros lugares. Uma técnica tão simples como pesquisar na *internet* é atualmente uma das práticas mais utilizadas entre os formuladores de políticas que procuram verificar o que está sendo feito sobre um determinado problema em outras jurisdições. Também existem outros mecanismos mais formais para esse fim – por exemplo, as associações regionais como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico),

a Asean (Associação de Nações do Sudeste Asiático) e Apec (Operação Econômica Ásia-Pacífico), ou as internacionais, como o FMI e o Banco Mundial.

O processo de “ajustes” é essencial para o sucesso das políticas públicas geradas pela transferência de políticas, porque os ambientes de políticas diferem substancialmente entre as jurisdições e entre os países. O processo de “ajustes” normalmente envolve quatro passos:

1. decompor uma alternativa em seus componentes essenciais;
2. identificar projetos diferentes para os componentes;
3. rearranjar os projetos em alternativas;
4. selecionar as combinações que parecem mais promissoras.

No entanto, o conhecimento de práticas estrangeiras, entre outras, pode não estar sempre disponível para que os gestores públicos acessem e inovem com base nele. Mais uma vez, o trabalho precoce e exames ambientais contínuos por parte dos gestores visionários podem provar-se inestimáveis nesse sentido.

A inovação de políticas públicas é outra fonte vital para as escolhas de políticas. Ela pode consistir em desenvolver algo totalmente novo ou útil, ou, como é mais comum, empregar práticas ou arranjos existentes em novas formas para novos usos. O uso inovador de instrumentos de políticas é particularmente proveitoso para aqueles que procuram novas ideias. Um desses casos é o uso do leilão de direitos de propriedade por Cingapura para coibir a compra de carros, uma prática emprestada do setor ambiental, em que os direitos de poluição são leiloados para empresas em indústrias poluidoras. Outro exemplo é a imposição de impostos sobre os combustíveis fósseis, juntamente com a remoção dos impostos relacionados a emprego, o que resolve simultaneamente os problemas de emissões de carbono e de desemprego, sem afetar as finanças gerais do governo. A parceria com o setor privado também pode melhorar os serviços sem aumentar os custos. O comércio internacional de créditos de carbono é um uso interessante dos incentivos privados para servir causas ambientais. Mais uma vez, no entanto, os gestores públicos precisam de experiência e pesquisadores especializados para desenvolver inovações viáveis.

Aproveitando as redes de política pública

Gestores públicos podem, pessoalmente ou coletivamente, estar familiarizados apenas com uma gama limitada de opções possíveis e as ferramentas necessárias para colocá-las em prática. Isso torna difícil para eles recomendar opções e ferramentas novas ou inovadoras. Melhorar a pesquisa, bem como contratar analistas experientes e bem treinados, é essencial para superar esse problema. Comissionar consultores externos para que recomendem opções de políticas públicas é outra alternativa que pode ser empregada.

No entanto, a consulta com outros membros da comunidade de política pública é outra maneira econômica de superar desafios técnicos. Tais consultas permitem que os gestores públicos entendam a profundidade e a amplitude do problema, bem como a urgência com a qual ele precisa ser tratado. Os vários grupos de interesse relevantes, os formuladores de políticas públicas e pesquisadores muitas vezes têm um amplo conhecimento dos problemas de políticas e das potenciais soluções, e podem oferecer uma valiosa fonte de informação e conhecimento. As consultas também podem gerar informações sobre as linhas e a profundidade de oposição – e sobre o suporte – a determinadas opções de políticas que estão sendo consideradas, permitindo que os gestores públicos recebam e atendam as ressalvas expressas.

Consolidando e selecionando opções

Considerar o maior número possível de soluções viáveis é fundamental. Mas manter relativamente pequena a lista de opções a serem consideradas também é fundamental. Geralmente há muitas políticas públicas alternativas possíveis para enfrentar um determinado problema, mas a falta de tempo, informação e dinheiro normalmente torna impossível a análise sistemática de todas elas. Portanto, é importante diminuir a lista de opções por meio da consolidação e triagem. A tarefa de consolidar as inúmeras opções de políticas, que normalmente surgem durante as fases iniciais de formulação, consiste em várias atividades relacionadas:

1. As opções de políticas públicas devem ser categorizadas, levando em consideração se elas são ou não mutuamente exclusivas. Quando elas forem não exclusivas, devem ser esclarecidas para que sejam distintas ou excluídas da lista.

2. Deve ser feita distinção entre uma alternativa básica e suas variantes. Isso é especialmente útil quando há um grande número de soluções possíveis e há uma necessidade de reduzir a complexidade de escolha. Fazer tais distinções pode ajudar um gestor a quebrar a análise em etapas sucessivas, facilitando a fase de tomada de decisão mais tarde.

3. A terceira tarefa consiste em tornar as opções comparáveis, com base nas escalas de seus impactos ou custos. É difícil comparar alternativas corretamente quando essas escalas são dramaticamente diferentes.

A *viabilidade* das escolhas deve ser usada como um critério explícito para fazer a triagem sistemática entre várias alternativas. Faz pouco sentido dedicar tempo e recursos a opções de políticas públicas que são claramente inviáveis.

Uma escolha viável deve ser politicamente aceitável ou, pelo menos, não claramente inaceitável. Por exemplo, uma opção de política pública pode ser inviável porque não se pode esperar obter a aprovação necessária para legitimá-la ou porque não há o apoio político necessário para sua implementação. Arnold Meltsner desenvolveu uma lista de verificação útil para avaliar a aceitabilidade política de diferentes alternativas. *Quem* são os atores relevantes? *Quais* são as suas motivações e crenças? *Quais* são os seus recursos políticos? *Em quais* arenas políticas as decisões pertinentes serão tomadas?

Embora seja importante filtrar as escolhas inviáveis em curto prazo, não se deve ter uma visão estática da viabilidade. As circunstâncias mudam. O que pode ter sido inviável no passado pode ser viável hoje ou no futuro. Muitas das medidas de proteção ambiental adotadas recentemente não eram imagináveis há uma década, antes que preocupações com fenômenos como o aquecimento global surgissem na agenda de políticas públicas.

Além disso, novas opções de políticas públicas podem surgir durante o processo de triagem. Por exemplo, alguém pode perceber

que certas características de uma alternativa aumentam o custo desproporcionalmente à sua contribuição para a eficácia, levando a uma busca por alternativas que sejam igualmente eficazes, mas menos onerosas. Da mesma forma, à medida que a eficácia é explorada, podem ser encontrados novos recursos para aumentar a eficácia com pouco custo adicional.

Estabelecendo e participando de grupos de trabalho ou comitês interinstitucionais

Grupos de trabalho ou comitês interinstitucionais também podem ajudar para uma formulação eficaz de políticas públicas, especialmente quando um problema pode ser da responsabilidade de uma agência, mas tem implicações para muitas outras com poder suficiente para travar a proposta durante a tomada de decisão ou implementação. Organizar grupos de trabalho ou comitês interministeriais para tratar de investimentos estrangeiros diretos, por exemplo, ajuda a formular políticas que possam potencialmente incorporar os interesses e objetivos dos diferentes órgãos do governo. Formuladores de políticas podem criar processos para representar grupos ou resolver conflitos – por meio da designação de um comitê, da convocação de um mediador ou da tentativa de mudança no equilíbrio de poder pela criação de uma comissão independente ou pela alteração dos poderes e recursos dos quais alguns atores-chave desfrutam.

Conclusão

A formulação é uma etapa fundamental da criação de políticas públicas, na qual os gestores públicos perspicazes podem encontrar sua maior oportunidade de afetar a tomada de decisão e implementação de políticas. É uma fase complexa, que envolve uma série de atores com diferentes ideias e interesses na promoção de soluções específicas para os problemas de políticas. Gestores públicos precisam garantir os níveis apropriados de conhecimento analítico, administrativo e político, e

capacidade de realizar adequadamente as várias tarefas envolvidas na formulação e avaliação de políticas.

Feito isso, eles podem ter mais confiança de que as propostas que vão para os tomadores de decisão, para julgamento e decisão, serão capazes de “cumprir seu trabalho” e não vão piorar a situação. É para essa atividade de tomada de decisão que nos voltamos agora, no capítulo seguinte.

Nota

¹ Ver United Nations. *Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework*. 2007. Available online at www.undg.org/docs/6860/2007%20CCA%20and%20UNDAF%20Guidelines%20FINAL.doc.

Leitura complementar

BARDACH, Eugene. *A Practical Guide For Policy Analysis: The Eightfold Path To More Effective Problem Solving*. New York: Chatham House Publishers, 2000.

BRYSON, J. M.; CUNNINGHAM, G. L.; and LAKKEMOE, K. J. What to Do When Stakeholders Matter: The Case of Problem Formulation for the African American Men Project of Hennepin County, Minnesota. *Public Administration Review*, v. 62, nº 5, p. 568-84, 2002.

DELEON, P. Policy Formulation: Where Ignorant Armies Clash by Night. *Policy Studies Review* v. 11, nº 3/4, p. 389-405, 1992.

FREED, G. L.; ANDREA, M. C.; COWAN, A. E.; and KATZ, S. L. *The Process of Public Policy Formulation: The Case of Thimerosal in Vaccines*. *Pediatrics* v. 109, nº 6, p. 1153-59, 2002.

GONSALVES, J.; BECKER, T.; BRAUN, A.; CAMPILAN, D.; DE CHAVEZ, H.; FAJBER, E.; KAPIRIRI, M.; RIVACA-CAMINADE, J.; and VERNOOY, R. (Eds.). *Participatory Research and Development for Sustainable Agriculture and Natural Resource Management: A Sourcebook*. International Potato Center – Users’ Perspectives with Agricultural Research and Development, Laguna, Philippines and International Development Research Centre, Ottawa, ON, Canada, Volume 3, 2005.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; and PERL, A. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

JAMES, Thomas E.; and JORGENSEN, Paul D. Policy Knowledge, Policy Formulation, and Change: Revisiting a Foundational Question. *Policy Studies Journal* v. 37 nº 1, p. 141-62, 2009.

LESTER, James P.; and STEWART, Joseph. *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Belmont, CA: Wadsworth, 2000.

MACRAE, D.; and WHITTINGTON, D. *Expert Advice for Policy Choice: Analysis and Discourse*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.

MELTSNER, Arnold J. Political Feasibility and Policy Analysis. *Public Administration Review*, v. 32, nº 6, p. 859-67, 1972.

PUTT, A. and SPRINGER, J. *Policy Research: Concepts, Methods, and Applications*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1989.

RAJAGOPALAN, Nandini and RASHEED, Abdul M. A. Incremental Models of Policy Formulation and Non-Incremental Changes: Critical Review and Synthesis. *British Journal of Management* v. 6, p. 289-302, 1995.

THOMAS, H. G. Towards a New Higher Education Law in Lithuania: Reflections on the Process of Policy Formulation. *Higher Education Policy* v. 14, n° 3, p. 213-23, 2001.

WEIMER, D. and VINING, A. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1992.

4. TOMADA DE DECISÃO

A tomada de decisão é a função de política pública em que se decide tomar um curso de ação (ou não ação) para tratar de um problema de políticas. É uma fase extremamente importante do processo, muitas vezes envolvendo um grupo relativamente pequeno de agentes de alto nível autorizados a vincular o governo a um curso específico de ação, tendo em conta uma série de considerações e análises políticas e técnicas. No entanto, é um equívoco pensar que os gestores públicos não estão envolvidos na tomada de decisão. Dependendo da(s) organização(ões) a que servem, os próprios gestores públicos podem tomar decisões de políticas públicas, fornecer recomendações aos formuladores de políticas de alto nível e fornecer conselhos e informações sobre as diferentes opções de políticas em consideração pelos tomadores de decisão seniores. Este capítulo destaca as oportunidades e o potencial dos gestores públicos de se envolver na tomada de decisão, bem como as estratégias e ferramentas analíticas que podem ser empregadas para reduzir as incoerências e inconsistências, difundidas no processo de políticas públicas, que se originam nessa fase da criação de políticas.

Os princípios básicos da tomada de decisão

O que é a tomada de decisão?

A tomada de decisão é a fase de criação de políticas públicas que envolve a seleção de um curso de ação a partir de uma gama de opções,

incluindo a de manter o *status quo*. Não é sinônimo de todo o processo de criação de políticas, embora por vezes seja discutida como se fosse. A tomada de decisão é distinguível da definição de agenda e da formulação de políticas, por exemplo, tanto nas principais características das tarefas, como no intervalo mais estreito dos principais atores envolvidos. Ela também é de âmbito mais abrangente do que a adoção de políticas, pois a última só enfoca o passo final no processo de tomada de decisão para determinadas políticas e tende a ignorar os processos que levam à adoção de uma política pública nova ou revista.

O processo de tomada de decisão varia entre os decisores e os contextos em que eles operam. Por exemplo, diferentes países têm diferentes arranjos constitucionais e organizacionais, bem como procedimentos operacionais, todos com impactos significativos sobre os processos de tomada de decisão que seguem. Além disso, tais processos de tomada de decisão também são influenciados pela natureza dos próprios decisores. Cada um possui um histórico, conhecimento e sistema de valores, e isso, por sua vez, irá afetar a forma como eles abordam as suas tarefas e os fatores que eles consideram na tomada de decisões. Como resultado desses fatores contextuais, decisores em cenários diferentes respondem de formas distintas quando lidam com problemas iguais ou similares. No entanto, eles têm em comum algumas motivações e padrões de comportamento na criação de políticas públicas, o que fornece estrutura, continuidade e um elemento de previsibilidade às suas escolhas e seleções.

Principais atores na tomada de decisão

Gestores públicos têm uma percepção comum de que a tomada de decisão é, em maior ou menor grau, um negócio exclusivo da alta administração e/ou de agentes eleitos, e que, portanto, é dominada por considerações políticas, em vez de administrativas ou técnicas. A tomada de decisão é, de fato, altamente política, porque as decisões muitas vezes criam “vencedores” ou “perdedores”, cujas reações reais e antecipadas às diferentes opções de política pública desempenham um papel

essencial na formação de decisões de políticas públicas. No entanto, muitos gestores públicos têm a concepção errônea de que as decisões de políticas públicas são movidas unicamente por considerações políticas. Outras considerações – por exemplo, a potencial eficácia das políticas no alcance dos objetivos pretendidos e seus impactos na sociedade a longo prazo – também são importantes, exigindo conhecimento técnico e análise profissional. A tomada de decisão, portanto, é frequentemente mais técnica e menos política do que se supõe.

E, embora seja verdade que membros de elite dos governos são os principais intervenientes na tomada de decisão formal, as políticas públicas podem assumir muitas formas, e os gestores públicos podem ser envolvidos na tomada de decisão de várias maneiras. Em primeiro lugar, as decisões de política pública podem ser atos, leis, orientações regulamentares e/ou medidas processuais, e muitas delas podem ser decididas em diferentes níveis de órgãos governamentais para que a “decisão” final da elite seja apenas aprovar uma espécie de miscelânea de escolhas anteriores e subcoordenadas, feitas pelos gestores públicos em outros locais. Esse é especialmente o caso quando os problemas de políticas e as soluções são altamente técnicos. A aprovação de nível superior nesses casos é geralmente apenas um requisito processual, em vez de substancial em sua natureza. Em segundo lugar, mesmo nas políticas para as quais insumos substanciais por parte de altos executivos e órgãos legislativos são solicitados, as opções de políticas que chegam a esses tomadores de decisão geralmente refletem as preferências e as alternativas desenvolvidas por gestores públicos em vários níveis dentro do governo. Em terceiro lugar, mesmo quando os gestores públicos não propõem alternativas específicas, os formuladores de políticas de alto nível muitas vezes pedem para que eles preparem avaliações de suas opções de políticas preferidas, ou para que forneçam informações técnicas e aconselhamento profissional sobre vários aspectos dessas opções, tais como a eficácia e a viabilidade administrativa, novamente permitindo que os gestores públicos causem um impacto significativo sobre as decisões finais que decorrem dessas deliberações e escolhas.

Há também outros atores envolvidos na tomada de decisão, tais como analistas profissionais, especialistas em questões específicas, consultores e lobistas, embora a sua participação possa ser mais bem classificada como indireta, pois sua influência é sentida indiretamente pelas suas afiliações ou associações com os tomadores de decisão, em vez de diretamente sobre a adoção de uma escolha de política pública. Por exemplo, os analistas profissionais do Escritório de Orçamento do Congresso (*Congressional Budget Office – CBO*), nos EUA, são regularmente envolvidos na prestação de análise sobre as principais decisões de políticas públicas que os legisladores enfrentam. Em alguns casos relativamente raros, o público também pode ser envolvido na tomada de decisão quando referendos públicos são usados. Em 1959, por exemplo, um referendo nacional suíço rejeitou os direitos das mulheres ao voto. Somente 26 anos depois, outro referendo deu direito de voto às mulheres.

Por último, os aspectos organizacionais da política pública e da administração são fundamentais para a tomada de decisão, pois, no final, as políticas são executadas ou supervisionadas por órgãos governamentais específicos. A habilidade desses órgãos na implementação e adaptação de políticas desempenha um papel essencial na formação de decisões de políticas, por meio do seu impacto nas considerações sobre a viabilidade das escolhas de políticas.

Esse tripé de considerações políticas, técnicas e organizacionais é uma característica distinta da tomada de decisão de políticas públicas, em comparação com a tomada de decisão no setor privado, que geralmente foca mais em critérios como a obtenção de lucro. A habilidade dos decisores de políticas públicas para integrar esses três aspectos em suas escolhas frequentemente determina a eficácia geral das políticas que eles adotam, ao tratar das preocupações públicas do governo, e, por isso, é importante que os gestores públicos assegurem que essa integração aconteça.

Modelos de tomada de decisão

Cientistas de políticas públicas usam uma variedade de modelos para capturar a dinâmica da tomada de decisão de políticas públicas. Eles categorizam a tomada de decisão em três modelos principais,

dependendo do grau em que se conhecem informações sobre os resultados esperados das políticas.

O modelo de decisão “racional”

O primeiro é um modelo de decisão “racional”, que é construído sobre o pressuposto de que as consequências de cada opção de política pública alternativa podem ser conhecidas com antecedência. De acordo com esse modelo, os tomadores de decisão devem escolher a opção que maximize o alcance de seus objetivos, valores e metas individuais. O modelo é “racional” no sentido de que, pelo menos em teoria, ele pode levar à forma mais eficiente de atingir objetivos de políticas públicas. Embora ele seja atraente em termos normativos, a aplicabilidade dele é dificultada pela necessidade de uma grande quantidade de informações precisas sobre os impactos e consequências das políticas, o que pode ser impraticável ou impossível de obter no período de tempo normalmente curto que os decisores têm para agir. Ele também assume uma uniformidade de propósito entre os decisores, que também pode não existir. Quando as consequências de várias opções não são conhecidas com certeza, geralmente não há tempo disponível para reunir mais informações e fazer comparações melhores; e quando as decisões são tomadas por um número de decisores, é provável que os resultados de um processo “racional” não sejam tão bons, ou sejam menos eficientes do que os previstos ou esperados.

As limitações do modelo de decisão racional levaram ao desenvolvimento de estruturas de decisão alternativas, destinadas a modelar os resultados quando as circunstâncias não são ideais.

O modelo de decisão “incremental”

A primeira alternativa é o modelo de decisão “incremental”, que analisa a tomada de decisão pública como um processo com restrição de tempo e informação, caracterizado por conflitos, negociações e compromisso entre os tomadores de decisão com interesses próprios. Em vez de adotar alternativas de “maximização”, nesse modelo, espera-se que as decisões tomadas por negociação sejam o resultado de “sucessivas comparações limitadas” que os tomadores de decisão fazem das novas propostas

versus os resultados de decisões anteriores, resultando normalmente apenas em mudanças “marginais” ou “incrementais” do *status quo*. As decisões enfim tomadas representam mais o que é politicamente viável, no sentido de satisfazer os interesses dos diversos participantes, em vez de o que poderia ser tecnicamente desejável em um clima de políticas com menos incerteza. De acordo com Lindblom¹, as razões pelas quais as decisões de políticas normalmente não fogem muito do *status quo* são:

1. uma vez que o *status quo* já representa um compromisso baseado em interesses, é politicamente mais viável continuar o padrão existente de distribuição de bens e serviços, do que alterar o sistema de forma dramática, por meio de uma redistribuição normalmente exigida por qualquer proposta radicalmente nova; e

2. os procedimentos operacionais-padrão e as práticas administrativas de burocracias responsáveis pela implementação de políticas públicas existentes também tendem a favorecer pequenas modificações de práticas já existentes, em vez de sua grande reforma.

O modelo de decisão da “lata de lixo” (*garbage can*)

A segunda alternativa para modelos de decisão racional é o chamado modelo de “lata de lixo”, que se aplica quando há um grande número de tomadores de decisão e uma grande dose de incerteza sobre as causas dos problemas e suas soluções. Argumenta-se que, em tais situações, os resultados das políticas públicas não terão nem mesmo uma modesta semelhança com a racionalidade encontrada no incrementalismo e, ao contrário, refletirão os desejos temporários de quem realmente é capaz de dominar, embora transitoriamente, o processo de tomada de decisão. Nesse modelo, as ideias de maximização, encontradas no modelo racional, ou de otimização, encontradas no modelo incremental, são em grande parte abandonadas. Em vez disso, argumenta-se que há uma propensão ao surgimento de um princípio de satisfação, em que a tomada de decisão envolve simplesmente satisfazer quaisquer padrões ou metas que foram definidos por um grupo de decisores de políticas no momento da decisão. De acordo com esse modelo, a busca por uma resposta de política pública a um problema vai acabar quando uma opção de política pública é vista

como capaz de produzir resultados “aceitáveis”, conforme definido pelos padrões estabelecidos pelos decisores influentes, e a gama de escolhas de políticas com resultados potencialmente melhores nunca é totalmente explorada. Os tomadores de decisão, portanto, olhariam para além da gama relativamente pequena de opções de políticas em questão somente se elas não produzissem resultados satisfatórios.

Desafios na tomada de decisão

Embora essas estruturas variem drasticamente em função da natureza das circunstâncias em que se espera que elas sejam aplicadas e em função dos tipos de escolhas que tipicamente emergem delas, subjacente a todos os três modelos está a ideia de que a tomada de decisão de política pública consiste:

1. na presença de uma ou mais propostas de política pública a ser decididas com base na sua relação com a possível resolução do problema de política pública definido em fases anteriores do processo;
2. na presença de um conjunto de critérios de decisão, mesmo que vagamente articulados na prática, com base em objetivos de tomadores de decisão e outras considerações;
3. em alguns esforços na comparação e classificação das propostas de política pública, com base no conjunto de critérios de decisão estabelecidos; e
4. na determinação de uma opção de política pública a ser implementada nas fases subsequentes do processo.

No entanto, o esboço do processo de tomada de decisão acima permite uma grande variabilidade no modo como as decisões são tomadas na prática em muitas circunstâncias, países e setores diferentes. Na ausência de um processo lógico e ordenado de busca por meios para alcançar os objetivos de políticas públicas, bem como de desenvolvimento de critérios de avaliação alternativa, as decisões são tomadas frequentemente de forma *ad hoc* e desordenada, mesmo quando há tempo e informações adequadas, e quando o contexto de tomada de decisão permite uma maior aproximação ao modelo racional. Assim, por exemplo:

1. Decisões de políticas públicas, mesmo em questões técnicas, muitas vezes são dominadas por imperativos imediatos e tomadas de forma *ad hoc*, sem uma consideração cuidadosa de suas implicações mais amplas e de longo prazo. Durante a crise financeira asiática de 1997-1998, por exemplo, uma série de decisões *ad hoc* tomadas pelo Governo de Suharto, na Indonésia, contribuíram para o agravamento da economia e acabaram levando ao seu próprio colapso. Um fraco planejamento de políticas públicas em situações de não crise também pode levar a resultados igualmente ruins, como, por exemplo, quando decisores se deparam com calendários eleitorais ou parlamentares e são forçados a reduzir suas deliberações de políticas e a adotar decisões imponderadas ou “rápidas”.

2. Decisões de políticas públicas podem ser apoderadas por obsessões ideológicas ou, até mesmo, por fantasias de líderes políticos. Por exemplo, o Grande Salto Adiante na China, na década de 1950, que foi responsável por milhões de mortes por fome e outras causas, foi em grande parte motivado pelas aspirações irrealistas de Mao Zedong, líder da China na época. Mais recentemente, a convicção ideológica por parte dos formuladores de políticas, em vários países em desenvolvimento, de que a adoção de princípios de mercado poderia melhorar os resultados e a eficiência das políticas em muitos setores também levou a uma corrida irrefletida para privatizar e desregular muitas indústrias e serviços sociais, movimentos que posteriormente foram seguidos por uma nova nacionalização e regulamentação de muitas dessas atividades.

3. Más decisões também podem surgir quando as decisões de políticas públicas são controladas e manipuladas por um pequeno número de dirigentes políticos e/ou um pequeno número de conselheiros de políticas intimamente associados com a tomada de decisão. Isso acontece quando preconceitos pessoais e institucionais de um grupo causam um impacto negativo sobre a qualidade de suas decisões e, posteriormente, sobre os resultados das políticas. Esse é geralmente o caso de muitos regimes militares, de polícia e autoritários, como no caso de Mao Zedong na China, citado acima; mas também

pode acontecer em estados mais pluralistas. Por exemplo, o domínio dos processos de tomada de decisão por pequenos grupos de conselheiros de segurança nacional envolvendo o Presidente dos EUA, George W. Bush, e o Primeiro-Ministro do Reino Unido, Tony Blair, levou a decisões mal informadas de invadir o Iraque em 2003, apesar da existência de competências analíticas capazes de rivalizar com as de qualquer governo do mundo.

4. Resultados ruins também podem derivar de decisões de políticas públicas tomadas sem atenção à sua exequibilidade, levando a grandes lacunas entre o projeto e a implementação de políticas. Nas Filipinas, por exemplo, uma decisão de descentralizar os principais serviços sociais, como saúde e educação, do governo central para o local, foi tomada sem a devida atenção para a falta de capacidade de planejamento em nível local naquele país. Burocratas com a experiência e as habilidades necessárias em planejamento têm muitas vezes relutância em ser realocados de capitais, e sem eles a tomada de decisão nas regiões pode fracassar.

5. Uma situação semelhante pode ocorrer quando as decisões de políticas públicas tomadas por um órgão são inconsistentes e até mesmo conflitantes com as políticas implementadas por outros órgãos. Essa falta de “horizontalidade”, por exemplo, é evidente em muitos países, em áreas como desenvolvimento sustentável e proteção do meio ambiente, que exigem uma grande quantidade de coordenação intra e intergovernamental – algo que geralmente não existe. Isso pode resultar, por exemplo, em situações em que incentivos de emprego são oferecidos às indústrias para que se estabeleçam em regiões ambientalmente sensíveis, que estão submetidas a uma maior proteção por parte de órgãos de proteção a parques e vida selvagem.

6. E, é claro, em muitos países democráticos, bem como nos não democráticos, as decisões de políticas públicas às vezes podem ser determinadas em grande parte por considerações puramente políticas, como eleições e o equilíbrio dos grupos de interesse, enquanto que as propostas com verdadeiro potencial para alcançar os objetivos de políticas podem ser ignoradas pelos tomadores de decisão.

Além das deficiências acima, que são essencialmente estruturais e de natureza política, os decisores que buscam melhorar os processos de tomada de decisão também enfrentam o seguinte conjunto de desafios, que são técnicos e organizacionais por natureza:

1. *Horizonte de tempo curto.* Como vimos, os decisores enfrentam um horizonte de tempo geralmente muito curto para avaliar adequadamente os vários efeitos das propostas de políticas públicas, especialmente daquelas que se afastam significativamente das políticas e práticas atuais. Como resultado, pode ser difícil identificar os custos e os benefícios a longo prazo, e, de qualquer maneira, muito menos peso pode ser dado a eles do que aos de curto prazo e mais imediatamente óbvios, podendo ser completamente ignorados.

2. *Falta de informações confiáveis.* As informações necessárias para avaliar adequadamente as diferentes opções de políticas públicas estão muitas vezes indisponíveis ou disponíveis apenas a um custo muito elevado. Em muitos países em desenvolvimento, é dada uma baixa prioridade à coleta de dados e informações, e, como resultado, os órgãos governamentais, em muitos momentos, não têm à disposição informações confiáveis fundamentais para a tomada de decisão quando eles precisam delas.

3. *Falta de experiência em análise de políticas públicas.* A análise de propostas de políticas pode ser altamente complexa, mas poucos funcionários do governo possuem o treinamento e a experiência necessários para realizar uma análise adequada. A situação é ainda agravada em muitos países em desenvolvimento, onde a remuneração dos servidores públicos é relativamente baixa em comparação com a do setor privado, e, portanto, os órgãos governamentais frequentemente perdem para o setor privado na competição para recrutar ou reter analistas profissionais com formação e aptidões adequadas.

4. *Medição de desempenho dentro da burocracia.* O desempenho dos órgãos governamentais responsáveis por determinadas áreas da política pública, em várias ocasiões, é medido em relação às suas metas obrigatórias, que tradicionalmente são definidas em uma única dimensão, tal como a eficiência. Portanto, há uma forte tendência a favor de

uma única dimensão na tomada de decisão, em vez de atributos com múltiplas dimensões, como a sustentabilidade, equidade ou justiça.

Estratégias e ferramentas analíticas para os gestores públicos na tomada de decisão

Integrando e exigindo considerações políticas, técnicas e organizacionais

Uma deficiência comum na tomada de decisão é que, na realidade, considerações importantes, além dos objetivos de políticas públicas imediatos, são geralmente negligenciadas. É importante, no entanto, que os critérios corretos sejam escolhidos para a tomada de decisão, porque o uso de diferentes critérios pode levar a diferentes julgamentos quanto aos méritos relativos de escolhas de políticas públicas. Critérios de decisão podem diferir de objetivos de políticas públicas, que muitas vezes são expressos em uma única dimensão e em termos vagos, como “reduzir a poluição em 50 por cento” ou “aumentar o acesso à água potável para os pobres”. Critérios de decisão mais explícitos e específicos podem ajudar a esclarecer esses objetivos, propondo normas que sejam mensuráveis e, mais importante, que ajudem os formuladores de políticas a centrar a atenção nas possíveis dificuldades e interligações entre os objetivos de políticas em diferentes setores de políticas. Essa última característica dos critérios de decisão é fundamental para a busca do desenvolvimento sustentável, por exemplo, que requer a consideração conjunta de múltiplos objetivos. A falta de um critério fundamental pode levar a más decisões, pois as consequências, que teriam sido medidas pelo critério ausente, poderiam ter mudado potencialmente o cálculo dos custos e benefícios de decisões tomadas pelos decisores e administradores.

É possível alcançar melhorias nessa área com uma melhor determinação dos critérios de decisão. Decisões de políticas públicas são tomadas para fomentar os objetivos que são de valor para a sociedade (ou, pelo menos, alguns segmentos da sociedade). Desse modo, os critérios de decisão guiam a tomada de decisão, fornecendo padrões contra os quais as consequências de políticas podem ser julgadas como

sendo importantes ou valiosas. Além disso, eles são usados para medir a praticidade de várias opções. A utilização dos mesmos critérios em diferentes opções de políticas assegura que as alternativas possam ser comparadas de forma sistemática. Critérios comumente utilizados para avaliar as consequências de opções de políticas incluem: eficiência, eficácia, equidade, viabilidade e aceitabilidade política, bem como, cada vez mais frequentemente, sustentabilidade.

De um modo geral, em comparação com os resultados econômicos, leva bastante tempo para que os impactos ambientais e sociais se manifestem, e, assim, geralmente menos atenção é dada a esses aspectos de uma decisão. Por exemplo, meros relatórios dos níveis de poluição podem não capturar a atenção dos tomadores de decisão e do público, e, assim, a gravidade de um problema ambiental pode não ser reconhecida por eles, a menos que os níveis estejam relacionados com a forma como podem afetar a vida diária. Portanto, os critérios precisam ser selecionados estrategicamente, de modo que representem preocupações de importância para os decisores e o público. Por exemplo, o uso de ameaças à saúde como critério pode ser mais eficaz em comunicar a importância dos impactos ambientais do que uma apresentação dos impactos ambientais em termos de níveis de poluição.

Ordenar e exigir que os decisores considerem conjuntamente os objetivos principais de uma política pública de vários critérios pode ajudar a equilibrar as inclinações de órgãos governamentais a enfatizar apenas as metas ou objetivos com os quais eles estão mais estreitamente associados, uma vez que a imposição de requisitos obrigatórios pode muitas vezes garantir que múltiplos objetivos principais sejam considerados em todas as decisões de políticas. Devido às dificuldades e implicações de recursos de tais análises, as organizações terão pouco incentivo para desenvolver tais recursos, a menos que eles sejam obrigatórios, e impor tais requisitos ajuda a fortalecer os argumentos dos gestores públicos para a necessidade de desenvolver a capacitação em seu órgão, a fim de avaliar impactos adequadamente (que suas organizações podem não ser acostumadas a avaliar).

A imposição de tais requisitos também pode ajudar organizações a desenvolver opções de políticas públicas e evidências que destaquem sinergias entre objetivos aparentemente conflitantes e expandam os horizontes de organizações em busca de soluções inovadoras.

Baseando as decisões em uma análise sistemática

Estabelecer uma linha de base é o primeiro passo fundamental em direção a uma análise mais sistemática. Uma “linha de base”, também referida como um cenário “*business as usual*” (de negócios habituais), descreve o que aconteceria se não houvesse nenhuma mudança nas decisões do governo e as tendências existentes continuassem. Ela fornece uma base de conhecimento necessária para a avaliação dos efeitos de intervenções de políticas públicas propostas e reais. Observe que essa linha de base é diferente do *status quo*, pois pode haver mudanças do *status quo* devido a transformações que ocorrem naturalmente e a efeitos de outras políticas existentes. O intervalo de tempo para uma avaliação de base deve ser o mesmo que o horizonte de tempo utilizado para avaliar opções de políticas.

Como uma linha de base é diferente do *status quo*, exigindo uma extrapolação das tendências atuais e o cálculo dos seus efeitos, coletar as informações necessárias para o estabelecimento de uma linha de base de política pública é tecnicamente desafiador e demorado. As informações a seguir são necessárias para o estabelecimento de tal linha de base:

- condições atuais (ou *status quo*);
- tendências atuais e esperadas;
- efeitos das políticas públicas que já estão sendo implementadas;
- efeitos de outras políticas ou programas previstos.

A linha de base fornece um ponto de referência essencial com o qual várias opções de políticas públicas podem ser comparadas. Sem ela, a opção de “deixar a tendência atual continuar” normalmente é descartada, deixando a porta aberta para intervenções de políticas que podem agravar os problemas, em vez de melhorá-los. Às vezes, políticas mal concebidas são piores do que nenhuma.

Avaliando os impactos econômicos, sociais e ambientais das opções de políticas públicas

A segunda etapa fundamental, uma vez que os critérios tenham sido escolhidos e uma linha de base tenha sido estabelecida, consiste em projetar os resultados prováveis das opções de políticas públicas diferentes contra cada critério individual. Tal tarefa é a parte mais desafiadora e técnica do processo de tomada de decisão, pois envolve uma projeção para o futuro, que é inerentemente incerto (apesar da disponibilidade de diversas ferramentas e técnicas para tentar levar essa incerteza em consideração). Embora várias técnicas e ferramentas possam ser usadas para enfrentar os desafios impostos pela incerteza na avaliação, elas não podem removê-la totalmente.

A avaliação tem como objetivo fornecer as seguintes informações aos gestores públicos e aos formuladores de políticas públicas:

- informações empíricas sólidas – provenientes de dados ou evidências – sobre a provável direção das mudanças econômicas, sociais e ambientais resultantes das opções de políticas sob consideração;
- evidências sólidas sobre a natureza e a ordem de magnitude das mudanças;
- evidências sólidas sobre a duração e a reversibilidade das mudanças.

A tomada de decisão normalmente é confrontada com várias incertezas, porque as informações para sustentar previsões precisas do resultado das escolhas de políticas públicas são muitas vezes insuficientes. Entretanto, existem tipos diferentes de incerteza, dependendo se ela está relacionada ao conhecimento do problema de política pública e de suas tendências, ou ao impacto das soluções da política pública, ou a incertezas sobre o processo da política pública em si e os seus resultados. Algumas podem ser tratadas com métodos estatísticos, enquanto outras podem ser reduzidas por meio de mais pesquisas. No entanto, algumas incertezas são inerentes e não podem ser reduzidas. Por exemplo, as previsões em matéria de aquecimento global são inerentemente incertas e lançam uma sombra constante sobre o debate de políticas relacionadas a mudanças climáticas.

A projeção de resultados, no entanto, continua a ser da maior importância no processo de tomada de decisão de políticas. Os formuladores de políticas devem ser cautelosos e tentar evitar ou superar as três seguintes tendências geralmente encontradas nas avaliações:

- *Uma tendência em direção a critérios para os quais medidas quantitativas estão disponíveis.* Alguns impactos podem não ser quantificados por causa de uma lacuna nos dados, apesar de sua importância vital. Medidas qualitativas desses impactos devem ser desenvolvidas com base no julgamento sustentado pela experiência e conhecimento.

- *Uma tendência em direção a impactos positivos.* Tanto os impactos positivos quanto os negativos são fundamentais para avaliar as opções de políticas públicas, e ignorar os impactos negativos pode facilmente levar a más decisões.

- *Uma tendência em direção ao estudo dos impactos de uma determinada dimensão,* estreitamente associada à identidade das organizações que realizam a avaliação.

Comparando opções de políticas públicas

O terceiro passo consiste em comparar as opções de políticas públicas com base em seus efeitos previstos. Estabelecer uma linha de base e avaliar os impactos projetados pode gerar uma imensa quantidade de informações, e, portanto, há uma necessidade de sistematizar a coleta e a exposição dessas informações. A avaliação de várias opções proporciona oportunidades para a inovação nas políticas, pois as informações reveladas pela comparação entre as diferentes opções podem ajudar na concepção das políticas, provocando a reformulação de certas opções e a identificação de estratégias de mitigação para outras. Vários componentes em diferentes opções podem ser reconfigurados para novas combinações, que podem então levar a opções vantajosas para todos, e estratégias de mitigação podem ser desenvolvidas para reduzir os impactos negativos específicos de opções que são preferíveis em outras dimensões. Geralmente, dedica-se muita atenção a dilemas entre objetivos diferentes, enquanto oportunidades inovadoras de sinergia

são ignoradas. A identificação de oportunidades e sinergias é uma marca registrada da tomada de decisão integrada.

Na maioria dos casos, trocas implícitas ou explícitas ainda são necessárias no processo de tomada de decisão. Antes que julgamentos de valor sejam feitos sobre como dilemas seriam resolvidos, é fundamental identificá-los, e o uso de matrizes de decisão pode facilitar o processo (ver Caixa 4.1).

De qualquer forma, é necessário lembrar que uma análise de políticas públicas, independentemente de quão abrangente pareça ser, é apenas um insumo para os decisores na sua tomada de decisão, e uma decisão final de não adotar uma opção de política pública pode ser tomada, mesmo que ela possa estar classificada como a melhor em todas as dimensões. Imperativos políticos, interesses de órgãos estreitamente definidos e interesses pessoais são considerações importantes para os decisores ao tomar suas decisões finais, e, como já vimos, a decisão final é muitas vezes o resultado da interação estratégica e do compromisso entre vários decisores.

No entanto, a natureza altamente política de algumas decisões não implica que o valor da análise sólida deve ser desconsiderado. A avaliação pode, efetivamente, definir um limite dentro do qual trocas podem ser feitas entre imperativos políticos e méritos técnicos. Por exemplo, é muito mais fácil rejeitar a pior escolha de política pública quando seus impactos negativos são conclusivamente indicados pela análise, e, pela mesma razão, se torna mais difícil que os formuladores de políticas ignorem uma solução vantajosa a todos quando tiver sido claramente identificada.

Claro que as coisas podem ficar decididamente mais complicadas para a tomada de decisão quando são necessários *trade-offs* entre as diferentes dimensões de um problema. Entretanto, a análise sólida permanece de grande valor para garantir uma decisão sensata, sobretudo porque obriga os decisores a compartilhar abertamente seus valores com outros atores. Em um contexto democrático, os outros atores podem muitas vezes incluir *stakeholders* ou o público em geral, que podem se beneficiar da prestação de boas informações sobre várias

Quadro 4.1. Matriz de decisão

Uma maneira conveniente de organizar sistematicamente as informações necessárias para uma tomada de decisão eficaz consiste em apresentá-las na forma de uma matriz de decisão, que normalmente irá exibir opções de políticas públicas nas colunas e critérios de decisão nas fileiras. Qualquer célula na matriz de decisão contém o resultado projetado da alternativa avaliado por referência ao critério da coluna. Por exemplo, a célula A1 contém informações sobre o resultado da alternativa A, conforme avaliado por referência ao critério 1.

Para auxiliar o processo de tomada de decisão, cada alternativa na matriz deve ser vinculada a cada critério sistematicamente. Para evitar ou combater a parcialidade do analista, todas as células devem ser consideradas, o que promove o reconhecimento e a discussão de itens esquecidos e de vieses.

Critérios	Alternativa A	Alternativa B	Alternativa C	Alternativa...
Critério 1	A1	B1	C1	...
Critério 2	A2	B2	C2	...
Critério 3	A3	B3	C3	...
Critério...				...

Fonte: MACRAE, D. and WHITTINGTON, D. *Expert Advice for Policy Choice: Analysis and Discourse*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.

opções de políticas públicas. Tais informações podem ajudar a capacitá-los a participar em um nível superior e a causar um maior impacto no processo de tomada de decisão.

Fortalecer a capacidade de análise de políticas públicas

A importância da análise cuidadosa das opções de políticas públicas não implica que os próprios gestores públicos devem ser todos especialistas em todas as técnicas e aplicações de análise de política. No entanto, eles podem ter um papel instrumental fomentando o desenvolvimento da capacidade de análise de políticas dentro e fora do governo. Eles podem aproveitar o rápido desenvolvimento de programas

de políticas públicas em muitos países, recrutando analistas profissionais com formação adequada em análise de políticas, ou também podem enviar seus agentes para cursos de curta duração, a fim de fortalecer a sua capacidade analítica. É importante fornecer suporte institucional aos analistas profissionais, como na criação e apoio de unidades de departamento voltadas para o assunto ou “oficinas de políticas públicas” (*policy shops*) centradas na análise e no planejamento de políticas, bem como garantindo que haja recursos adequados para que eles sejam capazes de realizar o seu trabalho, tornando, assim, a análise de políticas um caminho de desenvolvimento de carreira atraente para novos recrutas.

Os gestores públicos também devem contribuir para o desenvolvimento da capacidade analítica de políticas públicas fora do governo, flexibilizando as restrições de acesso à informação. A competição é uma ferramenta poderosa que pode impulsionar a inovação e melhoria da qualidade, e pode ser aproveitada para uma melhor tomada de decisão. Promover a concorrência em avaliações internas e externas de políticas pode muitas vezes economizar custos, melhorar tanto os dados quanto as técnicas disponíveis para os tomadores de decisão, e pode ajudar a preencher lacunas de conhecimento existentes na compreensão de questões de políticas fundamentais. Ela também pode ajudar a reduzir o risco de ter avaliações apoderadas por interesses organizacionais e pessoais estreitamente definidos. O papel dos pesquisadores e consultores independentes em tais avaliações deve ser fortalecido para promover a concorrência com os analistas internos do governo. As avaliações realizadas por essas organizações e indivíduos têm menos chances de ser constrangidas pelos obstáculos políticos e institucionais que os órgãos governamentais enfrentam, e, assim, podem oferecer mais equilíbrio e objetividade para auxiliar a tomada de decisão. Contudo, para que sejam eficazes, essas avaliações exigem que os governos sejam mais transparentes e compartilhem informações com outros órgãos governamentais e não governamentais.

Melhorando o vínculo dentro dos órgãos e entre os órgãos na tomada de decisão

Como mencionado acima, muitos problemas de políticas públicas contemporâneos são de natureza multidimensional, e essas dimensões

facilmente atravessam limites jurisdicionais, entre outros, estabelecidos em épocas anteriores. Esse é especialmente o caso de órgãos governamentais que trabalham de forma isolada verticalmente, estruturados para seguir noções específicas sobre as origens e soluções de problemas de políticas.

Os gestores públicos podem promover a “horizontalidade”, ou seja, a criação de organismos internacionais, intergovernamentais ou interorganizacionais que possam ajudar a demover a consideração de políticas públicas da análise de natureza unidimensional ou limitada realizada em órgãos isolados. Espera-se que mais conversas, consultas e cooperação com outros membros da comunidade de políticas, dentro e fora do governo, levem a decisões julgadas de forma mais sólida.

Conclusão

As decisões de políticas públicas são o ápice do processo de criação de políticas, que foi iniciado com a definição de agenda e, então, filtrado por meio da formulação. A fase de tomada de decisão é mais política do que os processos anteriores, pois é trabalhada por agentes mais seniores nomeados e eleitos, mas também é mais técnica. Além de um julgamento político perspicaz, o sucesso da tomada de decisão depende de evidências e de uma análise sólida, algo que os gestores públicos estão em melhor posição para oferecer. Eles precisam estar à altura do desafio, se querem que as políticas públicas não vacilem na fase de implementação. Esse é o assunto do próximo capítulo.

Nota

¹ LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* v. 19, nº 2, p. 79–88, 1959.

Leitura complementar

BARDACH, Eugene. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to more Effective Problem Solving*. New York: Chatham House Publishers, 2000.

BRAYBROOKE, D. and LINDBLOM, C. *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. New York: Free Press of Glencoe, 1963.

- COHEN, M.; MARCH, J. and OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* v. 17 , nº 1, p. 1-25, 1972.
- HOOD, C. The Garbage Can Model of Organization: Describing a Condition or Prescriptive Design Principle. In: EGEBERG, M. and LAEGREID, P. (Eds.). *Organizing Political Institutions: Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press, p. 59-78, 1999.
- HOWLETT, M. and RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- JONES, B. D. *Re-Conceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice and Public Policy*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1994.
- LESTER, James P. and STEWART, Joseph. *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Belmont, CA: Wadsworth, 2000.
- LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* v. 19, nº 2, p. 79-88, 1959.
- _____. *The Policy-Making Process*. New Haven, CT: Yale University Press, 1977.
- MACRAE JR., D. and WILDE, J. A. *Policy Analysis for Public Decisions*. Lanham, MD: University Press of America, 1985.
- MACRAE, D. and WHITTINGTON, D. *Expert Advice for Policy Choice: Analysis and Discourse*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.
- MARCH, J. G. *A Primer on Decision-Making: How Decisions Happen*. New York: Free Press, 1994.
- MARCH, J. G., OLSEN, J. P. and WEISSINGER-BAYLON, R. Garbage Can Models of Decision Making in Organizations. In: MARCH, J. G. and WEISSINGER-BAYLON, Roger (Eds.). *Ambiguity and Command: Organizational Perspectives on Military Decision Making*. New York: Pitman Publishing, p. 11-35, 1986.
- PATTON, C. and SAWICKI, D. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1993.
- PUTT, A. and SPRINGER, J. *Policy Research: Concepts, Methods, and Applications*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1989.
- QUADE, E. S. *Analysis for Public Decisions*. New York: Elsevier Science, 1989.
- SIMON, H. A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan, 1957.
- _____. Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organization Science* v. 2, nº 1, p. 125-34, 1991.
- TVERSKY, A. and KAHNEMAN, D. Rational Choice and the Framing of Decisions. *Journal of Business* v. 59, nº 4, part 2: S251-S279, 1986.
- WEIMER, D. and VINING, A. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1992.
- WHITEMAN, D. The Fate of Policy Analysis in Congressional Decision Making: Three Types of Use in Committees. *Western Political Quarterly* v. 38, nº 2, p. 294-311, 1985.
- ZELDITCH, M.; HARRIS, W.; THOMAS, G. M. and WALKER, H. A. Decisions, Non decisions and Metadecisions. *Research in Social Movements, Conflict and Change* v. 5, p. 1-32, 1983.

5. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A implementação ocorre na fase do processo de políticas públicas em que as decisões de política pública se traduzem em ações. Ela é considerada uma das etapas mais difíceis e críticas no processo de políticas para os gestores públicos – a fase em que qualquer deficiência na concepção das políticas ou quaisquer vulnerabilidades relacionadas ao ambiente externo se tornarão visíveis. Gestores públicos experientes sabem que serão basicamente julgados pela sua capacidade de dominar a “arte de fazer as coisas acontecerem” e não por suas boas intenções.

Este capítulo oferece uma visão geral dos desafios de implementação que os gestores públicos enfrentam. Primeiro analisa problemas típicos de implementação que podem ocorrer no processo de políticas públicas. Em seguida, aborda de forma seletiva a extensa literatura sobre implementação, para extrair ensinamentos que tornam os processos de implementação mais adaptáveis e eficazes. Tanto no diagnóstico dos desafios, como na elaboração de estratégias para superá-los, o capítulo destaca dois pontos transversais. Um deles diz respeito à necessidade de criar uma preocupação pela implementação em todas as fases do processo de políticas, a fim de evitar algumas das armadilhas mais comuns de fragmentação de políticas. O segundo consiste na importância de considerar sistematicamente os contextos políticos e administrativos, nos quais os formuladores de políticas estão trabalhando na elaboração de estratégias para superar os obstáculos à implementação efetiva.

Os princípios básicos da implementação de políticas públicas

O que é a implementação de políticas públicas?

A implementação de políticas públicas é um processo dinâmico e não linear. Mudar uma política pública raramente envolve uma mobilização direta dos recursos necessários para atingir objetivos de política pública bem definidos, que já possuem um amplo apoio. Em vez disso, a tarefa de implementação pode – e muitas vezes vai – envolver elementos de todas as “fases” anteriores da criação de políticas, bem como todas as incertezas e contingências que eles possam acarretar. Por exemplo, ela pode envolver a interpretação e negociação de objetivos de políticas, como na fase de formulação de políticas, e pode implicar implementadores tomando decisões entre alternativas significativamente diferentes, que podem afetar o tipo de resultado efetivamente produzido.

A implementação também é política. O processo de implementação em si não só cria vencedores e perdedores, mas é também o estágio, no processo de políticas públicas, em que os riscos de ganhar ou perder começam a se manifestar de forma muito clara para muitos participantes, cujos interesses e desejos podem ter sido descartados nas etapas anteriores do processo. Órgãos, e até divisões dentro dos órgãos, podem continuar a competir por recursos e controle sobre as atividades de implementação, e podem surgir tensões entre público, organizações privadas e organizações sem fins lucrativos, que competem por influência e recursos para implementar programas de governo.

A implementação de políticas públicas também é mais bem visualizada como uma forma de governança em rede, uma vez que sua característica definidora consiste em exigir uma ampla coordenação entre uma gama extraordinariamente ampla de atores. Isso é particularmente relevante quando se busca a integração de múltiplos objetivos de políticas por meio de um programa em particular.

Atores na implementação de políticas públicas

A implementação afeta – e é afetada – por uma infinidade de atores, que definem problemas e soluções em um determinado domínio

de políticas públicas, incluindo muitos que podem ter desempenhado apenas papéis pequenos nas atividades de formulação de políticas e de tomada de decisão anteriores, mas que agora podem ocupar o primeiro plano.

A burocracia, com todos os seus conflitos intra e interorganizacionais endêmicos, é um ator importante e determinante da implementação de políticas públicas. Embora os políticos sejam atores significativos no processo de implementação, a maioria das atividades do dia a dia da administração de rotina está normalmente dentro da competência dos servidores públicos assalariados. Isso acontece porque, na era moderna, os processos legais sustentam a implementação em praticamente todos os casos, exceto nas instâncias mais flagrantes de ditadura ou regime autoritário. Na maioria dos países, existe um conjunto de leis tradicionais, *civil laws* ou *common laws*, que forma um conjunto básico ou “padrão” de princípios que regem a forma como os indivíduos interagem uns com os outros e com o Estado em seu dia a dia. Essas leis são geralmente codificadas por escrito – como é o caso em muitos países da Europa continental e em outros países cujos sistemas políticos e legais são modelados com base nos europeus –, mas também podem ser encontradas em uma forma menos sistemática no registro geral de precedentes estabelecido por órgãos judiciais, como é o caso da Grã-Bretanha e suas ex-colônias. No entanto, mesmo em países de *common law*, as leis ordinárias são aprovadas por parlamentos para substituir ou complementar a *common law* ou *civil law*.

Esses estatutos assumem a forma de projetos de lei ou atos, que, entre outras coisas, geralmente designam a um órgão administrativo específico a competência para criar quaisquer “regulamentos” que forem necessários para garantir êxito na implementação dos princípios e objetivos do projeto de lei ou ato. Os atos, geralmente, também criam uma série de regras a serem seguidas no processo de implementação, bem como um leque de infrações e penalidades possíveis pelo não cumprimento da lei. A prática de administrar a política pública de fato nessa situação é realizada predominantemente por servidores públicos que operam em vários tipos de órgãos administrativos, tais como ministérios, departamentos, setores, entre outros, e por membros nomeados

de conselhos ou tribunais criados especificamente para fins de regulamentação. Eles elaboram regulamentos para a aplicação dos princípios gerais em circunstâncias específicas, muitas vezes em conjunto com grupos-alvo. Tais regulamentos abrangem itens como os padrões de comportamento ou desempenho que devem ser cumpridos por grupos-alvo e os critérios a serem usados para administrar a política pública. Eles servem como base para os processos de aprovação e licenciamento, e, embora não legislados, fornecem na prática a fonte de orientação e o pano de fundo para o processo de implementação nos Estados modernos.

A forma usual de órgão governamental envolvida na implementação é o *ministério* ou *departamento*. No entanto, há outras formas organizacionais. *Tribunais*, por exemplo, são figuras poderosas na implementação em muitas jurisdições e circunstâncias, e desempenham várias funções semijudiciais, incluindo recursos relativos a licenciamento, certificação de pessoal ou de programas e emissão de licenças. Designados pelo governo, eles geralmente representam – ou alegam representar – alguma diversidade de interesses e conhecimento. *Audiências administrativas* são conduzidas por tribunais de uma forma semijudicial, a fim de ajudá-los em suas atividades. As audiências estão sujeitas a vários tipos de recursos políticos, administrativos e judiciais. *Audiências públicas* podem ser estatutariamente definidas como um componente do processo administrativo. Na maioria dos casos, no entanto, as audiências são realizadas a critério de uma autoridade de implementação ou tomada de decisão, e geralmente são sessões de informação pública “após o fato”, em vez de verdadeiros dispositivos consultivos.

Diferentes órgãos burocráticos, em diferentes níveis de governo (nacional, estadual ou provincial, e local), estão envolvidos na implementação de uma política pública, cada um com seus próprios interesses, ambições e tradições. A implementação pelos órgãos públicos é muitas vezes um esforço caro, de vários anos, e o financiamento continuado de programas e projetos geralmente não é garantido; na realidade, ela exige negociações e discussões contínuas entre os lados político e administrativo do Estado. Isso cria oportunidades para que políticos, órgãos e

outros membros das redes de política pública usem o processo de implementação como outra oportunidade para continuar com os esforços das fases anteriores do processo de políticas públicas, tais como na formulação de políticas, ou, mais frequentemente, na tomada de decisão, quando sua solução preferida para um problema não foi selecionada.

Embora os tomadores de decisão com autoridade, de natureza tanto política quanto administrativa, continuem a ser uma força muito significativa na fase de implementação do processo de políticas públicas, eles são unidos nessa fase a outros membros de comunidades de política pública relevantes. *Grupos-alvo*, ou seja, grupos cujo comportamento se espera ou pretende alterar por ação do governo, em particular, desempenham um papel direto e indireto no processo de implementação. Os recursos econômicos e políticos dos grupos-alvo, em especial, têm um efeito importante sobre a implementação de políticas. Grupos poderosos afetados por uma política pública, por exemplo, podem condicionar o caráter de implementação apoiando ou se opondo a ela. Por isso, é bastante comum que os reguladores fechem compromissos com grupos, ou tentem usar os próprios recursos dos grupos em alguns casos, para tornar a tarefa de implementação mais simples ou menos dispendiosa. Embora isso geralmente seja feito informalmente, propostas mais formais são comuns em países como a Suécia, o Uruguai e a Áustria, que incorporam as negociações regulador-regulado no desenvolvimento de padrões administrativos e outros aspectos do processo regulatório. A alteração dos níveis de apoio do público a uma política pública também pode afetar a implementação. Muitas políticas testemunham um declínio no apoio depois que uma decisão de política pública é tomada, dando maior oportunidade para que os administradores alterem o propósito original de uma decisão, se quiserem.

Ferramentas analíticas para compreender a implementação de políticas públicas

O conjunto de tarefas praticamente associadas com a implementação é melhor compreendido como um “*continuum* de funções

estratégicas e de tarefas operacionais” (BRINKERHOFF e CROSBY, 2002, p. 25). Tarefas relacionadas com a implementação devem ser integradas em todo o processo de políticas públicas, a começar por considerações de concepção “estratégicas” e de alto nível (como a construção de eleitorado), até tarefas de desenvolvimento de capacitação e de concepção de nível mais operacional (como gerenciamento de projetos) em fases posteriores do processo de implementação. Na falta dessa integração, grandes lacunas tendem a aparecer entre as intenções de políticas e a execução propriamente dita.

Dois dos fundadores acadêmicos do estudo sobre implementação, Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky, capturaram o clima da antiga pesquisa de implementação no subtítulo do seu texto clássico *Implementation* (PRESSMAN and WILDAVSKY, 1973): “Implementação: como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland; ou, por que é incrível que programas federais funcionem” (tradução livre). Embora queiramos evitar dar a impressão de que uma implementação eficaz é algo impossível, é sem dúvida importante enfrentar diretamente as suas dificuldades.

É possível ver a lacuna entre as intenções de políticas públicas e seus resultados a partir de dois pontos de vista básicos. A primeira perspectiva vê a implementação a partir do ponto de vista dos formuladores de políticas, tentando controlar os resultados em nível popular. Essa visão chamada “de cima para baixo” pode ser descrita como uma teoria de implementação “de correspondência”, pois ela assume que existe uma clara articulação entre a política pública pretendida e a dificuldade conceitual e prática de como transmitir essa intenção fielmente para baixo, na linha de comando burocrático. Desvios no nível do campo das intenções dos formuladores de políticas contam como uma “lacuna” ou “déficit” de implementação. Teóricos que adotam essa perspectiva procuram por deficiências na forma como as políticas são comunicadas e os padrões de implementação aplicados, dos formuladores de política para os implementadores em nível de campo.

Analistas “de baixo para cima”, por outro lado, começam com a suposição de que os burocratas em nível de rua muitas vezes enfrentam

uma tarefa impossível. Ambiguidade das políticas, recursos limitados e pressões de tempo podem tornar impossível a implementação de políticas públicas conforme o esperado. Se os resultados fossem considerados menos do que satisfatórios do ponto de vista de um formulador de políticas, essa perspectiva procuraria pelas razões em lacunas de recursos, nos incentivos embutidos no ambiente institucional enfrentado pelos burocratas de nível de rua, e na compreensão de seu trabalho e suas funções, que tais gestores desenvolvem em resposta aos requisitos de implementação em várias ocasiões insustentáveis.

O contexto é extremamente importante ao avaliar esses potenciais obstáculos à implementação eficaz e ao desenhar implicações apropriadas para a ação. Embora uma infinidade de fatores contextuais possa ser importante para um determinado caso, quatro demandam uma atenção especial.

O primeiro é o grau de estabilidade política e de políticas públicas. O ambiente pode ser considerado “propício” para a implementação de políticas se houver um apoio político relativamente forte aos produtos do programa que serão produzidos, e se a capacidade burocrática para tarefas analíticas e de implementação for relativamente forte. O segundo é o grau em que o ambiente político e econômico externo, no qual os formuladores de políticas estão trabalhando, está mudando lentamente ou mais rapidamente.

A forma como esses dois primeiros fatores — um ambiente geral de políticas públicas facilitador e o ritmo de mudança — se cruzam pode oferecer pistas para as perspectivas de implementação, que a Figura 5. 1 procura resumir. Onde o ambiente não é particularmente facilitador, e a mudança é rápida e desfavorável, os gestores públicos tendem a ficar restritos ao “controle de danos”, mantendo em aberto a possibilidade de uma abordagem de implementação mais integrada e eficaz para quando o ambiente se tornar mais sustentável para ela. Com maior estabilidade no ambiente, os gestores públicos podem evitar o enfrentamento ou, na melhor das hipóteses, realizar uma manobra; ou seja, identificar intervenções, para visar à implementação, que possam servir como trampolins de uma abordagem mais ambiciosa de longo prazo,

se as circunstâncias mudarem. Onde as correntes políticas não dão apoio a iniciativas de mudança de políticas públicas, mesmo após a adoção oficial, os defensores de uma formulação de políticas integrada provavelmente terão que “voar sob o radar”, mantendo o conteúdo inicial o mais discreto e técnico (isto é, não abertamente político) possível, enquanto procuram por aliados e esperam que as condições mudem. Onde procurar por tais oportunidades – o quão ambicioso alguém pode ser durante tempos adversos e em ambientes adversos – é uma pergunta difícil de responder de forma abstrata, mas uma cuidadosa delimitação dos diferentes *stakeholders* e de seus interesses, como sugerido abaixo, pode oferecer pistas úteis.

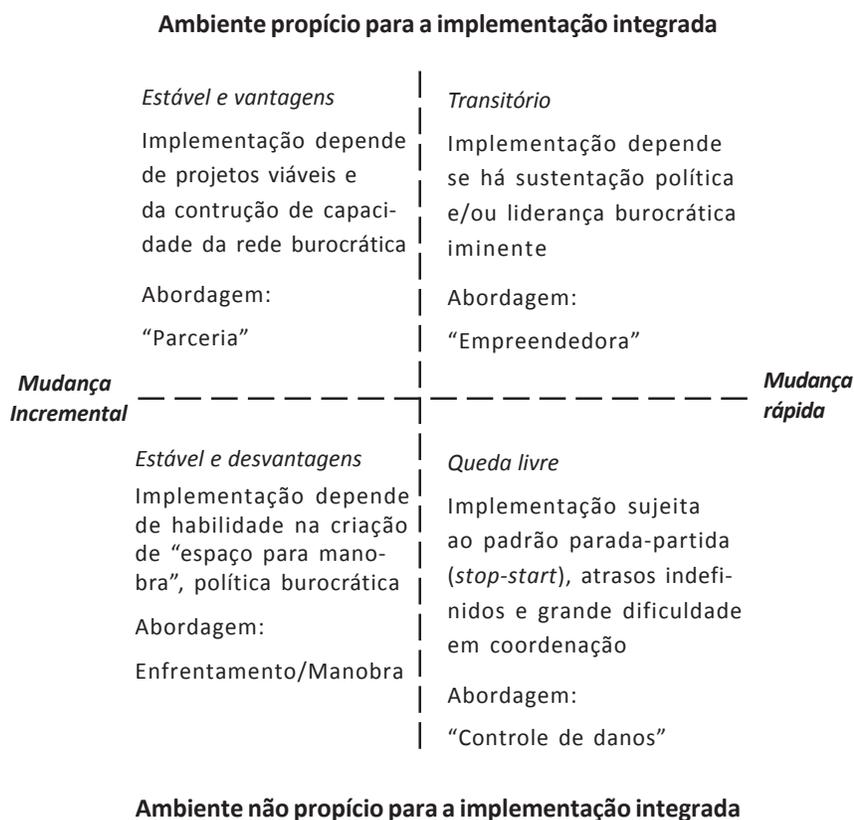


Figura 5.1. Uma tipologia de ambientes de mudança institucional

Em condições mais favoráveis, coordenadores de implementação de políticas públicas podem ter mais oportunidades para construir capacidades de rede, que vão facilitar abordagens integradas, e para identificar e construir fortes alianças de apoio à formulação de políticas integrada em uma determinada área temática. Onde a mudança é rápida, a sua abordagem precisará, necessariamente, ser ágil, até mesmo “empreendedora”, à procura de pontos de entrada que possam servir para centrar a atenção política em áreas de ação rápida. Onde o ambiente político e de política é mais estável, construir pontes para uma grande variedade de potenciais parceiros e centrar-se na capacidade geral de rede pode ser a estratégia de implementação mais importante (a abordagem “parceria”).

Um terceiro fator contextual refere-se à *abertura do processo de políticas públicas* – o grau em que o processo é influenciado por uma série de atores, em vez de ter uma base de tomada de decisão estreita. Por exemplo, em um país altamente pluralista, com um setor forte de ONGs e liberdade de imprensa, a formulação de políticas será inevitavelmente moldada por uma ampla gama de atores, diferentemente de um país onde a formulação de políticas é restrita a uma pequena elite.

Essa distinção tem implicações práticas para a implementação. Em regimes mais abertos e democráticos, os conflitos na fase de definição de agenda, formulação de políticas públicas e tomada de decisão tendem a ser relativamente mais transparentes e regularizados. Isso *pode* implicar que os defensores e opositores das políticas serão mais bem identificados – e podem ter chegado a compromissos mais sustentáveis construídos na própria política pública – pela fase de implementação. Por outro lado, nos países em que a tomada de decisão política é menos formalmente contestada, as questões políticas da implementação podem “esquentar” quando os atores que foram excluídos do processo decisório se esforçarem para se desviar das políticas com as quais não concordam, ou para orientá-las a uma direção mais aceitável, desviando-as de seus objetivos originais.

Finalmente, o *grau de descentralização do setor público* é outro elemento contextual que quase sempre será relevante e considerado na implementação de políticas públicas. A descentralização é um dos lemas

dos debates sobre desenvolvimento das últimas décadas, com a maioria dos países implementando, ou pelo menos apoiando, a ideia de passar autoridades e recursos aprimorados para níveis mais baixos de governo (descentralização territorial) ou para autoridades reconstituídas não tradicionais (descentralização funcional). O grau em que tais tendências estão presentes afetará a forma como as decisões relacionadas à adoção de políticas são tomadas, os recursos mobilizados, e os atores administrativos e não burocráticos coordenados para a implementação (ver Tabela 5.1). Independentemente do grau de descentralização em um país, os atores de nível central – em muitos cenários, provavelmente coordenadores – precisarão cumprir funções altamente importantes: direcionamento da tomada de decisão, acompanhamento da implementação, estabelecimento e aplicação de padrões mínimos e prestação de assistência técnica e capacitação onde as capacidades locais variam significativamente (como costuma acontecer). No entanto, especialmente em sistemas de descentralização novos, os atores centrais não estão sempre devidamente preparados ou incentivados para desempenhar essas funções essenciais.

Tabela 5.1. Relações centro-locais e como elas impactam a implementação

Natureza da descentralização	Bases para a descentralização e suas implicações para a implementação da descentralização de política	
	Territorial	Funcional
Dentro de estruturas políticas formais	<p>Delegação (descentralização política, governo local, descentralização democrática)</p> <p><i>Necessidade de trabalhar com os governos locais na definição de agenda e na tomada de decisão</i></p>	<p>Representação de grupos de interesse</p> <p><i>Potencial para incorporar uma variedade de grupos de interesse na tomada de decisão: fóruns para o desenvolvimento intersetorial</i></p>
Dentro de estruturas paraestatais ou administrativas públicas	<p>Desconcentração (descentralização administrativa, administração de campo)</p> <p><i>Aumenta requisitos de coordenação, e potencial de conflitos entre setores e entre níveis de governo</i></p>	<p>Estabelecimento de paraestatais e quangos (<i>quasi autonomus non governmental organizations</i> – organizações não governamentais quase autônomas)</p> <p><i>Potencial para estabelecer autoridades administrativas independentes com formulação de políticas ou responsabilidades de execução integradas em um domínio de política específico</i></p>

Fonte: Adaptado de Turner e Hulme (1997, p. 153).

Desafios na implementação de políticas públicas

A implementação é muitas vezes negligenciada na prática, e falhas de implementação são geralmente citadas como a causa do fracasso das políticas públicas ou da falta de sucesso.

Os formuladores de políticas públicas muitas vezes não conseguem preparar o terreno de forma sistemática para a implementação, resultando ocasionalmente em desastres de políticas de alto nível e, ainda mais frequentemente, em políticas que são executadas muito abaixo das expectativas. Uma das principais razões para essa negligência diz respeito à enorme complexidade, tanto analítica quanto prática, que a implementação representa. Outra razão é a sensibilidade política da implementação. Na formulação das políticas e até mesmo na tomada de decisão, as diferenças críticas entre os *stakeholders* podem ser encobertas usando uma linguagem vaga ou até mesmo adiando decisões imediatas – sem aspectos críticos, mas politicamente ou burocraticamente “sensíveis” – de políticas. Isso traz a vantagem de manter um processo de política pública andando e “comprar tempo” para a construção de alianças de maior apoio. Entretanto, as consequências de tal esquiva são inevitáveis durante a fase de implementação, em que os gestores públicos terão dificuldade de gerar, alocar e controlar recursos, bem como de interpretar intenções de políticas. Os produtos e resultados pretendidos de uma política pública não se materializarão, enquanto os efeitos colaterais negativos das políticas públicas se tornarão mais evidentes.

O alto grau de interdependência entre os *stakeholders* envolvidos no processo de formulação de políticas públicas moderno aumenta a complexidade e vulnerabilidade do desafio de implementação para os gestores públicos. Como resultado, as apostas em “acertar na implementação” – na concepção de intervenções que tornem o sucesso de implementação mais provável, e na antecipação e construção de mecanismos para superar as dificuldades de implementação – são particularmente altas para aqueles que desejam superar processos de políticas fragmentados. Sendo assim, tais formuladores de políticas devem dar

uma atenção especial aos problemas de implementação em seus cálculos e atividades, desde o princípio do processo de formulação de políticas.

Baseando-se em uma combinação das perspectivas de cima para baixo e de baixo para cima, podemos dispor algumas das principais condições que podem obstruir processos de implementação. A Tabela 5.2 usa as mesmas três categorias gerais de análise e ação enfatizadas em outros capítulos deste livro – a necessidade de desenvolver um conjunto coerente de objetivos para a formulação de políticas públicas integradas, um forte apoio e autorização para a sua implementação e a capacidade operacional suficiente para fazer o trabalho.

A primeira categoria geral de condições que impedem a implementação é *relacionada à missão*. A má concepção de intervenções implica que as políticas públicas podem falhar, mesmo se implementadas conforme o pretendido. Ou as metas adotadas em um processo multissetorial podem ser muito vagas para serem traduzidas de forma significativa em programas operacionais e intervenções.

Uma segunda categoria de dificuldades envolve a falta de apoio burocrático e político adequado para a implementação. O apoio às políticas públicas pode muitas vezes parar no nível retórico, ou nos órgãos ou níveis de governo que as iniciaram. Níveis mais baixos de governo, e atores populares dos quais depende o real sucesso da implementação podem descobrir que têm pouca compreensão das políticas que lhes pediram para executar, bem como pouca participação nelas. A implementação inicial também pode desencadear resistência a um plano integrado que pode não ter sido previsto no início do processo, especialmente se nem todos os *stakeholders* foram consultados. A “vontade política” pode ir para o espaço quando trocas difíceis precisam ser feitas na prática, e não apenas no papel, e quando o eleitorado afetado negativamente por trocas de políticas levanta sua voz (ou mesmo flexiona seus músculos).

Por fim, uma série de dificuldades relacionadas com a *capacidade* pode causar repercussões negativas sobre a implementação. A capacidade operacional é a base da implementação. Muitas – talvez a maioria – das tentativas mais ambiciosas em planejamento integrado param no

Tabela 5.2. Barreiras de implementação típicas

Problema	Descrição
Barreiras políticas (de suporte e autorização)	
<i>Autorização lenta</i>	Planos e mobilização de recursos avançam muito lentamente, devido à existência de múltiplos pontos de veto entre os <i>stakeholders</i> em uma rede, tornando o progresso difícil.
<i>Fraco apoio político</i>	Os planos podem progredir e até mesmo atingir níveis moderados de sucesso na fase de projeto-piloto, enquanto “voam sob o radar” de políticos importantes com interesses opostos, até que o programa comece a ser “ampliado”.
<i>Oposição burocrática</i>	Figuras fundamentais na rede de órgãos encarregadas de implementar uma política pública retardam ou sabotam a implementação, devido à baixa prioridade do projeto, falta de incentivos e/ou interesses conflitantes.
<i>Fracos incentivos ao implementador</i>	Os implementadores locais (executivos de coordenação do governo local ou o pessoal de linha de frente de órgãos), que não foram consultados durante a fase de tomada de decisão, não têm adesão ou incentivos adequados para cumprir com as diretrizes a partir de seu nível de atuação.
Barreiras de competência analítica	
<i>Missões vagas ou múltiplas</i>	A natureza intersetorial dos planos e da implementação leva ao acobertamento dos objetivos conflitantes ou à não especificação clara das permutas em termos operacionais.
<i>Mudanças de prioridades</i>	Trocas feitas durante a tomada de decisão da política pública – por exemplo, entre as dimensões ambientais e econômicas de um problema – poderão ter de ser reconsideradas em função de mudanças nas condições econômicas e políticas.
<i>Má concepção</i>	Programas sociais ou ambientais que provavelmente não vão funcionar como o esperado, devido a diversos obstáculos deixados sem solução na concepção do programa; a falha está mais do que determinada – ou seja, ela vai ocorrer se qualquer das barreiras for ignorada.
<i>Viabilidade desigual</i>	Diferentes componentes dos planos integrados podem estar operacionalmente ligados – um só pode avançar se todos estiverem juntamente presentes –, sujeitando as operações ao “elo mais fraco”.
Barreiras de capacidade operacional	
<i>Limitações de fundos</i>	O envio dos fundos necessários para a implementação dos planos aprovados demora para ser concretizado, impedindo o progresso, enquanto os elementos-chave da situação mudam na prática e/ou os apoiadores iniciais desanimam e abandonam os esforços.
<i>Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede</i>	Precedentes de coordenação deficientes entre os principais órgãos – exacerbados no caso de parcerias intersetoriais – tornam as decisões de rotina lentas e a implementação disfuncional.
<i>Falta de clareza nos planos operacionais</i>	Planos aprovados e financiados são mal administrados devido à má especificação de papéis, responsabilidades e prestação de contas. O problema é muitas vezes agravado por sistemas de supervisão e informação deficientes.

papel. Os vários tipos de capacidade necessários para implementar esses planos são frequentemente ignorados ou são classificados de forma otimista sob o título de “requisitos de capacitação”. A capacidade inclui os recursos humanos e financeiros, os procedimentos e disposições institucionais que sustentam as políticas públicas e garantem a entrega

consistente, e até mesmo as capacidades sociais, que ajudam a determinar como agrupamentos sociais vão responder a iniciativas de implementação.

Embora todos esses requisitos de capacidade possam ser subestimados pelos gestores públicos inicialmente, a implementação é particularmente vulnerável a deficiências na *capacidade de coordenação de rede* – a habilidade das organizações de trabalhar em conjunto para alcançar um resultado comum. Para a implementação, pode ser necessária uma coordenação entre órgãos e – um desafio ainda maior – entre setores em diversas formas, como na partilha de informação, de recursos e (onde as atividades não se enquadram no escopo tradicional de qualquer organização) na implementação conjunta das tarefas atribuídas. Ainda assim, a coordenação deve superar vários obstáculos comuns, bem estabelecidos na literatura, incluindo as ameaças que os órgãos sentem à sua autonomia por trabalhar em conjunto, bem como a confusão ou o conflito sobre a natureza da tarefa, que decorre de um contexto multissetorial inerentemente complicado de definição de metas.

Estratégias para gestores públicos na implementação de políticas públicas

Os gestores de políticas públicas interessados em conduzir a criação de políticas para uma direção mais integrada podem gerir suas atividades de implementação a fim de:

- formar grupos favoráveis à mudança de políticas públicas entre uma gama de *stakeholders*, que trazem diferentes recursos e interesses;
- definir objetivos gerais e desenhar parâmetros para as políticas;
- garantir, em algum momento, a autorização formal adequada e os recursos necessários para conduzir o processo para a frente.

Nesses termos, as tarefas de implementação enfrentadas pelos líderes e gestores envolvem:

- a *identificação* de indivíduos e unidades dentro de organizações que vão levar adiante planos e parcerias específicas;
- a *operacionalização* de grandes objetivos de políticas públicas em metas específicas e mensuráveis, que, por sua vez, são divididas em

tarefas de apoio implementadas por grupos identificáveis de pessoas em uma programação;

- *a garantia da capacidade operacional necessária*, incluindo a atenção não apenas aos equipamentos e recursos humanos, mas também aos incentivos, para que os implementadores populares ajam conforme exigido, conseguindo uma execução bem-sucedida da intenção da política pública.

A principal implicação de ver a implementação como um processo com dimensões políticas importantes consiste em ressaltar que nenhum órgão pode ser responsável pela maior parte das atividades de implementação e que os coordenadores devem estar preparados para lidar com um grau grave de *confusão* (devido ao grande número de *stakeholders*) e *conflito* (entre os *stakeholders* que compartilham de alguns interesses e competem em outros) durante o processo de implementação.

Saltar do desenvolvimento de um projeto de política pública coerente para sua implementação requer um *planejamento operacional*. O planejamento operacional é o processo de desenvolvimento de objetivos iniciais e intermediários, e de metas de implementação para as intervenções inter-relacionadas que compõem iniciativas complexas de mudanças de políticas públicas. As tarefas precisam estar vinculadas com órgãos e, se possível, indivíduos específicos, bem como recursos financeiros; diretrizes de implementação necessárias para a interpretação eficaz das políticas também são normalmente mandatórias.

Talvez o conselho mais importante que pode ser oferecido aos gestores públicos sobre a implementação possa ser resumido da seguinte forma: esteja ciente da dinâmica complexa dos *stakeholders* que você vai enfrentar, bem como preparado para ela. A implementação de iniciativas de políticas públicas complexas é essencialmente um desafio de coordenação e, embora a coordenação exija uma série de requisitos, o pré-requisito para lidar de forma eficaz com qualquer um deles consiste em uma compreensão completa dos interesses, recursos e das percepções dos *stakeholders*.

A análise dos *stakeholders* serve como um auxílio analítico básico nesse contexto. Há uma grande diversidade de formatos e variações na

análise de *stakeholders*, mas eles possuem algumas características em comum: a delimitação de todos os atores possivelmente preocupados com os projetos sendo iniciados, interessados neles ou que possuam qualquer poder sobre eles. Tais análises também envolvem a consideração dos interesses desses atores, seu nível de organização, seus recursos e capacidades, bem como possibilidades de ação.

Basicamente, as políticas públicas e os programas de apoio a um plano de implementação devem ser integrados em operações e ciclos orçamentários normais. Antes que isso possa acontecer, os coordenadores de tais esforços terão de ser criativos e empreendedores na identificação de uma variedade de fontes de recursos necessários, para que os esforços iniciais saiam do papel. Recursos necessários e suficientes para uma implementação eficaz raramente “se apresentam para o serviço” simplesmente porque foi alcançado um acordo sobre alguns objetivos de política pública. Mais frequentemente, eles devem ser mobilizados a partir de uma variedade de fontes, em um processo que pode determinar, em grande parte, o quão eficaz e adequada é a implementação. Uma abordagem recomendada consiste em ver a mobilização de recursos como um desafio de implementação constante e contínuo, em vez de uma tarefa pontual ou esporádica.

Um desafio inicial nesse contexto diz respeito à identificação de um financiamento-semente (*seed financing*) ou financiamento-ponte (*bridge financing*), e a alocações de pessoal que possam permitir que a formulação e implementação de políticas públicas integradas saiam do zero e que as atividades iniciais comecem. Garantir tal financiamento inicial muitas vezes requer um forte grau de negociação com uma gama de atores, incluindo as autoridades orçamentárias do governo e os potenciais parceiros externos. A longo prazo, a garantia de fontes mais estáveis de recursos fiscais, entre outros necessários, geralmente vem de demonstrações iniciais de sucesso (que aumentam a facilidade e a atratividade de tais esforços para os principais *stakeholders*), juntamente com uma estrutura mais oficial e juridicamente fundamentada para a iniciativa e sua implementação contínua.

Existem várias dimensões no desafio de construção da capacidade para a implementação de rede. Uma delas consiste em decidir a estrutura apropriada para sustentar a implementação. Opções-chave se espelham naquelas dos fóruns de tomada de decisão observados anteriormente, incluindo a alocação de tarefas de implementação integradas para um grupo de trabalho *ad hoc*, um órgão existente que assume um conjunto ligeiramente diferente de tarefas, ou para uma unidade não governamental ou do mercado privado, por meio de delegação ou contratação.

Outro desafio de capacitação da rede consiste em desenvolver – e utilizar – sistemas de prestação de contas e de gestão eficazes dentro da rede. A prestação de contas precisa ser sustentada por um acordo baseado em indicadores de desempenho, bem como em sistemas de informação eficazes que atualizem os *stakeholders* e gestores, de forma confiável, sobre o *status* dos produtos pretendidos. Uma prestação de contas eficaz deve estar ligada à mobilização de incentivos e desincentivos suficientes para motivar um nível altamente aceitável de esforço de implementação. Esses são instrumentos clássicos do gerenciamento hierárquico, mas continuam a ser igualmente relevantes em uma era de gerenciamento de rede.

Ainda assim, a prestação de contas só pode confiar parcialmente em tais medidas formais. A capacidade das redes para implementar a criação de políticas públicas de forma integrada também dependerá da densidade das relações – o “capital social” – entre os atores locais (tais como ONGs, comunidades, coordenadores do governo local e órgãos de linha).

Conclusão

Provavelmente nunca haverá uma “única melhor prática” associada à implementação de iniciativas de políticas públicas complexas, dada a grande diversidade de contextos nacionais, setores e problemas envolvidos. Mas este capítulo destacou algumas das maneiras pelas quais os coordenadores de tais reformas podem melhorar suas chances de sucesso na implementação. Os gestores de políticas devem:

- estar preparados para o desafio de implementação fazendo uso de várias ferramentas analíticas, tais como a análise de *stakeholders* e o equilíbrio dos papéis centrais e locais na implementação;
- ter um roteiro estratégico para gerar iterativamente mais apoio e recursos no processo de implementação em si;
- desenvolver sistemas de gestão e prestação de contas eficazes que sejam facilitadores da “capacidade de rede”, que provavelmente será a capacidade crítica necessária em desafios de implementação de múltiplos *stakeholders*.

É claro que, uma vez que uma política pública ou programa foi colocado em prática, os gestores públicos devem ser envolvidos no seu acompanhamento e avaliação, assuntos abordados no Capítulo 6.

Leitura complementar

BARDACH, E. *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.

BARRETT, S. M. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, v. 82, nº 2, p. 249-62, 2004.

BRINKERHOFF, D. W. and CROSBY, B. L. *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitional Countries*. Bloomfield, PA: Kumarian Press, 2002.

GRINDLE, Merilee S. and THOMAS, John W. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1991.

HILL, M. and HUPE, P. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage Publications, 2002.

_____. The Multi-Layer Problem in Implementation Research. *Public Management Review*, v. 5, nº 4, p. 471-90, 2003.

_____. Analysing Policy Processes as Multiple Governance: Accountability in Social Policy. *Policy & Politics*, v. 34, nº 3, p. 557-73, 2006.

HJERN, B. and PORTER, D. O. Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. In: HILL, M. (Ed.). *The Policy Process: A Reader*. London: Harvester Wheatsheaf, p. 248-65, 1993.

KOTTER, J. P. Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*, v. 85, nº 1, p. 96, 2007.

LINDQUIST, E. Organizing for Policy Implementation: The Emergence and Role of Implementation Units in Policy Design and Oversight. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 8, nº 4, p. 311-24, 2006.

LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

- O'TOOLE, L. J. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, nº 2, p. 263-88, 2000.
- PRESSMAN, J. L. and WILDAVSKY, A. B. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press, 1973.
- ROBICHAU, Robbie Waters and LYNN, Laurence E. The Implementation of Public Policy: Still the Missing Links. *Policy Studies Journal*, v. 37, nº 1, p. 21-36, 2009.
- RONDINELLI, D. A. *Development Projects as Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration*. London: Methuen, 1983.
- THOMAS, J. W. and GRINDLE, M. S. After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development* v. 18, nº 8, p. 1163-81, 1990.
- TURNER, M. and HULME, D. *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. Basingstoke: Macmillan, 1997.
- WERNER, A. *A Guide to Implementation Research*. Washington, DC: Urban Institute Press, 2004.
- WILLIAMS, M. S. Policy Component Analysis: A Method for Identifying Problems in Policy Implementation. *Journal of Social Service Research* v. 30, nº 4, p. 1-18, 2004.
- WINTER, S. Integrating Implementation Research. In: PALUMBO, D. J. and CALISTO, D. J. (Eds.). *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood Press, p. 19-38, 1990.

6. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diariamente, os gestores públicos são obrigados a viver com as consequências prejudiciais de várias deficiências nas políticas públicas e nos processos existentes, como grandes lacunas entre o compromisso político e as ações de política, políticas mal orientadas e concebidas, e ordens de política contraditórias. Embora as forças responsáveis por essas deficiências normalmente estejam fora do domínio de influência dos gestores públicos individuais, que podem às vezes sentir-se incapazes de repará-las, tais deficiências podem comprometer seus esforços, manchar a sua imagem de servidores públicos trabalhadores e diminuir o apoio público ao seu trabalho. Isso não precisa ser assim, pois a avaliação de políticas públicas pode oferecer uma linha crítica de defesa contra tais deficiências, pela investigação sistemática da eficácia de políticas, programas e procedimentos.

No entanto, os gestores públicos raramente se esforçam seriamente na avaliação de políticas públicas, mesmo que tais esforços ajudem a identificar tanto deficiências quanto medidas corretivas, basicamente por dois motivos:

1. A avaliação pode prejudicar potencialmente a reputação de um gestor, sua base de recursos ou até mesmo sua carreira.

2. A avaliação é tecnicamente desafiadora, tanto em termos de conhecimento requerido, como também de dados necessários. Como resultado, muitas políticas públicas ineficazes ou mesmo prejudiciais continuam a existir, apesar de suas consequências inferiores às expectativas ou até mesmo negativas.

Este capítulo fornece uma visão geral básica da avaliação de políticas públicas e destina-se a gestores públicos que estão dispostos a melhorar a eficácia dos resultados de políticas por meio de uma avaliação melhorada. Como nos outros capítulos deste livro, destacamos tanto os obstáculos que os gestores enfrentam em tal empreitada quanto as estratégias disponíveis para que eles superem essas barreiras.

Os princípios básicos da avaliação de políticas públicas

O que é a avaliação de políticas públicas?

A avaliação de políticas públicas refere-se amplamente a todas as atividades realizadas por uma gama de atores estatais e sociais com o intuito de determinar como uma política pública se saiu na prática, bem como estimar o provável desempenho dela no futuro. A avaliação examina tanto os meios utilizados, como os objetivos alcançados por uma política pública na prática. Os resultados e as recomendações da avaliação são então enviados de volta para novas rodadas de criação de políticas, e podem levar ao aprimoramento do desenho e da implementação de uma política pública, ou, raramente, à sua completa reforma ou revogação.

Mais especificamente, a avaliação contribui para o processo de criação de políticas públicas, pois:

- sintetiza o que se sabe sobre um problema e a solução proposta de política pública ou programa;
- desmitifica a sabedoria convencional ou mitos populares relacionados com o problema ou suas soluções;
- desenvolve novas informações sobre a eficácia do programa ou da política pública; e
- explica aos atores da política pública as implicações das novas informações obtidas por intermédio da avaliação.

Tal como as atividades encontradas na maioria das outras fases do processo, a avaliação de políticas públicas é uma atividade tanto política quanto técnica. Às vezes, o propósito de sua aplicação nem sempre é revelar os efeitos de uma política pública, mas, sim, disfarçar ou esconder

uma situação que pode, por exemplo, mostrar o governo sob um ângulo desfavorável. Os gestores públicos também podem projetar os termos de avaliação de uma forma que conduza a conclusões preferenciais quanto aos méritos e deméritos de opções de políticas. Da mesma forma, atores de fora do governo podem fazer avaliações de políticas com a intenção de criticar ações do governo, para obter vantagens político-partidárias ou reforçar suas próprias preferências ideológicas com relação aos tipos específicos de intervenções de políticas.

Atores na avaliação de políticas públicas

Como sugerido acima, as avaliações de políticas públicas são realizadas por uma variedade de atores, dentro e fora do governo. Dentro dos governos, a avaliação de rotina geralmente é realizada pelo principal órgão responsável pela implementação da política pública, descrito como “departamento de linha” em muitos países. O órgão em questão pode ter uma unidade especializada para realizar todas as avaliações. A maioria dos governos também tem órgãos centrais com maiores ou exclusivas responsabilidades de avaliação, tais como o *Government Accountability Office* (Agência de Prestação de Contas do Governo) nos Estados Unidos. As Agências de Controladoria ou Auditoria Geral (*Comptroller* ou *Auditor General Offices*), em muitos países, também realizam avaliações, embora normalmente só aquelas voltadas para questões financeiras; cada vez mais, porém é utilizada a variedade mais abrangente *value for money* (custo-benefício). Os governos ocasionalmente também estabelecem comissões *ad hoc* para avaliar as políticas públicas de alto nível, e vários tribunais judiciais e administrativos podem realizar diferentes níveis e tipos de avaliação. Legislaturas geralmente têm suas próprias unidades especiais responsáveis pela avaliação, tais como a Agência de Orçamento do Congresso (*Congressional Budget Office*) nos EUA.

Devido à sua localização em órgãos líderes e centrais, os gestores públicos estão geralmente entre as figuras mais influentes nas avaliações de políticas públicas. Na realização de suas avaliações, os gestores públicos desfrutam de várias vantagens importantes. Primeiro, eles têm acesso a informações relacionadas à implementação, o que lhes permite

obter vantagens ímpares na avaliação de políticas em relação a outros atores, especialmente, por exemplo, pela prestação de informações e opiniões sobre a estimativa de fracasso ou sucesso das políticas. Segundo, a avaliação de políticas fornece aos gestores públicos a oportunidade e a legitimidade para se envolver em outras etapas do processo de criação de políticas, por meio de suas atividades de avaliação. Isso tudo permite aos gestores públicos alguma margem para reformular qualquer redirecionamento de política subsequente.

No entanto, além dos inúmeros atores governamentais envolvidos na avaliação, existe também um número maior ainda de atores não governamentais. Pesquisadores em universidades, usinas de ideias e empresas de consultoria oferecem avaliações pagas e não pagas (e às vezes solicitadas, mas também não solicitadas). A mídia também oferece sua própria avaliação das políticas públicas, especialmente em casos em que ocorrem escândalos ou lapsos de julgamento por parte dos administradores e criadores de políticas. Os avaliadores não governamentais mais importantes são, obviamente, os usuários do serviço, que têm a experiência em primeira mão de como o programa em questão está funcionando na prática. Além disso, há o público em geral, que atuam como eleitores durante as eleições, e cujos pontos de vista sobre sucesso e fracasso de políticas têm grande importância para os políticos. Por fim, existem os partidos políticos, que oferecem avaliações de políticas governamentais a fim de ganhar vantagem político-partidária.

Tipos de avaliação de políticas públicas

Existem muitos tipos de avaliação de políticas públicas, dependendo da natureza dos atores envolvidos em iniciar ou implementar uma política pública, da quantidade de informação disponível para análise e do que se pretende fazer com as descobertas. No nível mais amplo, pode-se fazer uma distinção entre as avaliações administrativas e políticas. No entanto, também há avaliações judiciais, embora elas geralmente não envolvam diretamente os gestores públicos. Todavia, o impacto das decisões judiciais pode ter uma grande influência sobre as

atividades administrativas e políticas subsequentes, pela proibição e permissão de certos tipos de atividades, e de outras não.

Existem cinco tipos principais de *avaliações administrativas*, que combinam diferentes tipos de atividades de monitoramento e avaliação de impacto por parte dos gestores públicos:

- *Avaliações de esforços* são tentativas de medir a quantidade de insumos do programa – pessoal, espaço do escritório, comunicação, transporte e assim por diante –, todos calculados em termos dos custos monetários que eles envolvem. Seu propósito é estabelecer uma linha de base de dados que pode ser usada para outras avaliações de eficiência ou qualidade de entrega do serviço.

- *Avaliações de desempenho* examinam os produtos do programa – como o número de leitos hospitalares ou vagas nas escolas, ou o número de pacientes atendidos ou crianças ensinadas –, em vez de insumos. Seu principal objetivo é simplesmente determinar o que a política pública está produzindo, muitas vezes independentemente dos objetivos definidos. Esse tipo de avaliação produz *benchmark* (ponto de referência) ou dados de desempenho, que são utilizados como insumos para as avaliações mais abrangentes e profundas mencionadas abaixo.

- *Avaliações de processo* examinam os métodos organizacionais, incluindo as regras e procedimentos operacionais, utilizados para executar programas. Seu objetivo normalmente é ver se um processo pode ser simplificado e tornado mais eficiente.

- *Avaliações de eficiência* tentam avaliar os custos de um programa e julgar se a mesma quantidade e qualidade de produtos poderia ser alcançada de forma mais eficiente, ou seja, a um custo menor. Avaliações de insumo e produto são o alicerce desse tipo de avaliação.

- *Avaliações de adequação de desempenho* (também conhecidas como *avaliações de eficácia*) comparam o desempenho de um determinado programa aos seus objetivos propostos, a fim de determinar se o programa está atingindo suas metas e/ou se as metas precisam ser ajustadas em função do cumprimento do programa. Esse também é o tipo de avaliação mais difícil de realizar. As necessidades de informação são imensas e o nível de sofisticação exigido para conduzir o processo é mais alto do que o que há geralmente disponível no governo.

Devido à sua maior especificidade, formalidade e foco, a maioria das avaliações administrativas realizadas por atores governamentais geralmente resulta em formas limitadas de aprendizagem, em que as críticas limitadas tipicamente levam a propostas para alterar ou reformar apenas partes de processos de implementação de políticas públicas existentes, a fim de melhor atingir metas do governo (como a criação de novos órgãos ou regulamentos para lidar com uma questão levantada), ou corrigir um descuido ou erro revelado no processo avaliativo. Esses tipos de avaliações raramente resultam em novas formas de pensar sobre um problema ou de abordar um programa, e raramente propõem o encerramento de um programa ou uma política pública, porque elas geralmente tomam a definição existente de um problema e a solução preferida do governo como dadas, limitando-se a questões sobre a eficiência ou a legalidade dos atuais esforços para enfrentar um problema. Embora uma recomendação para encerrar um programa ou uma política pública seja sempre uma possibilidade, é um resultado muito menos provável de tais avaliações do que se poderia esperar. Isso acontece devido ao fato de que os programas e os gastos do governo tendem a construir suas próprias “economias políticas”, conferindo benefícios a alguns atores de sua confiança para sustentar a eficácia dos esforços existentes e resistir a, ou complicar bastante, propostas para o término direto da política pública. Como resultado, tais propostas são normalmente moderadas para propor modificações às atividades existentes, em vez de seu término completo.

Avaliações políticas, ao contrário das avaliações administrativas, normalmente são realizadas de forma *ad hoc* por atores como a mídia, usinas de ideias, partidos políticos, grupos de interesse, líderes comunitários, e campanhas de relações públicas ou *lobby* lançadas por organizações não governamentais. Essas avaliações geralmente são realizadas para oferecer aconselhamento independente, mas muitas vezes são utilizadas para apoiar o governo ou se opor a ele, ou trazer alguma questão preocupante para a sua atenção. Em regimes democráticos, vários membros interessados de comunidades de política pública e o público em geral estão constantemente envolvidos em sua própria avaliação das questões que lhes dizem respeito, a fim de melhor

alcançar o que eles consideram ser a solução adequada para um problema que eles percebem. Tais avaliações informais – no sentido de que elas não dependem de quaisquer meios sistemáticos para a avaliação de dados relacionados a impactos de políticas públicas cuidadosamente coletados – facilmente se traduzem em avaliações formais no governo, ou afetam as avaliações formais, pois a opinião pública é um importante determinante da percepção de sucesso e falha das políticas em estados democráticos. A necessidade de encarar as eleições torna os governos particularmente sensíveis à forma como o público avalia seu desempenho em questões específicas de destaque.

Embora alguns formatos avaliativos sejam mais propensos a produzir estimativas mais confiáveis de resultados de políticas públicas do que outros, na prática, é difícil ou impossível adotar o “melhor” modelo de avaliação, devido a limitações de tempo e recursos. Os avaliadores devem optar pelo melhor modelo possível levando em consideração a importância da política pública, a praticidade dos modelos de avaliação, bem como a probabilidade de produzir resultados úteis e confiáveis. Sempre que possível, os gestores públicos devem tentar reforçar os recursos avaliativos disponíveis, tanto dentro do governo quanto, também, no setor não governamental.

No entanto, de qualquer forma, se os formuladores de políticas públicas vão ou não aprender lições (e que tipos de lições) depende da sua capacidade de absorver novas informações. A habilidade de avaliar e utilizar novos conhecimentos está em grande parte relacionada ao nível de conhecimento prévio que a organização avaliadora possui. Ou seja, ter conhecimento prévio de uma política pública, e experiência com ela, confere aos gestores a habilidade de reconhecer o valor de novas informações, assimilá-las e aplicá-las para seus fins políticos. Essas habilidades constituem coletivamente a “capacidade de absorção” dos órgãos e agentes avaliadores, e devem ser estimuladas e desenvolvidas pelos gestores públicos.

Escopo da avaliação de políticas públicas

Os gestores públicos podem afetar não só o que acontece com os resultados das avaliações, mas também fatores tais como o escopo da avaliação, incluindo a natureza dos atores envolvidos no início e/ou na

realização da avaliação, a quantidade de informações disponíveis para análise e o que fazer com as descobertas. Possíveis resultados desses processos vão desde a manutenção de todos os aspectos de um esforço de política pública existente a mudanças no fundamento e no processo da política pública, e, raramente, à anulação da política. Ou seja, por um lado, o processo de avaliação pode envolver avaliações simples – por meio de um monitoramento adequado – de como os programas estabelecidos estão se saindo *vis-à-vis* as expectativas iniciais, e de se os pressupostos subjacentes às políticas públicas ou programas parecem estar corretos. Ou, por outro lado, ele pode ajudar no lançamento de iniciativas, não só para decidir se (ou como) as iniciativas de políticas devem ser modificadas, mas também para fornecer informações para defender as propostas e os registros originais dos resultados alcançados nas deliberações de políticas subsequentes. O escopo das avaliações tem várias dimensões, como exposto na Tabela 6.1.

Tabela 6.1. Escopo da avaliação de políticas públicas

Propriedades de sistema	
Integração de sistemas	A medida em que várias facetas da política pública, tais como aspectos econômicos, ambientais e sociais, são consideradas de uma forma funcional e holística.
Limites temporais de sistemas	A medida em que o horizonte de tempo para a criação de políticas é definido.
Limites espaciais de sistemas	A medida em que as fronteiras espaciais são definidas para lidar com as inter-relações entre os diferentes níveis e sistemas (local, nacional e global).
Mudança dinâmica	A medida em que as mudanças dinâmicas e os riscos são levados em consideração.
Aspectos de capacidade	
Níveis e limites	A continuidade de um certo nível de qualidade nos estoques de capacidades e recursos naturais, sociais e econômicos.
Distribuição	Distribuição de oportunidades, benefícios e encargos entre indivíduos e grupos sociais.
Aspectos de processo	
Cooperação e trabalho em rede	A medida em que vários atores, direta ou indiretamente envolvidos na criação de políticas, podem cooperar uns com os outros, e a medida em que as redes sociais e de conhecimento são estabelecidas.
Participação e governança	A medida em que a participação plena e a governança integrada são asseguradas no processo de criação de políticas.
Aprendizagem de política pública	A medida em que a melhoria contínua e a aprendizagem de política pública são facilitadas e alcançadas.

Dados e informações para a avaliação de políticas públicas

Existem dois tipos de métodos de coleta de informações que os gestores públicos devem incentivar, a fim de promover avaliações de alta qualidade e úteis: o primário e o secundário. Os dados primários são coletados diretamente pela organização para fins de avaliação, enquanto os dados secundários são coletados por organizações externas, geralmente para fins diferentes da avaliação em questão. Exemplos de dados secundários incluem dados nacionais do censo, dados do mercado financeiro ou dados de pesquisas de saúde demográficas. Dependendo da natureza do problema em questão, os gestores podem exigir fontes mais ou menos rigorosas ou confiáveis de informação, ou se concentrar na geração de novas informações, ou na utilização de fontes secundárias. Cada escolha terá um impacto significativo nas avaliações de políticas públicas que se seguem.

A avaliação pode ser baseada em dados existentes ou requerer a criação de novos dados. Medidas que usam dados existentes evitam custos adicionais associados com a elaboração de relatórios e coleta de dados, mas podem não medir diretamente o importante comportamento organizacional e individual. Desenhar novas medidas com base em novos dados, por outro lado, pode ser muito mais demorado e introduzir a possibilidade de erros de coleta, entre outros erros, que poderiam, por sua vez, prolongar o tempo e aumentar o custo necessário para gerar resultados significativos. Por isso, é melhor para os gestores integrar critérios de avaliação no desenho do programa, bem no princípio da concepção da política pública, bem como considerar essas questões juntamente com outras relacionadas com a formulação e implementação de políticas públicas.

Dados úteis muitas vezes podem ser obtidos a partir de dados orçamentários ou estatísticos geralmente disponíveis, com pouca despesa adicional ou perda de tempo na coleta independente de dados. Quando esse não for o caso, geralmente é possível externalizar alguns dos custos de coleta – por exemplo, contando com outros órgãos para coletar dados relevantes, ou compartilhando os custos e despesas com

esses órgãos. Comissões de serviço público, por exemplo, podem ser levadas a gerar dados sobre questões de pessoal que são essenciais para vários tipos de avaliações de eficiência, esforços e produto técnico.

Desafios na avaliação de políticas públicas

As funções de avaliação de políticas públicas descritas acima requerem uma força de trabalho altamente treinada, com a gestão orientada para o futuro, bem como uma excelente capacidade de coleta de informação e de processamento de dados, ou a capacidade de terceirizar a pesquisa de políticas a peritos externos relativamente disponíveis e de baixo custo. Elas também exigem a coordenação vertical e horizontal adequada entre as organizações participantes, para garantir que a pesquisa em curso seja relevante e apropriada. No entanto, essas condições são raramente atendidas, mesmo em muitos países desenvolvidos, e os grandes esforços na avaliação de políticas são prejudicados pelas seguintes restrições técnicas e organizacionais:

1. *Falta de apoio organizacional.* Em muitos momentos, não há uma ordem administrativa sobre a avaliação, e, em várias ocasiões, não há órgãos dedicados ao assunto, sequer recursos suficientes para realizar o trabalho, mesmo que uma avaliação oficial seja necessária para decisões de políticas públicas maiores.

2. *Falta de experiência em avaliação.* Em muitos países em desenvolvimento, bem como em países mais ricos, os departamentos de avaliação são frequentemente compostos por servidores públicos sem experiência, nem treinamento prévio em avaliação. Para piorar, por causa da baixa prioridade normalmente dada à avaliação, aqueles encarregados das tarefas de avaliação são, em muitos casos, considerados como “incapazes” de promoção para os departamentos mais operacionais, comprometendo ainda mais a legitimidade dos avaliadores e da avaliação.

3. *Percepção estreita do escopo da avaliação.* Grande parte dos esforços de avaliação, em muitos órgãos do governo, tem sido direcionada à avaliação baseada em insumo, mantendo o controle de vários recursos empregados na implementação de políticas públicas. Tais avaliações são

essencialmente contáveis por natureza, e poucas avaliações se concentram em produtos, e ainda menos em impactos.

4. *Falta de capacidade na coleta de dados.* Embora essa falha não se restrinja à avaliação de políticas públicas, a exaustiva exigência de dados da avaliação sugere que o impacto que a falta de capacidade tem sobre o trabalho de avaliação a torna mais deletéria nesse caso. Por exemplo, os dados de linha de base, essenciais para qualquer avaliação séria, muitas vezes não são coletados antes de que novas políticas sejam introduzidas, e quase não há medidas corretivas que possam ser tomadas para essa falha, uma vez que as políticas já estejam implementadas.

As limitações técnicas e organizacionais acima estão intimamente entrelaçadas com um conjunto de considerações políticas, diminuindo ainda mais as oportunidades de realização de uma avaliação de políticas públicas séria:

1. *Ambiente cobrado politicamente para a avaliação de políticas públicas.* As descobertas da avaliação de políticas, especialmente em decisões fundamentais de políticas públicas, podem ter implicações significativas sobre as eleições e/ou alocações de recursos entre os diferentes *stakeholders* e órgãos envolvidos. Alguns atores também podem querer manipular os resultados de iniciativas de políticas para, assim, evitar a culpa por uma falha ou alegar crédito por um “sucesso” (que poderia, em uma inspeção mais minuciosa, revelar-se menos bem-sucedido do que se pensava inicialmente). Um governo pode estar tão intimamente associado com uma determinada política pública e ter investido tanto nela, a tal ponto que ele pode chegar a ignorar evidências contrárias de sua eficácia. Como resultado de todos esses fatores, entre outros, desenvolver métodos adequados e aceitáveis para a avaliação de políticas e “avaliar a avaliação” em si são tarefas difíceis e contenciosas.

2. *Objetivos pouco claros e subjetividade na interpretação de resultados.* Garantir que a aprendizagem ocorra por meio da avaliação é uma tarefa difícil e complexa. Os objetivos geralmente não são apresentados com clareza suficiente na política pública, para saber se – e em que medida – eles foram alcançados. Na verdade, os objetivos de políticas gerados por intermédio do sistema político são, em muitos casos,

deliberadamente vagos, de modo a garantir apoio político suficiente para a sua aprovação. As possibilidades de análise objetiva também podem ser limitadas, devido a dificuldades intransponíveis no desenvolvimento de padrões objetivos de avaliação do sucesso do governo em enfrentar alegações subjetivas e problemas socialmente construídos.

3. *A natureza subjetiva da interpretação dos resultados da avaliação.* O fenômeno do fracasso nas políticas públicas também não é tão simples, nem tão certo como muitos críticos políticos e de políticas contemporâneos poderiam sugerir. O sucesso e o fracasso são conceitos altamente subjetivos, e uma mesma condição pode ser interpretada de forma muito diferente por diferentes avaliadores, muitas vezes sem forma definitiva de determinar quem está certo. Qual interpretação predomina é geralmente determinado basicamente por conflitos políticos e acordos entre os vários atores.

4. *O interesse próprio dos gestores públicos.* O desejo, por parte dos gestores públicos, de usar a avaliação para melhorar a eficácia das políticas públicas pode ser comprometido por suas aspirações de carreira e preocupações com o futuro do seu órgão. A avaliação desfavorável dos programas que eles dirigem pode levar ao fechamento de seus órgãos e a uma restrição das suas oportunidades de promoção.

Estratégias de avaliação para gestores públicos

Perante esses desafios, os gestores públicos podem tomar diversas providências para superá-los.

Esclarecer os critérios de avaliação, *benchmarking* e as medidas de desempenho

Definir critérios de avaliação claros permite a realização de atividades de avaliação focadas nos aspectos dos resultados de políticas públicas que são mais valorizados por parte dos gestores, eliminando o excesso de tendenciosidade. Resultados de políticas são frequentemente multifacetados, levando a diferentes julgamentos, dependendo de quais aspectos dos resultados forem enfatizados. Os critérios de

avaliação fornecem padrões pelos quais os resultados de políticas podem ser avaliados.

Os critérios de avaliação são comumente definidos com base nos objetivos declarados das próprias políticas públicas. Por exemplo, o sucesso de uma política pública destinada a reduzir as taxas de abandono escolar pode ser avaliado pela coleta de dados sobre as mudanças nas taxas de abandono escolar antes e depois da implementação da política em questão. Embora concentrar-se nos objetivos declarados ajude a reforçar a prestação de contas sobre os órgãos governamentais responsáveis por políticas, isso também pode levar à exclusão de outros objetivos conexos. Para garantir que a avaliação não seja restrita, critérios mais amplos seriam apropriados. Por exemplo, uma política pública destinada a reduzir as taxas de abandono escolar também pode ser avaliada com relação ao seu impacto sobre importantes dimensões de desenvolvimento econômico e social.

O *benchmarking* é um método fundamental de determinação do nível adequado de desempenho das políticas públicas. *Benchmarking* é o processo de comparar as medidas de desempenho e resultados internos com os de outras entidades envolvidas em atividades similares. Ele é basicamente um processo de levantamento de outras organizações e programas similares, a fim de avaliar as “melhores práticas” e os padrões a serem usados para comparar e avaliar o desempenho do órgão ou da política pública que está sendo avaliada. Trata-se de um esforço sistemático para comparar seus produtos, serviços e práticas com outros semelhantes empregados por líderes externos.

O ponto crucial da avaliação formal ou técnica de programas envolve a concepção de medidas quantitativas de produtos e insumos de política pública que permitam determinar se uma intervenção de política pública fez diferença (na direção esperada) em termos de cumprimento dos objetivos do programa. Na sua forma mais rigorosa, a mensuração de desempenho é a atribuição de numerais a objetos ou eventos de acordo com as regras. Ela se estende não apenas à mensuração de resultados, conforme exigido pelas várias formas de avaliação mencionadas acima, mas também aos processos (como exigido cada vez mais pela avaliação de

desempenho). A avaliação dos esforços voltados para a aprendizagem exige a mensuração de ambos os aspectos da criação de políticas.

A concepção de medidas requer uma reflexão cuidadosa e testes, de modo a assegurar que as medidas realmente vinculem o desempenho às metas organizacionais. Erros na elaboração de medidas podem facilmente levar a alterações comportamentais e de política pública inapropriadas, que podem inibir ainda mais a consecução dos objetivos das políticas, em vez de promovê-los. As medidas devem ser razoavelmente confiáveis, válidas, potentes e rentáveis. Para evitar consequências indesejadas, devem ser criadas várias medidas, que podem ser “trianguladas” umas contra as outras, para garantir que o que se pretende medir seja realmente o que está sendo avaliado.

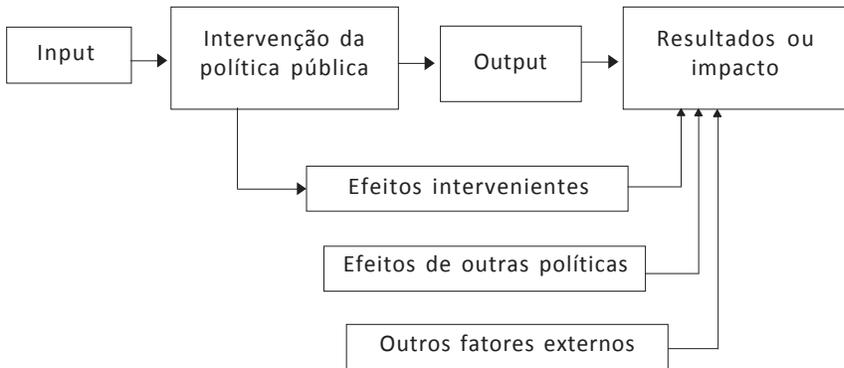
As necessidades de informação das diferentes técnicas de avaliação de políticas públicas, bem como os critérios utilizados para monitorar o progresso de uma política pública e formar julgamentos sobre seu sucesso ou fracasso, variam de acordo com o tipo específico de análise necessária. No entanto, na maioria dos casos, a avaliação exige a criação ou adoção de sistemas de informação e unidades analíticas, a fim de permitir que os critérios de *benchmarking* sejam desenvolvidos e a fim de avaliar continuamente as mudanças nos resultados de políticas públicas na prática. É fundamental aumentar a capacidade organizacional dos órgãos estatais envolvidos na avaliação, para garantir que o aprendizado, de qualquer tipo, seja resultado da avaliação.

Maior utilização da avaliação de impacto

Uma vez que as medidas foram concebidas e os dados coletados, é hora da tarefa crucial de análise das informações. Ela consiste em abordar diretamente a questão do que constitui um “bom” desempenho, ou seja: quão perto o programa está de atingir seus objetivos originais, a fim de ser considerado um sucesso ou um fracasso?

Em qualquer momento, os efeitos de uma determinada política pública estão intimamente interligados com os efeitos de outras políticas e eventos; assim, os impactos de políticas observados são normalmente a combinação dos efeitos de uma determinada política pública

juntamente com muitos outros fatores. Portanto, a tarefa central da avaliação técnica de políticas geralmente consiste em isolar os efeitos de uma determinada política pública daqueles causados por outros fatores, como mostrado na Figura 6.1.



Fonte: ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W. and FREEMAN, H. E. *Evaluation: A Systematic Approach*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.

Figura 6.1. Tarefa central da avaliação de políticas públicas: extraindo os efeitos da política pública a partir de outros fatores

Muitas vezes, os impactos de políticas públicas observados são erroneamente interpretados como os efeitos de uma determinada política pública sob consideração, resultando em desvios significativos na avaliação de políticas. Esse geralmente é o caso das avaliações políticas, por exemplo, que normalmente não distinguem cuidadosamente as causas e os efeitos de políticas públicas. No entanto, essa tendência é particularmente problemática hoje em muitos tipos de análise de políticas, incluindo as mais formais e técnicas, devido à maior necessidade de identificação de sinergias e contradições entre as medidas de políticas que envolvem muitos países e aspectos, como aquelas que lidam com a mudança climática.

A Tabela 6.2 apresenta três modelos de avaliação normalmente usados para isolar os resultados líquidos dos resultados brutos. Os gestores públicos geralmente são capazes de exercer um bom grau de discricionariedade sobre essas escolhas, podendo influenciar a profundidade e o rigor da análise nesse sentido.

Tabela 6.2. Modelo de avaliação para isolar os resultados líquidos dos resultados brutos

Tipo	Descrição
Modelo 1: Ensaio clínico aleatórios	Um estudo clínico aleatório estabelece o impacto líquido de uma política pública, expondo um grupo de pessoas à intervenção da política em questão (o grupo experimental) e suspendendo a política para um grupo de comparação (o grupo de controle). A alocação de pessoas ou unidades para o grupo experimental e de controle é feita de forma aleatória.
Modelo 2: Comparação simples do antes e depois	Este ensaio precisa de uma única amostra de população, que será exposta a uma iniciativa de política pública ou programa, e o tamanho do efeito líquido é medido em função da diferença no resultado de interesse antes e depois que a intervenção é apresentada.
Modelo 3: Comparação correspondente	Neste modelo, um grupo experimental é exposto a uma política pública, enquanto um grupo de controle estreitamente parecido não recebe a política em questão.

Estabelecer departamentos de avaliação independentes dentro dos órgãos governamentais

Os gestores públicos devem compreender a natureza política da avaliação, mas também devem se esforçar para melhorar a qualidade (rigor) da avaliação administrativa, porque a sofisticação técnica não só vai lhes dar mais força, mas também aumentará a racionalidade da criação de políticas públicas, com foco na melhoria das políticas ou dos programas que estão em seus melhores interesses a longo prazo. Eles podem, por exemplo, criar estruturas de monitoramento e avaliação antes de a implementação da política pública começar, construindo mecanismos para assegurar a independência na avaliação (avaliadores internos *versus* externos) e melhor vincular os esforços de monitoramento com a avaliação de impacto; e eles também podem realizar avaliações e comunicar seus resultados para os principais *stakeholders*.

Isso pode ser feito principalmente definindo ou promovendo a criação de unidades ou órgãos de avaliação quase independentes ou sob condições independentes. Tais órgãos podem ser estabelecidos dentro de um órgão existente ou como um auditor externo. Avaliadores internos têm alguns pontos fortes, como o acesso mais fácil aos dados e

uma melhor compreensão dos objetivos e experiências da política pública/programa, mas eles podem ser tendenciosos. Órgãos externos, por outro lado, passam pela situação inversa: o acesso aos dados é problemático, mas a independência de julgamento é reforçada.

Melhorar o acesso de organizações e pesquisadores de fora do governo à avaliação de programas

A falta de conexões para a troca de informação entre organizações governamentais e não governamentais também é muitas vezes um problema crítico para uma avaliação de sucesso. Uma comunidade de pesquisa de política pública atuante fora do governo pode desempenhar um papel vital no enriquecimento da compreensão pública das questões de políticas, complementa a capacidade de análise de políticas encontrada dentro do governo e, mais uma vez, deve ser estimulada pelos gestores públicos.

A consulta com os *stakeholders* afetados é tão vital para a avaliação de políticas públicas, como para outras atividades de políticas. Existem muitos mecanismos para tais consultas que os gestores públicos responsáveis pela avaliação podem adotar. Esses incluem a criação de fóruns administrativos para audiências públicas e a criação de comitês consultivos especiais, grupos de trabalho e inquéritos para fins de avaliação. Eles podem variar de pequenas reuniões de menos de uma dúzia de participantes com duração de alguns minutos a inquéritos multimilionários que ouvem milhares de dossiês individuais e podem levar anos para ser concluídos. Em muitos regimes, a avaliação política da ação governamental está incorporada no sistema, por exemplo, na forma de comitês, de visão geral, parlamentares ou do congresso, ou processos de revisão administrativa obrigatórios. Embora em alguns países, como EUA, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, eles tendam a ocorrer regularmente, em outros, o processo pode ser menos rotineiro, pois as análises políticas são realizadas de uma forma mais *ad hoc*.

No entanto, na concepção de processos de avaliação, os criadores de políticas públicas devem estar conscientes de onde situar adequadamente

as suas atividades no contexto do tipo de regime governamental em que operam, bem como antecipar os tipos de resultados que podem ocorrer a partir da avaliação de políticas formal e informal. Os processos de avaliação devem ser desenhados de modo a assegurar que os “juizes” de políticas disponham de informação suficiente para ser capazes de realizar avaliações solidamente inteligentes, defensíveis e replicáveis dos processos de políticas em curso e dos resultados. Portanto, os gestores públicos devem garantir que informações precisas e imparciais estejam disponíveis para indivíduos, grupos e organizações interessadas em suas iniciativas e impactos, e, com esse objetivo em mente, garantir que os processos de criação de políticas públicas sejam completamente transparentes e responsáveis, a fim de desencorajar conceitos errados sobre o papel e as intenções do governo na implementação de políticas.

“Monitoramento e avaliação participativos” (*Participatory monitoring and evaluation – PME*) é um processo por meio do qual os *stakeholders* em vários níveis: (i) participam do monitoramento ou avaliação de um determinado projeto, programa ou política pública; (ii) compartilham o controle sobre o conteúdo, o processo e os resultados da atividade; e (iii) se empenham em identificar e aplicar ações corretivas. Ele enfoca o envolvimento ativo (com elementos de capacitação) de *stakeholders* primários para avaliar os esforços e produtos do governo. A Tabela 6.3 compara as abordagens convencional e participativa de uma avaliação.

Tabela 6.3. Modos de avaliação convencional e participativo

	Convencional	Participativo
Quem planeja e gerencia o processo?	Gerenciamento de projetos e especialistas externos.	Pessoas locais, equipe do projeto, gerentes e outros <i>stakeholders</i> .
Papel dos principais <i>stakeholders</i>	Apenas fornecer informações.	Coletar e analisar, compartilhar descobertas e aplicar ações.
Forma de mensuração do sucesso	Indicadores definidos externamente e quantitativos em sua maioria.	Indicadores definidos internamente, com indicadores mais qualitativos.
Abordagem	Predeterminada e padronizada.	Adaptativa.

Centrar-se nas possíveis melhorias e aprender com a avaliação de relatórios

Ao contrário de propostas para uma reforma mais limitada, ou simplesmente para a continuação do *status quo*, a opção de *revogação de política pública* sugere uma interrupção completa do ciclo da política pública em um ponto muito próximo no futuro. Como em propostas mais limitadas de reforma, a consideração dessa opção envolve a incorporação dos resultados de um processo avaliativo de volta ao processo de política pública, de modo geral, diretamente à fase de tomada de decisão.

No entanto, embora seja bastante comum que as avaliações, especialmente as que são motivadas politicamente, sugiram a adoção da opção de revogação, os criadores de políticas públicas tipicamente relutam bastante em assumir essa linha de ação. Isso acontece, parcialmente, devido às dificuldades inerentes de se chegar a um acordo sobre o sucesso ou fracasso de uma política pública descritas acima. Mas também é comum que programas e políticas existentes tenham gerado beneficiários, e, muitas vezes, se tornado institucionalizados de tal forma que a sua revogação em si é um processo dispendioso, envolvendo custos legais, burocráticos e políticos consideráveis. Em outras palavras, embora um programa possa ser visto ocasionalmente como tão pernicioso que não se espera que nenhuma possível opção o resolva razoavelmente – ou seja, todas as opções de reforma vão falhar –, ou como tão bem-sucedido que não é mais necessária a ação do governo, conseguir uma opinião unificada sobre o assunto entre os atores de políticas pertinentes é muito raro. As justificativas de tais ocorrências geralmente enfatizam a medida em que a revogação geralmente requer uma mudança ideológica no governo e na sociedade, permitindo que os julgamentos uniformes de sucesso ou fracasso, necessários para revogações não contestadas, sejam feitos.

É claro que também deve ser mencionado que a revogação bem-sucedida em curto prazo não garante um resultado similar a longo prazo. Ou seja, se a percepção de um problema persistir, a decisão de revogação em si vai realimentar uma nova conceituação de problemas e opções de

políticas públicas. Se nenhuma outra alternativa adequada surgir, isso pode resultar na reintegração de um programa ou uma política pública revogada, ou na adoção e implementação de um equivalente próximo.

No entanto, independentemente das recomendações específicas provenientes da avaliação, o seu principal benefício é o aprendizado decorrente dela. Uma boa criação de políticas públicas requer aperfeiçoamento e aprendizagem constantes, e a avaliação é o principal momento para tal atividade no processo. A aprendizagem, nesse sentido, é uma tentativa deliberada de ajustar as metas ou técnicas de políticas públicas em função das consequências de políticas do passado e de novas informações para melhor atingir os objetos finais de governança. Ela envolve uma alteração relativamente duradoura no comportamento da criação de políticas que resulta da experiência, e é o que os governos fazem em resposta a uma nova situação, com base em sua experiência passada.

Existem quatro tipos principais de aprendizagem, com base no que é aprendido e na origem dos ensinamentos. As avaliações de políticas públicas podem contribuir para qualquer ou todos esses diferentes tipos de aprendizagem. Os quatro tipos principais de aprendizagem nas políticas são:

1. *Aprendizagem social* – o tipo mais geral e significativo de aprendizagem, que os gestores públicos podem promover e ao qual devem reagir. Ela envolve mudanças fundamentais nas atitudes públicas, bem como nas percepções de problemas sociais e questões de políticas públicas, e envolve diferentes tipos de atores, tanto dentro quanto fora dos governos, e subsistemas de política existentes.

2. *Aprendizagem orientada para políticas públicas* – um tipo mais restrito de aprendizagem que envolve o esclarecimento dos objetivos existentes e dos conceitos de política pública, com base na experiência adquirida a partir de avaliações de políticas existentes. É o tipo mais comum de aprendizagem a surgir de atividades típicas de avaliação de políticas.

3. *Lição de aprendizado* – um tipo de aprendizagem de políticas públicas mais limitado e orientado para o meio. Trata-se de uma variedade de

atores tirando lições de suas próprias experiências e das experiências dos outros na implementação de políticas existentes.

4. Aprendizagem de governo – o tipo mais restrito de aprendizagem.

Ela envolve análises de comportamento de políticas públicas e programas por atores existentes e tende a ser orientada para o meio, na melhor das hipóteses. O seu impacto e as consequências são geralmente limitados a melhorias mínimas dos meios pelos quais as políticas são implementadas e administradas.

Conclusão

A avaliação é uma etapa fundamental do processo de políticas públicas, e os gestores públicos devem dedicar mais cuidado e atenção a ela do que normalmente fazem. Os gestores são capazes de controlar ou influenciar muitos aspectos das avaliações, desde a coleta de tipos específicos de dados ou informações usadas nas avaliações, até o desenvolvimento de *benchmarks* e mensurações de desempenho, e utilização dos resultados das avaliações.

Em vez de fugir da participação no processo de avaliação, os gestores públicos devem se envolver plenamente nele. Tal envolvimento diz respeito não só à atividade nessa fase do processo de políticas públicas, mas também à antecipação para projetar a avaliação bem no coração da própria política pública. Com a sua longevidade, experiência e capacidade de participar na criação de políticas, desde a definição de agenda, até a avaliação e além, os gestores públicos estão em uma posição ideal para garantir que o processo de políticas apresente o máximo de aprendizagem e melhoria possível.

Leitura complementar

BENNETT, C. J. and HOWLETT, M. The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences*, v. 25, nº 3, p. 275-94, 1992.

CHELIMSKY, E. New Dimensions in Evaluation. In: *Evaluation and Development: Proceedings of the World Bank Conference on Evaluation and Development*. Edited by World

- Bank, International Bank for Reconstruction and Development, Washington, DC: The World Bank, p. 3-14, 1995.
- COHEN, W. M. and LEVINTHAL, D. A. Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, v. 35, p. 128-52, 1990.
- DAVIDSON, E. J. *Evaluation Methodology Basics*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.
- LANGBEIN, L. and FELBINGER, C. L. *Public Program Evaluation: A Statistical Guide*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2006.
- MAY, P. J. Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*, v. 12, nº 4, p. 331-54, 1992.
- McLAUGHLIN, M. W. Implementation Realities and Evaluation Design. In: SHOTLAND, R. L. and MARK, M. M. (Eds.). *Implementation Realities and Evaluation Design. Social Science and Social Policy*. Beverly Hills, CA: Sage, 1985. p. 96-120. Later published in Rossi and Freeman (1993).
- MITCHELL, R. and NICHOLAS, S. Knowledge Creation Through Boundary-Spanning. *Knowledge Management Research and Practice*, v. 4, p. 310-18, 2006.
- MOHAN, R., BERNSTEIN, D. J. and WHITSETT, M. D. (Eds.) *Responding to Sponsors and Stakeholders in Complex Evaluation Environments*, v. 95. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2002.
- PALUMBO, D. J. *The Politics of Program Evaluation*. Beverly Hills, CA: Sage, 1987.
- ROSSI, P. H., LIPSEY, M. W. and FREEMAN, H. E. *Evaluation: A Systematic Approach*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.
- SANDERSON, I. Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making. *Public Administration*, v. 80, nº 1, p. 1-22, 2002.
- STUFFLEBEAM, D. L. Evaluation Models. *New Directions for Evaluation*, v. 89, p. 7-98, 2001.
- SWISS, J. E. *Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1991.
- TRIANTAFILLOU, P. Benchmarking in the Public Sector: A Critical Conceptual Framework. *Public Administration*, v. 85, nº 3, p. 829-46, 2007.
- WEBER, Edward P. and KHADEMIAN, Anne M. Wicked Problems, Knowledge Challenges and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, v. 68, nº 2, p. 334-49, 2008.

7. RUMO À CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRADAS

Com uma população cada vez maior, crises financeiras recorrentes, a pobreza generalizada e questões ambientais agravantes, como alterações climáticas – um dos problemas mais importantes de nossa época –, a necessidade de políticas públicas sólidas nunca foi tão grande. Esses e outros problemas coletivos urgentes são vastos demais para que as comunidades, muito menos os indivíduos, os resolvam por conta própria: só os governos têm o potencial para resolvê-los. Ainda assim, o potencial efetivo de ação do governo muitas vezes não é utilizado, pelo menos em parte, porque muito poucas organizações do setor público estão preparadas para enfrentar problemas públicos complexos de uma forma integrada, coerente e adaptável. Como argumentado nos capítulos deste livro, para ter sucesso, os governos teriam de mudar a forma como eles definem seus objetivos, conceituam e selecionam meios alternativos de atingir metas, implementam as suas escolhas e avaliam seu desempenho. Neste capítulo final do livro, reiteramos esses desafios e refletimos sobre o que os gestores públicos podem fazer para superá-los.

Para estar à altura do desafio de governar, as sociedades modernas, acima de tudo, os governos e gestores públicos precisam reconhecer as interligações complexas e inesperadas que existem e surgem entre os problemas públicos. Para lidar com essas questões de forma adequada, eles precisam definir instituições e práticas que conduzam a responder às complexidades dos problemas que enfrentam e ajustá-las.

Nas páginas seguintes, vamos discutir como os gestores públicos devem abordar seus papéis expandidos nas políticas públicas em um contexto mais amplo. Essas abordagens não só caracterizam a forma como os gestores públicos interagem com outros intervenientes no processo das políticas, como os dirigentes políticos, legisladores e outros gestores públicos, mas também determinam o completo sucesso de seu envolvimento. Tal compreensão é de suma importância, pois a eficácia das políticas alcançada por intermédio do papel ampliado de um gestor público pode, inadvertidamente, prejudicar o trabalho de outras pessoas, e pode até levar a consequências prejudiciais em um contexto mais amplo. Essa compreensão também deve ajudar os gestores públicos a estar mais bem preparados para os vários desafios em seu ambiente de tarefas que estão além de seu controle.

Tal compreensão também pode aumentar potencialmente a taxa de sucesso do gestor público, pois ele trabalha visando ao nível necessário de coerência entre os objetivos e os meios de políticas públicas, que é requerido para uma melhor integração dos processos e resultados de uma política pública, evitando sua fragmentação e resultados deficientes.

Políticas públicas integradas

Na criação de políticas públicas, a integração engloba dois componentes: objetivos e processos. É de se esperar que as sociedades tenham metas concorrentes e sobrepostas; não há o que fazer. No entanto, o que as sociedades podem fazer é conceituá-las de forma coerente, para que possam ser perseguidas de comum acordo. Pode haver a necessidade de permutas entre os objetivos, mas também pode haver sinergias entre objetivos aparentemente conflitantes que podem ser aproveitadas. Todavia, metas coerentes entre si não são o suficiente – também são necessários processos integrados, a fim de acertar escalas com instrumentos eficientes e eficazes para alcançá-las.

Para ter sucesso na resolução de problemas coletivos, os gestores do setor público precisam ter alguma concepção dos objetivos coletivos que estão procurando. Seria útil começar pelas três principais preocupações

que todas as sociedades modernas devem levar em conta: prosperidade econômica, equidade social e justiça, e sustentabilidade ambiental. Embora possa haver debates sobre a sua importância relativa, é difícil negar que as três condições sejam fundamentais para o bem-estar social. Se as políticas econômicas, por exemplo, deixarem de levar em conta o ambiente, haverá consequências de volta para os sistemas socioeconômicos. Da mesma forma, se as políticas de proteção social ou ambiental não levarem as ramificações econômicas das medidas públicas em consideração, a consequente perda de bem-estar econômico e redução na disponibilidade de recursos acabarão minando as intenções das políticas.

No entanto, a integração de políticas públicas não deve ser confundida com eficácia, porque as políticas podem ser eficazes sem ser integradas. Por exemplo, se o crescimento econômico é o principal objetivo da criação de políticas e é alcançado, mas à custa da estabilidade social e da integridade ambiental, então as políticas do governo podem ser descritas como eficazes em vez de integradas. Alcançar políticas públicas integradas é uma tarefa mais difícil do que alcançar políticas eficazes, por causa da necessidade de manter o equilíbrio entre os setores.

Destacar as três metas difundidas de proteger a economia, a sociedade e o meio ambiente não impede que outros objetivos sejam considerados vitais. É possível, e até mesmo provável, que algumas sociedades vejam a segurança nacional ou a harmonia étnica, por exemplo, como objetivos com a mesma importância que os três listados aqui. Em tais casos, é necessário buscar todas essas metas simultaneamente, aumentando os desafios e a complexidade das tarefas.

A integração de políticas públicas serve a inúmeros propósitos desejáveis. Primeiro, ela garante que as políticas sejam pelo menos minimamente consistentes – e idealmente sinérgicas – com cada um dos principais objetivos de políticas da sociedade. Segundo, ela leva em conta oportunidades de identificação de políticas inovadoras que se valem de possíveis sinergias entre as principais metas. Terceiro, ela oferece oportunidades de identificar quaisquer permutas necessárias entre os objetivos e de propor medidas corretivas. E, finalmente, os esforços voltados para

políticas de integração aumentam a transparência e responsabilidade nas atitudes de diferentes *stakeholders* em relação a objetivos diferentes.

A natureza das relações existentes entre esses diferentes objetivos de políticas públicas nem sempre é inteiramente estimada. É comum que os criadores de políticas enfatizem as diferenças que requerem permutas, e ignorem as complementaridades e sinergias entre elas. Políticas de proteção social em tempos de crise econômica, por exemplo, ajudam a preservar a renda de uma população vulnerável e servem como um estabilizador macroeconômico automático, contribuindo assim para os objetivos sociais e econômicos. Da mesma forma, os impostos sobre indústrias poluentes podem promover, em vez de impedir, o crescimento econômico se forem acompanhados de medidas para incentivar o crescimento de indústrias inovadoras e/ou mais limpas. Programas de obras públicas com foco em projetos ambientais durante uma recessão econômica podem ser classificados dentro dos três objetivos ao mesmo tempo.

Infelizmente, na prática, muitos esforços para integrar objetivos de políticas públicas básicos são, muitas vezes, severamente restringidos. Como já visto nos capítulos deste livro, a criação de políticas integradas normalmente enfrenta um sistema segmentado de criação de políticas focado em setores, com limitações de tempo e geralmente orientado politicamente – encontrado em todos os países. Órgãos responsáveis por setores específicos – tais como agricultura, mineração, indústria, saúde e bem-estar social – normalmente operam de forma isolada um do outro. O segundo desafio é que as consequências sociais e ambientais frequentemente levam um longo tempo para se materializar, enquanto que os criadores de políticas têm tipicamente horizontes de tempo de curto prazo. Por essa razão, é provável que as dimensões ambientais e sociais de longo prazo de problemas de políticas e de deliberações sejam ignoradas, enquanto que os ganhos econômicos, que podem ser garantidos em curto prazo, ganham destaque. O terceiro desafio é que, embora as ferramentas de avaliação para a projeção de consequências econômicas tenham pleno funcionamento, e informações relevantes sejam coletadas rotineiramente, o mesmo não pode ser dito com relação às consequências ambientais e sociais. Como resultado, essas consequências são muitas

vezes mal compreendidas, mal documentadas e, portanto, têm relativamente maior probabilidade de ser ignoradas.

Processos integrados

Problemas coletivos devem ser abordados de forma eficaz, consistentemente e continuamente, e isso requer instituições e processos sólidos subjacentes. No mínimo, os governos precisam de um mecanismo integrado para criar, implementar e avaliar políticas públicas. Um processo de políticas integrado, na verdade, é um pré-requisito para buscar políticas que integrem as metas fundamentais da sociedade.

Ele ajuda a resolver a tradicional “lacuna de implementação-formulação de políticas públicas”, permitindo que deficiências críticas na implementação de políticas integradas sejam identificadas no princípio. E isso pode ajudar a resolver a divisão entre a tomada de decisão e a avaliação. A avaliação de políticas é raramente utilizada para a maioria das decisões de políticas públicas e, quando é feita, é geralmente motivada por exigências processuais ou considerações políticas; portanto, deixa de contribuir para a contínua aprendizagem de políticas.

Como os capítulos anteriores mostraram, os esforços dos gestores públicos para integrar processos e metas de políticas públicas não produzem nenhum resultado se os contextos político, organizacional e analítico do seu trabalho não são levados em consideração. Os criadores de políticas não podem escapar dos contextos em que se encontram, mas existem medidas, discutidas abaixo e em cada capítulo deste livro, que podem ser tomadas para torná-los mais eficazes na resolução de problemas sociais, econômicos e ambientais.

O contexto da integração de objetivos e processos de políticas públicas

Objetivos e processos de concepção não são definidos em um vácuo, mas, sim, dentro de contextos particulares que diferem ao longo do tempo e através do espaço. Os contextos impõem restrições, mas

também oferecem oportunidades. Como cada capítulo neste livro demonstrou, três componentes do contexto de políticas públicas são particularmente críticos ao determinar a perspectiva de resultados das políticas integradas: as capacidades política, organizacional e analítica. Esses amplos fatores contextuais – que consistem em inúmeras linhas que se cruzam – restringem o que os gestores públicos podem fazer e o que eles precisam levar em conta, se querem que seus esforços para melhorar a integração de políticas públicas tenham êxito.

Capacidade política

O apoio político que um governo possui na sociedade é um fator determinante da capacidade de um gestor público de desenvolver processos e objetivos integrados de políticas públicas. O apoio político é vital, porque os gestores devem ser capazes de atrair continuamente tanto legitimidade quanto recursos das suas instituições aprovadoras e círculos eleitorais. Políticas públicas integradas podem representar desvios drásticos do *status quo*, e conflitos sobre a natureza e o impacto de tais mudanças podem ser esperados. Uma gestão política proativa, com estratégias e medidas cuidadosamente desenhadas, é essencial para gerar o apoio político necessário à implementação de tais políticas públicas integradas.

Alguns governos e sistemas simplesmente têm capacidade maior do que outros. “Estados fortes” (com a força que denota capacidade em vez de autoritarismo) são caracterizados por uma organização interna coesa – geralmente formas unitárias e parlamentares de governo, com sistemas de votação não proporcionais ou formas corporativistas de intermediação de interesses – firmemente incorporada na sociedade em que ela existe. Sistemas políticos que criam múltiplas oportunidades institucionais para o confronto, veto e resultados de políticas públicas do tipo “vencedor leva tudo” retardam a criação de políticas e promovem horizontes de políticas míopes. Entretanto, os sistemas políticos em que há pouca oposição e nenhum controle efetivo do exercício de autoridade do governo são piores, já que existem poucas barreiras institucionais às ações de interesse próprio por parte dos agentes públicos, como a

corrupção e abordagens particularistas à criação de políticas. A participação democrática e *accountability*, sem suas contrapartes de “anties-tatismo” e múltiplos pontos de veto, seriam mais favoráveis à criação de políticas integradas. Em outras palavras, isso representaria um contexto político em que o governo possui a confiança e o apoio da população que ele governa. Geralmente, é difícil garantir e manter a confiança e o apoio a longo prazo em sistemas políticos em que a população não tem permissão para participar de forma significativa nem no processo eleitoral, nem no processo das políticas públicas.

Capacidade organizacional

A capacidade organizacional para criar e executar políticas públicas também é uma condição indispensável para a concretização de políticas integradas. Embora a capacidade administrativa seja tradicionalmente mais intimamente associada com a fase de implementação do processo de política, como evidenciado neste livro, ela é igualmente relevante para as outras fases.

A natureza e a composição das comunidades de política pública, por exemplo, têm grande impacto nas questões de políticas envolvendo determinados processos das políticas. Quanto maior e mais heterogênea a comunidade de política pública em um setor, menos provável que ela seja capaz de criar e implementar políticas integradas, devido às dificuldades na obtenção de um acordo sobre os objetivos que ultrapassam o menor denominador comum. Governos com o intuito de promover indústrias orientadas para a exportação, por exemplo, se deparariam imediatamente com o problema de qual indústria apoiar, devido à grande variedade de indústrias dedicadas a exportações e representadas no subsistema de política industrial. E isso antes de qualquer discussão sobre o que fazer com as indústrias prejudicadas pelo provável aumento das importações, e sobre os impactos sociais e ambientais das políticas propostas. A situação é muito diferente no que diz respeito às indústrias de telecomunicações ou bancárias, em que empresas que competem

ferozmente são capazes de se unir para tomar posições de políticas comuns, facilitando assim a tomada de decisão e implementação.

Portanto, o foco limitado e setorial dos participantes em muitos processos de políticas públicas é uma grande barreira organizacional à criação de políticas integradas. Órgãos responsáveis por funções específicas são normalmente avaliados pelos produtos associados com seu próprio setor, e não por objetivos mais amplos de políticas. Os órgãos são considerados bem-sucedidos quando alcançam os seus objetivos setoriais, mesmo que, no processo, eles comprometam outros objetivos. Por exemplo, o desempenho de um ministério da agricultura pode ser considerado bem-sucedido se a produção de alimentos for aumentada – mesmo que isso tenha sido alcançado pela promoção da agricultura em larga escala, envolvendo o desmatamento de vastas extensões florestais e o uso extensivo de pesticidas que se infiltraram em águas subterrâneas, gerando grandes custos para outros subsistemas e para a população. É claro que isso seria visto sob uma ótica diferente se os objetivos de políticas públicas integradas fossem aplicados.

Uma outra forte barreira a políticas públicas integradas consiste na baixa qualidade de muitos órgãos do serviço público. Por uma série de razões, um grande número de governos ao redor do mundo simplesmente não tem um serviço público que possa efetivamente criar, implementar ou avaliar políticas públicas de forma coerente e integrada. A falta de recrutamento, promoção e remuneração com base em méritos geralmente é o principal motivo para a falta de capacidade burocrática. A interferência política de maneira a prejudicar o moral e a tolerância à corrupção generalizada são outros motivos que viciam a capacidade. Em sistemas com a capacidade burocrática muito reduzida, a probabilidade de adoção e implementação de políticas públicas integradas, em qualquer sentido significativo, é, de fato, remota.

Capacidade analítica

A capacidade analítica, que inclui a capacidade de diagnosticar e compreender os problemas sociais, é igualmente vital para o sucesso dos esforços de políticas públicas. O que os governos fazem, o que podem, de

fato, fazer e a probabilidade de seu sucesso dependem criticamente de sua capacidade analítica. As políticas públicas integradas exigem particularmente um maior nível de capacidade de análise e julgamento, capacidade que existe em graus variáveis nos diferentes governos.

A tecnologia da informação moderna reduziu muito os custos da coleta e disseminação de informações. No entanto, essa melhoria nem sempre é acompanhada por uma maior capacidade de utilizar as informações. Como resultado, políticas públicas muitas vezes continuam a ser criadas sem a compreensão necessária das causas do problema e das consequências das soluções para uma formulação de políticas bem-sucedida. Essa deficiência é particularmente prejudicial às atividades de criação de políticas integradas, devido às maiores exigências de coordenação entre os setores de políticas e às atividades que essas exigem. A falta de capacidade analítica cria uma tendência à manutenção do *status quo* ou a medidas que não exijam análise sofisticada. Esse é particularmente o caso de problemas difíceis, como a pobreza e o baixo desempenho escolar, que exigem a consideração de um grande conjunto de condições e têm causas e/ou soluções incertas ou múltiplas.

Tal problema é agravado pelo fato de que, em muitos momentos, simplesmente não há pessoas o suficiente no setor público com as habilidades necessárias em políticas públicas e administração para executar as tarefas complexas dos gestores públicos contemporâneos. Embora a recente expansão global no número de programas de mestrado em Políticas Públicas e Administração Pública constitua uma melhoria significativa em treinamento, levará um tempo até que esses formandos componham uma proporção suficientemente significativa de conselheiros, analistas e gestores de políticas, para fazer a diferença diante dos costumes e técnicas dos criadores de políticas.

O problema da falta de especialização é agravado em muitas jurisdições pela falta de informações necessárias para criar, implementar e avaliar políticas públicas. A falta de dados e estatísticas é particularmente grande em questões sociais e ambientais. Sem dados suficientes, mesmo os analistas mais bem treinados provavelmente não compreenderão devidamente a natureza e a extensão de um problema, e muito menos

como abordá-lo ou avaliar os esforços para corrigi-lo. Em muitas avaliações orientadas para a sustentabilidade, por exemplo, a escolha dos indicadores tende a ser *ad hoc* e, em sua maioria, qualitativa, refletindo uma grande falta de dados para sustentar a análise integrada. Embora o problema de dados confiáveis e abrangentes sobre questões sociais e ambientais afete todos os países, ele é particularmente grave em países em desenvolvimento, onde os órgãos estatísticos sofrem normalmente restrições orçamentárias e de pessoal, em relação aos vastos desafios de desenvolvimento enfrentados.

Uma avaliação da importância dessas três capacidades e das suas inter-relações ajuda os gestores públicos na identificação de lacunas críticas em um contexto mais amplo, bem como na compreensão de como eles podem usar as posições que ocupam e os recursos que comandam para fazer uma contribuição importante à resolução dos problemas mais urgentes da sociedade.

Superando as barreiras às políticas públicas integradas

Este livro expõe várias estratégias que podem ser utilizadas para enfrentar os desafios da criação de políticas públicas integradas. A consideração conjunta de todos os objetivos principais de políticas – econômico, social e ambiental, no mínimo – deve ser um requisito obrigatório se a criação de políticas tem o intuito de superar os problemas decorrentes da criação de políticas setoriais e segmentadas. A consideração simultânea dos três objetivos permite uma compreensão mais completa dos desafios de políticas enfrentados pela sociedade e de como superá-los. E um horizonte de tempo de longo prazo precisa ser adotado, para que permita uma consideração mais plena das sequências ambientais e sociais, juntamente com os efeitos econômicos. Uma perspectiva de longo prazo lança os problemas e suas soluções sob um olhar muito diferente, e abre novas oportunidades para a previsão de trocas de políticas, já que a abordagem da estimativa de custos e benefícios pode ser distribuída em um período muito mais longo de tempo.

Os obstáculos à criação de políticas públicas integradas podem ser superados, ou pelo menos mitigados, aplicando um “filtro de integração” a todas as fases do processo das políticas, como descrito na Tabela 7.1.

Tabela 7.1. As principais funções e tarefas de um processo de políticas públicas integradas

Funções fundamentais de políticas públicas	Principais tarefas
Definição de agenda	Colocar os principais problemas de política pública na agenda de políticas do governo, ou examinar os itens de pauta existentes e potenciais dentro de uma estrutura integrada, que leva em consideração os principais objetivos inter-relacionados de políticas.
Formulação	Desenvolver opções de políticas públicas que abordem as questões destacadas de uma forma consistente com os objetivos básicos de políticas.
Tomada de decisão	Adotar opções que atendam ao critério dos objetivos de política pública integrada e sejam aceitáveis para a mais ampla gama possível de <i>stakeholders</i> .
Implementação	Traduzir as políticas públicas adotadas em ação, levando em conta os objetivos integrados.
Avaliação	Analisar a implementação das políticas adotadas em comparação aos critérios estabelecidos, que refletem objetivos de política pública integrada.

A aplicação do critério de integração a cada etapa do processo das políticas públicas amplia a oportunidade de moldar políticas e de conectar as várias fases do processo das políticas dentro de um setor específico. Isso também conecta processos de políticas entre setores, tornando assim a integração um objetivo compartilhado entre os criadores de políticas e gestores públicos setoriais.

Apesar das barreiras substanciais, a melhoria da integração em todo o processo de criação de políticas públicas é uma meta pela qual vale a pena empenhar-se. Onde as barreiras à criação de políticas integradas são maiores, como em cenários de “Estado fraco”, os ganhos de bem-estar decorrentes até mesmo de melhorias mínimas na eficácia da criação de políticas podem ser os melhores. Os esforços nesse sentido, mesmo quando apenas parcialmente bem-sucedidos, também podem apoiar a aprendizagem ao longo do tempo, e esse aprendizado, por sua vez, pode fornecer uma base para ganhos futuros. Os gestores públicos devem se dedicar a essa tarefa.

ÍNDICE DE ASSUNTOS

- “abertura de oportunidade” 37
- administração e política, distinção 16-19
- agenda do governo 22, 30, 34, 37, 38, 46, 48
- agenda governamental 29-50
- agendas orientadas pela crise *ver* crise
- agentes eleitos 31, 53, 78, 95
- agentes locais 15,
- agentes nomeados 31, 53, 95, 99
- alianças estratégicas 46-48
- alternativas incrementais 55-56 *ver também* mudanças incrementais
- análise de cenário 69
- análise de políticas 93-94
- análise sistemática 72, 89
- analistas profissionais 80, 86, 93,
- Apec (*Asia-Pacific Economic Cooperation*) 71
- apoio político 45, 66-67, 73, 103, 108, 128, 144
- apoio público 44, 117
- aprendizagem 16, 70, 122, 127, 129, 136, 143;
 - social 136; orientada para políticas 136; de governo 136; lição de aprendizado 136
- aquecimento global 18, 62, 66, 73, 90 *ver também* mudanças climáticas
- armas de fogo 62
- Asean (*Association of Southeast Asian Nations*) 71

associações de consumidores 47
associações profissionais 55
associações regionais 70
atores estatais/governamentais 36, 42, 106, 118, 122
atores internacionais 33, 35
atores não estatais/não governamentais 30, 36, 46-48, 58, 120, 122
atores políticos 42
atores sociais 30, 36, 41, 42, 43, 108, 113, 118
atores-chave 24, 26 ver também stakeholders
audiências administrativas 100
audiências públicas 47, 100, 133
Austrália 15, 133
avaliação de políticas 15, 24, 117-138, 143;
 atores em 119-120, 135-136; dados e informações para 125-126;
 definição/conceito 118-119; desafios na 126-128; escopo de 123-
 124; estratégias de 128-136; tipos de 120-123
avaliações de desempenho 121
avaliações de eficiência 121
avaliações de esforços 121
avaliações de processo 121
avaliações políticas 122
Banco Mundial 34, 71
benchmarking 128-130
Blair, Tony 85
burocracia 16, 56, 82, 86, 99
Bush, Presidente George W. 85
campanhas de educação/informação 35, 36, 46
campanhas de mídia 35
campanhas de relações públicas 44, 122
capacidade analítica 22, 26, 38, 41, 93-94, 133, 146-148
capacidade de planejamento 85
capacidade operacional 108, 111
capacidade organizacional 130, 145-146
capacidade política 144-145

cenário “*business as usual*” (negócios habituais) 89
China 30, 84, 85
ciclos orçamentários 37, 112
coleta de dados e informações 86, 125-126, 127, 129
comissões 43, 47, 53, 119, 126
comitês consultivos 43, 133
comitês interinstitucionais 53, 74
competências das políticas 26-27
gestionamento do tráfego 57, 60, 65
Congressional Budget Office, USA *ver* Escritório de Orçamento do Congresso, EUA
conselheiros/consultores 33, 72, 80, 84, 85, 94, 147
consolidação das opções de políticas 72-74
corrupção 15, 51, 144, 146
criação de políticas *ver* formulação de políticas
crise 14, 36-39, 45, 65
crise financeira 14, 84, 139, 142
critérios de avaliação 84, 125, 128-130
critérios de decisão 23, 83, 87-88, 93
dados primários 125
dados secundários 125
definição de agendas 22, 29-50;
 atores na 31-35, 46; definição/conceito 29-31; desafios na 38-40;
 enquadramento e 36; e janelas de políticas 37-38; estratégias
 para 40-48; “superlotação” de agenda 39
delegação 18, 133
departamentos de avaliação 131-132
desafios institucionais 62-63
desafios políticos 59-61
desafios técnicos 61-62
descentralização 18, 20, 105-106
desempenho, avaliação/mensuração 24, 64, 86, 100, 113, 118, 121, 128-130, 137
desemprego 35, 71

desobediência civil 35
desregulamentação 70
dicotomia político-administrativa 18
dirigentes políticos 13, 17, 19, 24, 53, 66, 84, 140
economias políticas 122
eleição *ver* eleições e reeleição
eleições 19, 32, 37, 85, 120, 123, 127
Escritório de Orçamento do Congresso, EUA 80, 119
escrutínio público 16, 34
“Estados fortes” 144
Estados Unidos (EUA) 14, 18, 36, 62, 63, 70, 80, 85, 119, 133
estratégias para:
 avaliação de políticas 128-136; definição de agenda 40-48;
 formulação de políticas 63-74; implementação de políticas 110-
 113; tomada de decisão 87-95
estrutura organizacional 25
estrutura orientada para a ação 20-21
estudiosos de políticas 55
eventos em foco 45
Executivo, poder 22, 31, 32,
experiência gerencial 21, 26-27
“experimentos de política” 68
falta de moradia 39
ferramentas analíticas 27, 65, 69, 87-95, 101-106, 113
ferramentas de políticas *ver* instrumentos de políticas
“filtro de integração” 148
financiamento 47, 100, 112
formulação de políticas 22, 48, 51-76, 78, 98, 105, 143;
 atores na 43, 52-55, 57, 60, 64, 68, 73; definição/conceito 51-52;
 desafios na 59-63; estratégias para 63-74; instrumentos de 57-59;
 tipos de opções de políticas 55-56
fóruns 112, 133
fraco desempenho escolar 65, 147
França 30, 44

funções das políticas 19, 21-24
Fundo Monetário Internacional 33, 34, 71
gestores públicos 13-27
gestores públicos no processo das políticas 19-27
governança 70, 136
governança em rede 98
governança no setor público 13, 16, 18, 19
governo federal, provincial ou estadual 15
grupos:
 ambientalistas 47; da sociedade civil 55; de interesse 31, 32, 47,
 54, 72, 85, 122; de trabalho 43, 53, 74, 133; sociais 32, 46, 63, 67;
 grupos-alvo 100-101
habilidades administrativas 20, 26, 85, 147
habilidades analíticas 21, 26, 38
habilidades em políticas 39, 41, 123, 80
HIV/AIDS 39
horizonte de tempo 86, 89, 148
identificação/definição do problema 30, 34, 42, 47
ideologias 26, 58
impactos econômicos, sociais ambientais, avaliação 90-91
implementação de políticas 23, 67, 97-115;
 atores em 41, 98-101, 105, 112; barreiras de 109; definição/
 conceito 98; desafios na 107-110; estratégias para 110-133;
 ferramentas analíticas 101-106
implementação integrada 104
impostos 17, 59-60, 66, 71, 142
Indonésia 15, 20, 84
informação:
 acesso a 16, 33, 41, 94; coleta de 72, 100, 120, 126; confiável 16,
 70, 125; fornecimento 35-36, 46; necessidades 121, 130, 133;
 troca de 110, 133
infraestrutura 14
inovação de políticas 63, 68, 71, 91
inovação e melhoria da qualidade 94

institutos de pesquisa 32
instrumentos de políticas 56, 57-59, 71
instrumentos públicos 58
interpretação de resultados 127-128
Iraque 85
janelas de oportunidade 22
Judiciário, poder 31
Legislativo, poder 22, 32, 79
leis 70, 79, 99
liberdade de imprensa 33, 105
lição de aprendizado 136
liderança 14, 20, 48, 104
líderes políticos 19, 23, 60, 84
linha de base 89
lobby 35, 122
lobistas 80
longevidade (dos gestores públicos) 52, 137
mapeamento para a frente e para trás 68-69
mapeamento político 26
matriz de decisão 93
medidor de realidade 40
melhores práticas 129
mesas-redondas 43
mídia 22, 33, 35, 36, 40, 41, 42, 120, 122
ministério (órgão público) 14-15, 99-100, 146
mobilização de apoio público 47
mobilização de recursos 98, 112
modelagem de políticas 68
modelagem de problemas 70
modelo de decisão “incremental” 81-82;
 “lata de lixo” 82-83; “racional” 81
monitoramento de políticas 47
monitoramento e avaliação 121, 132, 134
monopólios de políticas 36

mudanças climáticas 43, 91, 131 *ver também* aquecimento global
mudanças incrementais 68-71, 104 *ver também* alternativas incrementais
Nações Unidas 34, 65
networking 24
Nova Gestão Pública 17-18
Nova Zelândia 133
OCDE 70
opções de políticas 25, 51-55, 70, 89, 90-91;
 comparando 91-93; consolidando e selecionando 72-74; tipos de
 55-56
Organização Mundial da Saúde 34
organizações de pesquisa 33
organizações do setor voluntário 47
organizações não governamentais (ONGs) 105, 113, 122
organizações religiosas 33, 58, 63
órgãos administrativos 99
órgãos consultivos 47, 133
órgãos governamentais 15, 53, 79, 80, 86, 88, 94, 129, 131-132
orientação para o cidadão 18
origem do problema 65-66
países em desenvolvimento 14, 15, 70, 84, 86, 126, 148
partidos políticos 32, 47, 63, 120, 122
perspectiva da política 21, 24-26, 143
perspectiva de carreira 54, 64
perspectiva organizacional 25
perspectiva técnica 25
perspicácia nas políticas 22, 24, 26
pesquisa política 47, 72, 94, 102, 126
pesquisadores 15, 45, 63, 84, 94-6
pesquisadores acadêmicos 32, 33, 71, 120, 133
pesquisas de opinião 47
pesquisas publicadas 55, 125
piquetes 35
planejamento de políticas 84, 94

planejamento integrado 108
planejamento operacional 111
pobreza 36, 51, 59, 61, 65, 139, 147
políticas contraditórias 15
políticas integradas 140-149
políticas públicas 13, 20, 25, 30, 33, 64, 79, 81, 93, 125, 139
práticas administrativas 17, 82
práticas de políticas 19, 26
práticas governamentais 18
princípio de satisfação 83
privatização 70, 84
problemas de políticas 35, 41, 52, 61, 72, 77, 83, 90
problemas públicos 20, 22, 23, 29, 33, 35, 38-40, 52, 139
problemas sociais 136, 143, 146,
processamento de dados 126
processos participativos/consultivos 18, 43, 46-48, 78, 100
projeção de resultados 91
qualidade 16, 17, 19, 20, 30, 84, 94, 121, 125, 131, 146
redes de políticas 72, 101
reeleição 53 *ver também* eleição
referendo 80
regime político 16, 46
regulamentos 15, 58, 59, 70, 99, 100, 122
Reino Unido 14, 70, 85, 133
revogação de políticas 134-135
servidores públicos 13, 25, 86, 99, 117, 126 *ver também* gestores públicos
sindicatos 31
sistema político 15, 44, 45, 52, 62, 99, 127, 144
sistemas de informação *ver* tecnologia da informação e comunicação
solução de problemas 35, 52, 55, 82, 83, 98, 118, 148
soluções práticas 32, 33
Sri Lanka 15
stakeholders 24, 26, 46-48, 67, 92, 104, 107 *ver também* atores-chave
subsídios 14, 44, 46, 58, 59, 66

tabagismo 33, 59
Taiwan 15
tecnologia da informação e comunicação (TIC) 33, 68, 113, 130, 147
teorias da implementação de políticas 102
teorias de administração pública 17
tomada de decisão 17, 23, 48, 66, 74, 77-96, 143;
 atores em 78-80; definição/conceito 77-78; desafios na 83-87;
 estratégias e ferramentas analíticas 87-95; matriz de decisão 93;
 modelos de 81-83
transferência de políticas 68, 70-71
transparência 44, 67, 141
triagem 22, 41, 72, 73
tribunais 47, 100, 119
trocas/permutas 26, 92, 108, 133, 140, 141, 142, 148
universidades 32, 55, 120
usinas de ideias (*think tanks*) 31, 32, 42, 55, 120, 122

Este guia fornece uma visão concisa e acessível do ciclo de políticas públicas como um todo, levando o leitor aos vários estágios da definição de agenda, da formulação de políticas, da tomada de decisão, da implementação e da avaliação de políticas.

Os agentes públicos de todos os níveis de governo desempenham um papel vital no desenvolvimento, na adoção e na implementação de políticas de governo. No entanto, a maioria dos estudos existentes concentra-se somente nos políticos e agentes públicos mais experientes e, muitas vezes, acaba não fornecendo uma visão sobre o trabalho da grande maioria dos outros agentes. Este livro fornece uma introdução às principais funções de política, aos desafios que elas implicam e sobre como esses desafios podem ser abordados pelos agentes públicos de nível intermediário, entre outros. Escrito a partir de uma perspectiva comparativa, os autores incluem exemplos de uma gama diversificada de países em diferentes estágios de desenvolvimento, destacando os princípios e práticas fundamentais por meio dos quais os agentes podem gerir de forma eficaz os seus processos de política e resultados.

Esta importante ferramenta oferece tanto aos estudantes quanto aos atores de políticas públicas orientação sobre como criar, implementar e avaliar políticas públicas de forma a melhorar a vida dos cidadãos.

Xun Wu é professor associado da Escola Lee Kuan Yew de Políticas Públicas da Universidade Nacional de Cingapura, especializado em reformas de políticas públicas nos países em desenvolvimento, com ênfase nos setores social e ambiental.

M. Ramesh é professor de Política Social da Universidade de Hong Kong. Suas áreas de docência e pesquisa são políticas públicas, política social e economia política na Ásia.

Michael Howlett é professor no Departamento de Ciência Política da Universidade Simon Fraser, em Burnaby Mountain, no Canadá. Ensina na Escola Lee Kuan Yew de Políticas Públicas da Universidade Nacional de Cingapura. Suas áreas de especialização incluem análise de políticas públicas, economia política, e política ambiental e de recursos.

Scott A. Fritzen é professor associado e vice-reitor da Escola Lee Kuan Yew de Políticas Públicas da Universidade Nacional de Cingapura, e é especializado em reforma de governança e fortalecimento de capacidade em países em desenvolvimento.

ISBN 978-85-256-0073-8



9 788525 600738