

# Formulação e Implementação de Políticas Públicas

Fábio Rodrigues de Moura

# GESTORES PÚBLICOS E O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

# Um mundo de políticas públicas fragmentadas

- As políticas públicas ocupam um lugar central no mundo dos gestores públicos.
- 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.

# Um mundo de políticas públicas fragmentadas

- Não é preciso ir muito longe para encontrar exemplos de problemas de políticas causados pela existência de um mundo de políticas fragmentadas.

# Um mundo de políticas públicas fragmentadas

- Políticas públicas ineficazes, porém populares, despertam a atenção dos formuladores de políticas, enquanto muitas políticas necessárias, porém impopulares, encontram uma grande resistência.
- 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.
- Falhas em políticas públicas levam a mudanças na liderança política, mas as principais causas das falhas permanecem inadequadamente abordadas.

# Um mundo de políticas públicas fragmentadas

- Os efeitos das políticas públicas defendidas por um órgão governamental em particular podem ser minados por estratégias empregadas por outro órgão, deliberadamente ou não.
- 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.
- Discordâncias entre os diferentes níveis de governo levam a políticas públicas contraditórias, que são mutuamente destrutivas.

# Um mundo de políticas públicas fragmentadas

- Políticas públicas implementadas por burocratas de nível de rua (street-level bureaucrats) desviam consideravelmente do que foi previsto na fase de formulação.
- 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.

# Gestores como o elo perdido

- 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.



# Gestores como o elo perdido

- 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.

# Gestores como o elo perdido

- 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.

# Gestores como o elo perdido

- A Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), adotada em muitos países nas décadas de 1980 e 1990, 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.

# Gestores como o elo perdido

- 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.

# Gestores como o elo perdido

- 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.

# Gestores como o elo perdido

- 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.

# Gestores como o elo perdido

- 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.

# Gestores como o elo perdido

- 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.



# Gestores como o elo perdido

- 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.

# Gestores como o elo perdido

- Terceiro, 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.

# Gestores como o elo perdido

- 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.

# Gestores como o elo perdido

- 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.

# Gestores como o elo perdido

- 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.

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

- 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.

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

- 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.



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

- 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.
- 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.

# Funções das políticas públicas

- As funções gerais da criação de políticas públicas que os gestores públicos podem realizar consistem em cinco atividades essenciais:
  - a) Definição de agenda;
  - b) Formulação de políticas;
  - c) Tomada de decisão;
  - d) Implementação de políticas;
  - e) Avaliação de políticas.

# Funções das políticas públicas

- 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.

# Funções das políticas públicas

- 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.

## Funções das políticas públicas

### a) Definição de agenda

Qual o problema?

# Funções das políticas públicas

## a) 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.

# Funções das políticas públicas

## a) Definição de agenda

- 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.

Funções das políticas públicas

b) Formulação de políticas públicas

Como enfrentar o problema?



# Funções das políticas públicas

## b) 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.

# Funções das políticas públicas

## b) Formulação de políticas públicas

- 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.

## Funções das políticas públicas

### c) Tomada de Decisão

Quem enfrenta o problema?

# Funções das políticas públicas

## c) Tomada de Decisão

- 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.

# Funções das políticas públicas

## c) Tomada de Decisão

- 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.

## Funções das políticas públicas

### d) Implementação de políticas públicas

O que ocorre ao enfrentar o problema?

# Funções das políticas públicas

## d) 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.

# Funções das políticas públicas

## d) Implementação de políticas públicas

- 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* 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.



Funções das políticas públicas

e) Avaliação de políticas públicas

Como avaliar o enfrentamento do problema?

# Funções das políticas públicas

## e) 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.

# Funções das políticas públicas

## e) Avaliação de políticas públicas

- 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

- Uma outra camada diz respeito às perspectivas que os gestores públicos precisam adotar ao abordar seus papéis no processo de políticas 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**.

# Perspectivas das políticas públicas

- **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.

# Perspectivas das políticas públicas

- 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.

# Perspectivas das políticas públicas

- 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

- Uma terceira camada 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.**



# Competências das políticas públicas

- **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.

# Competências das políticas públicas

- 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.

# Competências das políticas públicas

- 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.

# Competências das políticas públicas

- 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.

# DEFINIÇÃO DE AGENDA

# Introdução

- 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.

# Introdução

- 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.

# Introdução

- 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.**



# O que é 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).

# O que é definição de agenda?

- 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.

# O que é definição de agenda?

- 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.

# O que é definição de agenda?

- 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.

# O que é definição de agenda?

- 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.

# O que é definição de agenda?

- 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.

# O que é definição de agenda?

- Os gestores 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, 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.



# Principais atores na 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 interesse, organizações religiosas, empresas, sindicatos, associações, usinas de ideias (*think tanks*) ou outros tipos de organizações voltadas para a pesquisa de políticas públicas.

# Principais atores na definição de agenda

- 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.

# Principais atores na definição de agenda

- 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.

# Principais atores na definição de agenda

- 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.

# Principais atores na definição de agenda

- 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 os gestores públicos devem estar preparados para abordar após a eleição.**

# Principais atores na definição de agenda

- 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 os gestores públicos devem estar preparados para abordar após a eleição.**

# Principais atores na definição de agenda

- 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.

# Principais atores na definição de agenda

- 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.



# Principais atores na definição de agenda

- 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.
- 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.

# Principais atores na definição de agenda

- 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.

# 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.

# Enquadramento e definição de agenda

- 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.

# 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.

# Desafios na definição de agenda

- Isso significa que há uma boa chance de um problema público priorizado na agenda não corresponder à sua importância relativa na agenda do governo.
- São inúmeros os desafios que os gestores públicos enfrentam na definição de agenda, e apenas alguns dos mais expressivos são observados aqui.

# Desafios na definição de agenda

- 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.

# Desafios na definição de agenda

- 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.



# Desafios na definição de agenda

- 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.

# Desafios na definição de agenda

- Em quarto, os governos tendem a definir os problemas de uma forma que os absolva 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.

# Desafios na definição de agenda

- 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.

# Desafios na definição de agenda

- 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.

# Estratégias para gestores públicos na definição de agenda

- Os gestores públicos estão em uma boa posição para lidar com todos os desafios anteriormente 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.

# Estratégias para gestores públicos na definição de agenda

- 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.

# Estratégias para gestores públicos na definição de agenda

- Por outro lado, os gestores públicos também enfrentam obstáculos que entravam 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.

# Estratégias para gestores públicos na definição de agenda

- 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.



# 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.

# Formando alianças estratégicas com atores não estatais

- 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 neutralizar ou cooptar certos grupos**, a fim de avançar com o que ele acredita ser um item importante da agenda.

# Formando alianças estratégicas com atores não estatais

- 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.**

# Formando alianças estratégicas com atores não estatais

- 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.

# Formando alianças estratégicas com atores não estatais

- 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.

# Formando alianças estratégicas com atores não estatais

- 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.

# Formando alianças estratégicas com atores não estatais

- 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.

# Formulação de Políticas Públicas



# Introdução

- É necessário 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.

# Introdução

- 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.
- Vamos ver nesta seção uma visão geral dos desafios que os gestores públicos enfrentam na geração de melhores opções 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.

# O que é a formulação de políticas públicas?

- 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.

# 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.

# Atores na formulação de políticas públicas

- 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.

# Atores na formulação de políticas públicas

- 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).**

# Atores na formulação de políticas públicas

- 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.



# Atores na formulação de políticas públicas

- 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

# Atores na formulação de políticas públicas

- 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.

# Atores na formulação de políticas públicas

- 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.

# Atores na formulação de políticas públicas

- 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.

# Atores na formulação de políticas públicas

- 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.

# Atores na formulação de políticas públicas

- 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.

**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)

# 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*.

# Tipos de opções de políticas públicas

- Tais alternativas de políticas podem ser classificadas em dois tipos, com base nesse critério: **alternativas incrementais e fundamentais.**



# Tipos de opções de políticas públicas

- *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.

# Tipos de opções de políticas públicas

- 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.

# Tipos de opções de políticas públicas

- 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.

# Tipos de opções de políticas públicas

- 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*.

# Tipos de opções de políticas públicas

- 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.**

# Instrumentos de políticas públicas

- 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.

# Instrumentos de políticas públicas

- 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

**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



# Instrumentos de políticas públicas

- 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.**

# Instrumentos de políticas públicas

- 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 de políticas públicas

- 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.

# Instrumentos de políticas públicas

- 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.

# Instrumentos de políticas públicas

- 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

## a) 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.

# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) Desafios Políticos

- 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.

# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) Desafios Políticos

- Essa potencial oposição pública a possíveis medidas para aliviar o congestionamento do tráfego é distinta da oposição de outros órgãos do próprio governo.
- Por exemplo, um órgão voltado para o meio ambiente, preocupado com a poluição causada pelo tráfego de veículos, provavelmente defenderia a redução no número de veículos.



# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) Desafios Políticos

- A natureza e a composição da comunidade também podem representar desafios políticos para a formulação de políticas públicas.

# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) Desafios Políticos

- 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.

**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)

# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) Desafios Políticos

- Gestores públicos devem estar cientes da estrutura dessas redes e das ideias que elas propõem, e estar preparados para trabalhar com elas, ou com base nelas, no desenvolvimento de opções que serão avaliadas por altos agentes e políticos.

# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) Desafios 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.

# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) 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.**

# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) Desafios Técnicos

- 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.

# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) Desafios Técnicos

- 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.

# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) Desafios Técnicos

- 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.



# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) Desafios Técnicos

- 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.

# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) 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.

# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) Desafios Institucionais

- 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.

# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) Desafios Institucionais

- 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.

# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) Desafios Institucionais

- 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.

# Desafios na Formulação de políticas públicas

## a) Desafios Institucionais

- 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.

# 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.

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

- Os gestores públicos 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.



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

- No entanto, muitas vezes é difícil para os gestores públicos desempenhar um papel proativo na formulação de políticas públicas.
- 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.

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

- 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.

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

- 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.

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

- 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.

# 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.

# Compreendendo a origem do problema

- 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.

# Compreendendo a origem do problema

- Tais formuladores normalmente respondem selecionando uma **interpretação *plausível da fonte do problema*** e, em seguida, avançando para fazer algo sobre o assunto.

# Compreendendo a origem do problema

- 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 da política pública

- 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.

# Esclarecendo os objetivos da política pública

- 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.

# Esclarecendo os objetivos da política pública

- 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.

# Antecipando as mudanças e desenvolvendo apoio político

- 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.

## Antecipando as mudanças e desenvolvendo apoio político

- 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.

## Antecipando as mudanças e desenvolvendo apoio político

- 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.

## Antecipando as mudanças e desenvolvendo apoio político

- 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.



# Olhando para além de 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.

# Olhando para além de mudanças incrementais

- 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.

# Olhando para além de mudanças incrementais

- 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.

# Olhando para além de mudanças incrementais

- 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.

# Olhando para além de mudanças incrementais

- 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”.

# Olhando para além de mudanças incrementais

- 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.

# Olhando para além de mudanças incrementais

- 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.

# Olhando para além de mudanças incrementais

- 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.



# Olhando para além de mudanças incrementais

- *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.

# Olhando para além de mudanças incrementais

- Um 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.

# 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.

# Consolidando e selecionando opções

- 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.

# Consolidando e selecionando opções

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.

# Consolidando e selecionando opções

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.

# Consolidando e selecionando opções

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.

# Consolidando e selecionando opções

- 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.



# Consolidando e selecionando opções

- 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.

# Consolidando e selecionando opções

- 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.

# Implementação de Políticas Públicas

# Introdução

- 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.

# Introdução

- 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

# O que é a implementação de políticas públicas?

- A implementação de políticas públicas é um processo dinâmico e não linear.
- 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.

# O que é a implementação de políticas públicas?

- A implementação também é política.
- 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.

# 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.



# Atores na 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.

# Atores na implementação de políticas públicas

- 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.

# Atores na implementação de políticas públicas

- 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.

# Atores na implementação de políticas públicas

- 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.

# Atores na implementação de políticas públicas

- 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.

# Atores na implementação de políticas públicas

- 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.

# Atores na implementação de políticas públicas

- 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.

# 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.



# Desafios na implementação de políticas públicas

- 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.

# Desafios na implementação de políticas públicas

- 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.
- 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.

# Desafios na implementação de políticas públicas

- 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 outras seções – 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.

# 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:
  - a) Formar grupos favoráveis à mudança de políticas públicas entre uma gama de *stakeholders*, que trazem diferentes recursos e interesses;
  - b) Definir objetivos gerais e desenhar parâmetros para as políticas;
  - c) Garantir, em algum momento, a autorização formal adequada e os recursos necessários para conduzir o processo para a frente.

# Estratégias para gestores públicos na implementação de políticas públicas

- Nesses termos, as tarefas de implementação enfrentadas pelos líderes e gestores envolvem:
  - a) *A identificação* de indivíduos e unidades dentro de organizações que vão levar adiante planos e parcerias específicas;
  - b) *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;
  - c) *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.

# Estratégias para gestores públicos na implementação de políticas públicas

- 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*.

# Estratégias para gestores públicos na implementação de políticas públicas

- 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.

# Avaliação de Políticas Públicas



# Introdução

- 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 e diminuir o apoio público ao seu trabalho.

# Introdução

- 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 e eficiência de políticas, programas e procedimentos.**

# Introdução

- 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.

# Introdução

O velho problema da diferença conceitual entre  
eficácia e eficiência

Como iremos abordar?

# Introdução

- Eficiência da política pública: a mesma quantidade e qualidade de “produtos” (resultados) da política pública poderia ser obtida a um custo menor?
- Eficácia da política pública: a política pública está alcançando suas metas, seus objetivos?

# Introdução

O problema é que os objetivos podem ser vagos demais!

# Introdução

- Pense na diferença entre esses dois objetivos:

Reduzir a desigualdade no semiárido sergipano

VS

Reduzir o desemprego da população em cinco pontos percentuais e promover uma elevação de 10% na renda média familiar nos municípios do semiárido sergipano.

# 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.



# O que é a avaliação de políticas públicas

- Mais especificamente, a avaliação contribui para o processo de criação de políticas públicas, pois:
  - a) sintetiza o que se sabe sobre um problema e a solução proposta de política pública ou programa;
  - b) desmitifica a sabedoria convencional ou mitos populares relacionados com o problema ou suas soluções;
  - c) desenvolve novas informações sobre a eficácia do programa ou da política pública; e
  - d) explica aos atores da política pública as implicações das novas informações obtidas por intermédio da avaliação.

# O que é a avaliação de políticas públicas

- 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.

# Atores na avaliação de políticas públicas

- As avaliações de políticas públicas são realizadas por uma variedade de atores, dentro e fora do governo.
- Os gestores públicos estão geralmente entre as figuras mais influentes nas avaliações de políticas públicas.

# Atores na avaliação de políticas públicas

- 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.

# Atores na avaliação de políticas públicas

- 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.

# Atores na avaliação de políticas públicas

- 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).

# Atores na avaliação de políticas públicas

- 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.

# Atores na avaliação de políticas públicas

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

# Tipos de avaliação de políticas públicas

- *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.

# Tipos de avaliação de políticas públicas

- *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.

# Tipos de avaliação de políticas públicas

- *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.

# Tipos de avaliação de políticas públicas

- *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.

# Tipos de avaliação de políticas públicas

- *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.

# Tipos de avaliação de políticas públicas

- *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.

# Tipos de avaliação de políticas públicas

- 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.



# 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.
- 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.

# Escopo da avaliação de políticas públicas

- 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.

# 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.**

# Dados e informações para a avaliação de políticas públicas

- 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.

# Dados e informações para a avaliação de políticas públicas

- 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.

# Dados e informações para a avaliação de políticas públicas

- 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.

# Dados e informações para a avaliação de políticas públicas

- 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 e informações para a avaliação de políticas públicas

- 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.



# Desafios na avaliação de políticas públicas

- Muitas vezes 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.

# Desafios na avaliação de políticas públicas

- Muitas vezes os grandes esforços na avaliação de políticas são prejudicados pelas seguintes restrições técnicas e organizacionais:
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.

# Desafios na avaliação de políticas públicas

- Muitas vezes os grandes esforços na avaliação de políticas são prejudicados pelas seguintes restrições técnicas e organizacionais:
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 contábeis por natureza, e poucas avaliações se concentram em produtos, e ainda menos em impactos.

# Desafios na avaliação de políticas públicas

- Muitas vezes os grandes esforços na avaliação de políticas são prejudicados pelas seguintes restrições técnicas e organizacionais:
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

# Desafios na avaliação de políticas públicas

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

# Desafios na avaliação de políticas públicas

- *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.

# Desafios na avaliação de políticas públicas

- *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.

# Desafios na avaliação de políticas públicas

- *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 contemporâneas 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.



# Desafios na avaliação de políticas públicas

- *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

### a) Esclarecer os critérios de avaliação, benchmarking e as medidas de desempenho

- 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.

## Estratégias de avaliação para gestores públicos

### a) Esclarecer os critérios de avaliação, benchmarking e as medidas de desempenho

- 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.

## Estratégias de avaliação para gestores públicos

### a) Esclarecer os critérios de avaliação, benchmarking e as medidas de desempenho

- 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.

# Estratégias de avaliação para gestores públicos

## a) Esclarecer os critérios de avaliação, benchmarking e as medidas de desempenho

- 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.

# Estratégias de avaliação para gestores públicos

## a) Esclarecer os critérios de avaliação, benchmarking e as medidas de desempenho

- 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.

# Estratégias de avaliação para gestores públicos

## a) 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?

## Estratégias de avaliação para gestores públicos

### a) Maior utilização da avaliação de impacto

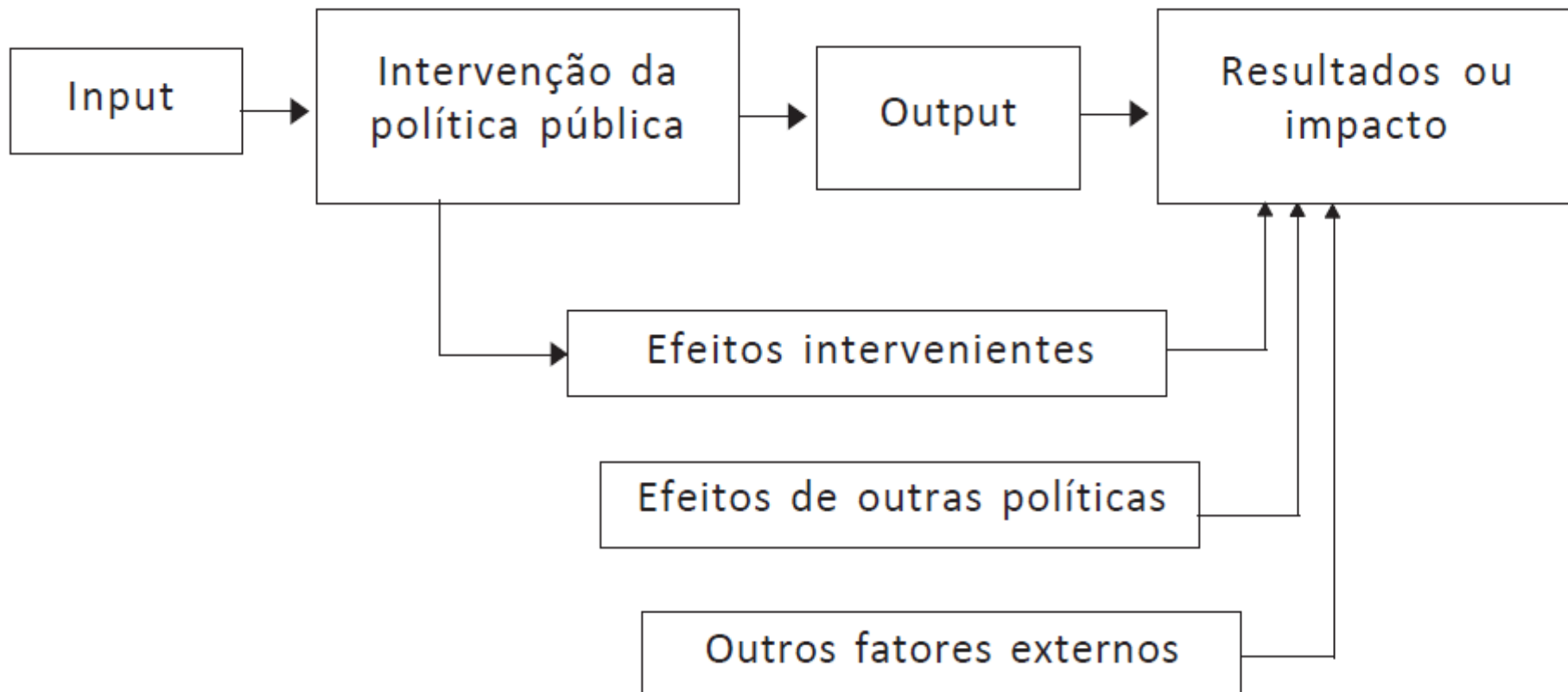
- Em qualquer momento, os efeitos de uma determinada política pública estão intimamente interligados com os efeitos de outras políticas e eventos; assim, os impactos de políticas observados são normalmente a combinação dos efeitos de uma determinada política pública juntamente com muitos outros fatores.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



# Estratégias de avaliação para gestores públicos

## a) Maior utilização da avaliação de impacto

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



# Estratégias de avaliação para gestores públicos

## a) Maior utilização da avaliação de impacto

- 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.

# Estratégias de avaliação para gestores públicos

## a) Maior utilização da avaliação de impacto

- 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.

# Estratégias de avaliação para gestores públicos

## a) Maior utilização da avaliação de impacto

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

<b>Tipo</b>	<b>Descrição</b>
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.

# Estratégias de avaliação para gestores públicos

## a) Avaliação independente

- Os gestores públicos 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*.

# Estratégias de avaliação para gestores públicos

## a) Avaliação independente

- 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.

# Estratégias de avaliação para gestores públicos

## a) Melhorar o acesso externo à avaliação de políticas

- 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.**

# Estratégias de avaliação para gestores públicos

## a) Melhorar o acesso externo à avaliação 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.



# Estratégias de avaliação para gestores públicos

## a) Melhorar o acesso externo à avaliação de políticas

**Tabela 6.3. Modos de avaliação convencional e participativo**

	<b>Convencional</b>	<b>Participativo</b>
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.

# Rumo à criação de políticas públicas integradas

# Políticas Públicas Integradas

- Na criação de políticas públicas, a integração engloba dois componentes: objetivos e processos.
- Integração trata-se de equilíbrio, sinergia, simultaneidade e multidimensões.

# Políticas Públicas Integradas

- Por exemplo, os gestores do setor público podem se preocupar simultaneamente com a busca de:
  - I. Prosperidade econômica,
  - II. Equidade social e justiça, e
  - III. Sustentabilidade ambiental.

# Políticas Públicas Integradas

- Por exemplo, a fim de buscar o bem-estar social os gestores do setor público podem se preocupar simultaneamente com a busca de:
  - I. Prosperidade econômica,
  - II. Equidade social e justiça, e
  - III. Sustentabilidade ambiental.

# Políticas Públicas Integradas

- A integração de políticas públicas não deve ser confundida com eficácia.
- As políticas podem ser eficazes sem ser integradas.

# Políticas Públicas 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.

# Políticas Públicas Integradas

- A natureza das relações existentes entre diferentes objetivos de políticas públicas nem sempre é inteiramente estimada.
- 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.



# Políticas Públicas Integradas

- Programas de obras públicas com foco em projetos ambientais durante uma recessão econômica podem ser classificados dentro dos três objetivos ao mesmo tempo.

# Políticas Públicas Integradas

- Infelizmente, na prática, muitos esforços para integrar objetivos de políticas públicas básicos são, muitas vezes, severamente restringidos.
- Como já visto nas outras seções, 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.**

# Políticas Públicas Integradas

- Outro 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.

# Políticas Públicas Integradas

- Outro 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.

# O contexto da integração de objetivos e processos de políticas públicas: capacidade política, organizacional e analítica

- Primeiramente, 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.

# O contexto da integração de objetivos e processos de políticas públicas: capacidade política, organizacional e analítica

- Segundo, 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, ela é igualmente relevante para as outras fases.
- 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.

# O contexto da integração de objetivos e processos de políticas públicas: capacidade política, organizacional e analítica

- Segundo, 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, ela é igualmente relevante para as outras fases.
- 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.

# O contexto da integração de objetivos e processos de políticas públicas: capacidade política, organizacional e analítica

- 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.



# O contexto da integração de objetivos e processos de políticas públicas: capacidade política, organizacional e analítica

- Portanto, é de se esperar que, **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.

# O contexto da integração de objetivos e processos de políticas públicas: capacidade política, organizacional e analítica

- 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.

# O contexto da integração de objetivos e processos de políticas públicas: capacidade política, organizacional e analítica

- Em terceiro, 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.
- As políticas públicas integradas exigem particularmente um maior nível de capacidade de análise e julgamento, capacidade que existe em graus variáveis nos diferentes governos.

# O contexto da integração de objetivos e processos de políticas públicas: capacidade política, organizacional e analítica

- Em terceiro, 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.
- As políticas públicas integradas exigem particularmente um maior nível de capacidade de análise e julgamento, capacidade que existe em graus variáveis nos diferentes governos.

# O contexto da integração de objetivos e processos de políticas públicas: capacidade política, organizacional e analítica

- 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.

# O contexto da integração de objetivos e processos de políticas públicas: capacidade política, organizacional e analítica

- 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.

# Superando as barreiras às 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.

# Superando as barreiras às políticas públicas integradas

- Nesse sentido, um horizonte de tempo de longo prazo é o mais adequado. Ele precisa ser adotado para que permita uma consideração mais plena das sequências ambientais e sociais, juntamente com os efeitos econômicos.



# Superando as barreiras às políticas públicas integradas

- Além disso, a aplicação do critério de integração deve ser feita a cada etapa do processo das políticas públicas, pois amplia a oportunidade de moldar políticas e de conectar as várias fases do processo das políticas dentro de um setor específico.
- 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.

# Superando as barreiras às políticas públicas integradas

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

<b>Funções fundamentais de políticas públicas</b>	<b>Principais tarefas</b>
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.