



Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos

Xun Wu
M. Ramesh
Michael Howlett
Scott Fritzen

Enap

Guia de Políticas Públicas:

Gerenciando Processos

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Paulo Sergio de Carvalho

Diretora de Formação Profissional

Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial

Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Diretora de Gestão Interna

Aíla Vanessa David de Oliveira

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

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

Catálogo na fonte: Biblioteca Graciliano Ramos/Enap.

Guia de Políticas Públicas:

Gerenciando Processos

Xun Wu

M. Ramesh

Michael Howlett e

Scott Fritzen

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

Brasília
Enap
2014

© 2014 Enap

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

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

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

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

Wu, Xun.

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

160 p.

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

ISBN: 978-85-256-0073-8

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

CDD 320.6

CDU 351

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

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

Sítio: www.enap.gov.br

Tiragem: 1000 exemplares

AGRADECIMENTOS

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

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

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

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

Quadros

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

LISTA DE TABELAS

Tabelas

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

SUMÁRIO

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

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

APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

Boa leitura!

Paulo Sergio de Carvalho
Presidente da Enap

1. GESTORES PÚBLICOS E O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

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

Um mundo de políticas públicas fragmentadas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gestores públicos como o elo perdido

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

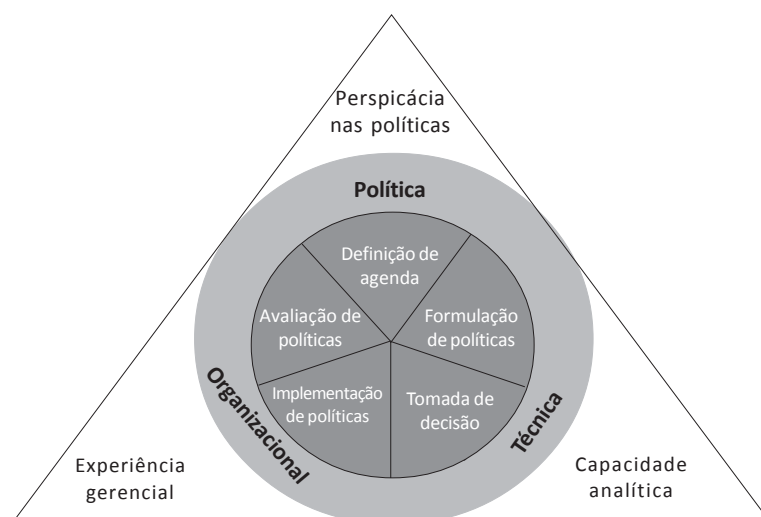


Figura 1.1. Influenciando o processo de políticas públicas: uma estrutura orientada à ação para gestores públicos

Funções das políticas públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perspectivas das políticas públicas

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

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

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

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

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

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

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

Competências das políticas públicas

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

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

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

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

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