



INSTITUTO NACIONAL
DE ADMINISTRAÇÃO, I.P.

Um enquadramento para a análise de políticas públicas

Maria Asensio

CETRAD – UTAD - 15 Julho 2010

Maria.asensio@ina.pt

Análise de Políticas

- Desafios que enfrenta o sector público:

Redução do défice
orçamental

Compromisso das
expectativas
públicas com os
níveis dos serviços

Controlo político
sobre a economia

Gestão dos conflitos
associados com a
exclusão de grupos
sociais vulneráveis

Necessidade de
gestão profissional
de recursos públicos
escassos

Análise de Políticas

Uma política pública é um conjunto de decisões e acções que resultam de interacções repetidas entre os actores públicos e privados cujas condutas se vêem influenciadas pelos recursos de que dispõem e pelas regras institucionais gerais (sistema político-institucional) e específicas (âmbito de intervenção).

A análise de políticas oferece uma compreensão das questões relacionadas com a legitimidade, eficácia e durabilidade da acção pública.

Análise de Políticas

- Uma Política Pública está conformada por actividades orientadas para a **solução** de problemas públicos (Dewey, 1927)
- O estudo de '**como, porquê e para que** os governos seguem particulares cursos de acção ou inacção' (Heidenheimer, 1990)
- '**Que fazem** os governos, **porquê o fazem** e que diferenças produzem' (Dye, 1976)
- 'O estudo na natureza, das **causas** e dos **efeitos** das acções públicas' (Nagel, 1990)

Sequências de uma Política Pública

Sequência	1ª Fase	2ª Fase	3ª Fase	4ª Fase	5ª Fase
Terminologia	Ocorrência dos Problemas	Inclusão na Agenda	Formulação e Decisão	Implementação da Política	Avaliação da Política
Conteúdo	Ocorrência P. Percepção P. Definição do P. Identificação das Causas P. Representação P. Demanda da Acção pública	Seleccção dos problemas emergentes Esquema da formulação do modelo causal Respostas dos poderes públicos aos problemas que vão ser objecto de uma política	Definição do modelo causal Definição das soluções adaptadas ao problema Processo de contraste entre as soluções ideais e os meios disponíveis Seleccção dos instrumentos de acção	Aplicação das soluções seleccionadas Acção dos agentes administrativos responsáveis pela implementação	Determinação dos possíveis efeitos da política Avaliação da eficácia, da eficiência, da relevância do realizado em relação ao problema inicial
Principais Questões	Como se toma consciência do Problema?	Quais são os factores que levam ao Governo	Quais são as soluções propostas e aceites pelo Governo e Parlamento?	Aplicaram-se as decisões do Governo e do Parlamento?	Quais foram os efeitos directos e indirectos da política?

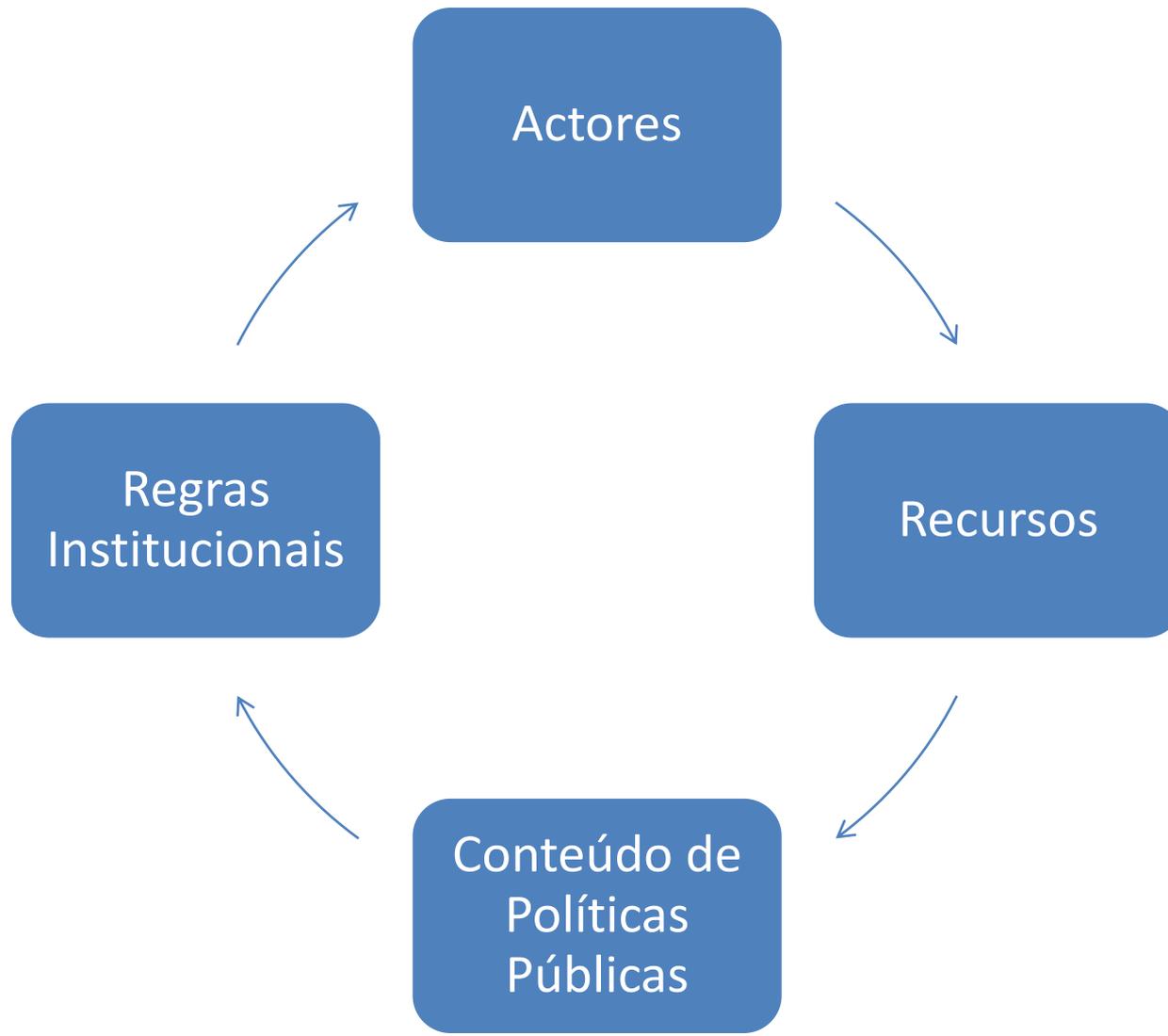
Análise de Políticas

- Política pública interessada em:
 - Como são definidos e construídos os problemas e as questões públicas?
 - Como são colocados na agenda política?
 - Como surgem as opções políticas?
 - Como e porquê os governos agem e não?
 - Que efeitos têm as políticas do governo?
- Nenhuma disciplina integra o que parece útil para a compreensão.

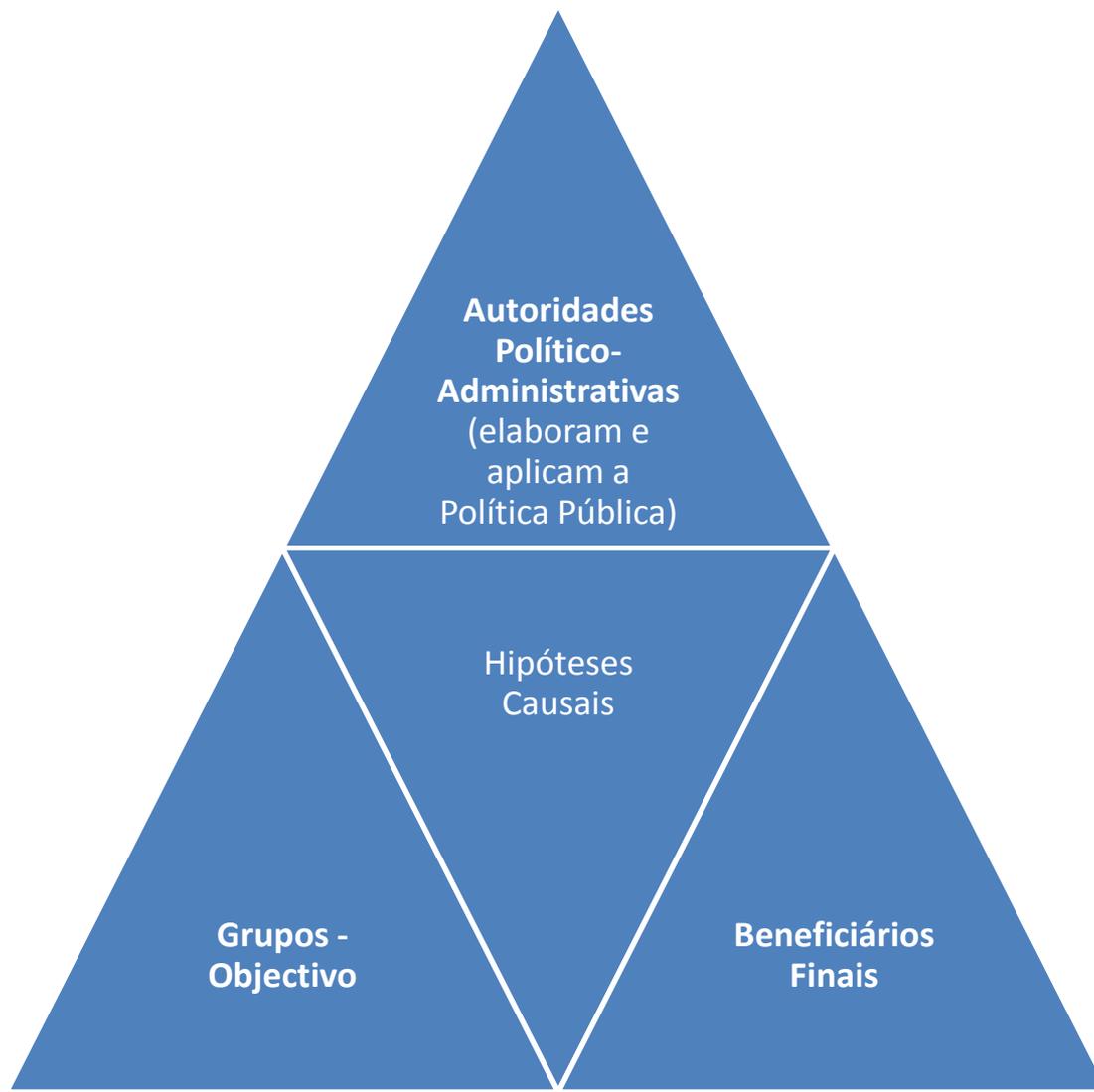
Análise de Políticas

- Multi-metodos (quantitativa, qualitativa)
- Multi-disciplinar (ciências sociais)
- Focalizado nos Problemas (problem-focused)
- Mapeamento do contexto
- Opções e efeitos
- Analise:
 - De politicas (of policy) => teorias (determinação, conteúdo, avaliação)
 - Para as politicas (for policy) => prescritiva, aplicada (técnicas)

Análise de Políticas



Análise de Políticas



Agenda-setting

		Natureza do Envolvimento Público	
		Elevado	Reduzido
Promotor do debate	Público	Iniciação externa	Consolidação
	Estado	Mobilização	Iniciação interna

Agenda-setting

Razões para a inclusão

Problemas reais
Multiple streams
Policy windows

Assuntos dos
Policy Entrepreneurs

Tª da
Convergência
(time & context)

Ciclos Económicos
Crise>flexibilidade
Cresc>Welfare

Policy paradigm
(leading policy
ideas: competition,
global warming)

Ciclos Eleitorais

Agenda-setting

Razões para a inclusão

J.K. Kingdon (1984):

<I can trace the paths of ideas. But my personal theory is that people plant seeds every day. There are a lot of ideas around, and there is no lacking of ideas. The real question is, which of these ideas will catch hold? When you plant a seed you need rain, soil, and luck”

“Posso traçar os caminhos de idéias. Mas a minha teoria pessoal é que as pessoas plantam sementes todos os dias. Há um monte de idéias à volta e não há falta de idéias. A verdadeira questão é qual dessas idéias se consolida? Quando você planta uma semente, precisa de chuva, do solo e boa sorte “

Agenda-setting

Razões para a inclusão

A inclusão de um assunto na agenda das Políticas Públicas pode ser aplicado a:

Um pequeno programa focalizado



Uma iniciativa global



Um processo, tal como uma equipa o grupo da comunidade a trabalhar juntos



Uma organização (local ou nacional)



Um Evento ou iniciativa como uma conferência, folheto, a newsletter ou modulo



Agenda-setting Razões para a inclusão



Agenda-setting Policy Window

- Os “Policy Windows” são os momentos em que os três fluxos coincidem e o assunto consegue atingir prioridade na agenda.
- Os “Policy Windows “ são abertos por :
 - Problemas
 - Fluxo político
 - Coincidência

Policy Formulation

Opções

- A definição, avaliação, aceitação e rejeição das opções de políticas (policy)

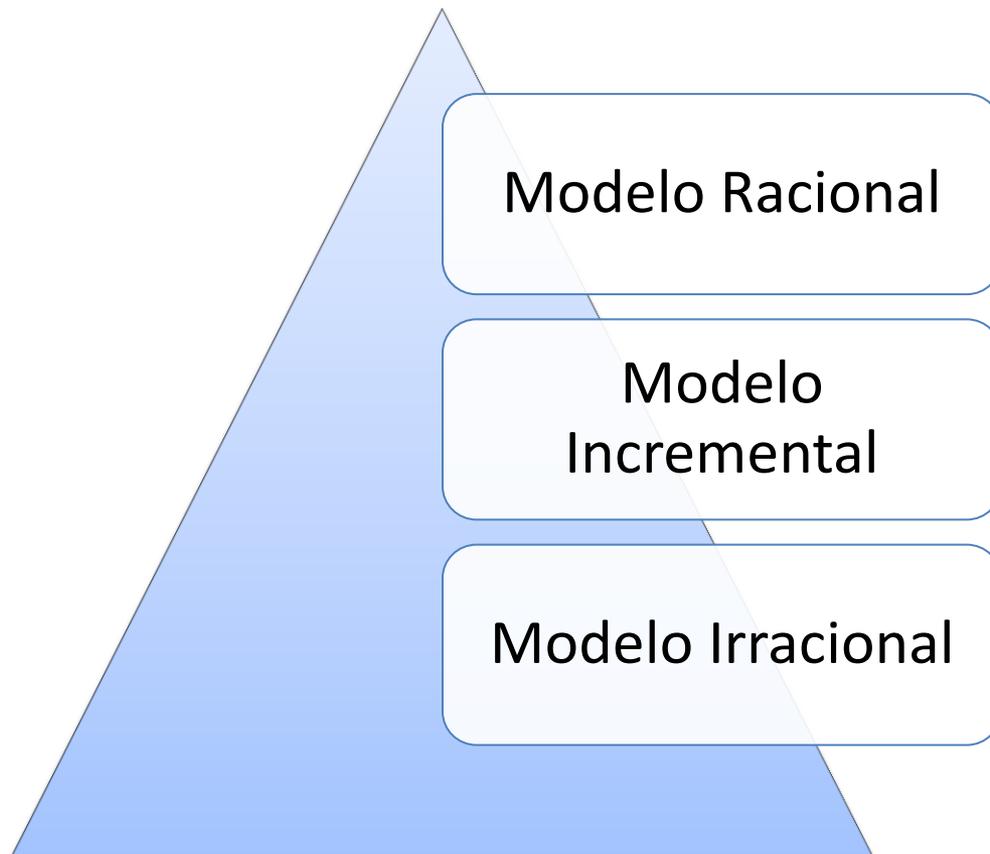
Fases

- A formulação é uma fase técnica - racional e competitiva.

Quem

- Quem? Redes de Assuntos, Triângulos de ferro, coligações promotoras

Decision-making Os três modelos



Decision-making

O modelo racional

1.

- Identificação do problema, organização e classificação dos valores, metas e objectivos

2.

- Mostra todas as formas de resolver um problema e atingir metas

3.

- Lista as consequências para cada alternativa política com probabilidade de ocorrência.

Decision-making

O modelo incremental

1.

- Os modelos racionais não correspondem com os processos de decisão real.

2.

- A decisão acontece passo a passo, por partes através do trial-error

3.

- As decisões incrementais são as preferidas

Decision-making

O modelo incremental

- Estuda mudanças **políticas graduais**
- As decisões têm **pouca aplicabilidade**
- Só são consideradas as opções **políticas conhecidas** (não mudanças radicais ou inovadoras)
- As opções políticas desaparecem como resultado da **falta de consenso** e não por uma selecção racional
- Os **policy-makers** concentram-se em evitar desvantagens ou situações complexas em vez de em conseguir cumprir metas
- Os **processos de decisão graduais** estimulam a aprendizagem das políticas
- O processo de decisão é uma **negociação constante** e um processo de ajuste

Implementação

Por quê as grandes expectativas num país são ignoradas noutro?
Por quê uns programas funcionam em uns países e não em outros?
Quais são os determinantes da implementação com sucesso duma política?

Implementação Top-down

- Existe um sentimento de frustração entre os políticos quando as decisões racionais não promove os resultados desejados (POLICY OUTCOMES).
- Não é porque se tomaram más decisões mas porque as boas decisões foram mal implementadas.

Implementação TOP-DOWN

- Existem múltiplos actores intermediários (Governo, AP, Instituições) precisam de **cooperação perfeita** (Wildavsky)
- Quando a cooperação não é perfeita, acumulam-se **pequenos imprevistos** que ameaçam grandes fracassos de políticas (policies)
- Um **desenho cuidadoso** da implementação é chave do sucesso: PERSPECTIVA TOP-DOWN
- É importante uma monitorização e controlo da implementação (**Military chain of command**)

Implementação BOTTOM-UP

- A implementação analisada através do **peçoal de primeira linha** nas instituições prestadoras de serviços ou nos funcionários em lugares de atendimento ao público
- A política (policy) se faz tal e como se administra
- “ The decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out”
(Lipsky)

Evaluation

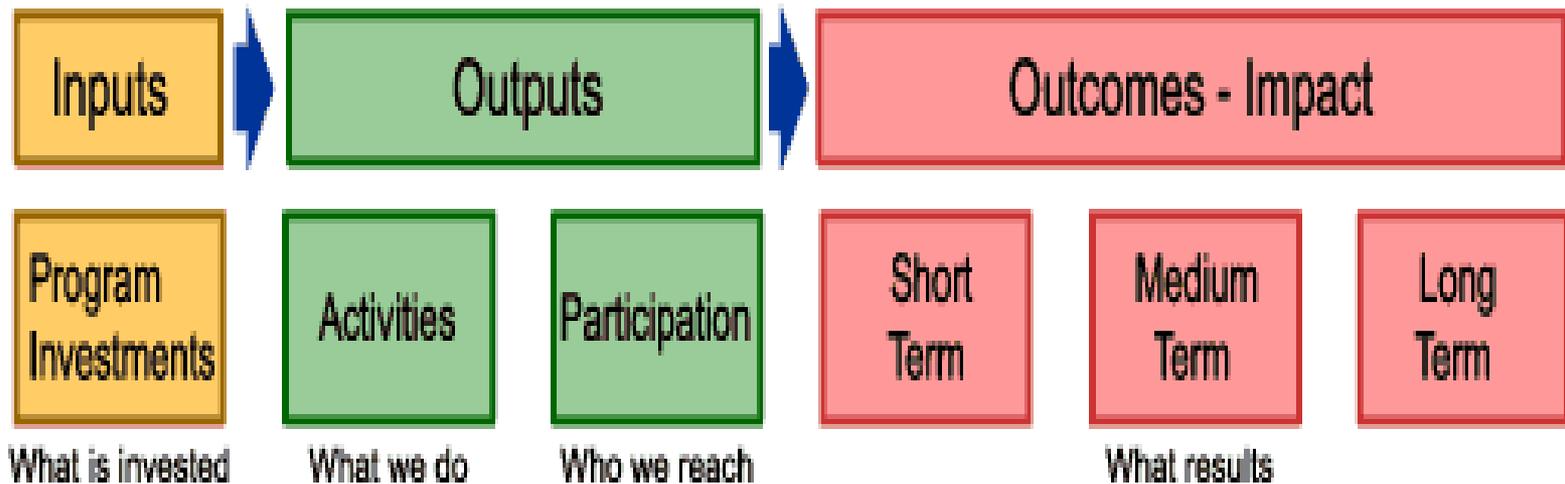
É a etapa do processo de POLÍTICAS PÚBLICAS EM QUE SE DETERMINA COMO DECORREU O PROCESSO:

**AVALIAÇÃO DOS MEIOS
UTILIZADOS E DOS OBJECTIVOS
UTILIZADOS**

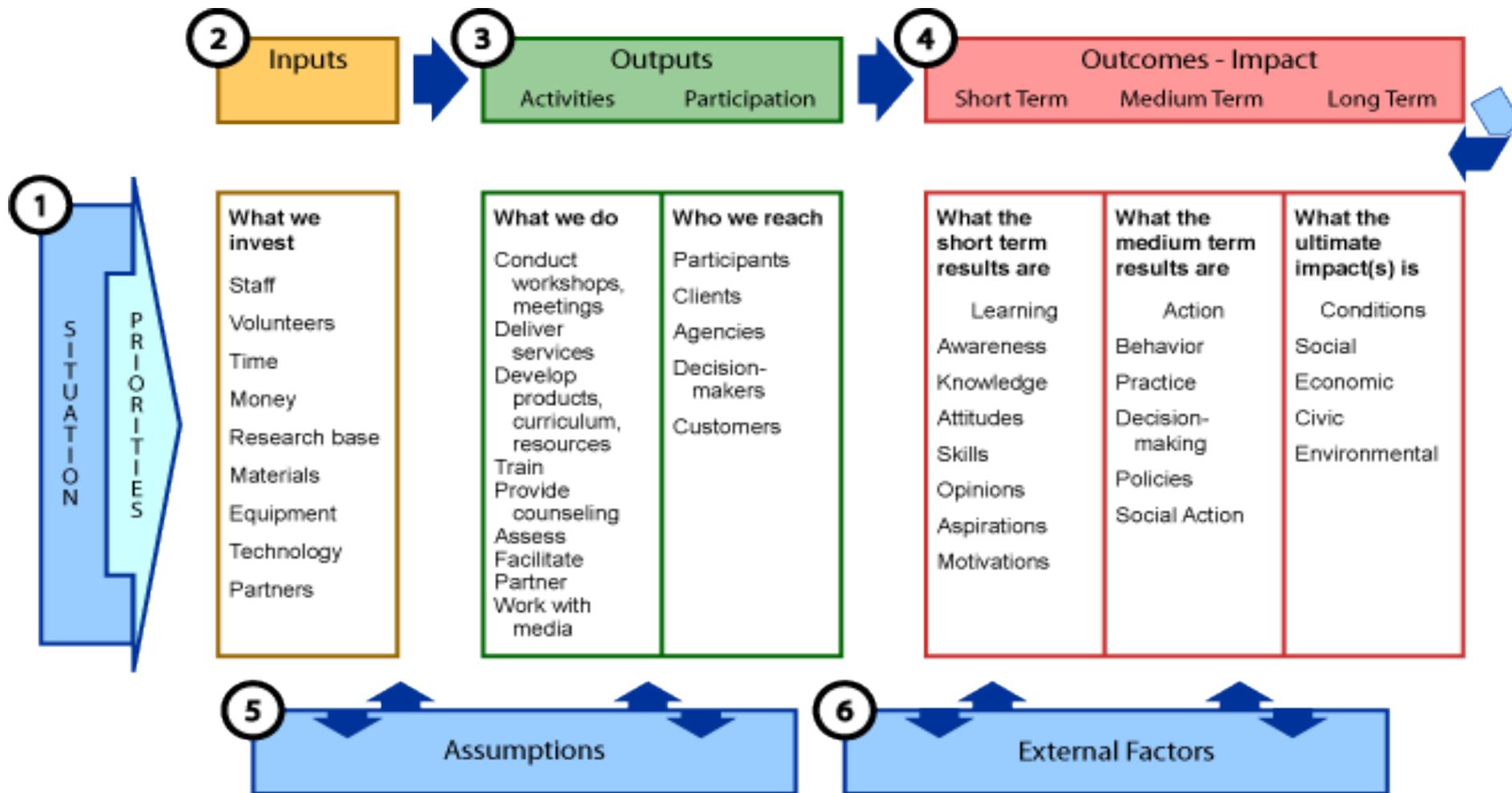
Avaliação

- Avalia-se o OUTPUT em função das expectativas e das metas mas o fracasso ou o sucesso é um julgamento dos acontecimentos
- Os objectivos e METAS às vezes são vagos, múltiplos, sem ranking, mudam nas etapas das políticas

Modelo de Avaliação



Modelo de Avaliação



1. Situação - Prioridades

- 1. Situação
- What is the problem/issue?
- Why is this a problem? (What causes the problem?)
- For whom (individual, household, group, community, society in general) does this problem exist?
- Who has a stake in the problem? (Who cares whether it is resolved or not?)
- What do we know about the problem/issue/people that are involved? What research, experience do we have? What do existing research and experience say?

Análise dos Problemas

- **1. State the issue or problem.**
- Example:
- Too many kids are obese.
- Farming dependent communities are experiencing population loss.
- Youth are poorly equipped to enter the job market.
- Communities are experiencing conflicts over agricultural land development and farmland preservation.
- **2. Ask "Why?"**
- Example:
"Why are so many kids obese?"
- Answer:
- Because they eat fatty foods.
- Because they get little exercise.
- Because they...
- **3. For each answer, ask, "But, why?"**
- Continue until the "But, why?" questions have been answered
- Example:
But, why do they eat fatty foods? .
- Answer:
- Because they like the taste.
- Because they are available in the home/at school.
- Because they haven't tried alternatives.
- Because...
- But, why do they like the taste? Because...
- But, why are they available in the home/at school? Because...
- But, why haven't they tried alternatives... Because...
- But, why do they get little exercise? Because...
- **4. For each answer, look at WHO is involved - who is part of the problem and its resolution?**
- Engage others to help define and clarify situations and problems that form the foundation of your logic model development.