

EXERCÍCIOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Coordenação

Maria de Lurdes Rodrigues

Autores:

Ana Serrano

Cristina Landeiro Rodrigues

Fábio Balsa

José Miguel Nogueira

Luís Carlos Rodrigues Malheiro

Luísa Araújo

Marco Matroca

Maria de Lurdes Rodrigues

Maria João Coelho

Pedro Ministro

Ricardo Pimpão

Rita Conceição da Silva

Rossano Carvalho

Susana Rodrigues

Tatiana Alves

Edição

© Imprensa Nacional-Casa da Moeda e
ISCTE-IUL

Reservados todos os direitos
de acordo com a legislação em vigor.

Título

*Exercícios de Análise de Políticas
Públicas*

Coordenação

Maria de Lurdes Rodrigues

Apoio logístico:

Alexandra Fernandes

Design de capa

João Tiago Marques / INCM

Paginação

João Tiago Marques / INCM
Maria Vilarinho / INCM

Revisão

Anabela Serrão
Ana Serrano
Luísa Araújo
Maria João Coelho
Mariana Vieira da Silva

Impressão

Imprensa Nacional-Casa da Moeda

1.ª edição

Fevereiro 2014

ISBN

978-972-27-2250-6

Depósito Legal

364 972/12

Código de Material

1019771

Apoio

ISCTE  **IUL**
Instituto Universitário de Lisboa

**EXERCÍCIOS
DE ANÁLISE
DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Índice

ÍNDICE DE GRÁFICOS E QUADROS	9
APRESENTAÇÃO	13
<i>Maria de Lurdes Rodrigues</i>	
O Modelo das Etapas e a Análise das Políticas Públicas	17
<i>Maria de Lurdes Rodrigues</i>	
1. POLÍTICAS DE AMBIENTE, ENERGIA E RECURSOS NATURAIS	35
Regulação dos Serviços de Água em Portugal	37
<i>Cristina Landeiro Rodrigues</i>	
Promoção das Energias Renováveis e a Redução das Emissões de Gases com Efeito de Estufa	57
<i>Maria João Coelho</i>	
Medida Solar Térmico 2009	81
<i>Ricardo Pimpão</i>	
Taxa de Recursos Hídricos	95
<i>Rita Conceição da Silva</i>	
2. POLÍTICAS DE APOIO SOCIAL	115
Do Incentivo ao Arrendamento Jovem ao Porta 65: uma análise sistémica	117
<i>Ana Serrano</i>	
O Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância	141
<i>José Miguel Nogueira</i>	
Rendimento Mínimo Garantido: política de combate à pobreza	173
<i>Luís Carlos Rodrigues Malheiro</i>	
3. POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E EMPREGO	187
Introdução da Atividade Física e Desportiva no 1.º Ciclo do Ensino Básico	189
<i>Susana Rodrigues</i>	
O programa TEIP: Para um sistema educativo mais homogéneo	219
<i>Fábio Balsa</i>	
A Iniciativa Novas Oportunidades	241
<i>Luísa Araújo</i>	
Criação do Próprio Emprego por Desempregados	257
<i>Rossano Carvalho</i>	
Os Estágios Profissionais	281
<i>Tatiana Alves</i>	

4. POLÍTICAS DE GOVERNAÇÃO E DE GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS	
Contratação Pública Eletrônica Portuguesa	303
<i>Pedro Ministro</i>	
Taxas Moderadoras no Serviço Nacional de Saúde	323
<i>Marco Matroca</i>	
LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS	339

Índice de gráficos e quadros

Quadro 1 Etapas do ciclo político	18
Quadro 2 Dois tipos de abordagem na análise da implementação de políticas públicas	28
Quadro 3 Vantagens e limitações do Modelo das Etapas	31
Gráfico 1.1 Entidades gestoras de abastecimento a operar em Portugal em 2004	45
Gráfico 1.2 Evolução do número de análises regulamentares obrigatórias, análises realizadas e em falta e a percentagem de análises realizadas, entre 2000 e 2010	51
Gráfico 1.3 Evolução do número total de reclamações recebidas entre 2000 e 2010	52
Gráfico 1.4 Evolução da qualidade da água entre 1993 e 2010	54
Quadro 1.1 Narrativa cronológica com demarcação das etapas da medida política	59
Gráfico 1.5 Evolução das emissões de gases com efeito de estufa comparativamente com a do PIB e ainda, da Intensidade Carbónica, entre 1990 e 2009	69
Gráfico 1.6 Evolução do indicador da medida de política em análise, entre 2008 e 2010	70
Gráfico 1.7 Fontes de Energia Renovável e sua evolução, em Portugal	71
Quadro 1.2 Preços ao cliente dos painéis solares térmicos	88
Gráfico 1.8 Número de m ² instalados ao longo dos anos	89
Gráfico 1.9 Capacidade instalada nos mercados abaixo de 200.000 m ²	90
Gráfico 1.10 Capacidade instalada nos mercados entre 200.000 m ² e 400.000 m ²	91
Quadro 1.3 Processo de criação de políticas públicas	97
Gráfico 2.1 Peso relativo do crédito à habitação do setor bancário; percentagens de habitação própria e por arrendamento	120
Quadro 2.1 Análise sistémica do Porta 65	125
Quadro 2.2 Análise sistémica do Porta 65II	133
Quadro 2.3 Ciclo de atenção às questões	134
Gráfico 2.2 Comportamento das candidaturas ao Programa Porta 65 – Jovem	136
Gráfico 2.3 Comportamento das candidaturas ao Programa Porta 65 – Jovem	137
Quadro 2.4 Análise do Porta 65 III	138
Gráfico 2.4 Incidência da pobreza, Portugal e UE, 1994-2008	175
Quadro 2.5 Fita temporal do agendamento do RMG	176
Quadro 2.6 Propostas para o RMG	178
Quadro 2.7 Fases de implementação do RMG	178
Quadro 2.8 Direitos e deveres associados ao RMG	180
Quadro 2.9 Evolução da resposta aos pedidos de prestação de RMG	181
Quadro 2.10 Parcerias criadas	182

Quadro 2.11 Avaliação da implementação do RMG	183
Quadro 2.12 Pontos fortes e fracos da implementação do RMG	184
Quadro 3.1 Ciclo de política	191
Gráfico 3.1 Alunos no 1.º CEB entre 1996/1997 e 2008/2009	194
Quadro 3.2 Comparticipação financeira às AEC, com AFD	210
Gráfico 3.2 Taxa de adesão e cobertura da AFD	212
Gráfico 3.3 Percentagem de estabelecimentos com AFD, por Direção Regional	213
Gráfico 3.4 Percentagem de alunos abrangidos pela AFD, por Direção Regional	213
Gráfico 3.5 Técnicos das AEC por atividade	214
Quadro 3.3 Fases e tempos de implementação do programa TEIP2	231
Quadro 3.4 Distribuição de agrupamentos e alunos	232
Quadro 3.5 Distribuição da população escolar dos agrupamentos TEIP2	232
Gráfico 3.6 Recursos humanos financiados pelo programa TEIP2 segundo tipologia	233
Quadro 3.6 Percentagem de TEIP que estabeleceram parcerias com a comunidade	233
Gráfico 3.7 Interrupção precoce do percurso escolar nos TEIP, face à média nacional	235
Gráfico 3.8 Absentismo verificado nos TEIP	236
Gráfico 3.9 Percentagem de alunos que não transitaram nos TEIP face à média nacional	236
Quadro 3.7 Descrição das fases do Ciclo Político	242
Quadro 3.8 Níveis de escolaridade efetiva da população ativa com habilitações iguais ou inferiores ao 12.º ano (2001)	244
Gráfico 3.10 Evolução da Taxa de abandono escolar precoce na UE e em Portugal (2005-2010)	252
Gráfico 3.11 Evolução da percentagem de adultos em atividades de educação e formação (2005-2010)	252
Quadro 3.9 Número de projetos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de desemprego que foram apoiados pelo IEFP	273
Gráfico 3.12 Distribuição percentual dos desempregados e dos beneficiários da medida por níveis de habilitação, no período 1999-2002	274
Gráfico 3.13 Distribuição percentual dos beneficiários efetivos da medida pelo grupo etário segundo o género, no período 1999-2002	275
Gráfico 3.14 Distribuição percentual dos beneficiários da medida pela atividade económica da iniciativa empresarial criada, no período 1999-2002	275
Quadro 3.10 Taxa de Desemprego dos Jovens	283
Gráfico 3.15 Taxa de Desemprego anual por grupo etário (1995-2010)	284
Quadro 3.11 Taxa de desemprego juvenil por nível de escolaridade (15-24 anos)	284
Quadro 3.12 Síntese das principais alterações legislativas à medida Estágios Profissionais (1997-2011)	292
Gráfico 3.16 Número de beneficiários da medida Estágios Profissionais, de 2001 a 2010	294
Gráfico 3.17 Execução financeira da medida Estágios Profissionais, de 2001 a 2010 (euros a preços correntes)	294

Quadro 3.13 Medidas de ativação do IEFP dirigidas especificamente a jovens, de 2005 a 2010 (n.º de beneficiários)	295
Gráfico 4.1 Peso do <i>public procurement</i> no PIB no espaço da união europeia – ano de 2010	305
Gráfico 4.2 Evolução do peso do <i>public procurement</i> na UE e em Portugal	305
Quadro 4.1 Matriz de vantagens e desvantagens – Modelo Público	312
Quadro 4.2 Matriz de vantagens e desvantagens – Modelo Privado	313

Apresentação

Maria de Lurdes Rodrigues

Em Portugal, como em muitos outros países, as políticas públicas estão na ordem do dia. Elas são as respostas dos governos aos problemas e aos inúmeros desafios que enfrentam, sobretudo nas sociedades modernas e democráticas.

Do progressivo envelhecimento da população, às questões do emprego, da qualificação da população e da regulação do mercado de trabalho; da integração dos imigrantes, à redistribuição de recursos por grupos ou segmentos da população; das crescentes exigências de qualidade dos serviços públicos em matéria de educação, saúde, segurança e justiça, às também crescentes exigências de controlo orçamental e de uma gestão rigorosa e transparente dos recursos públicos; das necessidades de investimento público na criação e modernização de infraestruturas, às exigências de controlo da dívida; das necessidades de estímulo à inovação e ao crescimento económico, às exigências de regulação dos mercados num contexto de crescente abertura e globalização; da necessidade de alterar o paradigma energético, às exigências de garantia da segurança das infraestruturas e dos cidadãos, são crescentes os problemas e os desafios, como também são diversas as áreas de intervenção dos governos.

De facto, a ação pública exerce-se hoje sobre problemas de enorme diversidade e complexidade, como sejam os problemas sociais e de desigualdade, os problemas económicos e de sustentabilidade do modelo de desenvolvimento, os problemas ambientais e energéticos, de segurança e de soberania, articulando-se em múltiplos níveis de decisão e ação, isto é, ao nível local, regional, nacional e transnacional. Por outro lado, este alargamento das áreas e dos níveis de intervenção do estado, nas sociedades modernas e democráticas, é acompanhado de exigências de eficiência e eficácia. Exigem-se, para todos os problemas, soluções simultaneamente credíveis, legítimas, exequíveis, eficazes e de largo consenso. Isto é, exige-se qualidade nas políticas públicas tanto no plano político, como no plano técnico.

No plano político, requerem-se sobretudo capacidades de ponderação de diferentes alternativas, de negociação e de decisão. No plano técnico, a formulação e desenho de políticas públicas, os processos de implementação e de avaliação dos resultados e dos impactos requerem competências profissionais específicas, resultantes de capacidades de

análise e de mobilização de informação, bem como de conhecimentos técnico-científicos de diferentes as áreas disciplinares e conhecimentos específicos relativos à análise, gestão e avaliação de políticas públicas.

Este livro reúne exercícios de análise de políticas públicas realizados por alunos dos cursos de mestrado e de doutoramento que frequentaram a disciplina de Análise e Desenho de Políticas Públicas no ano letivo de 2011/12. Os cursos de mestrado e de doutoramento em Políticas Pública do ISCTE-IUL têm como objetivo preparar novas gerações de profissionais para participarem nos processos de decisão política, nos processos de formulação e concretização de políticas públicas de qualidade baseadas em informação e conhecimento.

O conjunto dos casos estudados nestes exercícios de análise, sempre reportados à realidade portuguesa, configura uma variedade de temas de grande atualidade e relevância. São aqui apresentados, no primeiro capítulo, vários casos de políticas de energia, ambiente e recursos naturais, como por exemplo as medidas de promoção das energias renováveis e de regulação dos serviços de água. No segundo capítulo apresentam-se diferentes casos de políticas sociais, como a do incentivo ao arrendamento jovem e a do rendimento mínimo garantido. No terceiro capítulo reúnem-se exercícios de análise de medidas de política de educação e de emprego, como por exemplo a generalização da escola a tempo inteiro ou a medida de apoio aos estágios profissionais. Por fim, no quarto capítulo, apresentam-se diferentes medidas de política visando as condições de governação e de gestão de recursos públicos, como por exemplo a contratação pública eletrónica.

Para além do conhecimento sobre as políticas públicas em Portugal que estes estudos de caso proporcionam, em diferentes sectores, devem realçar-se três importantes elementos presentes nestes exercícios. Em primeiro lugar, o facto de se basearem na análise de informação factual sobre os casos analisados, como legislação e outros normativos, informação estatística, relatórios de instituições nacionais e internacionais. Em segundo lugar, o uso sistemático de comparações internacionais e o enquadramento no contexto da UE permite, em muitos dos casos analisados, ilustrar os processos de difusão e de transnacionalização das políticas públicas. Finalmente, o facto de estes exercícios, através da utilização de um mesmo modelo lógico de análise, permitirem compreender os antecedentes, as trajetórias, as ruturas e as continuidades das políticas públicas, comprovando a existência dos processos e dos ciclos políticos, demonstrando o peso das instituições e o papel dos diferentes atores no processo das políticas públicas.

Os estudos apresentados são sobre casos de políticas públicas lançadas e concretizadas em Portugal tendo os alunos aplicado, para efeitos analíticos, o modelo das etapas ou do ciclo político. As políticas públicas são um processo complexo, multidimensional, que se desenvolve em múltiplos níveis de ação e decisão – local, regional, nacional e transnacional. A aplicação do modelo das etapas do processo político na análise de políticas públicas, ao estabelecer a sequência lógica e analítica de casos concretos, permite reduzir a complexidade real e explicar o seu funcionamento. A desagregação em etapas que podem ser investigadas isoladamente ou em relação com as etapas subsequentes facilita a compreensão do processo das políticas públicas. Porém, para uma avaliação do potencial heurístico e pedagógico do modelo de análise utilizado, recomenda-se a leitura dos casos aqui apresentados.

Os trabalhos agora publicados são apenas exercícios que revelam o imenso campo de atividade profissional e política que está, em Portugal, por explorar, isto é, o campo do estudo e da avaliação sistemática das políticas públicas. Espera-se que este livro possa ser inspirador para todos os que se interessam por estudar, intervir ativamente ou simplesmente participar no debate público sobre políticas públicas em Portugal, debate que deve ser racional e informado, baseado no conhecimento rigoroso dos factos. Espera-se também contribuir desta forma para a gradual construção de um espaço de avaliação sistemática e exigente das políticas públicas.

Termino agradecendo aos alunos cujos trabalhos figuram neste livro, mas também a todos os outros que frequentaram as aulas e aceitaram o desafio de realizar exercícios semelhantes. Foi a participação de todos os alunos e o seu empenho na análise de diferentes casos que suscitou a ideia desta publicação.

O Modelo das Etapas e a Análise das Políticas Públicas

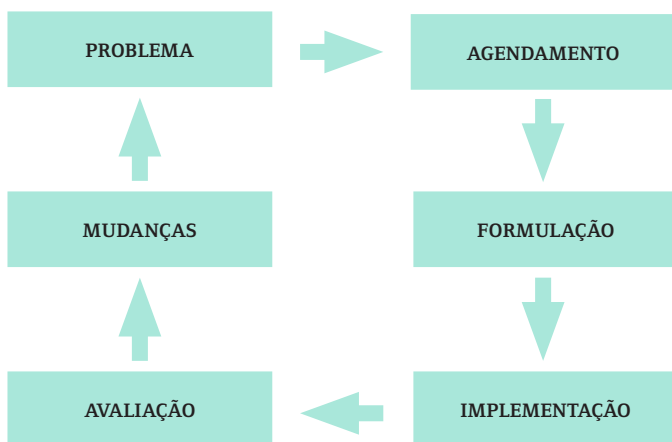
Maria de Lurdes Rodrigues

A análise das políticas públicas tem como objeto de estudo os programas de ação pública, as decisões políticas, interrogando-se sobre a gênese dos problemas que tais decisões procuram resolver, sobre as soluções formuladas e as condições da sua implementação. Muitos autores consideram que a análise das políticas públicas é, em ciência política, a disciplina que permite abrir a “caixa negra” do estado, porque transforma a sua ação em objeto de estudo. O estado é entendido como um sistema político-administrativo, cujas atividades se desenvolvem em diferentes níveis, envolvendo diferentes atores e quadros de regras. Neste contexto entende-se a ação do estado, ou a ação pública ou as políticas públicas como o resultado de um processo ou padrão de atividades que envolve diferentes atores – governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais –, em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos. As políticas públicas configuram assim um processo complexo, multidimensional, que se desenvolve em múltiplos níveis de ação e de decisão – local, regional, nacional e transnacional –, visando a resolução de problemas públicos.

A análise das políticas públicas tem por objetivo compreender os modos e as regras gerais de funcionamento da ação pública, analisar as suas continuidades e rupturas, bem como os processos e as determinantes do seu desenvolvimento. Para facilitar a compreensão de processos tão complexos, vários autores propõem que as políticas públicas sejam analisadas como o resultado de um ciclo político que se desenvolve por etapas. A desagregação em etapas, que podem ser investigadas isoladamente ou em relação com as etapas subsequentes, por redução da complexidade, facilita a compreensão desse mesmo processo (Lasswell, 1956). Trata-se de uma simplificação. Na realidade, diferentes atores e diferentes instituições podem estar envolvidos nas diferentes etapas ou processos ao mesmo tempo. A desagregação em etapas ou categorias de análise torna todo o processo das políticas públicas mais facilmente apreensível. Desta forma, a ação pública, orientada para a resolução dos problemas, é analisada como

um processo sequencial e inacabado que se repete e reconstrói, em resultado de mudanças induzidas por efeito de *feedback* das próprias políticas públicas, ou por alterações do contexto ou da relação entre os atores e instituições envolvidos.

Quadro I Etapas do ciclo político



Embora diferentes autores identifiquem várias e diferentes etapas, fases ou seqüências no ciclo político, quatro etapas são comuns a todas as propostas e podem sintetizadas da seguinte forma:

- 1.^a Etapa – *Definição do problema e agendamento*, relativa ao contexto e ao processo de percepção de um problema como problema político, ao debate público sobre as suas causas e à entrada do problema na agenda política;
- 2.^a Etapa – *Formulação das medidas de política e legitimação da decisão*, relativa ao processo de elaboração de argumentos explicativos da ação política, de desenho de objetivos e de estratégias de solução do problema, de escolha de alternativas, bem como de mobilização das bases de apoio político;
- 3.^a Etapa – *Implementação*, relativa aos processos de provisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para a concretização das medidas de política;
- 4.^a Etapa – *Avaliação e mudança*, relativa aos processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas, com o objetivo de aferir os seus efeitos e impactos, a distância em relação aos objetivos e metas estabelecidos, a eficiência e eficácia da intervenção pública, os processos de

modificação dos objetivos e dos meios políticos decorrentes de novas informações, de alterações no contexto de espaço e de tempo, a partir dos quais (por efeito de *feedback*) se inicia um novo ciclo político em que as etapas se repetem.

A aplicação do modelo das etapas nos exercícios de análise de políticas públicas parte sempre da identificação clara dos atos decisórios que configuram a medida de política, do problema visado e do contexto político e social em que a medida é tomada. Posteriormente, para cada uma das etapas (agendamento, formulação, implementação e avaliação), com base sobretudo em informação documental, procura-se delimitar os factos relevantes a observar em cada uma das etapas do ciclo político (objetos de análise) e proceder à interrogação analítica e sistemática sobre os factos reportados (questões de análise). A identificação dos atores, das ideias e das instituições, dos interesses, da informação e dos recursos de poder mobilizados em todas as fases do processo político são elementos essenciais para a compreensão e explicação do funcionamento das políticas públicas.

1. Definição do problema e agendamento

Esta etapa do processo político respeita à entrada dos problemas na agenda política, isto é, ao processo que conduz ao reconhecimento de um problema como um problema político, passível de ser resolvido com a intervenção dos poderes públicos.

O primeiro passo do exercício de análise é a identificação do problema visado pela ação pública e a sua definição, para, num segundo passo compreender a forma como tal definição foi construída.

Os problemas não têm uma existência objetiva. O reconhecimento dos problemas e o seu agendamento é um processo de construção social associado à definição de normalidade e desvio, envolvendo atores com diferentes visões do mundo, ideias e interesses, e estando este processo dependente de um conjunto de fatores:

- a produção de informação por grupos de interesse ou agências governamentais ou internacionais;
- as condições socioeconómicas globais, os processos de convergência, as comparações internacionais e o agendamento automático de determinados problemas (níveis de investimento na saúde e na educação);

- a prevalência de uma visão sobre as causas do problema, que determina a decisão de agendamento e o tipo de solução;
- a natureza, a complexidade, a tratabilidade, a urgência e a seriedade dos problemas.

Vários autores apresentam explicações diferentes para o processo de agendamento e procuram identificar fatores determinantes:

- *Modos de agendamento* (Cobb e Elder, 1972) – os autores identificam diferentes formas de agendamento: sistêmica ou informal (referente a todas as matérias que requerem uma atenção e discussão pública permanentes) e institucional ou formal (relativa a um número reduzido de problemas mais específicos e concretos). Identificam também quatro fases distintas no processo de agendamento: início ou emergência dos problemas, especificação das soluções, alastramento do problema, entrada na agenda (por pressão de grupos com influência e acesso a recursos, por influência de grupos de fora do círculo do poder ou por mobilização social, ou por iniciativa dos partidos políticos ou do governo).
- *Agenda-setting e meios de comunicação* (McCombs, M. E. e Shaw, D. L., 1972) – os autores sublinham os efeitos da agenda mediática e da opinião pública no agendamento político dos problemas, através de processos de seleção, de enfatização ou de adoção de quadros explicativos das causalidades.
- *Ciclos de atenção ao problema* (Downs, 1972; Peters e Hogwood, 1986) – os autores argumentam que a atenção aos problemas, ora crescente ora decrescente, resulta em ciclos padronizados, gerando ondas de interesse público, iniciadas por fatores exógenos (ex: crise) ou por fatores relacionados com as lideranças políticas ou com a ação dos grupos de interesse.
- *Metáfora dos fluxos* (Kingdon, 2003) – o autor explora a ideia da existência de um tipo particular de atores – os empreendedores políticos – e de janela de oportunidade política, que se abre quando convergem três fluxos de variáveis: a percepção pública dos problemas (fluxo dos problemas), o conhecimento de soluções políticas (fluxo das políticas) e as condições de governação (fluxo da política).
- *Eventos focalizadores* (Birkland, 1998) – o autor explora o efeito ou a influência das catástrofes ou eventos extraordinários nos processos de agendamento.

- *Abordagens cognitivas e centradas no papel das ideias* (King, 1973; Jobert, B. e Muller, P., 1987; Hall, P., 1993; Sabatier, P. e Jenkins-Smith, 1993) – estas abordagens propõem um quadro analítico baseado no pressuposto de que os elementos do conhecimento, das ideias, das crenças e das representações sociais são determinantes no processo das políticas públicas. O conceito “referencial” (conjunto de pressupostos, de prescrições, critérios de escolha e objetivos de um programa de ação) valoriza o peso das variáveis cognitivas e normativas, os sistemas de crenças partilhadas, as visões explicativas dos problemas, na definição e concretização das políticas públicas. Os discursos, o conhecimento científico e as ideias, nestas abordagens, não são meros instrumentos de retórica ou justificativos da ação, mas sinais pertinentes do conteúdo das políticas.
- *Equilíbrio pontuado ou interrompido* (Baumgartner, F. e Jones, B., 1991 e 2005) – os autores referem a existência de monopólios políticos, que exercem controlo sobre o discurso e a visão dos problemas; identifica subsistemas específicos, que adquirem o controlo sobre a interpretação dos problemas e a forma como são discutidos, gerando agendas negativas. A primeira relação que afeta as dinâmicas de agendamento é estabelecida entre grupos com poder dentro dos sistemas existentes, para mudar a imagem de determinado problema. A transformação de um monopólio político num sistema mais competitivo, com novos atores, com novas ideias, conduz ao agendamento de novos problemas e a novos debates.

Em termos operativos, o exercício de análise das políticas públicas deve, para esta etapa, ser focado no seguinte:

Objetos de análise:

- as *condições de emergência do problema* no debate público;
- a *informação e o conhecimento* produzido sobre o problema e as suas causas;
- as *percepções públicas* sobre a definição do problema e as suas causas;
- as *representações do problema* e das suas causas por diferentes atores;
- os *processos de difusão e convergência transnacionais* sobre o problema;

- a *formulação política de causalidades*;
- os *fatores exógenos e eventos inesperados* que determinam o agendamento;
- a *resposta e o reconhecimento dos poderes públicos*;

Questões de análise que devem guiar o desenvolvimento do exercício:

- *Como surge a atenção pública ao problema?*
- *Quais os fatores que explicam uma resposta com Políticas Públicas, isto é, o seu agendamento?*

2. Formulação das medidas de política e legitimação da decisão

Esta é a etapa de desenho dos programas de ação, de definição de objetivos e estratégias para os alcançar. Importa analisar o processo de elaboração de argumentos explicativos da ação política, de definição de objetivos e de estratégias de solução do problema, de escolha de alternativas, bem como de mobilização das bases de apoio político.

Esta etapa do processo requer o envolvimento de diferentes atores e agentes: governos, juristas, agências da administração pública, especialistas, universidades, políticos e peritos, grupos de interesse e desenvolve-se com base em quatro requisitos:

- *avaliação e informação*, isto é, análise do problema em perspectiva, através da comparação com outros problemas, da identificação das causas e dos efeitos, dos impactos nos grupos afetados, visando a definição e a medida do problema (informação estatística, factos, atitudes e percepções);
- *discussão, negociação e legitimação*, isto é, o diálogo entre os atores políticos com diferentes visões do problema e perspectivas de solução. As consultas e negociações formais, bem como as audições públicas fazem parte de iniciativas que visam alargar a participação e a base de apoio para as decisões;
- *desenho da política*, incluindo a definição do alcance da medida, dos objetivos (os objetivos são aliviar, mitigar, eliminar ou estancar o problema?), o público alvo e os segmentos abrangidos, o equilíbrio entre objetivos e meios, por forma a preservar a equidade, a eficiência, a segurança e a liberdade;
- *decisão política e consolidação*, isto é, a escolha da solução e a fixação de objetivos, metas e instrumentos de intervenção, após análise das diferentes alternativas ou opções.

São vários os *instrumentos* disponíveis para a intervenção pública (Anderson, 2003; Holett e Ramesh, 2003):

- *informação e divulgação*, como campanhas, exortação e mobilização, comparações internacionais, comissões de peritos etc.;
- *autoridade ou poder legal* de regulação, comando e controle, autorregulação;
- *orçamento e recursos financeiros*, como subsídios, sob a forma de subvenções, incentivos fiscais ou empréstimos; desincentivos, sob a forma de taxas e encargos de uso; ou ainda o financiamento direto de grupos de pressão, *think tanks* e outros;
- *recursos organizacionais*, que podem ser mobilizados para a prestação provisão direta de serviços públicos pela administração central, regional ou local, ou por empresas públicas; em alternativa os serviços podem ser prestados em regime de parcerias com famílias, comunidades ou organizações de voluntários; e finalmente ainda através da criação de mercados.

As políticas públicas podem ser caracterizadas pela sua natureza, conflitualidade implícita ou potencial e a abrangência ou âmbito de aplicação. A tipologia de políticas públicas mais divulgada é a seguinte (Lowi, 1964):

- *Políticas distributivas* – que se baseiam na distribuição de vantagens de forma tendencialmente universal ou abrangendo grande numero de beneficiários, associadas em regra a baixos níveis de conflitualidade uma vez que a distribuição de custos e encargos, sendo indireta é percebida como equilibrada.
- *Políticas redistributivas* – que se baseiam na redistribuição de recursos financeiros, direitos e outros, entre camada ou grupos sociais. São políticas potencialmente geradoras de conflitos entre os segmentos que beneficiam e os que suportam os custos.
- *Políticas regulatórias* – centradas na criação de regras de funcionamento, regulando as relações entre diferentes partes e agentes, grupos e setores da sociedade.
- *Políticas Constitutivas* – atuam sobre as regras do jogo político, alterando-as e alterando portanto também a estrutura e as condições gerais de definição das políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

Fatores que determinam a *escolha de soluções* e a seleção dos instrumentos de intervenção são a exequibilidade e adequação das soluções

aos objetivos; a avaliação do custo benefício; os processos de negociação e compromissos entre agentes com diferentes visões; a distribuição de poderes e competências e a capacidade de fazer prevalecer uma solução.

De entre os modelos analíticos que visam explicar a fase de formulação das políticas, destacam-se os seguintes:

- *O modelo de racionalidade limitada* (Simon, H., 1957) – o autor defende que a escolha de soluções é tomada de forma racional pelos decisores políticos, visando maximizar as soluções encontradas, sendo essa racionalidade limitada por diversos fatores, designadamente pela capacidade limitada dos decisores disporem de toda a informação relativa ao problema, pela ocorrência de acontecimentos imprevisíveis, pelo tempo disponível para a tomada de decisão e por valores e interesses próprios.
- *As abordagens incrementalistas* (Lindblom, C., 1959) – o autor argumenta que as políticas são construídas passo a passo, de forma incremental, a partir de políticas já existentes, através de ajustamentos e negociações; é um processo de comparações e aproximações sucessivas, em que os objetivos vão sendo repensados e alterados.
- *O papel da administração na formulação de políticas* (Page, E. C., 2003 e Schnapp, 2000) – os autores sublinham o papel da burocracia, organismos, dirigentes, profissionais e funcionários públicos na formulação de políticas, designadamente na tradução dos objetivos políticos em regras e procedimentos de ação. O objetivo destas abordagens é a análise das condições estruturais da influência da administração no processo político, através das estruturas organizacionais que intervêm no processo político, da margem de autonomia e discricionariedade de que dispõem os funcionários, bem como da capacidade de influenciar a agenda política, mobilizando informação e conhecimento.
- *A metáfora do “caixote de lixo” (garbage can)* (Cohen, M.D., Marsh, J. G. e Olsen, J. P., 1991) – reúnem-se sob esta designação abordagens que colocam ênfase nas contingências, no acaso e na irracionalidade das decisões, para as quais contribuem vários atores num tempo longo. A analogia com o “caixote do lixo” resulta da ideia de um recipiente onde se encontram ideias, problemas e soluções, despejados por diferentes participantes ao longo do tempo. A formulação de políticas e os atos decisórios, embora aparentemente estruturados e racionais, são na realidade o resultado de processos aleatórios, de oportunidades geradas a partir dos despojos disponíveis nos caixotes em cada momento.

- *Dependência da trajetória (path dependence)* (Peters, B. G., Pierre, J., e King, D. S., 2005; Pierson, 1996 e 2000) – os autores sublinham a ideia de que a história importa na explicação dos processos políticos, isto é, as escolhas operadas no passado e as instituições existentes condicionam as escolhas e as decisões presentes. Conjunturas críticas, gerando cadeias causais entre acontecimentos relacionados, influenciam duradouramente a trajetória e condicionam ou limitam os futuros possíveis de determinada política. No mesmo sentido, mecanismos de autorreforço provocam efeitos de inércia que condicionam as possibilidades de ruptura e de mudança.
- *Abordagens centradas nos actores* (Marin e Mayntz, 1991; Dye, 2005) – os autores sublinham que a formulação de políticas envolve um diversificado número de actores: burocratas, grupos de interesse, comissões, comitês e grupos de trabalho, comissões especiais de planeamento, *think tanks*, redes de peritos, nacionais e transnacionais, comunidades epistémicas geradoras de contextos de aprendizagem de ideias políticas e de soluções para os problemas
- *Transferência e difusão de políticas públicas* (Dolowitz e Marsh, 1996, 2000) – os autores defendem que a definição e formulação das políticas públicas sofre hoje em dia uma influência transnacional. Por um lado, porque os decisores procuram informação sobre soluções encontradas em outros contextos e, por outro, porque existem organizações internacionais (como a OCDE, o Banco Mundial e o FMI) que cumprem a missão de oferecer análises, diagnósticos e soluções para a definição de políticas públicas. Existe hoje um espaço transnacional para a transferência e difusão de ideias, de discursos sobre os problemas e de soluções políticas. Importa conhecer as condições, designadamente institucionais, em que ocorrem tais transferências, bem como identificar os actores envolvidos nesses processos

Em termos operativos, o exercício de análise das políticas públicas deve, para esta etapa, ser focado no seguinte:

Objetos de análise:

- a *definição política do problema* e do modelo causal;
- a *definição da solução*, considerando os custos económicos envolvidos, a aceitabilidade social e política, a sua efetividade e exequibilidade na resolução do problema;

- os *objetivos e metas* estabelecidos;
- a *informação e o conhecimento* sobre diferentes alternativas de solução;
- o *processo de escolha da solução*: entre o ideal e os recursos disponíveis;
- os *processos de transferência e convergência* de políticas transnacionais;
- a *seleção dos instrumentos, de recursos e de estratégias* de ação;
- o *público-alvo e os beneficiários* da ação identificados.

Questões de análise que devem guiar o desenvolvimento do exercício:

- Quais as soluções propostas e discutidas?
- Qual o processo de formulação e escolha entre soluções alternativas?

3. Implementação

A transformação de uma lei ou de um programa de ação em prática não está garantida automaticamente. A concretização é uma etapa decisiva para compreender a relação entre uma decisão e os resultados obtidos com essa decisão. Importa pois analisar os processos de provisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para a implementação das medidas de política. A investigação ou a análise, nesta etapa, é tradicionalmente orientada para identificar o déficit de concretização ou os desvios e a distância entre o programado e o realizado, bem como as razões que explicam tais desvios e distância, considerando as seguintes dimensões:

- a distribuição de competências e de recursos (orçamentais e outros) entre as estruturas burocráticas e entidades com responsabilidade pela concretização nos diferentes níveis de ação e setores
- as técnicas de controlo e outros instrumentos de acompanhamento e apoio, tendo em vista a redução do risco de déficit de concretização: não coercivas (difusão de referenciais e informação); inspeção; licenças; subsídios e benefícios; contratos; poder diretivo; procedimentos informais; regulação voluntária, etc.

A análise desta etapa inclui portanto o estudo dos obstáculos à concretização das decisões, ou seja, as dificuldades de transformação dos enunciados em ações. Todavia, a etapa de concretização das políticas públicas, envolvendo: (1) uma significativa diversidade de atores com autonomia relativa e capacidade de negociação; (2) sistemas administrativos organizados setorialmente e por níveis ou camadas de execução, e (3) exigências de coordenação e controlo vertical e horizontal coloca à análise, mas também à própria implementação, desafios com elevado grau de complexidade.

Vários autores procuram identificar os fatores explicativos da distância entre os programas de ação e a sua concretização, tendo as abordagens evoluído no sentido de conferir uma maior centralidade a esta etapa no processo político e de reconhecer o elevado nível de complexidade das interações e interdependências gerados nesta etapa:

- *Modelos top-down* (Pressman e Wildavsky, 1973; Bardach, 1977) este modelo de análise parte da decisão, tomada no topo, e procura compreender os desvios da concretização em relação às decisões tomadas que ocorrem na base. As análises têm simultaneamente uma dimensão prescritiva (melhorar o processo político) e uma dimensão empírica (conhecer os constrangimentos, os erros e as disfunções) colocadas ao serviço de decisores
- *Modelos bottom-up* (Lipsky, 1980; Sabatier, 1986) esta é a perspectiva analítica inversa, parte dos atores nos níveis da base da implementação, principalmente os agentes administrativos, procurando identificar os fatores que provocam a distância entre as decisões e a concretização. Os autores identificam e analisam situações mobilizando três conceitos:
- *Burocracia no terreno ou na base da hierarquia (Street-level bureaucracy)* (Lipsky, 1980) – relativo à forma como se organiza e funciona a administração e a ação dos funcionários públicos na prestação dos serviços. Relevam neste conceito as regras próprias de organização do trabalho em organizações burocráticas cujos agentes dispõem de competências profissionais específicas, autonomia relativa de julgamento, decisão e poder discricionário, que lhes permite em alguns casos redefinir a orientação de um programa.
- *Poder de veto* (Tsebelius, 2002) – o conceito refere a capacidade de agentes ou atores, cuja concordância é decisiva numa decisão política, desenvolverem ações no sentido de boicotar ou impedir a sua concretização. São atores com poderes de influência sobre

- o agendamento, a formulação e a concretização das políticas públicas, cuja ação pode ser negativa ou positiva.
- *Deriva burocrática e agency problems* (Grossman e Hart, 1983; Newton e Deth, 2005; Schnapp, 2001) – O conceito de deriva burocrática caracteriza o afastamento, nos processos de concretização, de uma medida de política da intenção original do decisor e dos objetivos definidos. Com recurso às definições de “agente” e “principal” para caracterizar as relações de poder entre quem decide e quem executa (ou é representado), os autores explicam a discricionariedade na ação do agente ou a captura de regras ao serviço dos seus interesses ou das suas preferências. Tendo em vista contribuir para minimizar os riscos existentes na relação agente-principal, os autores identificam ações e medidas passíveis de ser consideradas nos programas de concretização das políticas que, com custo mínimo, permitem envolver os agentes nas soluções.
 - *Modelos de síntese* (Mayntz, 1977; Elmore, 1980; Matland, R., 1995; Hill e Hupe, 2005) – reúnem-se nesta abordagem diferentes autores que têm em comum o facto de sublinharem a necessidade de ultrapassar e abandonar as orientações normativas que estão na base das abordagens polarizadas num *continuum* (decisão política vs. execução administrativa) e desenvolver quadros analíticos que reconheçam a centralidade da etapa da implementação no processo político, o papel e o lugar da administração, organismos e funcionários no funcionamento das várias etapas, bem como a complexidade e espessura das linhas hierárquicas e de integração da administração no sistema político.

Quadro II Dois tipos de abordagem na análise da implementação de políticas públicas

Foco analítico	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
Ponto de partida para a análise	Decisões tomadas pelas autoridades político-administrativas	Atividades dos atores da rede de implementação ao nível local
Processo de identificação dos atores	Do topo (público) para a base (privado)	<i>Street-level</i> : da base para o topo, considerando atores públicos e privados
Critérios de avaliação da qualidade da concretização	Conformidade e legalidade dos procedimentos de concretização; Eficácia: extensão da realização dos objetivos formais	Sem critérios <i>a priori</i> ; Participação e envolvimento dos atores; Grau de conflitualidade

Fonte: (Matland, R., 1995.)