



Centre for  
Public Impact

A BCG FOUNDATION

LEGITIMIDADE

AÇÃO

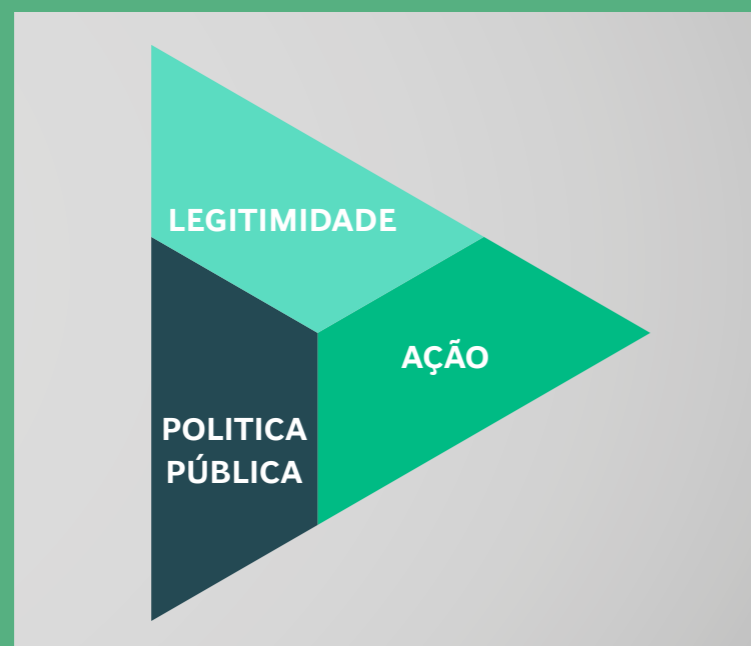
POLITICA  
PÚBLICA

# Os Fundamentos do Impacto Público

*Ajudando governos a passar de idéias para impacto*

O Centre for Public Impact é uma fundação global sem fins lucrativos, financiada pelo The Boston Consulting Group, cujo objetivo é melhorar o impacto positivo dos governos.

Reunimos líderes mundiais para aprender, trocar ideias e inspirar uns aos outros com a finalidade de reforçar o impacto público de suas organizações. Compartilhando insights provenientes de todo o mundo, nossos fóruns globais destacam aquilo que funcionou e os pontos em que os desafios exigem novas abordagens.



## Índice

Agradecimentos	2
Prefácios	3
Resumo executivo	7
Fundamentos do impacto público	12
Um problema complexo	12
Sem resposta fácil	12
Como podemos ajudar	13
Como desenvolvemos os Fundamentos do Impacto Público ?	14
<b>Legitimidade</b>	<b>17</b>
Confiança Pública	19
Compromisso político	19
Envolvimento das partes interessadas	20
<b>Política pública</b>	<b>23</b>
Objetivos claros	25
Evidências	26
Viabilidade	27
<b>Ação</b>	<b>29</b>
Gestão	31
Medição	32
Alinhamento	33
Conclusão	35
Bibliografia	36

## Agradecimentos

O Centre for Public Impact gostaria de agradecer aos ilustres membros do Grupo Consultivo Acadêmico (Helmut Anheier, Gary Banks, Gwyn Bevan, William Eimicke, Francis Fukuyama, Mark Moore, Kenneth Tan e Ngaire Woods) pelos conselhos e apoios no que se refere ao desenvolvimento dos Fundamentos do Impacto Público.

Também gostaríamos de expressar nossa sincera gratidão aos membros da Hertie School of Governance, que testaram empiricamente os Fundamentos do impacto público em relação a estudos de caso independentes. Um agradecimento especial àqueles que nos apoiaram desde o início com sua amizade, bem como por promover nosso trabalho: Institute for Government, Banco Mundial, OCDE e UNDP.

Nossos agradecimentos finais são para os membros da equipe do Centre for Public Impact envolvidos neste projeto: Joel Tito, Danny Buerkli, Nadine Smith, Matt Mercer, Amy Noonan e Harriet Loos.

## Prefácios

### Adrian Brown

O impacto – impacto *público* – deve ser o objetivo final de qualquer governo. Além de orientar, decisões tomadas nas urnas, a esperança e a expectativa de melhores resultados para os cidadãos ajudam a fazer os serviços públicos funcionarem, diariamente. Mas por que é tão difícil causar esse impacto?

Olhar para as manchetes dos jornais pode nos ajudar a entender. Somente em 2016, acompanhamos uma crise internacional de refugiados, divisões geopolíticas, instabilidade no Oriente Médio e além de diversos desafios econômicos, com todos atravessando fronteiras. Os governos também estão trabalhando sob o forte escrutínio da imprensa e das agências reguladoras, o que é sustentado pelas crescentes expectativas dos cidadãos, pressões orçamentais e megatendências (urbanas, demográficas e digitais) que transformam o mundo que nos cerca e tornam obsoletas velhas práticas.

Apesar de muita coisa estar mudando, a necessidade de resultados permanece constante. Por esse motivo, o Centre for Public Impact tem trabalhado com os principais profissionais e acadêmicos do mundo inteiro para desenvolver Fundamentos do impacto público – uma estrutura que define como os governos podem melhorar os resultados produzidos para os cidadãos.

Constatamos que três fatores são fundamentais para um maior impacto público: legitimidade, política pública e ação. Legitimidade – o apoio subjacente da população a uma política pública e as tentativas de conquistá-lo; Política pública

– a qualidade de formulação das políticas destinadas a conseguir o impacto; e Ação – a conversão das políticas em efeito no mundo real. Eles se reforçam mutuamente e, em conjunto, levam a um maior impacto público.

Os governos precisam ser capazes de demonstrar o impacto de suas ações e como elas beneficiam os cidadãos. Embora isso não seja uma ambição nova, é, cada vez mais, um imperativo global. Muitas vezes, os resultados dos governos não conseguem produzir os efeitos desejados, mesmo quando a ideia por trás da política pública é boa. Neste caso há um desperdício de tempo e dinheiro, além de prejudicar a confiança dos cidadãos nos líderes e na democracia. Portanto, melhorar o impacto público é um dos maiores desafios do século XXI. Convidamos os governos do mundo todo a fechar a lacuna do impacto público.

Não há dúvida de que as transformações que nos cercam hoje continuarão proliferando. Todavia, embora mudanças continuem sempre ocorrendo, esperamos que os Fundamentos do Impacto de Políticas Públicas funcionem como uma bússola para o impacto de políticas públicas, ajudando os governos – desde líderes de países a prefeitos e o governo local – a melhorar a vida de cidadãos em todo o mundo, agora e no futuro.



**Adrian Brown**  
Diretor Executivo  
Centre for Public Impact

## Mark Moore

Os cidadãos das sociedades democráticas nunca souberam com certeza quem é responsável por melhorar o desempenho atual e futuro do governo.

Ao longo da nossa história, temos contado com os processos do governo representativo e a formulação de políticas democráticas para definir os fins e fornecer os meios de ação do governo. Há cerca de um século, também contamos com um grupo de profissionais para fornecer orientação especializada na busca dos fins acordados. Além disso, por toda parte, contamos com processos democráticos de prestação de contas – incluindo a criação de recursos de auditoria, diferentes formas de mecanismos de reclamação dos cidadãos e a proteção de uma imprensa independente – para produzir informações sobre o desempenho do passado e criar incentivos para um melhor desempenho no futuro.

Entretanto, apesar de todos esses recursos, não está claro se foi produzido um governo capaz de atingir objetivos importantes, desenvolver meios melhores para atingir os objetivos existentes ou de alterar as metas diante de desafios novos ou emergentes.

Passei minha vida profissional desenvolvendo conceitos que podem orientar os representantes do governo com responsabilidade executiva a desempenhar melhor seu papel. “Melhor” não apenas no sentido de que

as ações do governo se tornam mais justas, mais eficientes e mais eficazes, mas também no sentido de que o governo atende cada vez mais as demandas dos cidadãos. Não posso dizer que meus esforços têm sido inteiramente bem-sucedidos, mas ainda estou trabalhando nisso.

O que me interessa na ambição por trás de *políticas pública* do CPI é o desejo contínuo de melhorar a prática da gestão pública e de mostrar aos cidadãos como uma gestão pública eficaz funciona e o que ela exige deles em seus papéis variados de cidadãos, eleitores, contribuintes e clientes.

Uma razão importante para meu entusiasmo é que os Fundamentos do Impacto público dão atenção gerencial a três principais desafios: reforçar a legitimidade democrática das atividades do governo; organizar os processos de formulação de políticas públicas que podem, ao mesmo tempo, construir legitimidade política e fazer uso eficaz do conhecimento profissional e de evidências sobre o desempenho; e utilizar as diferentes ferramentas de governo para gerar uma ação produtiva em toda a sociedade a fim de melhorar a qualidade de vida individual e coletiva (essas ideias básicas estão fortemente alinhadas com as estruturas desenvolvidas no meu trabalho e apresentadas em *Creating Public Value and Recognizing Public Value*).

*Fundamentos do impacto público*, principalmente, dão a devida ênfase à construção da legitimidade para a ação do governo entre cidadãos, eleitores e contribuintes, não entre aqueles que podem ser descritos como clientes e beneficiários diretos de tal ação. Isso os diferencia de muitas outras estruturas desenvolvidas no setor privado para aplicação no setor público.

Essa ênfase se justifica em termos práticos, se pensarmos que as atividades do governo são financiadas pelos impostos criados e atribuídos por meio de processos democráticos. Também se justifica filosoficamente pela ideia de que qualquer uso da autoridade pública ou do dinheiro público deve ser aprovado pelos cidadãos, contribuintes e seus representantes eleitos, além de satisfazer os beneficiários diretos da ação do governo.

Dinheiro, autoridade e autoridade moral são usados pelo governo para atingir fins públicos. O fato de que esses três ativos não vêm de clientes individuais que pagam por produtos e serviços de maneira transacional talvez seja a principal diferença entre a gestão do governo e de organizações sem fins lucrativos e a gestão das empresas comerciais. No mundo do governo e do setor sem fins lucrativos, são os “pagadores indiretos” (os cidadãos) - não investidores ou clientes que sustentam e julgam o valor das suas atividades.

Os processos de construção da legitimidade por meio de consulta e formulação de políticas – e de utilizar o mandato decorrente desses processos como estrutura de prestação de contas capazes de definir, animar e orientar a criação de valor público – são tarefas gerenciais tão importantes quanto usar ferramentas administrativas para controlar a utilização dos ativos com o intuito de alcançar os resultados desejados.

Acompanhar o ritmo dos tempos é uma das funções mais importantes do governo. Sem dúvida, as próprias *políticas públicas* passarão por mudanças e iterações à medida que os profissionais e formuladores de políticas oferecem feedback e revisão. Todavia, apesar da administração pública sempre estar em determinado estado de mudança, as conversas a respeito de melhorar o desempenho do governo vão continuar. Assim como a busca por impacto e melhores resultados.

Como cidadãos, não devemos querer ou esperar que seja de outra maneira.



Mark Moore é Professor Hauser de Organizações Sem Fins Lucrativos do Ash Center for Democratic Governance and Innovation da Harvard Kennedy School

## Sir Michael Barber

Em minhas experiências no Reino Unido e, posteriormente, ajudando administradores do mundo todo a melhorar seu desempenho, sempre me impressionei com a enorme importância de um bom governo. Seu sucesso – ou fracasso – é fundamental para a prosperidade e o bem-estar de todos nós, independentemente do lugar onde vivemos.

A interação com formuladores de políticas do Canadá ao Curdistão, da África do Sul à Austrália, também me deixou com a firme convicção de que o fascínio do serviço público continua forte. As pessoas mais capazes e mais brilhantes continuam se reunindo em governos em todo o mundo. Elas compartilham um ethos que se sobrepõe aos salários mais elevados ou ao ritmo rápido que podem ser encontrados no setor privado.

No entanto, o trabalho no governo continua sendo uma das carreiras mais desafiadoras que se pode escolher. Desafios surgem a cada dia – ou a cada hora. As pressões são abundantes. Os sistemas podem ceder facilmente. E tudo isso é feito sob intenso escrutínio da imprensa, 24 horas por dia.

A verdade é que, atualmente, há frustração em muitos países. Frustração porque os serviços públicos não estão atendendo às expectativas. Frustração porque o dinheiro dos contribuintes está sendo desperdiçado. Essa frustração se acumula. Ela gera descrença em relação ao processo político e à democracia em geral e isso é muito perigoso.

Por isso, *Fundamentos do impacto público* são tão importantes. Eles são uma estrutura para ajudar os governos a produzir resultados melhores para os cidadãos e serão uma ferramenta poderosa na busca contínua por um melhor desempenho do governo em todo o mundo. Poucas missões são tão importantes.



Sir Michael Barber é fundador da Delivery Associates e copresidente do Centre for Public Impact

## Resumo executivo

### O contexto

Os desafios estão fortemente integrados à formulação de políticas modernas, que são bastante complexas. Os governos têm de enfrentar dificuldades que vão desde a instabilidade geopolítica até o crescimento global variável, passando pela segurança alimentar e pelas mudanças climáticas. Elas são fáceis de listar, mas muito mais difíceis de resolver. Ao mesmo tempo, nosso mundo está passando por rápidas transformações. Nanotecnologia, inteligência artificial, impressão em 3D e sequenciamento genético são apenas algumas das muitas tecnologias que ajudam a tornar possível o impossível. As rupturas deixaram de ser um conceito e se tornaram uma realidade.

Os governos estão se esforçando ao máximo para acompanhar as mudanças. Vemos exemplos de formuladores de políticas utilizando novas técnicas, como ciências comportamentais. Além disso, “Laboratórios” – equipes especiais dedicadas à criação de soluções novas e melhores – estão se tornando cada vez mais comuns. O uso da tecnologia digital pelos governos também está aumentando. Ficar na fila para renovar seu passaporte ou carteira de motorista é coisa do passado em muitos países.

Contudo, a OCDE constatou que a confiança nos governos nacionais em seus países foi de apenas 41,8% em 2014, em comparação com 45,2% em 2007, o que indica esperanças não concretizadas e expectativas frustradas. Também dá origem a temores de que as populações não estarão dispostas a apoiar as instituições públicas por meio de impostos ou a participar do processo democrático. Evidentemente, os governos precisam fazer mais do que demonstrar seu impacto e como ele beneficia os cidadãos.

Com o objetivo de ajudar os governos a passar de idéias para impacto, o Centre for Public Impact (CPI) desenvolveu uma estrutura para pensar nos elementos que influenciam o sucesso das iniciativas do governo. Fundamentos do impacto público ajudarão os governos a melhorar seu desempenho e a produzir resultados melhores para os cidadãos.

### Fundamentos do impacto público

Fundamentos do impacto público são uma tentativa sistemática de entender o que produz um efeito político de sucesso, assim como descrever o que pode ser feito para maximizar as chances de causar um impacto público. Para desenvolvê-los, trabalhamos em conjunto

com os mais respeitados acadêmicos das principais escolas de políticas públicas do mundo, além de altos funcionários do governo em todo o planeta. Tentamos desenvolver uma estrutura sustentada pelo pensamento de vanguarda do setor acadêmico e testada por funcionários do governo para que possa ser imediatamente utilizável.

Encontramos três componentes que são fundamentais para as políticas públicas: legitimidade, política pública e ação. Cada um dos Fundamentos é formado por três elementos que conjuntamente contribuem para seu desempenho:



## LEGITIMIDADE

- CONFIANÇA PÚBLICA
- ENVOLVIMENTO DOS INTERESSADOS
- COMPROMISSO POLÍTICO

## POLITICA PÚBLICA

- OBJETIVOS CLAROS
- EVIDÊNCIAS
- VIABILIDADE

## AÇÃO

- GESTÃO
- MEDIÇÃO
- ALINHAMENTO

## LEGITIMIDADE

CONFIANÇA PÚBLICA  
ENVOLVIMENTO DOS INTERESSADOS  
COMPROMISSO POLÍTICO

A legitimidade se refere ao apoio fundamental a um governo ou órgão público. Governos e órgãos públicos que são legítimos costumam ter mais sucesso em termos de causar impacto. Quando não há legitimidade, os políticos não conseguem a aprovação de iniciativas. A legitimidade também pode reduzir os custos transacionais do governo ao diminuir a dependência da coerção e do monitoramento.

### 1. Confiança Pública

A Confiança Pública se refere a até que ponto as pessoas em geral confiam que as instituições vão agir de modo competente e apoiar o interesse do público mais amplo.

A Confiança Pública no governo ou instituições talvez seja o elemento mais importante da legitimidade, pois, se for debilitada, mais mudanças radicais em uma sociedade serão possíveis.

### 2. Envolvimento das partes interessadas

O envolvimento das partes interessadas no debate sobre a elaboração, desenvolvimento e implementação de políticas é crucial para produzir bons resultados. O envolvimento eficaz das partes interessadas começa com um objetivo claro para consulta, seguido pela identificação de pessoas e organizações com um interesse específico pela iniciativa. Isso permite que os elaboradores de políticas entendam as partes interessadas, suas funções e os interesses divergentes.

### 3. Compromisso político

A disposição dos líderes políticos a gastar capital político para apoiar objetivos de política pública influencia a legitimidade de maneira direta. Quando há uma oposição política ativa a uma política, a legitimidade percebida de uma iniciativa é afetada. Fica mais difícil causar impacto.

## POLÍTICA PÚBLICA

OBJETIVOS CLAROS  
EVIDÊNCIAS  
VIABILIDADE

A qualidade da política pública importa. Objetivos claros, evidências e uma compreensão daquilo que é viável são cruciais para uma boa política. Idealmente, os formuladores de políticas devem acumular informações, avaliar ações alternativas e escolher entre elas com base no potencial de atingir os objetivos dos responsáveis pela tomada de decisões.

### 1. Objetivos claros

Estabelecer objetivos claros durante a fase inicial da elaboração é crucial para o desenvolvimento de uma boa política. Os objetivos são importantes para definir os limites da política, porque permitem que problemas específicos sejam selecionados e priorizados.

A inclusão de metas ou indicadores é particularmente benéfica no momento de estabelecer objetivos, uma vez que aumentam a pressão sobre os governos, as burocracias e a sociedade civil e levam a um maior foco na melhoria contínua.

### 2. Evidências

A identificação de boas evidências é crucial porque permite que os formuladores de políticas avaliem a natureza e a extensão de um problema, além de considerar as características específicas da situação política, tais como mudanças demográficas. Com isso, é possível avaliar as políticas que podem ter sido eficazes em situações semelhantes.

### 3. Viabilidade

A viabilidade refere-se à ausência de desafios técnicos, legais ou operacionais significativos para a política. É mais provável que uma iniciativa de política pública produza os resultados desejados quando a questão de *como* a política pública será implementada foi parte integrante da sua elaboração. Um planejamento adequado fornece um mapa de como uma iniciativa será implementada, abordando questões como prazo, fases de implementação, responsabilidades, recursos e conformidade.

## AÇÃO

GESTÃO  
MEDIÇÃO  
ALINHAMENTO

A ação é a conversão de políticas em efeitos no mundo real. Apesar da sua importância, costuma ser nosso Princípio mais negligenciado. É importante destacar que a ação não constitui impacto. Uma política pública pode ser implementada de forma eficaz, mas não causar um impacto substancial, porque foi mal concebida ou devido a outras circunstâncias. Portanto, uma ação bem-sucedida poderá ser uma condição necessária – mas não suficiente – para causar o impacto público.

### 1. Gestão

Com a gestão, os formuladores de políticas podem avaliar se os sistemas mais adequados estão em vigor, se as pessoas certas com as habilidades relevantes foram designadas às tarefas adequadas e se as intervenções foram estruturadas de maneira eficaz. Esse processo envolve medição, análise, feedback, avaliação, calibração e ajuste. O sucesso da implementação depende da identificação e da gestão do risco, que promove decisões precisas e bem informadas.

### 2. Medição

A medição é a principal ferramenta de implementação. Pode melhorar consideravelmente a qualidade do serviço em agências públicas; também permite ciclos de feedback que possibilitam o ajuste da política pública em tempo hábil para facilitar o sucesso da implementação. Para começar, os gestores e funcionários públicos devem decidir quais são as finalidades gerenciais para as quais a medição do desempenho poderá contribuir. Depois disso, podem selecionar um conjunto de medidas de desempenho com as características necessárias para ajudá-los a alcançar tais finalidades.

### 3. Alinhamento

Os atores necessários para fazer a mudança acontecer precisam compartilhar um alinhamento de interesses em relação ao objetivo da política. Para esse fim, é fundamental uma coordenação para o desenvolvimento de um senso de missão compartilhada. Quando os atores cooperam de forma eficaz, quando estão equipados para executar sua parte da iniciativa e estão bastante motivados, a implementação costuma ter mais sucesso. Por conseguinte, é evidente que o alinhamento é um fator que contribui significativamente para o sucesso da ação.

## Fundamentos do impacto público

### Um problema complexo

“Governo”. Poucas palavras têm um significado tão forte em todo o mundo. Trata-se de uma presença constante, que influencia e fundamenta todos os estilos de vida e é indispensável para resolver muitos dos maiores problemas da sociedade. Desde a construção de um novo poço até a erradicação global da pólio, os governos podem ter um impacto enorme na vida dos cidadãos. Todavia, é evidente que, no que se refere aos resultados que são importantes para os

*Frequentemente, as políticas públicas são um processo de simplesmente avançar de crise para crise. Trabalho com gestão de crises todos os dias e é muito difícil chegar a uma posição em que eu possa examinar o campo de batalha inteiro, porque costumo estar lutando nas trincheiras. Por uma perspectiva de gestão, é necessário ser capaz de enxergar o todo.*

*Annise Parker,  
ex-prefeita de Houston, Texas, por seis anos*

cidadãos, os governos podem – e devem – ter um desempenho melhor.

Acreditamos que o alicerce de qualquer governo deve ser os resultados produzidos para seus cidadãos, ou seja, seu impacto público. Em nosso trabalho, vemos rotineiramente os efeitos da lacuna entre aquilo que os governos fazem e aquilo que poderiam fazer. As consequências dessa lacuna são significativas – os meios de

subsistência das pessoas são colocados em risco, serviços não são prestados e recursos públicos são desperdiçados. Isso leva à diminuição da confiança nos governos e ao aumento no número de cidadãos que não confiam mais na capacidade do governo de fazer uma diferença significativa e positiva nas vidas das pessoas. Nesse contexto, é evidente que os governos precisam melhorar seu impacto público.

Parece ótimo. Mas o que os impede?

### Sem resposta fácil

Naturalmente, é complicado causar um impacto público. A realidade de estar envolvido na prestação de serviços de primeira linha não pode ser reduzida a uma fórmula simples. Os profissionais com os quais conversamos concordam em um ponto: não existe uma solução genérica. Os governos precisam adaptar processos para diferentes contextos, práticas institucionais e culturas se quiserem atingir objetivos e resultados

*A formulação de políticas raramente é um processo simples e sistemático. É um ambiente que, infelizmente, deixa pouco tempo para parar e avaliar se novas iniciativas estão funcionando bem ou se pode existir uma maneira melhor de implementar uma política pública específica.*

*Ex-secretário do Gabinete do Reino Unido  
Lorde Gus O'Donnell*

positivos.

Acreditamos que a vida dos formuladores de políticas públicas fica mais difícil pela falta de acordo em relação ao que, precisamente, influencia o impacto das iniciativas do governo. Outra dificuldade é que nem sempre fica claro o que as pessoas querem dizer com “impacto público”. O termo é usado de forma ampla durante a tentativa de medir as conquistas do governo, mas não há consenso sobre o que constitui o sucesso.

### Como podemos ajudar

Tentamos auxiliar os formuladores de políticas por meio do desenvolvimento **de políticas públicas** (ver figura 2), uma tentativa sistemática de entender os elementos das políticas de sucesso, assim como descrever o que pode ser feito para maximizar as chances de causar um impacto público. Destinam-se a fornecer um método estruturado para fazer intervenções direcionadas e aumentar as chances de sucesso. Desse modo, podem ser vistos como uma ferramenta de maximização: o aumento do desempenho em um único elemento aumenta as chances de um resultado positivo, mesmo se todos os outros elementos permanecerem constantes. Também podem ser usados como uma ferramenta de diferenciação, que permite que os formuladores de políticas avaliem o desempenho provável de vários cenários alternativos e escolham a iniciativa que tem a melhor chance de sucesso.

*Diariamente, no governo, a habilidade de distinguir entre um programa que está causando um impacto extremamente positivo e um que está tendo um impacto moderado é difícil. Em geral, não temos a capacidade de fazer isso muito bem devido à maneira como os governos funcionam.*

*Matthew Mendelsohn, Diretor da Diretoria de Resultados e Entregas do Canadá*

Como ocorre com todos os trabalhos dessa natureza, a maneira na qual Fundamentos do impacto público serão usados dependerá do contexto. Não desenvolvemos os Fundamentos com a intenção de serem uma lista universal e imperativa – em vez disso, estamos interessados em ver se são consistentes com as atividades diárias dos profissionais. Antevemos que, depois de serem utilizados em cenários reais, surgirão novos e interessantes usos. Os profissionais poderão achar Fundamentos do impacto público úteis para autoavaliações, planejamento avançado ou monitoramento de progresso. Queremos trabalhar com os formuladores de políticas para refinar os usos de políticas pública.



## Como desenvolvemos Fundamentos do impacto público ?

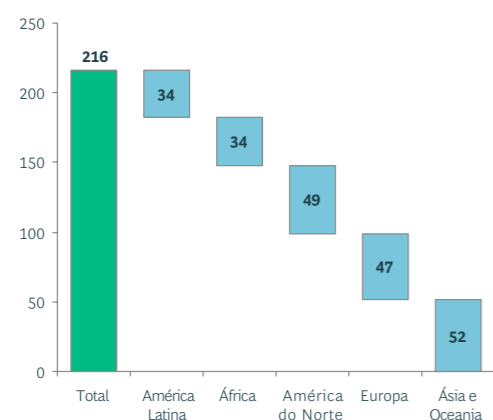
Ao desenvolver nossa abordagem, trabalhamos com acadêmicos respeitados das principais Escolas de políticas públicas do mundo, além de altos funcionários do governo em todo o planeta. Também testamos rigorosamente nosso trabalho ao colaborar com acadêmicos da Hertie School of Governance. Nossa intenção foi desenvolver uma estrutura que, além de representar o trabalho acadêmico mais avançado, também fosse imediatamente utilizável por funcionários do governo de administrações centrais a locais, assim como por organizações internacionais.

Dessa forma, os Fundamentos do Impacto público funcionam como uma ponte entre os principais pensadores do mundo nessa área e a equipe de primeira linha que participa diariamente da prestação de serviços do governo.

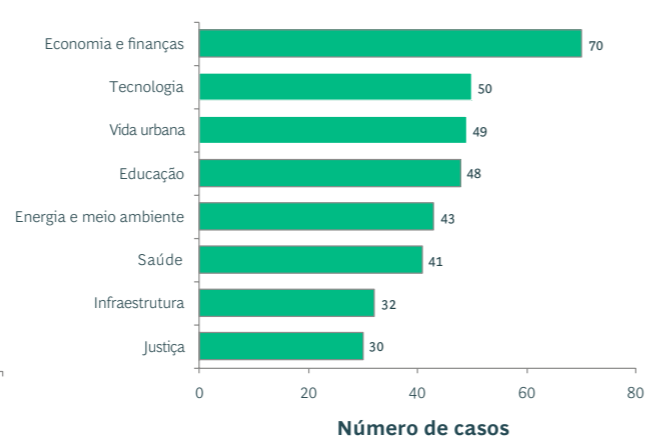
Desenvolvemos essa estrutura usando dois métodos. O primeiro envolveu uma análise de textos acadêmicos<sup>1</sup> e uma identificação dos temas comuns na literatura. O segundo método envolveu uma medição de mais de 200 casos de políticas públicas (muitos dos quais estão on-line no Public Impact Observatory) de todo o mundo e em várias áreas de políticas, com a finalidade de entender os elementos que contribuíram para seu sucesso.

Figura 1

### Casos ao redor do mundo...

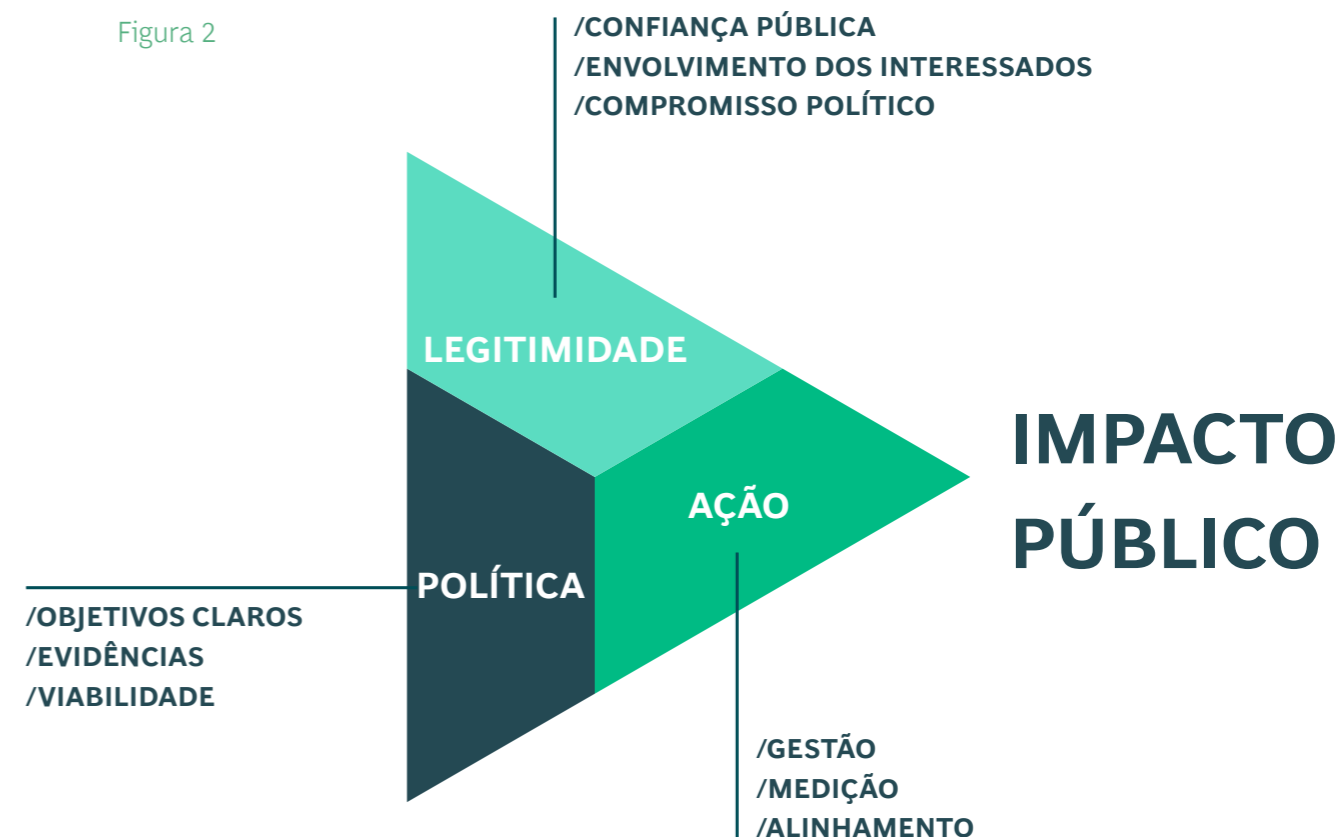


### ... relacionados a diversas áreas políticas



<sup>1</sup> Consulte, por exemplo, Bardach, E. & Patashnik, E.M., A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving (2012) CQ Press; Cairney, P., How Can Policy Theory Have an Impact on Policy Making? (2013) International Conference on Public Policy; Cochran, C.E., Mayer, L.C., Carr, T.R., Cayer, N.J., McKenzie, M. & Peck, L., American Public Policy: An Introduction, 11th Edition (2016) Cengage Learning; Dunn, W., Public Policy Analysis: An Introduction (2011) Pearson; Hulme, D., Savoia, A. & Sen, J., Governance as a global development goal? Setting, measuring and monitoring the Post-2015 Development Agenda (2014) Effective States and Inclusive Development, Kaufmann, D., Kraay A. & Zoido-Lobaton, P., Governance matters (1999) The World Bank; Theoudolou, S.Z. & Cahn, M.A., Public Policy: The Essential Readings (2013) Pearson; & Young, J., Shaxson, L., Jones, H., Hearn, S., Datta, A. & Cassidy, C., A Guide to Policy Engagement and Influence (2015) Overseas Development Institute.

Figura 2



Nosso trabalho constatou que três fatores são fundamentais para o impacto público: **Legitimidade, Política Pública e Ação**. Cada uma dessas políticas públicas é embasado por três elementos, que contribuem, coletivamente, para o desempenho em cada princípio (ver figura 2).

Fizemos uma parceria com uma equipe de estudiosos da Hertie School of Governance para testar empiricamente os Fundamentos do Impacto Público em relação a estudos de caso independentes. O teste examinou a relação entre o bom desempenho em cada um dos

elementos e a probabilidade de impacto público. Os estudiosos desenvolveram uma metodologia que permitiu que codificassem o desempenho nos nove elementos de políticas públicas e, separadamente, avaliassem o impacto público de cada caso. Sua análise identificou correlações positivas entre um desempenho melhor nos elementos e um maior impacto público.

Fundamentos do Impacto Público também podem ser usados como uma lista de verificação pelos profissionais. Nosso trabalho tem mostrado que, quanto melhor o desempenho de uma iniciativa

*Uma boa política pública – uma política pública que atinge os fins desejados com custo-benefício – raramente é fácil, em termos técnicos, e, às vezes, pode ser politicamente desafiadora. Para uma política pública ser eficaz e vista como tal, conquistando um amplo apoio, precisa ser bem construída e baseada no envolvimento com as partes interessadas. Apesar de não ser um bicho de sete cabeças, esse ponto costuma ser negligenciado. Os três componentes que constituem Fundamentos do impacto de políticas públicas, assim como seus nove elementos constituintes em particular, oferecem uma lista de verificação pronta com ampla aplicabilidade para os formuladores de políticas. Encontrar uma forma de institucionalizá-los, tal como os requisitos da Avaliação de Impacto do Regulamento, poderia ser uma proteção útil contra más decisões políticas.*

Professor Gary Banks

Diretor Executivo e Reitor da Australia and New Zealand School of Government

em cada um dos elementos, maiores as chances de causar um impacto público e sucesso. Dessa forma, Fundamentos do impacto público são uma “**estrutura de maximização**”: permitem focar em intervenções direcionadas que podem melhorar o desempenho em qualquer um dos nove elementos e, portanto, maximizar o potencial para uma iniciativa causar um impacto público positivo.

Fundamentos do impacto público se reforçam mutuamente: um melhor desempenho em um elemento cria o ambiente propício para um melhor

desempenho em outros. Assim, oferecem um método tangível para buscar resultados de sucesso. Mesmo se os formuladores de políticas puderem influenciar apenas um elemento dos Fundamentos do impacto público, a relação entre cada elemento significa que trabalhar nesse único elemento pode aumentar a probabilidade de sucesso.

Nas páginas a seguir, você encontrará mais detalhes sobre Fundamentos do impacto público e seus nove elementos.

#### Public Impact Observatory

Usando a estrutura dos Fundamentos do Impacto público, o CPI desenvolveu o Public Impact Observatory, que é um banco de dados abrangente de estudos de caso de iniciativas do setor público. Esses estudos de caso contemplam diferentes regiões do mundo e oito temas principais: cidade/urbano, economia/finanças, educação, energia/meio ambiente, saúde, infraestrutura, justiça e tecnologia. Cada estudo descreve o desafio que um órgão público tentou enfrentar, seus objetivos, metodologia e impacto; também avalia a iniciativa usando os nove elementos de políticas públicas. Cada elemento recebe uma classificação em uma escala de quatro pontos, que vai de fraco a forte.

# LEGITIMIDADE

CONFIANÇA PÚBLICA

ENVOLVIMENTO DOS INTERESSADOS

COMPROMISSO POLÍTICO

## Legitimidade

A legitimidade se refere ao apoio fundamental para um governo ou órgão público.

Ao contrário de muitas outras estruturas desenvolvidas no setor privado para aplicação ao setor público, Fundamentos do impacto público dão a ênfase adequada à construção de legitimidade entre cidadãos e representantes eleitos. Essa ênfase justifica-se, em termos práticos, pelo fato de que as atividades do governo são financiadas por meio de impostos criados e atribuídos por processos democráticos e, em termos filosóficos, pela ideia de que qualquer uso da autoridade pública ou do dinheiro público deve ser aprovado pelos cidadãos, contribuintes e seus representantes eleitos, bem como satisfazer os beneficiários diretos da ação do governo. Os processos de construção da legitimidade por meio de consulta e formulação de políticas – e de utilizar os encargos decorrentes desses processos como estrutura de prestação de contas capazes de definir, animar e orientar a criação de valor público – são uma tarefa gerencial tão importante quanto usar ferramentas administrativas para controlar a utilização dos ativos com o intuito de alcançar os resultados desejados.

Mark Moore,  
Professor Hauser de Organizações Sem Fins  
Lucrativos do Ash Center for Democratic  
Governance and Innovation da  
Harvard Kennedy School

A legitimidade normalmente envolve a aprovação popular de um governo e seus governantes ou, no mínimo, a aceitação do direito de governar.<sup>2</sup> As pessoas conferem legitimidade às instituições não simplesmente ao respeitar normas de bom comportamento, mas

porque consideram que as instituições representam estruturas normativas e éticas específicas.<sup>3</sup> Portanto, conferir legitimidade a uma instituição é um ato baseado na expressão de valores compartilhados ou de “alinhamento moral”. A legitimidade institucional não decorre simplesmente de fatores como equidade processual, mas também se baseia nas percepções públicas de que as autoridades compartilham posições morais amplamente semelhantes.<sup>4</sup>

Consequentemente, a importância da legitimidade para o impacto público é clara – quando está ausente, pode causar uma tensão entre membros dos grupos dominantes e não dominantes e provocar um conflito entre os grupos. Quando combinada com a instabilidade, uma falta de legitimidade se torna um poderoso incentivo para tentativas de alterar o *status quo*.<sup>5</sup> A existência generalizada de crenças legítimas também pode reduzir os custos transacionais do governo ao diminuir a dependência da coerção e do monitoramento. Isso resulta em maior probabilidade de cumprimento de regras e regulamentos governamentais. Da mesma forma, governos e órgãos públicos que são legítimos costumam ter mais sucesso em termos de causar impacto.

Nossa pesquisa demonstra que a legitimidade é influenciada por três elementos:

1. **Confiança Pública**
2. **Compromisso político**
3. **Envolvimento das partes interessadas**

## Confiança Pública

A Confiança Pública está relacionada ao quanto as pessoas confiam que as instituições envolvidas na formulação de políticas vão agir de modo competente e apoiar o interesse dos cidadãos de forma ampla. Um governo confiável ajuda a promover confiança social e comportamentos cooperativos que reforçam a democracia. A confiança dos cidadãos no seu governo ou instituições talvez seja o elemento mais importante da legitimidade, pois, se for debilitada, mais mudanças radicais em uma sociedade serão possíveis.<sup>6</sup>

Um exemplo da importância da confiança dos cidadãos é mostrado em um estudo de caso sobre o programa de vacina meningocócica B, na Nova Zelândia. Na década de 1990, a Nova Zelândia sofreu uma grande epidemia de doença meningocócica. Causou cerca de 250 mortes e deixou muitos dos sobreviventes com deficiências graves. Em 2004, o Ministério da Saúde do país iniciou um programa de vacinação usando uma vacina desenvolvida para essa doença; em 2007, a epidemia havia sido debelada e o número de casos reduzido significativamente.

A confiança dos cidadãos no programa de vacinação foi crucial para seu sucesso. Houve um alto nível de aceitação dos cidadãos quanto à necessidade de intervenção e não houve nenhuma

preocupação generalizada em relação à segurança da vacina. A campanha de vacinação foi lançada em fases: a imunização foi oferecida primeiramente às áreas de risco mais elevado e, uma vez que a vacina se mostrou segura e eficaz nesses locais, as áreas de menor risco foram vacinadas. Isso foi feito juntamente com uma campanha de informação pública. A aceitação do programa pelo público garantiu a resolução rápida e bem-sucedida da epidemia.<sup>7</sup>

## Compromisso político

Reformas exigem vontade política pública e perspicácia analítica.<sup>8</sup> A disposição dos líderes políticos em gastar capital político para apoiar objetivos de política pública influencia a legitimidade de maneira direta.<sup>9</sup> Os líderes políticos podem aproveitar sua influência para obter consenso a favor de um objetivo e, por meio da decisão de se engajar numa política, causar um impacto na probabilidade de sucesso da mesma. Quando há uma oposição política ativa a uma política, a legitimidade percebida de uma iniciativa é afetada. O que se segue é a diminuição da confiança na necessidade da política pública ou uma falta de legitimidade para as organizações encarregadas de fornecê-la. Fica mais difícil causar o impacto.

Um bom exemplo de estudo de caso é a iniciativa bem-sucedida de combate

2 Levi, M. & Sacks, A., Legitimizing beliefs: Sources and indicators, (2009) Regulation & Governance Journal.

3 Beetham, D., The Legitimation of Power (1991) Palgrave

4 Hough, M., Jackson, J., Bradford, B., Myhill, A. & Quinton, P., Procedural Justice, Trust and Institutional Legitimacy (2010) Policing: A Journal of Policy and Practice, 4/3: 203–210

5 Tajfel, H., Social Psychology of Intergroup Relations, p. 52(1982) Annual Review of Psychology, Vol. 33: 1-39

6 Levi, M. & Stoker, L., Political trust and trustworthiness (2000) Annual Review of Political Science 3: 475–507

7 Mais informações podem ser encontradas na versão completa desse caso de referência, que pode ser acessada no Public Impact Observatory.

à corrupção na força policial de Bihar, na Índia. Em 2005, Nitish Kumar foi eleito ministro-chefe de Bihar, o estado mais pobre da Índia, com a promessa de reformar a polícia e resolver os altos níveis de crimes e agitação. Ele reestruturou a força policial e recrutou um grupo capacitado de veteranos do exército, policiais de categoria superior e administradores com o objetivo de revitalizar o governo do estado e fortalecer a prevenção da criminalidade. As iniciativas foram fortemente apoiadas pelo próprio Kumar, que participou diretamente da procura por administradores e policiais experientes para Bihar. Também se esforçou para blindar a polícia da interferência política. Estimulada pelo apoio do ministro-chefe, a força policial se tornou uma agência eficaz de aplicação da lei, com os equipamentos, recursos e autonomia necessários para executar suas funções. O resultado foi uma diminuição significativa de crimes violentos, como homicídio (36%), banditismo (53%) e sequestro (77%).<sup>10</sup>

## Envolvimento das partes interessadas

As medidas processuais que os responsáveis pela tomada de decisões adotam durante o ciclo da política pública podem afetar a percepção da legitimidade de uma política pública pelas partes interessadas e pelo público.<sup>11</sup> Alguns fatores, como os apelos emocionais feitos para conseguir apoio para uma iniciativa e os processos de envolvimento das partes interessadas, dão forma à legitimidade das políticas públicas e dos governos que as promovem.<sup>12</sup> A construção de uma relação entre os formuladores de políticas e as partes interessadas também pode melhorar a correspondência entre uma política pública original e a prestação de serviços públicos.<sup>13</sup>

Consequentemente, o envolvimento das partes interessadas no debate sobre a elaboração, desenvolvimento e implementação de políticas é crucial para produzir bons resultados.<sup>14</sup> O envolvimento eficaz das partes interessadas começa com um objetivo claro para consulta, seguido pela identificação de pessoas e organizações com um interesse claro pela iniciativa. Isso permite que os elaboradores de

*Para muitos cidadãos, o governo se afastou do seu dia a dia. Já não é visto como relevante. Isso significa que as pessoas não enxergam evidências de que o governo é um agente importante para produzir impacto positivo na sociedade. Elas não o veem e não sentem sua relevância; portanto, o governo perde um pouco da sua legitimidade.*

*Assim, é fundamentalmente importante que os governos se reconectem com os cidadãos a fim de recuperar a licença social por meio da afirmação e ligação direta com relevância, impacto e legitimidade – e é aí que entra o envolvimento das partes interessadas. O governo precisa usar o envolvimento com grupos de partes interessadas para comunicar e reiterar seu papel positivo na criação de uma sociedade e uma economia fortes. O resultado será uma relação forte entre o governo e os cidadãos.*

Maryantonett Flumian, Presidente do Institute on Governance, Canadá

políticas entendam as partes interessadas, suas funções e os interesses divergentes. Ao procurar uma cooperação entre esses interesses, evitam-se problemas de coordenação e organização na busca por objetivos comuns.<sup>15</sup> Para esse fim, talvez seja necessário contar com pessoas de diferentes competências. Ao longo do processo, tais como facilitadores políticos hábeis, contadores de histórias, *networkers* e engenheiros.<sup>16</sup>

Em Gana, por exemplo, o envolvimento das partes interessadas garantiu uma eleição presidencial organizada em 2008. A Comissão Eleitoral Ganesa chamou ONGs nacionais e internacionais para monitorar a votação, montou uma força-tarefa para garantir a segurança nos locais de votação, investigou registros eleitorais e iniciou campanhas de conscientização do público. O resultado foi uma eleição tranquila e transparente, cujo resultado não foi contestado.<sup>17</sup>

8 Klitgaard, R. & Light, P.C., High Performance Government: Structure, Leadership, Incentives (2005) RAND

9 Mintzberg, H., Power In and Around Organizations (1983) Prentice-Hall

10 Mais informações podem ser encontradas na versão completa desse caso de referência, que pode ser acessada no Public Impact Observatory.

11 Howlett, M., From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance (2014) Policy Science

12 Wallner, J., Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance (2008)

13 Mintrom, M. & Luetjens, J. Creating Public Value: Tightening Connections between Policy Design and Public Management (2015) Policy Studies Journal.

14 Riege, A., Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development (2006) Journal of Knowledge Management

15 Jacobs, A., & Matthews, J.S., Why Do Citizens Discount the Future? Public Opinion and the Timing of Policy Consequences (2012) British Journal of Political Science 42-4: 903-935

16 Young, J. et al. (2015)

# POLÍTICA PÚBLICA

OBJETIVOS CLAROS  
EVIDÊNCIAS  
VIABILIDADE

## Política

Objetivos claros, evidências e uma compreensão daquilo que é viável são cruciais para uma boa política.

A qualidade da política pública importa. Objetivos claros, evidências e uma compreensão daquilo que é viável são cruciais para uma boa política. É quase certo que qualquer reforma perturbará o equilíbrio do conjunto de políticas existente e, dependendo das suas características, produzirá um número de respostas diferentes. Algumas ocorrerão na arena pública; outras acontecerão principalmente em um contexto burocrático. Algumas respostas causarão um impacto menor na implementação eficaz, enquanto outras colocarão em dúvida a busca pela nova política pública ou poderão até mesmo ameaçar a própria existência do governo.

A medida dos custos e benefícios de uma reforma são dispersos ou concentrados, seu conteúdo técnico e administrativo e o tempo necessário para seus resultados se tornarem visíveis são características significativas da reforma política e organizacional; elas determinam a natureza dos conflitos que surgirão durante a implementação. Também indicam o tipo de recursos de que os defensores da reforma precisam para sustentar a iniciativa política ou organizacional.<sup>18</sup>

Existem vários modelos que oferecem teorias sobre o impacto da política pública no processo de mudança. A literatura

da área de ciências políticas centrou-se na análise das tomadas de decisões dentro do contexto organizacional do estado. Assim, utiliza o indivíduo ou organização responsável pela tomada de decisões como uma unidade de análise principal.<sup>19</sup> Grande parte da discussão da política pública gira em torno da seguinte questão: até que ponto os formuladores de políticas podem ser considerados atores racionais que acumulam informações, avaliam ações alternativas e as escolhem de acordo com as preferências dos responsáveis pela tomada de decisões?<sup>20</sup>

Escolher a política pública que causará o maior impacto é, sem dúvida, um problema complexo. Em nosso trabalho, descobrimos que havia três elementos que aumentaram a probabilidade de elaboração de uma política pública com a maior chance de sucesso:

*O governo nunca terá verbas suficientes e sempre haverá distrações ou emergências. Porém, com uma visão adequada em torno das suas iniciativas, você pode manter o foco, mesmo se precisar lidar com coisas diferentes. Tem de lidar bem com elas, mas também precisa manter todos focados nos objetivos de longo prazo que está tentando atingir.*

John Hickenlooper,  
Governador do Colorado (EUA)

<sup>17</sup> Mais informações podem ser encontradas na versão completa desse caso de referência, que pode ser acessada no Public Impact Observatory.

<sup>18</sup> Grindle, M.S. & Thomas, J.W., Policy makers, policy choices, and policy outcomes: The political economy of reform in developing countries (1989), Policy Science 22: 213

<sup>19</sup> Grindle & Thomas (1989)

1. Objetivos claros
2. Evidências
2. Viabilidade

## Objetivos claros

Estabelecer objetivos claros na fase inicial da elaboração é crucial para o desenvolvimento de uma boa política. Eles são importantes para definir os limites da política porque permitem que problemas específicos sejam selecionados e priorizados por atores locais.<sup>21</sup> Para isso, os objetivos de uma política pública devem mostrar por que a mudança está sendo proposta, quem será afetado, o que precisa ser feito a respeito e qual é a posição de um ator em relação a outros que também estão tentando promover mudanças.<sup>22</sup>

A inclusão de metas ou indicadores é particularmente importante ao estabelecer objetivos. As metas aumentam a pressão sobre governos, burocracias e a sociedade civil<sup>23</sup>, além de levar a um maior foco na melhoria contínua.<sup>24</sup>

Um exemplo da importância de objetivos claros pode ser visto no caso do programa ProAire, da Cidade do México. Dentre as 20 megacidades cuja qualidade do ar foi medida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pela ONU em 1992, a

*Parte da elaboração de soluções sustentáveis se refere às finanças, mas há mais fatores envolvidos. Se você não tiver metas claras ou uma noção de “melhor”, talvez perca o controle dos seus objetivos. Além disso, se não puder medir alguma coisa, você terá dificuldade para gerenciá-la.*

Melanie Walker, Diretora da Unidade e Assessora Superior do Presidente Jim Yong Kim no Grupo Banco Mundial

Cidade do México apresentou os níveis mais elevados de poluição. Para diminuir a esses níveis, a administração municipal e o governo mexicano iniciaram o ProAire, um programa para enfrentar a poluição em várias frentes, incluindo reduzir as emissões industriais e de automóveis, aumentar a conscientização pública e promover métodos de transporte sustentáveis e com tecnologia limpa.

Os objetivos do ProAire eram claros e mensuráveis e foram mantidos durante sua implementação. Em quatro anos, a Cidade do México ultrapassou sua meta de redução das emissões de carbono (sete milhões de toneladas) e, em 2013, ganhou o Prêmio de Liderança Climática da Siemens para Qualidade do Ar.<sup>25</sup>

*A dificuldade de líderes políticos cumprirem suas promessas não é nova – uma consulta a livros de história revela histórias de reis, imperadores, presidentes e primeiros-ministros tentando melhorar a vida dos cidadãos e falhando com frequência. Embora devam, pelo menos na teoria, capacitar os líderes a produzir resultados positivos para os cidadãos, eles frequentemente se transformam em barreiras a sua implementação*

*Para superar esses obstáculos, não basta estabelecer prioridades e ter ambição – dois ingredientes essenciais para a transformação – também é necessário definir qual resultado é realmente desejado. É verdade que estabelecer metas pode levar a acusações de “ser controlador” ou de “comando e controle de cima para baixo”; no entanto, se a definição de sucesso não for clara, você provavelmente desviará da rota.*

Sir Michael Barber, ex-Diretor da Unidade do Primeiro-ministro do Reino Unido

## Evidências

Ao reunir evidências sobre o que funciona, os governos podem elaborar políticas que se adaptem melhor às circunstâncias em que serão implementadas.<sup>26</sup> Isso exige a coleta de informações, dados, exemplos e estruturas que permitam que os formuladores de políticas resolvam

um problema com base nas melhores evidências, além de conceber as soluções ideais.<sup>27</sup>

Naturalmente, o processo de política pública não é tão simples: estudos sobre o uso de evidências na formulação de políticas mostram que o contexto é um fator central para determinar a adequação.<sup>28</sup> As “evidências” dificilmente serão neutras e não problemáticas: sua definição faz parte do processo de política pública e depende muito do contexto. Está claro, no entanto, que identificar boas evidências é crucial para uma boa política, pois isso permite que os formuladores de políticas: (1) avaliem a natureza e a extensão de um problema; (2) avaliem as especificidades da situação política, como mudanças demográficas; e (3) avaliem políticas que possam ter sido eficazes em situações semelhantes.<sup>29</sup>

Na Nova Zelândia, por exemplo, a incidência da Síndrome da Morte Súbita Infantil (SMSI), ou “morte do berço”, era mais alta do que em qualquer outro país desenvolvido na década de 1980. Um estudo de caso-controle foi realizado entre 1987 e 1990 e demonstrou que havia três fatores de risco principais para a SMSI: a posição em que a criança dormia, mãe fumante e falta de aleitamento materno. Em 1991, o Departamento de Saúde

20 Consulte Allison, G.T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971), Frohock, F.M., *Public policy: scope and logic* (1979); Killick, T., *The possibilities of development planning* (1976), *Oxford Economic Papers*, 28(2); March, J.G. *Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice* (1978) *Bell Journal of Economics*, 9: 587–608; e Robinson, J.A. & Majak, R.R., *The Theory of Decision-Making in Charlesworth, J.C. (ed.), Contemporary Political Analysis* (1967)

21 Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M., *The Challenge of Building (Real) State Capability* (2015) Center for International Development at Harvard University

22 Young et al. (2015)

23 Foresti, M., Wild, L., Takeuchi, L.R. & Norton, A., *Governance targets and indicators for post 2015* (2014)

24 Hulme et al. (2014)

25 Mais informações podem ser encontradas na versão completa desse caso de referência, que pode ser acessada no Public Impact Observatory.

26 Wesselink, A., Colebatch, H. & Pearce, W., *Evidence and policy: discourses, meanings and practices* (2014) *Policy Sciences*

iniciou um programa de prevenção focado nessas três áreas e causou um impacto quase imediato, diminuindo pela metade a taxa de mortalidade da SMSI em um período de dois anos.<sup>30</sup>

## Viabilidade

A viabilidade refere-se à ausência de desafios técnicos, legais ou operacionais significativos para a política. É mais provável que uma iniciativa política pública produza os resultados desejados quando a questão de como a política pública será implementada for parte integrante da sua elaboração.<sup>31</sup> Para garantir a viabilidade de uma proposta política, é necessário contar com amplos conjuntos de atores para ter certeza de que a política pública é viável e passível de implementação.<sup>32</sup> Um planejamento adequado fornece um mapa de como uma iniciativa será implementada, abordando questões como prazo, fases de implementação, responsabilidades, recursos e conformidade.<sup>33</sup>

A resposta da OMS à epidemia de ebola na África Ocidental em 2014 demonstra a importância dos estudos de viabilidade. Em conjunto com 11 nações da África Ocidental, a OMS desenvolveu um Plano de Resposta ao Surto para controlar a transmissão e a disseminação do ebola.

A viabilidade financeira das propostas foi abordada pelas ONGs relevantes, assim como os planos de recuperação econômica para os três países mais afetados. O plano também identificou a quantia exata de recursos financeiros necessária e o Banco Mundial mobilizou financiamento da International Development Alliance e da International Finance Corporation. A resposta baseou-se em iniciativas anteriores e no conhecimento e experiência dos ministérios nacionais da saúde e das ONGs de saúde. Em janeiro de 2016 a OMS pôde declarar o fim do surto.

*“Um dos maiores legados da introdução das ciências comportamentais no governo é ter dado credibilidade à abordagem experimental. Incorporar métodos experimentais na formulação de políticas é um divisor de águas fundamental. Na maioria das práticas políticas e profissionais estamos em uma espécie de idade das trevas. Com exceção de uma pequena porcentagem, não sabemos realmente se as coisas são mesmo eficazes e, com certeza, não sabemos se uma pequena variação tornaria as coisas mais eficazes.”*

David Halpern, Diretor Executivo da Equipe de Ciências Comportamentais do Reino Unido

27 Klitgaard, R., Policy Analysis and Evaluation (2013); Deeming, C., Trials and Tribulations: The ‘Use’ (and ‘Misuse’) of Evidence in Public Policy (2013) Social Policy and Administration

28 Wesselink et al. (2014)

29 Bardach & Patashnik (2012)

30 Mais informações podem ser encontradas na versão completa desse caso de referência, que pode ser acessada no Public Impact Observatory.

# AÇÃO

GESTÃO  
MEDIÇÃO  
ALINHAMENTO

## Ação

A ação é a conversão de políticas em efeito real.

Apesar da sua importância, a ação costuma ser nosso Princípio mais negligenciado. Essa negligência é devida, em parte, ao pressuposto de que “uma vez que uma política pública é ‘feita’ por um governo, ela será implementada e os resultados desejados da política pública serão próximos aos esperados pelos seus formuladores”.<sup>34</sup> O processo de implementação é visto como uma série de decisões e interações que não despertam o interesse das pessoas interessadas de uma na parte intelectual da política. Muitas vezes, acredita-se que a maioria das questões cruciais de uma política pública foi resolvida nas decisões anteriores de executivos, legisladores e juízes.<sup>35</sup>

Isso leva a diferentes definições do conceito. Alguns entendem o conceito como ações de indivíduos (ou grupos) públicos e privados que visam a atingir os objetivos que foram estabelecidos nas decisões políticas anteriores.<sup>36</sup> Outros entendem o conceito como a ação de reunir pessoas e materiais em uma unidade coesa e motivá-los a realizar os objetivos declarados.<sup>37</sup>

Embora a ação seja fundamental para o impacto público, é importante fazer

uma distinção clara entre os dois entendimentos do conceito. **A ação não constitui impacto.** O estudo do impacto procura as consequências de uma decisão política.<sup>38</sup> Por exemplo, será possível melhorar as habilidades de leitura e matemática de crianças menos favorecidas com um programa de educação inovador? As pessoas que investigam o impacto normalmente perguntam: “o que aconteceu?”.

Por outro lado, aquelas que estudam a ação vão se concentrar nas atividades que afetam a prestação de serviços públicos<sup>39</sup> e perguntarão: “por que aconteceu dessa forma?”<sup>40</sup>. Uma política pública pode ser implementada de forma eficaz, mas não causar um impacto substancial, porque foi mal concebida – ou devido a outras circunstâncias. Portanto, uma ação bem-sucedida poderá ser uma condição necessária – mas não suficiente – para causar o impacto público.

Constatamos que três elementos costumam contribuir para uma boa ação:

1. **Gestão**
2. **Medição**
3. **Alinhamento**

## Gestão

A gestão refere-se à medida em que mecanismos são implementados para garantir que haja progresso. Com ela, os formuladores de políticas podem avaliar se os sistemas mais adequados estão em vigor, se as pessoas certas com as habilidades relevantes foram designadas às tarefas adequadas e se as intervenções foram estruturadas de maneira eficaz.<sup>41</sup> Esse processo envolve medição, análise, feedback, avaliação, calibração e ajuste.<sup>42</sup> O sucesso da implementação depende da identificação e da gestão de risco, que produz decisões precisas e bem informadas.<sup>43</sup>

Uma liderança ativa é essencial para uma boa gestão –<sup>44</sup> e o objetivo inicial de uma equipe de liderança é desenvolver uma estratégia de desempenho adequada. Serão necessários funcionários, colaboradores e cidadãos para atingir uma finalidade pública específica ou, alternativamente, eliminar ou atenuar um déficit de desempenho importante que os impede de atingir sua finalidade.<sup>45</sup>

31 Australian National Audit Office, Successful Implementation of Policy Initiatives: Best Practice Guide (2014)

32 Andrews et al. (2015)

33 Australian National Audit Office (2014)

34 Smith, T., The Policy Implementation Process, (1973) Policy Sciences 4.2, pp. 197-8

35 Van Meter, D.S. & Van Horn, C.E., The Policy Implementation Process (1975)

36 Van Meter & Van Horn (1975)

37 Williams, W., Social Policy Research and Analysis, (1971), Elsevier Publishers p. 144

38 Dolbeare K.M. & Hammond P.E., The School Prayer Decisions: From Court Policy to Local Practice (1971) University of Chicago Press

39 Van Meter & Van Horn (1975)

40 Van Meter & Van Horn (1975)

41 Young et al. (2015)

42 Australian National Audit Office (2014)



O programa de educação de Madagascar em 2005 demonstra a importância da gestão. O ensino primário em Madagascar caracterizava-se pelo mau desempenho e baixos níveis de alfabetização e habilidades matemáticas. Para resolver o problema, em 2005, o Ministério da Educação de Madagascar iniciou uma parceria com a J-PAL, uma ONG de combate à pobreza, para a criação de um novo programa: Melhorando a Gestão de Educação em Madagascar (AGEMAD).

A função do AGEMAD era testar intervenções em diferentes níveis da gestão educacional, desde a administração distrital até escolas primárias individuais. Os objetivos do programa eram melhorar o desempenho educacional dos alunos da escola primária, aumentar a frequência escolar, reduzir o número de alunos que repetiam de ano e melhorar os resultados dos alunos nas avaliações.

Havia uma estrutura de gestão bem definida e hierárquica. Cada administrador de distrito gerenciava uma média de 14 administradores de subdistrito; cada administrador de subdistrito era responsável por aproximadamente 10 diretores de escolas, que gerenciavam três professores e 177 alunos, em média. Uma equipe separada foi contratada e treinada

para implementar as intervenções do AGEMAD a fim de cumprir os requisitos rigorosos de implementação e coleta de dados. Graças ao AGEMAD, a frequência escolar aumentou em 87%, o número de alunos que repetiam de ano foi reduzido e os resultados nas avaliações melhoraram significativamente.<sup>46</sup>

## Medição

A medição é a principal ferramenta de implementação.<sup>47</sup> “Ela pode melhorar consideravelmente a qualidade do serviço em agências públicas<sup>48</sup>; também permite ciclos de feedback que possibilitam o ajuste da política pública em tempo hábil para facilitar o sucesso da implementação.<sup>49</sup> Por conseguinte, é fundamental para garantir o sucesso da ação.

Muitos gestores e funcionários públicos têm como objetivo procurar por uma medida mágica de desempenho. Em vez disso, para começar, devem decidir quais são as finalidades gerenciais para as quais a medição do desempenho poderá contribuir. Depois disso, podem selecionar um conjunto de medidas de desempenho com as características necessárias para ajudá-los a alcançar tais finalidades.<sup>50</sup>

43 Australian National Audit Office (2014)

44 Metzenbaum, S., Performance Management: The Real Research Challenge (2013) Public Administration Review; Bouckaert, G. et al., The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management (2010) Palgrave Macmillan

45 Behn, R.D., On Why All Public Officials Need to Follow the Basic Rule: Always Start with Purpose (2013) Harvard University, Performance Leadership Report

46 Mais informações podem ser encontradas na versão completa desse caso de referência, que pode ser acessada no Public Impact Observatory.

*Os governos de hoje em dia estão migrando para um foco em sua capacidade de entrega. Qual é o tempo de espera em um hospital? Quanto tempo os serviços de emergência demoram para chegar à casa de alguém ou a um incêndio? Todas essas coisas são quantificáveis e um gestor toma decisões em relação a elas. Infelizmente, a maioria das pessoas nos governos se acostumaram a gerenciar com relação à política, não com relação ao desempenho.*

Joel Klein, ex-Comissário de Escolas da Cidade de Nova York

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa do governo brasileiro que foi introduzido em 2003 pelo Presidente Lula e serve para demonstrar a importância da medição. O PBF faz transferências em dinheiro para famílias de baixa renda na condição, por exemplo, de que seus filhos frequentem a escola e sejam vacinados adequadamente. Vários indicadores foram usados para medir o impacto do PBF, tais como: os tipos de beneficiário; os níveis de renda familiar e individual; matrículas na escola e o desempenho educacional das crianças; e indicadores de saúde, como taxas de vacinação e altura/peso em relação à idade. Ferramentas e agências de monitoramento eficazes também foram usadas para melhorar o desempenho do PBF.

Estima-se que “o nível de pobreza extrema seria entre 33% e 50% maior sem o PBF. O programa também contribuiu para a

redução da desigualdade de renda, sendo responsável por 12-21% do acentuado declínio recente”. Graças ao seu sucesso no Brasil, essa forma de “investimento em capital humano” já foi adotada por administrações que vão desde a Cidade de Nova York até as Filipinas.<sup>51</sup>

## Alinhamento

Os atores necessários para fazer a mudança acontecer precisam compartilhar um alinhamento de interesses em relação ao objetivo da política. Para esse fim, é fundamental uma coordenação para o desenvolvimento de um senso de missão compartilhada.<sup>52</sup> Quando os atores cooperam de forma eficaz, quando estão equipados para executar sua parte da iniciativa e estão bastante motivados, a implementação costuma ter mais sucesso.<sup>53</sup> Por conseguinte, é evidente que o alinhamento é um fator contribuinte significativo para o sucesso da ação.

A transformação municipal na Cidade do Cabo enfatiza a importância do alinhamento. Com o renascimento da Cidade do Cabo a partir de 2007, uma cidade com infraestrutura em ruínas e graves níveis de pobreza, desemprego e criminalidade, se transformou em um município bem administrado, estável e em boa situação financeira, com crescente

47 Newcomer, K., Forging a Strategic and Comprehensive Approach to Evaluation Within Public and Nonprofit Organizations – Integrating Measurement and Analytics Within Evaluation (2015) American Journal of Evaluation

48 Bardach & Patashnik (2012)

49 Australian National Audit Office (2014)

*É muito mais simples coordenar políticas de forma abstrata do que implementá-las de verdade em nossos territórios – todos são diferentes. Isso significa que precisamos realmente focar no nosso alinhamento.*

Paula Acosta, Diretora de Entrega Estratégica para o Presidente Santos, da Colômbia

igualdade racial e entre os sexos. No centro desse renascimento esteve o plano de desenvolvimento de cinco anos, ou seja, um modelo de reforma socioeconômica que foi executado de forma gradual e pragmática.

O processo gradual de integração política pública uniu os 35 municípios que compunham a área da grande Cidade do Cabo em sete autoridades locais, que, em 2010, se tornaram uma única autoridade local com uma população de quase 3,5 milhões de habitantes. Consequentemente, as diferentes áreas da grande cidade passaram a cooperar mais eficientemente umas com as outras.

Em março de 2009, a Cidade do Cabo havia estabilizado a burocracia na cidade e aumentado o número de funcionários de 19.000 para 23.000. Os dados mostraram um aumento acentuado na moral da equipe. A cidade também aumentou o orçamento anual para novos projetos de infraestrutura de US\$161 milhões para US\$806 milhões e dobrou as despesas anuais com manutenção e reparos. Além disso, o orçamento da cidade foi bem monitorado e gerenciado, conferindo estabilidade ao planejamento estratégico e operações locais. Com essa nova gestão, o dinheiro pôde ser investido em áreas críticas para ajudar a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Como resultado, o governo da Cidade do Cabo foi escolhido, em 2010, como o melhor governo local na África do Sul. Além disso, no mesmo ano, sediou com sucesso a Copa do Mundo de Futebol, enquanto 100% das casas tinham acesso ao saneamento básico e 92% tinham acesso à eletricidade.<sup>54</sup>

## Conclusão

Acreditamos que Fundamentos do impacto público oferecem um conjunto novo e atraente de insights sobre como os governos podem melhorar sistematicamente seus resultados. Nossa esperança é que os formuladores de políticas, assim como as pessoas que buscam influenciá-los, possam começar a usar Fundamentos do impacto público como uma ferramenta prática para testar e melhorar as políticas conforme são concebidas, desenvolvidas e implementadas. Por exemplo, as políticas e iniciativas existentes podem ser testadas com relação aos Fundamentos para identificar pontos fortes e fracos; além disso, à medida que surgem novos objetivos, os Fundamentos podem ajudar a garantir que o impacto seja incorporado ao pensamento dos dirigentes desde o início.

Para ajudar a aplicar os Fundamentos, disponibilizaremos uma série de ferramentas de apoio. Por exemplo, o Public Impact Observatory (disponível no site do Centre for Public Impact) mapeia centenas de estudos de caso de impacto em todo o mundo com relação aos Fundamentos. Isso deve ajudar a estimular novas ideias, destacando exemplos com diferentes pontos fortes e fracos. Também desenvolveremos ferramentas que os grupos podem usar para ajudar a aplicar os Fundamentos a problemas relacionados a políticas específicas.

Feedbacks e reações aos Fundamentos são bem-vindos. Tentaremos melhorá-los e aprimorá-los com o tempo. Nosso objetivo final é iniciar uma conversa sobre como o impacto de políticas públicas pode ser melhorado e ajudar as pessoas que desejam dar o próximo passo nessa direção.

50 Behn, R.D., Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures (2003); Yang, K., Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model (2007) Public Administration Review

51 Mais informações podem ser encontradas na versão completa desse caso de referência, que pode ser acessada no Public Impact Observatory.

52 Besley, T. & Ghatak, M., Incentives, choice and accountability in the provision of public services (2003) IFS Working Papers W03/08, Institute for Fiscal Studies

53 Young et al. (2015)

54 Mais informações podem ser encontradas na versão completa desse caso de referência, que pode ser acessada no Public Impact Observatory.

## Bibliografia

Allison, G.T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971), edição revisada por Allison, G.T. & Zeilkow, P. (1999) Pearson

Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M., *The Challenge of Building (Real) State Capability* (2015) Center for International Development at Harvard University

Australian National Audit Office, *Successful Implementation of Policy Initiatives: Better Practice Guide* (2014)

Bardach, E. & Patashnik, E.M., *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (2012) CQ Press

Beetham, D., *The Legitimation of Power* (1991), Palgrave

Behn, R.D., *On Why All Public Officials Need to Follow the Basic Rule: Always Start with Purpose* (2013) Harvard University, Performance Leadership Report

Behn, R.D., *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures* (2003) Public Administration Review, Vol. 63, No. 5

Besley, T. & Ghatak, M., *Incentives, choice and accountability in the provision of public services* (2003) IFS Working Papers W03/08, Institute for Fiscal Studies

Bouckaert, G., Peters, B. & Verhoest, K., *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management* (2010) Palgrave Macmillan

Cairney, P., *How Can Policy Theory Have an Impact on Policy Making?* (2013) International Conference on Public Policy

Cochran, C.E., Mayer, L.C., Carr, T.R., Cayer, N.J., McKenzie, M. & Peck, L., *American Public Policy: An Introduction, 11th Edition* (2016) Cengage Learning

Deeming, C., *Trials and Tribulations: The 'Use' (and 'Misuse') of Evidence in Public Policy* (2013) Social Policy and Administration

Dolbeare K.M. & Hammond P.E., *The School Prayer Decisions: From Court Policy to Local Practice* (1971) University of Chicago Press

Dunn, W., *Public Policy Analysis: An Introduction* (2011) Pearson

Foresti, M., Wild, L., Takeuchi, L.R. & Norton, A., *Governance targets and indicators for post 2015* (2014)

Frohock, F.M., *Public policy: scope and logic* (1979) Prentice-Hall

Gornitzka, A., Kogan, M. & Amaral, A. (eds.), *Reform and change in higher education: analyzing policy implementation* (2005) Springer

Grindle, M.S. & Thomas, J.W., *Policy makers, policy choices, and policy outcomes: The political economy of reform in developing countries* (1989), Policy Science 22: 213

Hallsworth, M. & Rutter, J., *Making Policy Better: Improving Whitehall's core business* (2011) Institute for Government

Hough, M., Jackson, J., Bradford, B., Myhill, A. & Quinton, P., *Procedural Justice, Trust and Institutional Legitimacy* (2010) Policing: A Journal of Policy and Practice, 4/3: 203–210

Howlett, M., *From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance* (2014) Policy Science

Hulme, D., Savoia, A., Sen, J., *Governance as a global development goal? Setting, measuring and monitoring the Post-2015 Development Agenda* (2014) Effective States and Inclusive Development

Jacobs, A. & Matthews, J.S., *Why Do Citizens Discount the Future? Public Opinion and the Timing of Policy Consequences* (2012) British Journal of Political Science 42-4: 903-935

Kaufmann, D., Kraay A. & Zoido-Lobaton, P., *Governance matters* (1999) The World Bank  
 Killick, T., *The possibilities of development planning* (1976), Oxford Economic Papers, 28(2)  
 Klitgaard, R. & Light, P.C., *High Performance Government: Structure, Leadership, Incentives* (2005) RAND

Levi, M. & Stoker, L., *Political trust and trustworthiness* (2000), Annual Review of Political Science 3: 475–507

Mintrom, M. & Luetjens, J. *Creating Public Value: Tightening Connections between Policy Design and Public Management* (2015) Policy Studies Journal.

Mintzberg, H., *Power In and Around Organizations* (1983) Prentice-Hall

Newcomer, K., *Forging a Strategic and Comprehensive Approach to Evaluation Within Public and Nonprofit Organizations – Integrating Measurement and Analytics Within Evaluation* (2015) American Journal of Evaluation

Riege, A., *Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development* (2006) Journal of Knowledge Management

Robinson, J.A. & Majak, R.R., *The Theory of Decision-Making* in Charlesworth, J.C. (ed.), *Contemporary Political Analysis* (1967) The Free Press

Tajfel, H., *Social Psychology of Intergroup Relations* (1982) Annual Review of Psychology, Vol. 33: 1-39

Theoudolou, S.Z. & Cahn, M.A., *Public Policy: The Essential Readings* (2013) Pearson

Van Meter, D.S. & Van Horn, C.E., *The Policy Implementation Process* (1975) Administration & Society

Wallner, J., Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance (2008) Policy Studies Journal, Volume 36, Issue 3, pp. 421–443

Wesselink, A., Colebatch, H. & Pearce, W., *Evidence and policy: discourses, meanings and practices* (2014) Policy Sciences

Yang, K., *Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model* (2007) Public Administration Review

Young, J., Shaxson, L., Jones, H., Hearn, S., Datta, A. & Cassidy, C., *A Guide to Policy Engagement and Influence* (2015) Overseas Development Institute



Centre for  
Public Impact  
A BCG FOUNDATION

## LEGITIMIDADE

CONFIANÇA PÚBLICA  
ENVOLVIMENTO DOS INTERESSADOS  
COMPROMISSO POLÍTICO

## POLÍTICA PÚBLICA

OBJETIVOS CLAROS  
EVIDÊNCIAS  
VIABILIDADE

## AÇÃO

GESTÃO  
MEDIÇÃO  
ALINHAMENTO

*O Centre for Public Impact é uma fundação global sem fins lucrativos, financiada pelo The Boston Consulting Group, cujo objetivo é melhorar o impacto positivo dos governos.*

.....

**Contato:**

[info@centreforpublicimpact.org](mailto:info@centreforpublicimpact.org)  
[centreforpublicimpact.org](http://centreforpublicimpact.org)

## Participe da conversa

Siga-nos [@CPI\\_foundation](https://twitter.com/CPI_foundation)



July 2016

