

IMPLANTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE: UM MÉTODO PARA GERENCIAR ATORES INTERVENIENTES

Artur Carlos de Morais ^{1 2}
Joaquim José Guilherme de Aragão ²
Yaeko Yamashita ²

¹ Faculdade de Ciências Sociais e Tecnológicas – FACITEC / DF

² Programa de Pós Graduação em Transportes da Universidade de Brasília – PPGT / UnB

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de desenvolver um método que possibilite ao responsável pela formulação de uma política pública, e em particular um projeto de transporte, possa gerenciar os atores envolvidos ou potenciais intervenientes do processo, conscientes ou inconscientes dessa situação, como também o nível de influência de cada ator em relação aos outros, devido às interações desses atores no processo decisório da política. O método proposto é composto de quatro fases, identificação dos *stakeholder*, definir o nível de influência de cada um, criar ações para colocar esses níveis em patamares confortáveis e verificar se houve sucesso nesse propósito. A aplicação do método em um projeto de transporte no Distrito Federal demonstrou que o objetivo foi atingido com satisfação.

ABSTRACT

This work aims to develop a method that allows the responsible for the policy maker in particular, a transport project, to manage the stakeholders or potential stakeholders in the process, conscious or unconscious of this situation, but also the level of influence of each actor in relation to others due to the interactions of these actors in decision-making policy. The proposed method has four phases, identification of stakeholders, define the influence level of each one, create actions to bring those levels at comfortable position and see if there was success in this purpose. The method in a transport project in the Federal District showed that the aim was met with satisfaction.

1. INTRODUÇÃO

A produção de políticas públicas não é um assunto exclusivo de uma hierarquia governamental e administrativa integrada, mas encontra-se em redes, nas quais estão envolvidas tanto organizações públicas quanto privadas (Schneider, 2005), atores com a falta de autoridade formal para tomada de decisão, possuem impacto político suficiente para assegurar que os seus interesses sejam levados em conta. Portanto o processo de elaboração e implantação de políticas pode estar sob a influência de diversos atores e não realizado por uma única organização ou a cargo de um agente.

Em toda política, sempre haverá conflitos pela multiplicidade de enfoques e interesses em jogo, os conflitos são gerados pelo motivo de que os problemas a serem resolvidos possuem múltiplas facetas e assim múltiplas soluções com condições de serem empreendidas. No tocante ao transporte, uma decisão, por exemplo, sobre qual tecnologia utilizar em um corredor não estará restrita a uma esfera eminentemente técnica, pois se sabe que as decisões estão submetidas a uma relação de poder, a melhor técnica pode ser considerada insustentável politicamente.

Portanto, a melhor decisão não reflete a maximização dos valores e objetivos do ator responsável por ela, mas sim o melhor acordo entre os interesses envolvidos e o equilíbrio das dimensões políticas e técnicas, as quais a política pública está submetida. Com esse entendimento, o processo de desenvolvimento de um projeto de transporte por um gestor público estará subordinado a um campo de negociação e barganhas, com um leque

diversificado de atores que interagem entre si e com o decisor, tentando fazer prevalecer seus objetivos. Faz-se necessário identificar os atores e determinar seu poder de influência.

Com base nos resultados da identificação e do poder de influência de cada ator, os gestores poderão criar e direcionar ações que possibilitem interferir, trazendo as influências para patamares que não ofereçam risco de inviabilizar o projeto, como também possam oferecer contribuições para estimular uma implantação de sucesso, pois um projeto de sucesso é um projeto que supre uma demanda e é sustentável financeiramente e ambientalmente, porém implantado. Não se pode falar em projeto de sucesso, mesmo com tais predicados, sem estar em operação.

Assim este trabalho tem o objetivo de desenvolver um método que possibilite ao responsável pela formulação de uma política pública, e em particular um projeto de transporte, gerenciar os atores envolvidos ou potenciais intervenientes do processo, conscientes ou inconscientes dessa situação, como também o nível de influência de cada ator em relação aos outros, devido às interações desses atores no processo decisório da política.

Para tanto o texto está dividido em seis seções, após esta introdução, será apresentada a seção que discorrerá sobre as fases decisórias de uma política pública, será demonstrado que em cada uma há espaços para o processo de negociação e dissenso. A terceira seção apresentará a definição de *stakeholders* e os métodos de identificação desses atores baseado na literatura, em seguida será apresentado o método proposto e na sexta seção, a aplicação em um projeto de transporte em discussão no Distrito Federal. Será finalizado com as considerações finais.

2. PROCESSO DE DECISÃO EM POLÍTICA PÚBLICA

Por política pública, este trabalho utiliza entendimento de Rua (1997), que a define como *sendo um conjunto de decisões que traduzem em ações, estratégias selecionadas (dentro de um conjunto de alternativas conforme uma hierarquia de valores e preferências dos resultados). Sua dimensão é pública pelo tamanho do alcance social e sobre tudo pelo seu caráter imperativo, sendo este revestido da autoridade legítima e soberana do poder público.* Porém entendendo que o processo de decisão sobre uma política pública não é um exercício puramente técnico, mas também político, onde além de dados que refletem custo / benefício, abrangência territorial e populacional, dentre outros há também um ambiente formado por negociações e barganhas.

O processo de elaboração de uma política pública é, na verdade, um contínuo de momentos decisórios, se o problema é relevante e necessita de intervenção para solucioná-lo, qual das alternativas disponíveis apresenta melhor possibilidade de resolver o problema, forma de financiamento, mudança ou adequação de legislação para atender a alternativa e outras decisões. Assim, é necessário conhecer esses momentos decisórios.

2.1. Fases de uma política pública

A elaboração de uma política pública não ocorre em uma única etapa, isto é, com uma única decisão, todo o processo será contemplado. Ela ocorre em fases distintas, nas quais podem existir atores e recursos diferenciados para cada etapa. Mas vale lembrar que, mesmo sendo o processo de elaboração de uma política pública dividido em fases, e cada uma apresentar características singulares, não se pode afirmar que elas ocorrem sempre de forma encadeada e

estanque, isto é, uma fase termina e outra começa, ou então que o final de uma seja o *input* necessário e suficiente para a outra.

Para tanto Kingdon (2006) afirmou que, “as pessoas não necessariamente resolvem problemas, geralmente elas criam soluções e procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções”, assim pode ser observado que em alguns casos há uma inversão na cadeia de fases ou então, que essas fases podem ocorrer de forma concomitante em um processo improvisado e desordenado (Saraiva, 2006).

Também a quantidade de fases apresentadas por autores pode variar, desmembrando ou agregando umas as outras, como apresenta Hill (2006), as divergências acadêmicas quanto às etapas de elaboração e implantação serem entendidas como duas fases distintas do processo. Quatro fases são sempre citadas e contemplam este estudo (formação de agenda, elaboração de alternativas, implantação e avaliação). Formação da agenda, elaboração de alternativas e implantação serão apresentadas a seguir, de uma forma encadeada, para melhor entendimento, por representarem momentos onde há possibilidade de intervenção de atores no processo decisório.

2.1.1. Formação da Agenda

A agenda é a lista de temas ou problemas que são alvo, em dado momento, de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo e que estão extremamente associadas às autoridades (Kingdon, 2006). A formação da agenda é a etapa, em que o problema a ser resolvido, é elevado à condição de prioridade dentro do desenho de um programa político, que impõe ao problema o *status* de “problema público”, isto é, a demanda é reconhecida pelo decisor.

O reconhecimento do problema pode ocorrer por meio de indicadores que são normalmente resultados de pesquisas de opinião ou levantamentos de ocorrências danosas à sociedade. Esses indicadores são utilizados tanto para avaliar a magnitude do problema, como também para a comparação na verificação da efetividade das mudanças implantadas para a solução do problema. Grande número de mortes no trânsito é um indicador que deve chamar atenção das autoridades e de grupos organizados (a ex. mídia) para a existência de um problema, como a redução do valor desse indicador, pode representar a possibilidade de que as ações implantadas estão dando resultado positivo.

Outra maneira de se reconhecer o problema são os chamados por Kingdon (2006) de “eventos-foco”, acontecimento que pela sua própria existência chama atenção das autoridades e os eleva para a condição de problema público, um exemplo de um evento-foco é um desastre natural (abalo sísmico, enchente) ou uma crise econômica, dentre outros. O *feedback* proporcionado por outras políticas existentes, também é considerado uma perspectiva de introdução do problema na agenda, por exemplo, um programa de vacinação pode demonstrar que existe uma deficiência na logística de distribuição das vacinas.

Para Subrais (2006), toda essa consideração para a definição dos problemas a serem resolvidos, não é condição suficiente para que o gestor público tome uma decisão, há o jogo político dos grupos de interesse que influenciam o tomador de decisão. Kingdon (2006) explica que independente do reconhecimento do problema, eventos políticos influenciam na formação da agenda de políticas públicas. Uma eleição, por exemplo, pode significar a

oportunidade de grupos políticos partidários, empresariais e sociais pressionarem as autoridades ou postulantes para mudanças nas prioridades da agenda. Constrói-se um entendimento sobre a necessidade de se enfrentar determinado problema e se hipoteca apoio na eleição para que o programa de governo com a nova agenda seja vencedor.

Após a conclusão desta fase, necessita-se que seja elaborada uma solução para sanar o problema reconhecido com o "problema público", então uma nova fase no processo de elaboração de uma política pública se apresenta, é a fase da formulação de alternativas.

2.1.2. Formulação de alternativa

É a etapa do processo decisório em que se delimita o problema e se desenvolve alternativas para a solução do problema, isto é, como os governantes produzirão ações para resolver os problemas da agenda, nela também são definidas as metas, os recursos e o horizonte temporal da atividade. Ela é permeada pela disputa entre atores, quer no campo das idéias ou no comércio de tecnologia, como no caso dos transportes. Nesta fase, em se tratando de um projeto de transporte público, a elaboração e escolha de alternativa estará direcionada para a tecnologia a ser utilizada, com envolvimento de dados técnicos de construção e operação, relatórios e pesquisas.

Parecendo assim um processo distante da população e portanto, sem sua participação, a interação entre atores, nesta fase, ficaria restrito a tecnocratas estatais, decisores e algumas organizações ou grupos organizados da sociedade civil, como fabricantes e/ou representantes empresariais das tecnologias disponíveis, operadores do sistema público e sindicatos de trabalhadores que dependendo da tecnologia escolhida, estarão gerando desemprego em determinado segmento.

A arena de embates é fértil, há espaço de negociações que vão além do debate dos custos inerentes ao tipo de tecnologia a ser utilizado. O impacto dessa tecnologia no ambiente é um exemplo de foco de outro tipo de discussão e negociação que podem afetar o resultado do processo decisório. Atores comprometidos com o meio ambiente estarão dispostos a entrar na senda de disputa para fazer valer os seus objetivos. Toda essa movimentação gera a possibilidade de influenciar o decisor em seu julgamento.

2.1.3. Implementação

O momento de colocar em prática as políticas elaboradas é conhecida como a fase de implantação. Os primeiros estudiosos da implementação de políticas públicas entendiam que esta fase do processo era resultado de um processo hierarquizado, a mediada que as políticas eram legitimadas pelos superiores, entravam na área de execução e seriam invariavelmente transformadas em ações de sucesso a serem implantadas (Barrett, 2004).

O entendimento de que a transformação da política elaborada em ação como uma sequência normal sem atropelos, derivava da visão weberiana da burocracia, onde havia a separação entre administradores e políticos, desconsiderando a ação de outros atores. As falhas na implantação de uma política pública estava diretamente relacionada aos erros nos planos de implantação previamente estabelecidos (Lotta, 2010).

Essa visão foi sendo contrariada com o aprofundamento dos estudos sobre a implantação de políticas públicas na década de 1970, havia outros fatores que apresentavam a ação de atores

que contribuíam para os resultados negativos da implantação da política. Tais ações são ligadas à quantidade de atores envolvidos no processo, causando problemas na coordenação e comunicação, como também a diferença dos interesses desses atores e das agências responsáveis pela implementação da política e em alguns casos, no boicote de atores afetados negativamente pela política (Barrett, 2004; Silva e Melo, 2000).

Assim o processo de implantação de uma política pública não fica restrito a uma forma operacional perfeita da administração pública, pois a administração não possui essa forma vertical de agir, a vontade do superior prevalece e uma política é implantada de cima para baixo. A pressão de grupos, internos e externos à administração, são considerados no momento decisório, como também podem ser preponderantes para essa decisão, em um processo em que a implantação estará subordinada a uma pressão política de baixo para cima.

Assim é possível visualizar que a fase de implementação, tanto quanto as outras, formulação de alternativas e formação da agenda, ocorrem em ambientes de competição, negociação e barganhas, isto é, uma disputa com componentes de poder e muita interação entre atores.

3. IDENTIFICAÇÃO DOS *STAKEHOLDERS*

A origem do termo *stakeholders* segundo Pouloudi (1999) remonta a 1963, quando foi introduzido para definir aqueles grupos, que sem seu apoio, a organização deixaria de existir. A partir desse primeiro entendimento do termo, pesquisadores definiram *stakeholders* de forma diferente, muitas vezes refletindo as suas próprias perspectivas: Hill e Jones, (1992) – Grupos e componentes que têm uma reivindicação legítima sobre a empresa; Ackoff, (1974) – Participantes em assuntos corporativos; Friend e Hickling, (1987) – atores diretamente afetados pelas decisões, para citar alguns.

Pesquisadores no campo dos *stakeholders* diferem sobre seu conceito, mas a maioria deles reconhece a definição proposta por Freeman (1984) como um marco na literatura dos *stakeholders* (Elias e Cavana, 2000), sendo assim o conceito de *stakeholders* adotado para esse estudo é o formulado por Freeman, (1984): “*Qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos de uma organização. Ou seja, são todos aqueles – as partes interessadas – que têm ou podem vir a ter envolvimento ou interesses nas atividades desenvolvidas por uma organização*”.

Uma característica do conceito de *stakeholder* é a dinâmica desses atores, com o tempo a posição desses atores pode mudar. Novos interessados podem se juntar ao projeto enquanto outros podem sair (Elias e Cavana, 2000). A resultante desta dinâmica dos atores e seus interesses também podem atribuir incertezas na concretização da implantação de uma política pública, pois esses novos atores podem possuir interesses divergentes.

A premissa da teoria dos *stakeholders* está em que as organizações, mesmo que contra a sua vontade, possuem conflitos com os seus múltiplos intervenientes. A questão central da investigação dos *stakeholders* é como minimizar esses conflitos (Tsai *et al*, 2005). Assim, o relacionamento, porque não dizer o entendimento das necessidades desses atores e os conflitos de interesses, é primordial para garantir sucesso da política pública, pois há necessidade de apoio desses *stakeholders* para criar e sustentar coalizões vencedoras e garantir a viabilidade, a longo prazo, dessas políticas.

Informações e recursos que contribuem para a política podem estar sob o controle dos *stakeholders*. Esse controle da informação e recursos dá a esses atores poder que pode afetar o planejamento, organização, recursos humanos, e direção de qualquer projeto (Kalsern, 2002). Para Bryson (2003), a insuficiência para atender às informações e preocupações dos interessados é, claramente, uma espécie de falha no pensamento ou ação de gestores de políticas, que muitas vezes, e previsivelmente, leva ao fraco desempenho dessas políticas ou definitivamente a desastres.

A análise de atores deve ser realizada e atualizada durante o ciclo de vida da política, com o objetivo de adquirir conhecimentos sobre a potencial influência dos *stakeholders* em diferentes fases (Olander e Landin, 2005). Portanto, a identificação dos *stakeholders* e suas necessidades são questões importantes. Na literatura pesquisada, alguns métodos são utilizados para a identificação dos potenciais *stakeholders*, este trabalho adotou três desses métodos, a indicação por especialistas (Brugha e Varvasovszky, 2000, Mayers, 2005 e Moraes *at al* 2007), requisitos regulamentares e registros (Mayers, 2005).

4. PROPOSTA DO MÉTODO

O método proposto para atingir os objetivos de um agente responsável por uma política pública, para gerenciar a influência de atores intervenientes e assim garantir que o desenho da política proposto possa lograr êxito na sua implantação, apresenta os seguintes procedimentos:

- 1- Identificação dos *stakeholders*: conforme o item anterior, nesta etapa os atores são identificados por meio da mídia impressa ou falada, ou ainda complementada por um conjunto de perguntas que identificam novos atores ainda não percebidos e também pela indicação de atores que possuem responsabilidades quanto à política pública.
- 2- Determinação do nível de influência de cada ator em relação aos outros: uma vez identificado os atores, é necessário nesta etapa determinar o nível de influência de cada ator em relação aos outros. Para isso considerou uma matriz, onde cada um dos atores é analisado contra os demais por meio de uma escala pré definida.
- 3- Análise da influência dos atores: essa análise deve ser bastante fácil de entender, para isso construiu-se um gráfico do tipo radar, onde é facilmente identificado o nível de influência, permitindo uma dinâmica na análise.

O método proposto é um processo contínuo, a sua repetição é necessária pelo fato de alguns dos *stakeholders* poderem ter sua posição em relação ao projeto alterada (Elias e Cavana, 2000).

5. APLICAÇÃO DO MÉTODO PROPOSTO

O método proposto foi aplicado em um projeto de transporte em discussão no Distrito Federal, que compreende a implantação de um sistema de transporte de passageiros sobre trilho, entre dois bairros populosos da capital federal. O sistema se insere numa proposta de desenvolvimento socioeconômico da região oeste do Distrito Federal, abrange inicialmente a implantação de um eixo de oportunidades de negócios comerciais e imobiliários de longo prazo, nas principais avenidas comerciais desses bairros.

5.1. Identificação dos *stakeholders*

Com a definição do projeto de transporte em que o método proposto neste trabalho será testado, foi feita uma leitura dos documentos relativos a tal projeto, e em seguida, uma leitura de legislações do Distrito Federal e da União para identificação de atores que possuíam responsabilidades sobre o projeto (requisitos regulamentares). A identificação de atores continuou com a leitura de um jornal de grande circulação em Brasília, de artigos sobre transportes nos anos de 2009 e 2010, relacionando *stakeholders* que eram citados ou produziam alguma declaração.

Para garantir a completude da identificação dos *stakeholders* foi elaborado um questionário com 12 perguntas conforme o quadro 1. Os respondentes foram os pesquisadores do grupo de pesquisa em Psicologia Social da Universidade de Brasília que trabalham mudança organizacional e análise de redes sociais e servidores do órgão gestor de transporte do DF.

Quadro 1: Perguntas elaboradas para completar a identificação dos *stakeholders*

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1 - Quem usará o projeto de transporte?2 - Quem se beneficiará com o projeto de transporte?3 - Quem se beneficiará com o uso do sistema de transporte proposto?4 - Quem deseja tal benefício, mas é incapaz de reivindicá-lo?5 - Quem tem impactos positivos sobre o projeto de transporte?6 - Quem tem impactos negativos sobre o projeto de transporte?7 - Quem tem direito sobre o projeto de transporte?8 - Quem tem responsabilidades sobre o projeto de transporte?9 - Quais atores seriam afetados positivamente por mudanças geradas pelo projeto de transporte?10 - Quais atores seriam afetados negativamente por mudanças geradas pelo projeto de transporte?11 - Quem toma as decisões que afetam o projeto de transporte?12 - Quem tem dinheiro, conhecimento técnico ou informações que auxiliam a viabilizar o projeto de transporte? |
|---|

Os dados resultantes das três formas de identificação de atores foram tabulados em uma lista de *stakeholders* do projeto totalizando 53 atores (quadro 2).

Quadro 2: Lista *stakeholders* identificados

Atores	Atores	Atores
Governador do DF	Secretaria de Transporte	Empresas de telecom
	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA)	Companhia de Água e Esgoto (Caesb)
Academia		
Universidades no percurso	Tribunal de Contas DF (TCDF)	Concessionária de energia (Ceb)
CREA	DETRAN / DF	Sindicato taxistas
	Órgão Gestor de Transporte (DFTRANS)	Sindicato dos trabalhadores na construção civil
CRECI	Instituto de Meio Ambiente (IBRAM)	Sindicato dos trabalhadores no transporte
Ministério Público DF (MPDFT)		
Empresa Pública de Obras (Novacap)	Metrô DF	Sindicato dos comerciantes
		Associação Comercial Taguatinga (ACIT)
Administração de Ceilândia	Mídia	Associação Comercial Ceilândia (ACIC)
Administração de Taguatinga	Políticos (base na área)	
Agência de Fiscalização (AGEFIS)	Associação de moradores	Rotary Taguatinga
Câmara Distrital (CLDF)	Associação de usuários	Rotary Ceilândia
Empresa Pública de Planejamento (Codeplan)		
	Secretaria de Planejamento	Lions Taguatinga
Corregedoria do DF	Estudantes (Umesb)	Lions Ceilândia
DER/DF	Estudantes universidades na área	Maçonaria Taguatinga
		Maçonaria Ceilândia
Procuradoria do DF	Comerciantes da área	
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Construção civil (Sinduscon)	Shopping na área
Secretaria de Fazenda	Empresários de transporte	Agentes imobiliários
Secretaria de Obras		

5.2. Determinação do nível de influência dos atores

De posse da lista, foi elaborada uma matriz contendo os mesmos atores, tanto nas linhas como nas colunas, exemplificado na figura 1, posteriormente, foi solicitado a um especialista em transportes públicos do Distrito Federal o preenchimento da matriz obedecendo a uma escala de influência dos atores sobre os outros que variava de 0 (zero) a 5 (cinco).

	Ator "A"	Ator "B"	Ator "C"	Ator "D"	Ator "E"
Ator "A"	0	5	3	2	1
Ator "B"	1	0	2	3	4
Ator "C"	2	2	0	2	1
Ator "D"	3	3	2	0	2
Ator "E"	2	1	3	4	0

Figura 1: Exemplo da matriz de influência

A leitura para o preenchimento é feita da linha para a coluna, no exemplo da figura 2, o preenchimento do valor na primeira linha / segunda coluna, que é de valor 5, responde à seguinte pergunta: Que nível de influência o Ator “A” tem sobre o ato do Ator “B” que pode influenciar a decisão de implantação do projeto de transporte em análise? Os valores a serem preenchidos obedecem às seguintes correspondências:

- a) O valor 0 (zero) será atribuído quando os atores, coluna e linha, forem o mesmos.
- b) O valor 1 (um) será atribuído quando a influência do ator é desprezível (imperceptível)
- c) O valor 2 (dois) será atribuído quando o ator possuir informações que contribua para a ação do outro ator
- d) O valor 3 (três) será atribuído quando o ator possuir poder de petição e barganha que altere a ação do outro ator
- e) O valor 4 (quatro) será atribuído quando o ator possuir poder de modificar a ação do outro ator, porém poderá existir a possibilidade recursal de tornar a ação válida novamente
- f) O valor 5 (cinco) será atribuído quando o ator possuir poder de anular ação do outro ator, sem a possibilidade recursal

5.3. Análise da influencia dos atores

Com a matriz preenchida, utilizando a ferramenta de gráficos do Excell 2007, gerou-se um gráfico do modelo “radar” que possibilita a visualização dos níveis de influência dos atores, uns sobre os outros, e com isso servem de referência para início do processo de ações que visam minimizar os danos que cada ator pode gerar sobre a implantação do projeto.

A matriz de correspondência de influência foi montada e resultou em um gráfico “radar” apresentado na figura 2. O gráfico demonstra o nível de influência que cada ator possui sobre o Governador do Distrito Federal quanto de sua decisão sobre o projeto de transporte estudado. Dentro dos parâmetros proposto para o nível de influência, há de se considerar com potencial de influenciar “negativamente” na implantação do projeto, os atores que tiveram indicação para o nível de influência a partir do valor 3 (três).

Os atores que possuem maior nível de influência são a mídia e a Câmara Distrital (CLDF), com valor 4 (quatro), não houve o valor máximo de 5 (cinco) atribuído a qualquer ator, o que representa a inexistência de atores com poder de alterar definitivamente a decisão do Governador em relação ao projeto. Com valor 3 (três) no nível de influência, nove atores foram relacionados, três atores públicos, o Tribunal de Contas do DF, os políticos com base eleitoral na área do projeto, o Ministério Público do DF e seis atores não governamentais que representam o setor produtivo da região. O restante, ou demonstraram ser inexpressivos quanto à influência, ou apenas possuem informações que contribuem para formar a decisão.

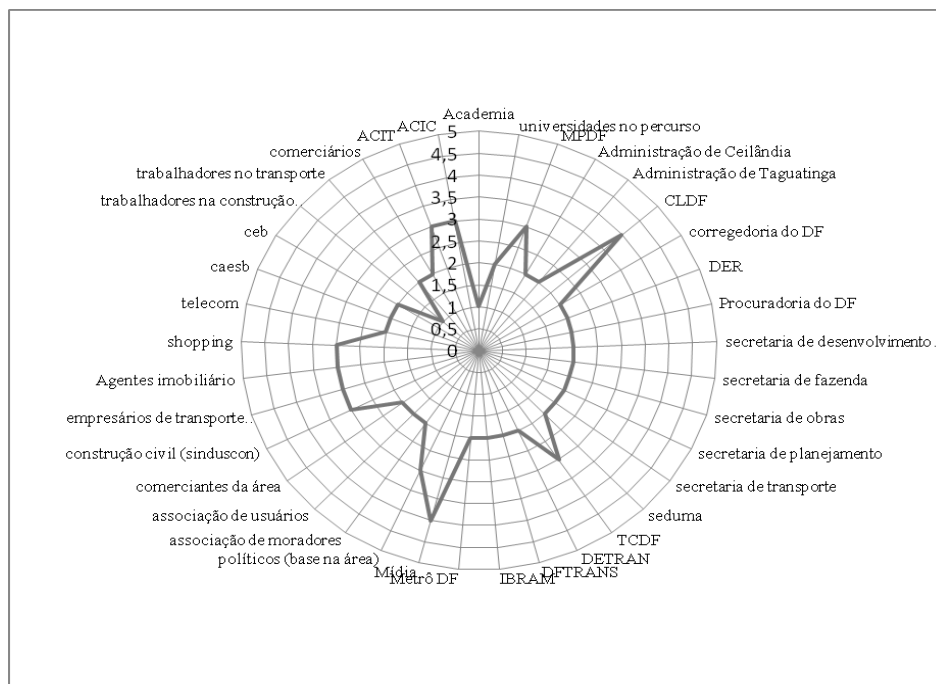


Figura 2: Gráfico do nível de influência dos *stakeholders* na ação de decisão do Governador do DF no projeto estudado

Assim, esses onze atores deverão ser alvos de ações que transformem seus níveis de influência em no mínimo 2 (dois). Uma primeira sugestão de ação, única a ser apresentada neste trabalho pela falta de espaço para dissertar sobre as outras, será avaliar o nível de influência de atores subordinados ao Governador do DF sobre esses atores.

Por exemplo, o ator “Sindicato da Construção Civil (Sinduscon)”, que foi pontuado com nível de influência 3 (três), representa ser possuidor de poder de petição e barganha que altere a ação do ator Governador do Distrito Federal. Neste caso específico, é um ator que agrega empresários da construção civil (empreiteiros) com grande poder econômico e notadamente um potencial financiador de campanhas eleitorais, esse atributo é um dos componentes de sua fonte de poder de influência.

Da matriz de influência, produz o gráfico radar de atores subordinados ao Governador do DF em relação ao Sinduscon (figura 3), onde se verifica que diversos atores hierarquicamente subordinados ao Governador do DF, possuem nível de influência considerável, pelos parâmetros propostos, sobre o *stakeholders* Sinduscon.

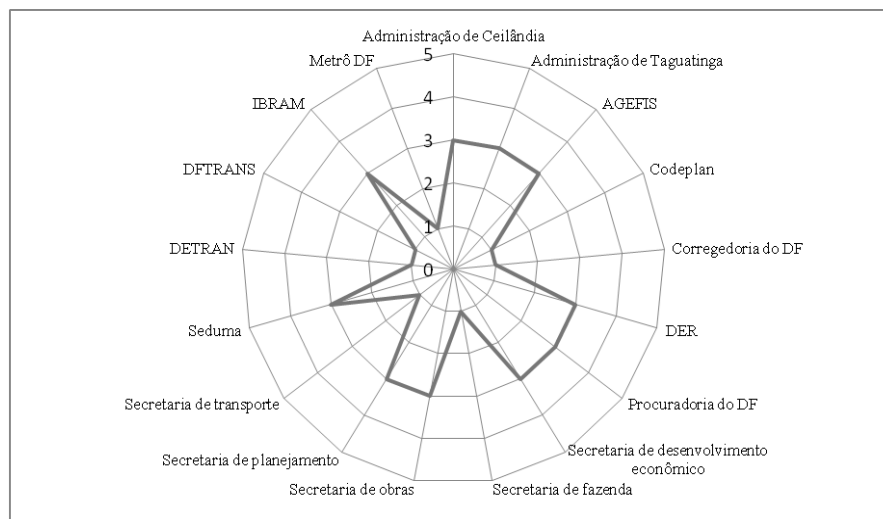


Figura 3: Gráfico do nível de influência dos *stakeholders* subordinados ao Governador do DF em relação ao ator Sinduscon no processo de decisão no projeto estudado

Elegendo o ator Secretaria de Obras para o exemplo, por ser esse um grande contratante dos empresários vinculados ao sindicato patronal, pode-se ter de forma indireta o Governador do DF negociando e barganhando através da Secretaria de Obras com o Sinduscon. Assim as possíveis novas ações do sindicato patronal estariam em consonância com os seus objetivos em relação à política proposta. Isso sendo repetido com várias outras combinações da matriz, se pode identificar “quem tem influência sobre quem”, identificando onde há espaço para fazer prevalecer os seus objetivos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho foi desenvolver um método que possibilite ao agente público responsável pela formulação de uma política pública, conhecer os atores envolvidos ou prováveis intervenientes do processo e seus potenciais de influência na de tomada decisão, para que se possa executar uma gestão do processo que favoreça a implantação dessa política. O método demonstrou ser de fácil entendimento e aplicação até o nível simulado neste trabalho.

Nesta aplicação apresentada, que é o primeiro estágio das ações possíveis de serem aplicadas, como relatada anteriormente, verificou-se que o fato de vários atores possuírem potencialidades para dificultar o sucesso de uma política de transporte, mesmo que não signifique que essa seja sua real intenção, pode ser reduzida a patamares confiáveis com ação de outros *stakeholders*, como visto no exemplo da relação entre o Sinduscon e a Secretaria de Obras do DF. Esse fato é de fundamental importância para o responsável pela gestão da política pública, pois possibilita a delegação a um agente, sob sua tutela, a tarefa de mitigar possíveis riscos oriundos do ator Sinduscon. O complemento do método estará em definir ações que o exemplo apresentado não contempla, isto é, atores que não estão submetidos à influência de *stakeholders* tutelados pelo decisor. Essas ações serão objeto de estudos posteriores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackoff, R. L. (1974). *Redesigning the future*. New York: Wiley.
- Barrett, S. (2004) *Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies*. Public Administration 82 (2)

- Brugha, R. e Varvasovszky, Z. (2000). *Stakeholders Analysis: a review*, *Health Policy and Planning*. V. 15, nº 3, p. 239-246.
- Bryson, J.M. (2003). *What to do when stakeholders matter: A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques*. In: The National Public Management Research Conference. Washington (DC): Georgetown University Public Policy Institute.
- Elias, A. A. e Cavana, R. Y. (2000) *Stakeholder Analysis for Systems Thinking and Modelling*. Disponível em: <http://portals.wi.wur.nl/files/docs/ppme/BobCavana.pdf>. Acesso em: 14 de out. de 2009.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management – A Stakeholder Approach*. Pitman, Boston.
- Hill, M. (2006) *Implementação: Uma Visão Geral*. . In: Saravia, E e Ferrarezi, E. Políticas Públicas; Coletânea. Brasília: ENAP; volume 2.
- Hill, C. W. L., & Jones, T. M. (1992). *Stakeholder-Agency Theory*. *Journal of Management Studies*, 29 (2), 131-154.
- Karlsen, J. T. (2002). *Project Stakeholder Management*, *Engineering Management Journal* v. 14 n. 4, p. 19 – 24.
- Kingdon, J. (2006) *Juntando as Coisas*. . In: Saravia, E e Ferrarezi, E. Políticas Públicas; Coletânea. Brasília: ENAP; volume 1
- Lotta, G. S. (2010) *Implementação de Políticas Públicas: O Impacto dos Fatores Relacionais e Organizacionais sobre a Atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo
- Olander, S. e Landin, (2005). *A Evaluation of Stakeholder Influence in the Implementation of Construction Projects*. *International Journal of Project Management* , v. 23 p. 321–328.
- Mayers, J. (2005). *Stakeholder Power Analysis*, disponível em: http://www.policypowertools.org/Tools/Understanding/docs/stakeholder_power_tool_english.pdf acesso em: 16 de fev. de 2010
- Morais, A. C.; Aragão, J. J. G.; Santos, F. R. e Pavarino filho, R. V. (2007). *Relacionamento com Stakeholders como Elemento para o Planejamento Estratégico de um Órgão Gestor de Transportes Urbano: Um Estudo de Caso no Distrito Federal*. In: XXI Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes, 2007, Rio de Janeiro.
- Pouloudi, A. (1999) *Aspects of the Stakeholder Concept and their Implications for Information Systems Development*. HICSS '99 Proceedings of the Thirty-second Annual Hawaii International Conference on System Sciences-Volume 7
- Rua, M. G. (1997) *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*, disponível: <http://estadoedemocracia.blogspot.com/2007/08/analise-de-politicas-publicas-conceitos.html>. Acesso em: 16 de out. de 2007
- Saraiva, E. (2006) *Introdução à Teoria da Política Pública*. In: Saravia, E e Ferrarezi, E. Políticas Públicas; Coletânea. Brasília: ENAP; volume 1
- Schneider, V. (2005) *Redes de políticas públicas e a Condução de Sociedades Complexas*. Porto Alegre, Civitas – Revista de Ciências Sociais, v 5 nº 1, 29-58.
- Silva, P. L. B e Melo, M. A. B. (2000) *O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos*. Núcleo de Políticas Públicas da UNICAMP, Caderno nº 48. Campinas.
- Subaris, J. (2006) *Definición del Problema. Relevancia Pública y Formación de la Agenda de Actuación de los Poderes Públicos*. In: Saravia, E e Ferrarezi, E. Políticas Públicas; Coletânea. Brasília: ENAP; volume 1
- Tsai, P. C. F., Yeh, R.C., Wu, S.L. e Huang, I.C. (2005). *An empirical test of stakeholder influence strategies model: Evidence from business downsizing in Taiwan*, *International Journal of Human Resource Management*, 16(10): 1862-1885.

Artur Carlos de Moraes – artur.morais@ig.com.br
 Joaquim José Guilherme de Aragão – aragao@unb.br
 Yaeko Yamashita – yaeko@unb.br