

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE TECNOLOGIA  
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**PROJETOS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES:  
INSERÇÃO EFETIVA NA AGENDA GOVERNAMENTAL**

**ARTUR CARLOS DE MORAIS**

**ORIENTADOR: JOAQUIM JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO, Dr.**

**TESE DE DOUTORADO EM TRANSPORTES**

**PUBLICAÇÃO: T.TD-005A/2012**

**BRASÍLIA/DF: OUTUBRO/2012**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE TECNOLOGIA**  
**DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**PROJETOS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES:**  
**INSERÇÃO EFETIVA NA AGENDA GOVERNAMENTAL**

**ARTUR CARLOS DE MORAIS**

TESE DE DOUTORADO SUBMETIDA AO DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL DA FACULDADE DE TECNOLOGIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR.

APROVADA POR:

---

JOAQUIM JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO, Dr. (UnB)  
(ORIENTADOR)

---

YAEKO YAMASHITA, PhD (UnB)  
(EXAMINADOR INTERNO)

---

JOSÉ MATSUO SHIMIOSI, Dr. (UnB)  
(EXAMINADOR INTERNO)

---

ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE, Dr. (IPEA)  
(EXAMINADOR EXTERNO)

---

ANÍSIO BRASILEIRO DE FREITAS DOURADO, Dr. (UFPE)  
(EXAMINADOR EXTERNO)

---

MARCOS THADEU QUEIROZ MAGALHÃES, Dr. (FAU/UnB)  
(EXAMINADOR SUPLENTE)

Data: Brasília/DF, 23 de outubro de 2012

## FICHA CATALOGRÁFICA

MORAIS, ARTUR CARLOS DE

Projetos de Infraestrutura de Transportes: Inserção Efetiva na Agenda Governamental, 2012.

xv, 109p. 210 x 297 mm (ENC/FT/UnB, Doutor, Transportes, 2012).

Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia.

Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

1. Infraestrutura de transportes

2. Stakeholders

3. Política pública de transportes

4. Advocacy

I. ENC/FT/UnB

II. Título (série)

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Morais, A. C. de (2012). Projetos de Infraestrutura de Transportes: Inserção Efetiva na Agenda Governamental. T.TD-005A/2012, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, DF, 111p.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Artur Carlos de Moraes

TÍTULO DA TESE DE DOUTORADO: Projetos de Infraestrutura de Transportes: Inserção Efetiva na Agenda Governamental.

GRAU/ANO: Doutor/2012

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese de doutorado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Artur Carlos de Moraes  
QSD 31 casa 08 - Taguatinga  
Brasília, DF – Brasil – CEP: 72020-310

## **DEDICATÓRIA**

**Este trabalho não teria chance de ser concluído sem a retaguarda familiar.**

**Obrigado Adriana, Olga, Hugo e Sofia.**

## **AGRADECIMENTOS**

A DEUS.

À minha família

À Universidade de Brasília.

Ao Professor Joaquim Aragão, meu orientador mais uma vez, principalmente por acreditar na minha capacidade e no meu projeto.

À Professora Yaeko, pelo fato de sempre ensinar um caminho quando achamos que ele não existe.

Aos professores do PPGT, pela dedicação na formação dos seus alunos.

Aos membros das bancas examinadoras, pelas valiosas contribuições para o sucesso deste trabalho.

Aos colegas de PPGT, mestrado e doutorado, pelas boas discussões que contribuíram na minha compreensão do nosso objeto de estudo, o transporte.

Ao amigo Flavio Augusto, pelos incentivos, pelos debates e principalmente pela amizade.

# PROJETOS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES: INSERÇÃO EFETIVA NA AGENDA GOVERNAMENTAL

## RESUMO

As políticas públicas de transportes surgem por serem de extrema importância em praticamente todos os aspectos da vida de uma comunidade e um grande componente da economia. Porém, a sua viabilidade não está condicionada apenas a aspectos técnicos afetos aos problemas de engenharia ou de viabilidade econômica, pois existem outros componentes que contribuem para a decisão do agente público em agir ou não agir. O fracasso na implantação de projetos de transportes viáveis, técnica e economicamente, comumente pode ser creditado ao desconhecimento desses componentes externos ao ambiente da engenharia. Um deles ocorre na arena de disputas e negociações entre atores. Assim, este trabalho se propõe a contribuir para dotar a área de engenharia de arcabouço teórico/metodológico para a viabilização política de projetos de transportes em complemento à fundamentação técnica e econômica. O método proposto que possibilita direcionar a ação de atores no intuito de influenciar na ação do decisor em agir, possui base teórica no modelo do Ciclo de Política Pública, onde são definidos os momentos de tomada da decisão; na Análise dos *Stakeholders*, que possibilita identificar quais atores devem ser considerados no processo e, por fim, a *Advocacy*, ações e recursos que possibilitam o convencimento do tomador de decisão. O produto, resultado da aplicação do método proposto, foi comparado com um projeto de transporte já implantado e demonstrou possuir, nesse estudo de caso, boa previsibilidade para ser utilizado. Ele previu 100% das dificuldades encontradas, 100% das ações a serem desenvolvidas para vencer tais dificuldades e 80% dos recursos empregados nessas ações.

# **PROJECTS TRANSPORT INFRASTRUCTURE: THE INSERT EFFECTIVE IN THE GOVERNMENT'S AGENDA**

## **ABSTRACT**

The public transport policies appear to be extremely important in almost all aspects of a community life and a large component of the economy. However, its viability is not conditioned only in technical aspects of engineering problems or economic viability, as there are other components that contribute to the decision of the public official to act or not. The failure to implement viable transportation projects, technically and economically, commonly can be credited to the ignorance of these external components to engineering environment. One of them occurs in the arena of disputes and negotiations among actors. Thus, this paper aims to help engineering equip of theoretical/methodological framework for enabling transport projects policy, in addition to technical and economic grounding. The proposed method that enables to direct action of actors in order to influence the action of the decision maker to act, has a theoretical basis in the Public Policy Cycle, where define moments of making decision; on Stakeholder Analysis, where enables identify which actors should be considered in the process and, finally, the Advocacy, actions and resources that sould convince the decision maker. The product, result of the proposed method, was compared with a implemented transportation project and has demonstrated in this case study good predictability for use. It predicted 100% of difficulty found, 100% of the actions to be developed to overcome these difficulties and 80% of the resources used in these actions.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
1.1	PROBLEMA .....	2
1.2	JUSTIFICATIVA .....	3
1.3	HIPÓTESE .....	4
1.4	OBJETIVOS.....	4
1.5	ESTRUTURA DA TESE.....	5
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTES</b> .....	<b>8</b>
2.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	8
2.2	CONCEITO.....	9
2.3	TEORIA DO CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA .....	10
2.3.1	Formação da Agenda .....	11
2.3.2	Elaboração de Alternativas .....	14
2.3.3	Implantação .....	15
2.3.4	Avaliação .....	16
2.4	Considerações Finais .....	17
<b>3</b>	<b>ATORES NA PRODUÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	<b>18</b>
3.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	18
3.2	IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES: A TEORIA DOS STAKEHOLDERS..	19
3.3	CLASSIFICAÇÃO DOS ATORES.....	21
3.3.1	Atores na elaboração da agenda .....	22
3.3.2	Atores na Elaboração e Escolha da Alternativa.....	23
3.3.3	Atores na Implantação .....	23
3.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	24
<b>4</b>	<b>ADVOCACY</b> .....	<b>25</b>
4.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	25
4.2	DEFINIÇÃO DE ADVOCACY.....	25
4.3	PREPARAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO DE ADVOCACY .....	29
4.3.1	Conceito e tipos de barreiras a serem vencidas pela <i>advocacy</i> .....	30
4.3.2	Práticas e Processos da <i>Advocacy</i> .....	31
4.4	AVALIAÇÃO DO RESULTADO DA ADVOCACY .....	35
4.4.1	Desafios da Avaliação da <i>Advocacy</i> .....	36
4.4.2	Métodos de se Avaliar a Ação da <i>Advocacy</i> .....	39
4.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	44

<b>5</b>	<b>METODOLOGIA PARA PLANEJAMENTO DE UM PLANO DE AÇÃO DE ADVOCACY EM PROJETOS DE TRANSPORTES</b> .....	<b>46</b>
5.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	46
5.2	ESTRUTURA DA METODOLOGIA .....	46
5.3	DEFINIÇÃO DO OBJETO DA ADVOCACY .....	48
5.4	IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES INTERESSADOS NO OBJETO.....	48
5.4.1	Quem são? .....	48
5.4.2	Papeis dos Atores .....	49
5.4.3	Objetivos dos Atores .....	49
5.4.4	Poder de Influência dos Atores.....	50
5.4.5	Atores para Coalizão .....	52
5.5	HIERARQUIA DOS ELEMENTOS CONSTITUINTES DO PROBLEMA DA ADVOCACY .....	53
5.6	IDENTIFICAR RISCOS.....	55
5.7	MEDIDAS PARA MITIGAR RISCOS .....	55
5.8	AVALIAR MEDIDAS DE MITIGAÇÃO .....	55
5.9	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	56
<b>6</b>	<b>ESTUDOS PARA HIERARQUIA DOS ELEMENTOS CONTITUINTE DE UM PLANO DE AÇÃO DE ADVOCACY PARA UM PROJETO DE TRANSPORTETS</b> .....	<b>57</b>
6.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	57
6.2	OS ELEMENTOS.....	57
6.2.1	Dificuldades a serem vencidas .....	58
6.2.2	Ações .....	58
6.2.3	Recursos de apoio às ações.....	59
6.3	OCORRÊNCIAS E RESULTADOS DOS ELEMENTOS .....	59
6.3.1	Escolha dos Projetos Transportes para a Coleta dos Elementos .....	59
6.3.2	Formulação e Aplicação dos Questionários .....	60
6.3.3	Interpretando a Resposta “Outros” nos Questionários .....	66
6.4	HIERARQUIA DOS ELEMENTOS CONSTITUINTES DA ADVOCACY	68
6.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	70
<b>7</b>	<b>ESTUDO DE CASO</b> .....	<b>72</b>
7.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	72
7.2	DEFINIÇÃO DO OBJETO DA ADVOCACY .....	72
7.3	HIERARQUIA DOS ELEMENTOS DA ADVOCACY .....	73
7.3.1	Fase da Agenda.....	74

7.3.2	Fase da Elaboração de Alternativa .....	77
7.3.3	Fase da Implantação .....	79
<b>7.4</b>	<b>IDENTIFICAÇÃO DE ATORES INTERESSADOS NO OBJETO .....</b>	<b>81</b>
7.4.1	Identificar os atores (stakeholders).....	81
7.4.2	Seus Poderes (Influência dos Stakeholders).....	83
7.4.3	Seus Objetivos (Posicionamento quanto ao Projeto).....	83
<b>7.5</b>	<b>COALIZÃO DE ATORES.....</b>	<b>84</b>
<b>7.6</b>	<b>IDENTIFICAR RISCOS.....</b>	<b>86</b>
<b>7.7</b>	<b>ESCOLHER MEDIDAS PARA MITIGAR OS RISCOS.....</b>	<b>87</b>
<b>7.8</b>	<b>AVALIAR MEDIDAS DE MITIGAÇÃO .....</b>	<b>87</b>
<b>7.9</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>87</b>
<b>8</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>89</b>
8.1	CONCLUSÃO.....	89
8.2	LIMITAÇÕES DO TRABALHO.....	91
8.3	RECOMENDAÇÕES .....	92
	<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA .....</b>	<b>93</b>
	<b>APÊNDICE I (PLANILHAS PARA FREQUÊNCIA DOS ELEMENTOS DA AVOCACY) .....</b>	<b>99</b>
	<b>APÊNDICE II (QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS GESTORES DOS PROJETOS).....</b>	<b>102</b>
	<b>APÊNDICE III (TABELAS DE OCORRÊNCIA DE RESULTADOS POSITIVOS DAS AÇÕES PARA SUPERAR AS BARREIRAS).....</b>	<b>106</b>
	<b>APÊNDICE IV (MATRIZ DE INFLUÊNCIA DOS ATORES).....</b>	<b>109</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 6.1: Quantidade de barreiras identificadas.....	62
Tabela 6.2: Ocorrência das barreiras por fase pesquisada.....	62
Tabela 6.3: Quantitativo das ações realizadas .....	63
Tabela 6.4: Quantitativo das ações realizadas e resultados positivos.....	64
Tabela 6.5: Quantitativo das ações executadas e das ações com resultado positivo por fase da política pública.....	64
Tabela 6.6: Quantitativos dos Recursos Utilizados e Resultados Positivos .....	66
Tabela 7.1: Variáveis previstas na proposta X variáveis encontradas no estudo de caso na fase da agenda.....	76
Tabela 7.2: Variáveis previstas na proposta X variáveis encontradas no estudo de caso na fase da elaboração de alternativas .....	79
Tabela 7.3: Variáveis previstas na proposta X, variáveis encontradas no estudo de caso na fase da implantação .....	81
Tabela 7.4: Influência dos Atores em Relação à Decisão do Governador .....	84

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1: Metodologia de trabalho .....	6
Figura 5.1 - Estrutura Metodológica de Elaboração de Plano de Ação de <i>Advocacy</i> .....	47
Figura 5.2: Exemplo da matriz de influência .....	51
Figura 5.3: Gráfico de influência dos atores intervenientes sobre o decisor .....	52
Figura 6.1: Atividades para identificação dos elementos da <i>advocacy</i> .....	57
Figura 6.2: Quantitativo de ações por fase estudada .....	63
Figura 6.3: Recursos de Apoio às Ações .....	65
Figura 7.1: Localização da faixa exclusiva .....	73
Figura 7.2: Representação Gráfica da Influência dos Atores em Relação à decisão do Governador .....	85

## LISTA DE QUADROS

Quadro 3.1: Papéis dos atores envolvidos na introdução de um problema na agenda .....	21
Quadro 4.1: Descrição das barreiras identificadas na literatura .....	31
Quadro 4.2: Diferenças entre campanha e <i>lobby</i> .....	32
Quadro 4.3: Ações .....	34
Quadro 4.4: Instrumentos de Apoio .....	35
Quadro 4.5: Dimensões de avaliação de <i>Policymaker</i> .....	42
Quadro 5.1: Classificação dos atores (posição X influência) .....	52
Quadro 5.2: Modelo de lista .....	54
Quadro 5.3: Modelo de planilha a ser preenchida para de hierarquia de elementos .....	55
Quadro 6.1: Descrição dos Objetivos dos Projetos Escolhidos .....	60
Quadro 6.2: <i>Status</i> dos Projetos no Momento da Resposta .....	61
Quadro 6.3: Descrição das demais barreiras indicadas pelos respondentes .....	66
Quadro 6.4: Categoria de Recursos de Apoio às Ações .....	68
Quadro 6.5: Prioridades de ações e recursos para vencer as barreiras na fase de inclusão na agenda pública .....	68
Quadro 6.6: Prioridades de ações e recursos para vencer as barreiras na fase de elaboração de alternativas .....	69
Quadro 6.7: Prioridades de ações e recursos para vencer as barreiras na fase de implantação .....	70
Quadro 7.1: Comparativos das Barreiras na Fase da Agenda .....	74
Quadro 7.2: Comparativo das Ações para vencer a Barreira “Resistência de Atores” na Fase da Agenda .....	75
Quadro 7.3: Comparativo das Ações para vencer a Barreira “Necessidade de outras políticas” na Fase da Agenda .....	75
Quadro 7.4: Comparativo dos recursos utilizados em apoio às Ações para vencer as barreiras na fase da agenda .....	76
Quadro 7.5: Comparativos das barreiras na fase da elaboração de alternativas .....	77

Quadro 7.6: Comparativo das ações para vencer a barreira “Resistência de Atores” na fase da elaboração de alternativas.....	78
Quadro 7.7: Comparativo dos recursos utilizados em apoio às ações para vencer as barreiras na fase da elaboração de alternativas.....	78
Quadro 7.8: Comparativos das barreiras na fase da implantação do projeto .....	79
Quadro 7.9: Comparativo das ações para vencer a barreira “Dificuldades Financeiras” na fase da implantação do projeto .....	80
Quadro 7.10: Comparativo das ações para vencer a barreira “Necessidade de Outras Políticas” na fase da implantação do projeto.....	80
Quadro 7.11: Comparativo dos recursos utilizados em apoio às ações para vencer as barreiras na fase da implantação do projeto .....	81
Quadro 7.12: Stakeholders do Projeto Estudado .....	82
Quadro 7.13: Posicionamento dos Atores quanto ao Projeto .....	83
Quadro 7.14: Grupos de Atores.....	84

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia

CPRv – Companhia de Polícia Rodoviária

CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

DER – Departamento de Estradas de Rodagem

DETRAN – Departamento de trânsito

DF – Distrito Federal

DFTRANS/DF – Transporte Urbano do Distrito Federal

EPNB – Estrada Parque Núcleo Bandeirante

GDF – Governo do Distrito Federal

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

SETRANSP – Sindicato das Empresas do Transporte Público Coletivo

TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal

# 1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas desempenham um papel importante na determinação da justiça social, nas liberdades políticas e civis, nos interesses a longo prazo do meio ambiente e no bem estar das pessoas em geral. No entanto, na prática concreta, a política pública é formulada por interferência de atores integrantes grupos sociais, tornando o acesso aos tomadores de decisão restrito a poucos que se servem da situação para impor suas vontades.

A participação popular no processo decisório, quando ocorre, pode ser diferenciada em três tipos (Pateman, 1992): pseudo-participação, participação parcial e participação plena. A primeira foi classificada pela autora como situações em que a população participa das discussões, porém seus pontos de vistas, suas argumentações não são consideradas no processo de decisão. A decisão reflete apenas as vontades de uma elite. Por elite entende os atores que têm acesso ao controle de valores, ou seja, pessoas que ocupam as mais altas posições numa determinada sociedade, seja no poder político, financeiro, militar etc. (Lasswell, 1984). Todo esse processo tem por objetivo gerar uma falsa sensação de poder de influência popular nas decisões.

O segundo tipo é a da participação parcial, onde os objetivos e pontos de vista dos indivíduos são considerados no momento da tomada de decisão, porém o ato de decidir está afeto a outra pessoa. O exemplo disso são as democracias, onde o controle do eleitor sobre o trabalho parlamentar é efetivo, um voto contrário aos anseios de seu eleitorado pode representar a perda de capital eleitoral. O terceiro é a participação plena, na qual todo indivíduo tem a possibilidade e igual poder para influenciar nas decisões, o exemplo está em processos plebiscitários.

Assim, mesmo não possuindo a formalidade legal da decisão, a segunda forma de participação descrita exprime uma possibilidade de influência do indivíduo no processo decisório e é nessa possibilidade de influenciar na elaboração de políticas que está a primeira motivação do presente estudo.

A influência sobre a decisão relativa a uma política pública pode ocorrer de duas maneiras: com utilização de recursos próprios, ou de outros atores. Esses recursos podem configurar poder financeiro, político, social, de informação, de conhecimento, por exemplo. Quando os atores beneficiários de uma política possuem recursos suficientes para interagir

diretamente com o decisor e pressionar pela sua demanda, eles próprios criam ambiente de negociação.

A necessidade de se valer de recursos de outros atores para apresentar e reivindicar suas demandas, mesmo que o resultado seja um contato direto com o decisor, configura que atores diversos dos demandantes criem condições favoráveis para a interação. A segunda motivação deste trabalho reside na possibilidade da criação de condições favoráveis para interação com o decisor através de ações desenvolvidas, tendo como objetivo, a defesa da política pública demandada.

O tempo decorrido da constatação da necessidade até o efetivo resultado de uma política pública desenvolvida para supri-la pode não ser facilmente estipulado previamente. Concluir uma etapa do processo de uma política pública, também não garante o início de outra, assim os possíveis atores com intenção de se lançarem no embate, nas coalizões e com disponibilidade de empenho de recursos para as ações de influenciar em favor da política demandada, podem não possuir intenção de fazê-lo em empreitadas longas ou sem indicação de que as estratégias definidas são eficientes.

Portanto, a necessidade de conhecer os resultados parciais do processo de persuasão, tanto para indicar se as estratégias escolhidas estão obtendo resultados positivos, como para corrigi-las em caso contrário, é fator importante para assegurar que os atores com os recursos desejados sejam motivados a empenhá-los. Esta necessidade de conhecer os resultados parciais reside a terceira e última motivação do trabalho.

## **1.1 PROBLEMA**

Na conjunção das três motivações, as condições a serem criadas para a interação dos atores demandantes e decisores encampa as duas outras. A facilitação para interação pressupõe a existência de demandantes de políticas e existência da intencionalidade desses atores em participar do processo de formulação da política.

As demandas, a intencionalidade e a possibilidade de influência são constituintes do fato gerador da construção de condições favoráveis que, por sua vez estará concluída com o desfazimento de todos os nós que impedem os demandantes de atingir seus objetivos.

Políticas de transportes não são imunes às participações descritas por Pateman (1992), portanto as considerações feitas no texto se aplicam perfeitamente a elas. Uma investigação direcionada para a construção de condições favoráveis para atingir os objetivos dos beneficiários de uma política pública de transporte, deverá conter no seu bojo a possibilidade de influenciar o tomador de decisão. Assim a problemática deste trabalho está em:

Como construir politicamente a inclusão na agenda e a implementação de projetos de infraestrutura de transportes de interesse da sociedade?

## **1.2 JUSTIFICATIVA**

O processo de formulação de uma política pública de transporte deve considerar alguns aspectos que possibilitem seu sucesso. Entre eles podem-se destacar dois: a inclusão de todas as partes afetadas (operadores, usuários, políticos etc.) na sua formulação e aprovação da maioria (eleitores, especialistas etc.) para o seu processo de implantação (UE, 2003).

Em muitos casos, o processo de sua elaboração fica restrito a influência de atores com contato estreito à cúpula governante e recursos suficientes para serem considerados, o que resulta em políticas que correspondem apenas aos próprios objetivos. A falta de recursos de alguns atores os coloca em posição de desvantagem na produção de políticas públicas, o que gera um déficit democrático na resolução dos problemas da sociedade e que precisa ser corrigido.

Assim, a criação de condições facilitadoras da inserção dos atores no processo de formulação das políticas públicas, inclusive os que de alguma forma são marginalizados pelo decisor, torna-se relevante, para que estes tenham a possibilidade de apresentar e reivindicar suas demandas, possuam voz e terem satisfeitos seus objetivos, tanto quanto os atores que possuem recursos próprios para fazê-lo diretamente sem intermediários.

### 1.3 HIPÓTESE

A influência sobre o processo de decisão é uma temática complexa que envolve atores, recursos, estratégias, coalizões, barganhas e conflitos. As oportunidades de participar efetivamente não se apresentam em iguais condições para todos os atores afetados pela política. Também o entendimento dos benefícios da política pode ser conflituoso entre os afetados por ela, ou por falta de informação sobre eles ou por interferência em seus objetivos.

Assim tomando como base a necessidade de não se excluir do processo de decisão atores que não possuem recursos para interferir diretamente, impõe-se a necessidade da criação de mecanismos que possibilitem a sua participação, esses mecanismos podem ser resultado de atividades de *advocacy*, que parte integrante da hipótese considerada nesta pesquisa. *O estudo da advocacy propiciará a formulação de um método que indicará elementos facilitadores para que um projeto de infraestrutura de transporte de interesse da sociedade seja implantado.*

*Advocacy* são as ações desenvolvidas com o objetivo de defender uma política, seja agindo diretamente na persuasão do decisor ou no empoderamento dos atores sociais, para que esses possam em qualquer tempo reivindicar seus interesses sem o auxílio de intermediários.

### 1.4 OBJETIVOS

O objetivo principal do trabalho é: desenvolver um método para a elaboração de um plano de ação de *advocacy* para criar um ambiente propício para que um projeto de transportes seja implantado

Como objetivos secundários do trabalho:

- a) Desenvolvimento de um arcabouço teórico / metodológico para a viabilização de projetos de infraestrutura de transportes, de interesse da sociedade, por meio de ações da *advocacy*.
- b) Comprovação da fecundidade da teoria de *advocacy* para o estudo do ambiente dos projetos e seu desenvolvimento político.

- c) Identificação de ações de advocacy para criar um ambiente propício para que um projeto de infraestrutura de transporte de interesse da sociedade seja implantado.

## 1.5 ESTRUTURA DA TESE

A presente tese está dividida em 9 capítulos com o intuito de alcançar os objetivos propostos. Após essa introdução, três capítulos seguintes apresentam a base teórica que fundamentará este trabalho. Essa fundamentação teórica foi desenvolvida através de uma pesquisa indireta para responder a quatro perguntas:

- a) Como as decisões políticas são tomadas e em que momentos?

Tal pergunta será respondida tendo como base a ciência da Política Pública em seus estudos sobre o Processo de Decisão em Política Pública. Aqui se deterá à corrente que entende o processo de formulação de uma política pode ser dividido em fases, o ciclo da política pública.

- b) Quem está presente nos conflitos influenciando a decisão?

Para responder a esta pergunta a Teoria dos stakeholders foi a escolhida por serem esses atores em sua definição, indivíduos ou organizações que são influenciados ou influenciam a uma política ou projeto, portanto atores que possuem interesses na tomada de decisão.

- c) Qual método de convencimento utilizar e como verificar sua efetividade?

Em um ambiente em que os problemas são variados e os recursos insuficientes para resolver todos ao mesmo tempo, o decisor deverá elencar prioridades. O convencimento do agente público tomador de decisão para que a proposição de política defendida esteja entre as prioridades mais imediatas podem ocorrer por meio de campanhas públicas ou então em reuniões mais reservadas em que são expostos os benefícios dessa política. Para essas ações de persuasão a literatura pesquisada apresenta atividades denominadas de *Advocacy*, uma ação de grupos organizados em defesa de uma política.

Como método de trabalho, três são as fases existentes, i) elaboração do referencial teórico; ii) elaboração do método; iii) teste do método e estão indicadas na figura 1.1.

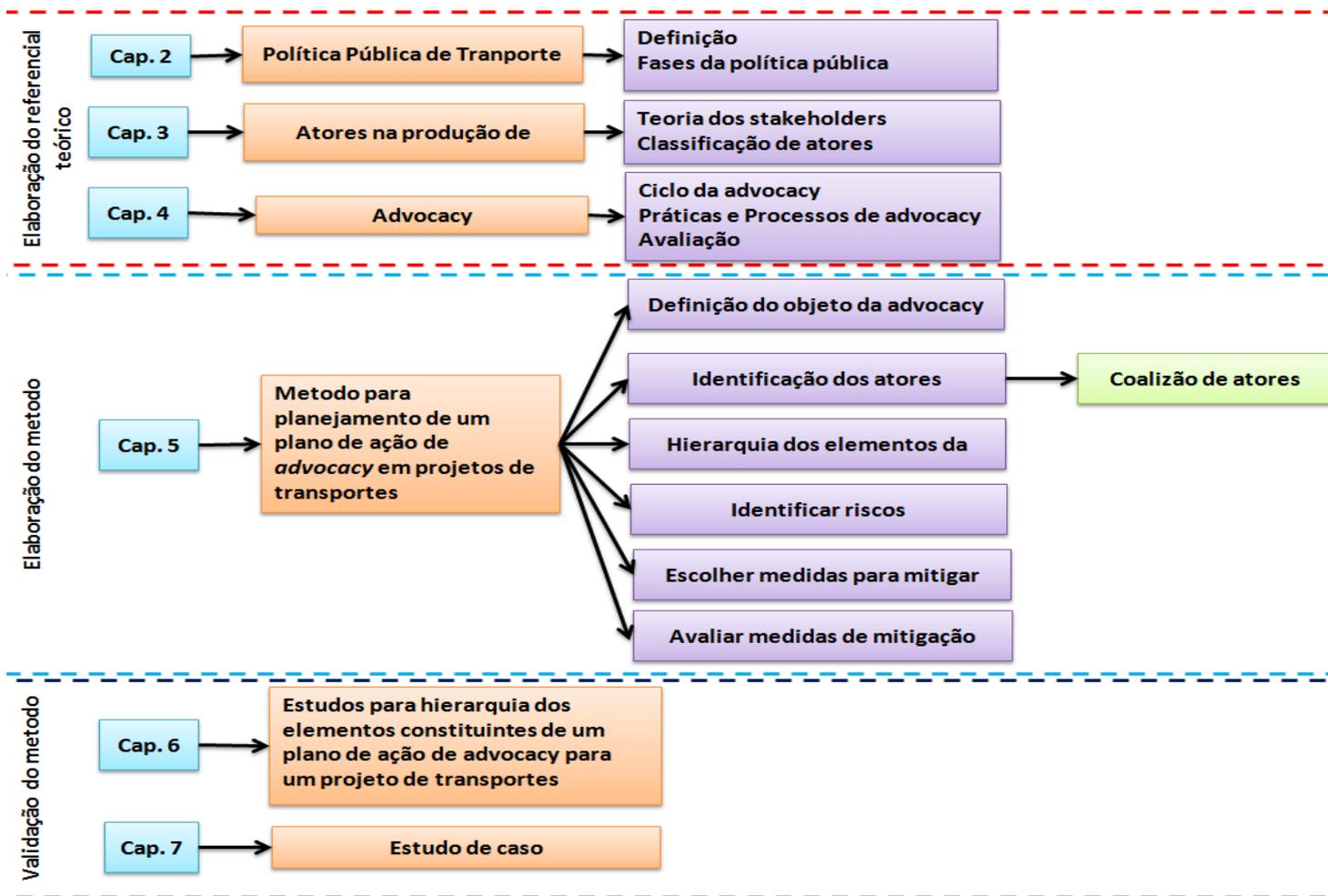


Figura 1.1: Metodologia de trabalho

O embasamento teórico é apresentado no capítulo 2, onde se discute a decisão em política pública. Já no capítulo 3 são mapeados e sistematizados categorias de atores na produção de políticas públicas mediante aplicação da análise de *stakeholders*. No capítulo 4 será abordada a *advocacy* e técnicas de avaliação do processo de *advocacy*.

Após esses três capítulos de embasamento teórico da tese é apresentado no capítulo 5 a Metodologia para planejamento de um plano de ação de *advocacy* em projetos de transportes. O capítulo 6 Estudos para hierarquia dos elementos constituintes de um plano de ação de *advocacy* para um projeto de transportes. No capítulo 7 é apresentado estudo de caso com a comparação dos resultados da aplicação do método proposto. Para finalizar, o capítulo 8 apresenta as conclusões do trabalho.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTES

### 2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O transporte é uma atividade importante exercida pelo homem desde os pequenos deslocamentos que propiciam uma integração com seu ambiente próximo até viagens intercontinentais que proporcionam relações espaciais entre localidades mais distantes para a integração comercial e social.

É um fenômeno presente no cotidiano do homem, a necessidade de sua realização está naturalmente interiorizada pela sociedade, tanto que a restrição à movimentação das pessoas ou carga pode ser considerada tanto como restrição a um direito natural das pessoas se locomoverem quanto como também impactar na economia e competitividade de uma cidade, região ou país.

No plano do senso comum não há espaço para questionar razões, origens, preceitos e conceitos dos seus deslocamentos, ele os realiza objetivando consecução de outra atividade, esta sim objeto de desejo e perseguida pelo cidadão. Deseja trabalho, desloca-se até ele, deseja educação desloca-se até a escola, deseja venda desloca sua mercadoria até o mercado consumidor e muitos outros desejos resultando em deslocamentos.

Porém, a ocorrência de contratempos nos deslocamentos que quebram uma sequência entendida como “natural” da vida se torna objeto de questionamentos. Neste momento o transporte se apresenta como tema debatido e elevado à condição de desejado. O resultado desse desejo pode ser uma política pública de transporte desenvolvida em projetos que possam vir a suprir as necessidades apresentadas.

A elaboração de uma política pública de transporte é, na verdade, um contínuo de momentos decisórios. É decidido se o problema de transporte é relevante, se requer intervenção estatal e escolhe-se a alternativa que solucionará o problema apresentado. A característica de poder ser dividida em etapas distintas possibilita a escolha da abordagem do ciclo de política pública para o estudo de políticas de transporte. Assim neste capítulo será, primeiramente, conceituada política pública de transportes e, em seguida, apresentada a abordagem que trata a elaboração de uma política pública separada em fases distintas, o ciclo de política pública.

## 2.2 CONCEITO

Sabe-se que não existe uma única, ou então, uma melhor definição sobre o que seja política pública (Souza, 2006). Rua (1997), com visão da Teoria Sistêmica, entende política pública como um produto de um sistema político, o *output* desse sistema e possui como característica central “*decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público*”, isto é, a presença do Estado. Esse é o entendimento do que é política pública que será considerado neste trabalho.

Portanto, havendo decisões e ações do Estado, induz ao fato das políticas públicas influenciarem a vida das pessoas (Peters, 1986), então se pode entender que uma política pública de transportes será o resultado das ações e decisões do poder público que tem influência sobre a vida dos cidadãos e estão relacionadas a resolver problemas de transportes.

Assim, os *outputs* dessas decisões são materializados em projetos desenvolvidos para cumprir uma exigência de demanda por mobilidade. Eles podem ser projetos que apresentarão resultados em nível social, da economia, ambientais, políticos etc. ou uma combinação desses. Assim percebe-se que uma política de transportes tem natureza multi-setorial e que seus impactos vão além dos transportes propriamente dito (Hatzopoulou e Miller, 2008).

O resultado em nível social, pelo fato dos projetos de transportes terem o poder de facilitar o acesso à saúde, eventos culturais e moldar as interações sociais, inibindo ou favorecendo a mobilidade das pessoas. Economia, por ser o transporte um fator econômico na produção de bens e serviços, facilita as economias de escala e também influencia no valor da terra. Ambiental, pois, pode influencia na qualidade do ar, nível de ruído e, por último, o político, devido ao fato do Governo desempenhar papel importante como fonte de investimento e regulador do transporte (Rodrigue *et al* 2009)

O papel do Governo como fonte de financiamento de projetos de transporte se materializa, principalmente, no fornecimento de infraestruturas que devem moldar e dar suporte aos deslocamentos resolvendo os problemas de mobilidade. Como afirma Rodrigue *et al* (2009), o desenvolvimento de um local reflete, dentre outras coisas, mas principalmente, as relações entre o acúmulo de infraestrutura de transportes e as atividades econômicas. Pode-

se, então, perceber a importância das decisões que o agente público tomará em relação a projetos de infraestrutura de transportes.

Tão importante quanto à decisão do agente público, para atores que desejam influenciar o processo, é saber quando essa decisão é tomada, esse questionamento pode ser respondido pela abordagem do Ciclo da Política Pública.

### **2.3 TEORIA DO CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA**

O modelo do ciclo de política pública entende como um encadeamento de fases, um ciclo deliberativo formado por estágios em um processo dinâmico (Souza, 2006). Alguns autores divergem quando apontam em seus estudos as fases que compõem o ciclo de política pública, mas quatro delas estão sempre presentes e serão consideradas no trabalho:

- i) Formação de agenda: compreende principalmente a identificação do problema e o reconhecimento da necessidade de resolvê-lo;
- ii) Elaboração de alternativas: seleção de propostas para a solução do problema e formalização em lei (quando necessário);
- iii) Implantação: criação de instrumentos para operacionalizar a política e sua execução
- iv) Avaliação: impacto da implantação da política e correções de rumos.

Não se deve supor que as fases de uma política pública ocorram de forma distinta no tempo, isto é, encadeadas como uma fila em todos os processos pois é necessário levar em consideração a afirmação de Kingdon (2006): “As pessoas não necessariamente resolvem problemas, geralmente elas criam soluções e procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções”. Em alguns casos há uma inversão de fases ou essas fases podem ocorrer de forma concomitante em um processo improvisado e desordenado (Saraiva, 2006).

O fato da abordagem do ciclo de política pública descrever o processo de forma sequencial e ordenada e de tal fato não representar a realidade da totalidade dos processos de produção de políticas públicas, não impede que sua utilização resulte em bons resultados

alcançados por pesquisadores no entendimento do processo decisório (Pinto, 2004). Analisam-se em seguida cada uma dessas etapas do ciclo.

### **2.3.1 Formação da Agenda**

A agenda é a lista de temas ou problemas que, em dado momento, são alvo de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo que estão extremamente associadas às autoridades (Kingdon, 1995). Desta definição destaca-se que a agenda é dinâmica, podendo mudar com o tempo. Tal mudança é causada pela interferência de atores individuais ou de grupos interessados em determinado tema.

A formação da agenda consiste no processo em que o gestor público reconhece a existência de um problema, uma demanda da sociedade. Um problema a ser solucionado através de uma intervenção estatal, elevado à condição de prioridade pelo gestor dentro do desenho de seu programa merecedor do *status* de problema público. Tais demandas oriundas da sociedade são entendidas como oportunidades de melhora, que, uma vez identificadas, podem colocar em marcha ações dos poderes públicos para supri-las (Subaris, 2006 e Kingdon, 1995).

As demandas podem ser reivindicações de bens e serviços como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene, controle de produtos alimentícios, previdência social, participação no sistema político, direitos de greve, controle da corrupção, preservação ambiental, informação política, estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados etc. (Rua, 1997). O seu reconhecimento é o passo inicial e crítico para a formação da agenda.

Mesmo tendo a prerrogativa de definir o que é um problema público, o decisor não pode ignorar problemas que criem estados extremos (crise), questões que chamem atenção da mídia, tópicos de importância global e temas que afetem o núcleo do poder sob pena de ser caracterizado como omissor ou até inviabilizar seu desenho de políticas públicas.

Portanto, como essa agenda é estabelecida? Pergunta que Kingdon (1995) responde considerando três correntes que fluem no processo: a corrente do problema, da solução política e do processo político. A junção dessas três correntes em determinado momento

contribui fortemente para as chances de um problema receber atenção e ser incorporado à agenda.

### 2.3.1.1 Problema

Kingdon (1995) afirma que nesta perspectiva existem três meios do decisor ter conhecimento dos problemas que merecerão sua atenção: (i) indicadores, (ii) eventos-focos e (iii) *feedback*.

Os indicadores utilizados para demonstrar a existência de problemas são normalmente resultados de pesquisas de opinião ou levantamentos de ocorrências que são danosas à sociedade. Esses indicadores são utilizados para avaliar a magnitude do problema e também para a comparação na verificação da efetividade das mudanças implantadas para a solução do problema, o que possibilita sua utilização na etapa de avaliação.

Isso significa dizer que, havendo variações nos indicadores ou se estes apresentarem grandes valores, estas suposições podem, ou melhor, devem chamar a atenção das autoridades. Em transportes, por exemplo, grande número de mortes no trânsito é um indicador que deve chamar atenção das autoridades e também de grupos organizados (por exemplo, mídia) para a existência de um problema. A redução do valor desse indicador sugere que as ações implantadas estão dando resultado positivo.

Outra perspectiva para que um problema seja elevado à categoria de problema público e chame mais a atenção do que os outros, é decorrente do evento-foco (Kingdon, 1995). Evento-foco é um acontecimento que pela sua própria existência chama a atenção das autoridades e dos grupos. Exemplos são desastres naturais (abalo sísmico, enchente etc.) ou uma crise econômica.

O autor ensina que esses eventos podem propiciar reconhecimento momentâneo do problema, principalmente quando da sua exposição pela mídia, fato que pode ser comprovado com as enchentes e deslizamentos de encostas decorrentes das chuvas de verão em algumas grandes cidades brasileiras. Esses são eventos que se repetem com o passar dos anos e essa repetição demonstra lentidão ou desinteresse na solução do problema.

A terceira perspectiva citada pelo autor para que as autoridades possam tomar conhecimento de um problema é através do *feedback* proporcionado por programas

existentes. Um exemplo é um programa de vacinação demonstrar que existe deficiência na logística de distribuição das vacinas.

### *2.3.1.2 Solução Política*

A segunda corrente citada por Kingdon (1995) - formulação das soluções (*policy*) - inclui uma ampla variedade de ideias geradas por especialistas em comunidades de políticas públicas, que incluem burocratas, acadêmicos e pesquisadores. Estes desenvolverão e apresentarão soluções que serão confrontadas com sua viabilidade técnica, financeira e política para merecer a escolha como solução do problema (Travis e Zahariadis, 2002; Gomide, 2008).

Esta confrontação das soluções apresentadas pode ocorrer em uma dinâmica de discussão através de audiências, documentos e conversas em ambientes temáticos como, por exemplo, no trabalho em tela, em setores da administração pública ou acadêmicas dedicadas ao transporte. As ideias poderão sofrer alterações ou até desaparecerem (Travis e Zahariadis, 2002) pois muitas delas não nasceram ao par com o problema.

Para Subaris (2006), todas as considerações para a definição dos problemas a serem resolvidos não são condição suficiente para que o gestor público tome uma decisão. Há o jogo político dos grupos de interesse a influenciar o tomador de decisão. Esse jogo também se reflete quando se explica a alta ou baixa importância de um tema na agenda política.

### *2.3.1.3 Processo Político*

Kingdon (1995) explica que, além do reconhecimento do problema e da solução de um ambiente político favorável, eventos políticos influenciam na formação da agenda de políticas públicas. Uma eleição, por exemplo, pode representar uma oportunidade de grupos políticos partidários, empresariais e sociais pressionarem as autoridades ou postulantes por 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.

A conjugação das três correntes determina o que Kingdon (1995) chamou de janelas de oportunidades - momentos em que um problema possui a possibilidade de entrar na agenda política. Essas janelas de oportunidades são abertas de forma previsível quando se está em

um processo eleitoral ou na discussão de uma nova legislação, mas podem também ser criadas de forma imprevisível quando se está diante de um evento-foco.

Mas a junção desses três fluxos não ocorre de forma espontânea e necessita de ator disposto a empenhar seus recursos para fazê-la. Esses atores, denominados de empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*), podem estar dentro da burocracia estatal ou na sociedade civil como representantes de ONGs, acadêmicos ou cidadãos comuns (Huitema e Meijerink, 2010).

### **2.3.2 Elaboração de Alternativas**

A segunda etapa do processo decisório é a delimitação do problema e o desenvolvimento e escolha das soluções deste problema. Esta fase é permeada pela disputa entre atores, quer no campo das ideias ou no comércio de tecnologia, no caso dos transportes. Esta fase, de acordo com Rua (1997):

“Um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se colocam claramente as preferências dos atores, manifestam-se os seus interesses e é então que os diversos atores entram em confronto. Cada um deles possui recursos de poder: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc. E cada um deles possui preferências. Uma preferência é a alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator.”

No debate teórico sobre como os governos vão tomar decisões sobre as alternativas a serem colocadas em prática, pode-se destacar o modelo incremental de Limbdon (1959), no qual o agente decisor estará de forma incontestemente ligado ao seu aprendizado e de outros formuladores de políticas. Como mencionando anteriormente, os problemas não surgem em um “big bang”, são processos contínuos e as decisões devem ser um processo contínuo, incrementais, uma variação sobre o passado.

Outro modelo para esta fase é o desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), o “Modelo Garbage Can”, neste modelo, soluções e problemas possuem o mesmo *status* e existem e transitam no processo decisório de forma independente. Porém, em algum momento no tempo se encontram, isto é, as soluções estão à procura de problemas (Sato e

Frantz, 2005). Fato corrente em projetos de mobilidade baseados em transporte coletivo, onde as alternativas para a solução do problema resumem-se em algumas tecnologias disponíveis no mercado e em experiências bem sucedidas em outras localidades.

Portanto, a elaboração e escolha de alternativas estarão direcionadas à utilização de uma tecnologia com envolvimento de dados técnicos de construção e operação, relatórios e pesquisas. Torna-se, portanto um processo distante da população e sem sua participação nas escolhas. A intervenção dos atores demandantes da política deverá ocorrer para que alternativas sejam desenvolvidas e uma delas escolhida para ser implantada.

### **2.3.3 Implantação**

Uma política só pode ser considerada boa se tiver boa avaliação na solução de um problema e, para tanto, necessita estar implantada e em execução. Não existe boa política que ficou apenas em projeto. Após vencer as duas primeiras etapas, o jogo de interesses continua com muito vigor, pois nesse momento do ciclo é necessário a definição de onde o parco orçamento será aplicado, já que há mais problemas a serem resolvidos que orçamento para resolvê-los (Lindblom, 1982).

O fato de as duas fases anteriores do ciclo da política pública terem sido vencidas não garante a sua implantação. Todo o processo de convencimento, negociação e barganha pode se repetir e, em muitos casos, com maior intensidade. O processo na administração pública não é um *continuum* sem sobressaltos. As dificuldades encontradas para a implantação de uma determinada política podem fazer parte da explicação do insucesso dos governos em seus programas de políticas públicas. Esta etapa é fundamental para o sucesso da política e, dependendo da forma que os obstáculos e os desafios são tratados, podem determinar se a política alcançará os seus objetivos (Long e Franklin, 2004).

As dificuldades nessa fase decorrem do fato de a administração governamental não ser um instrumento operativo perfeito em que o ciclo de decisões transcorre de forma encadeada, no qual uma etapa finalizada é o *input* necessário e suficiente para a seguinte ser iniciada e cumprida. Portanto, a elaboração de uma política não necessariamente indica a sua imediata implantação.

Os motivos possíveis para a derrocada da fase de implantação e comprometimento do sucesso de uma política podem estar no atropelo do tomador de decisão no encadeamento do processo. O determinismo dessas fases estanques ocorre em tempos diferentes - uma só se inicia se a anterior findar - e em muitos casos não corresponde ao ato real. A implantação já pode iniciar durante a elaboração da política, não dando tempo para que haja uma escolha da melhor alternativa.

A interrupção da etapa de implantação pode ser creditada também às falhas na elaboração da política, incapacidade dos agentes implantadores em fazer a gestão do processo, contingenciamento de recursos que afeta a destinação de verbas para a implantação da política e a ação de atores externos ou internos ao aparelho estatal com intuito de boicote. A literatura sobre a implantação de uma política pública apresenta concepções diferenciadas de como o processo ocorre. As decisões são centralizadas e vêm de cima para baixo (*top down*) ou são construídas a partir de baixo (*bottom up*).

O modelo *top down* tem por premissa que as decisões políticas são tomadas de forma centralizada. Os planos são implantados exatamente como foram concebidos, não havendo espaço para discricionariedade pelos implantadores. O foco central é a prescrição, o que deveria ser feito. O modelo *bottom up* preconiza que o processo de implantação transforma e adapta as políticas originais, isto é, as políticas públicas são flexíveis e podem se adaptar a possíveis contingências e alterações, e serem suscetíveis à interação entre atores (Lotta, 2010).

#### **2.3.4 Avaliação**

A avaliação da política (quarta fase) consiste em mensurar e analisar após implantação (e operação) os efeitos produzidos pela política na sociedade, no atendimento da demanda (Saraiva, 2006). A importância desta fase está no fato que ela deverá não ser apenas o sinalizador de correções da política, mas também o *input* de novas políticas e projetos que complementarão, ou melhor, irão gerar maximização dos possíveis benefícios da política original.

Como as fases do ciclo de política pública não necessariamente ocorrem em uma “fila” no tempo, a avaliação deve prudentemente ocorrer durante todo o processo, em todas as fases.

É temerário e, porque não dizer, desastroso para o gestor público não ter a avaliação durante todo o processo. Perde-se a oportunidade de corrigir o rumo da política enquanto ela ainda está sendo produzida ou implantada. Nesta etapa, a influência dos atores demandantes reside em forçar a correção dos rumos para o alcance dos objetivos traçados pela política.

## **2.4 Considerações Finais**

Os modelos apresentados neste capítulo são ou foram em algum momento utilizados para a explicação e proposição do processo de elaboração e avaliação de políticas públicas. Como em todo processo científico, melhorias são desenhadas nos modelos para que eles expliquem cada vez melhor os fenômenos que tentam descrever.

A dissertação sobre o modelo do ciclo de política pública reside no fato de ser esse modelo aquele que, na ótica deste trabalho, poderá melhor contribuir para a compreensão do processo de feitura de uma política pública de transportes. Mesmo não podendo afirmar que todos os processos de elaboração de uma política pública de transportes vão possuir fases delimitadas distintamente no tempo, elas ocorrem e possuem características próprias, como foi descrito acima.

O modelo do ciclo de política pública internaliza nas suas fases a possibilidade de conflitos e jogos de atores para a consecução dos objetivos que têm como eixo principal fazer valer a influência sobre o decisor. O setor de transporte é campo fértil na disputa e nas reivindicações de demanda de atores. Os embates técnicos e políticos são devidos ao grande número de demandas existentes e também pelo montante de recursos envolvidos.

Assim, como não poderia deixar de ser, um dos pontos cruciais da elaboração de um processo para atender demandas sobre política pública de transportes deve incluir o conhecimento dos atores com possibilidade de envolvimento.

## 3 ATORES NA PRODUÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

### 3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A responsabilidade formal pela elaboração e implantação de uma política pública é atribuída a um agente público, porém a visão de que apenas atores ligados à burocracia estatal estão envolvidos no processo de produção dessa política é equivocada. Diversos são os atores fora da esfera estatal que estão dispostos a influenciar no processo e atingir seus objetivos. Mesmo com a falta de autoridade formal para tomada de decisão, muitos atores privados têm impacto político suficiente para assegurar que os seus interesses sejam valorizados (Klijn, 1998).

A primeira proposta para se diferenciar os atores envolvidos no processo de elaboração de uma política pública resulta na identificação de duas grandes categorias, os atores governamentais e os não-governamentais. Kingdon (1995) identifica os atores governamentais como sendo chefes dos poderes executivo e seus auxiliares, a burocracia estatal e integrantes do poder legislativo e judiciário. Os atores não-governamentais são empresários, sindicatos, mídia, acadêmicos e organizações da sociedade civil dentre outros.

Estar na categoria dos atores governamentais pressupõe possuir a incumbência de dar respostas às demandas provenientes dos atores não-governamentais. Porém, o fato de pertencer a esta categoria não significa estar envolvido com o problema a ser resolvido. A estrutura de governo é departamental, isto é, há responsabilidades claras e as atribuições dos agentes são formalizadas positivamente (em lei).

Outro fato relevante na participação dos atores é sua volatilidade. A contribuição de atores como também sua participação em uma fase do processo não implica necessariamente que serão repetidas em todas as fases da elaboração de uma política pública. Este fato também é observado no âmbito dos atores não-governamentais. As demandas por diferentes políticas podem partir de atores diversos, como também a importância da demanda pode não ser senso comum na sociedade e atores podem mudar suas necessidades e preferências com o tempo.

Portanto, no processo de influenciar a decisão na produção de uma política, duas dimensões relativas aos atores podem ser consideradas. A primeira diz respeito à

possibilidade de interação entre os atores, conflito ou coalizão para ter suas demandas atendidas, fato que foi explorado no capítulo anterior. A outra dimensão trata dos atores envolvidos no ciclo da política pública e os seus atributos, que será objetivo deste capítulo.

### **3.2 IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES: A TEORIA DOS STAKEHOLDERS**

Pelo fato de que a divisão dos atores em governamentais e não-governamentais indica um universo maior que o necessário quando se foca o estudo em uma política específica, há a necessidade de se restringir esta identificação a atores que, de alguma forma, possuem possibilidade de envolvimento com o processo de feitura da política. Na literatura, técnicas que restringem a identificação de atores envolvidos em um projeto ou organização estão descritas no quadro teórico da análise dos *stakeholders* e serão aqui utilizadas.

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: grupos e componentes que têm uma reivindicação legítima sobre a empresa (Jones, 1992); participantes em assuntos corporativos (Ackoff, 1974); aqueles que serão diretamente afetados pelas decisões (Friend e Hickling, 1987), 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), como pode ser visto em Varvasovszky e Brugha (2000), Buanes *et al.* (2004), Morais *et al.* (2007), Grossi (2003), Martins e Fontes Filho (1999), Silveira e Silva (2000), Vries *et al.* (2003) e Rodrigues (2006). O conceito de *stakeholders* adotado para esse estudo é o formulado por Freeman (1984):

*“Qualquer grupo ou indivíduo que possa afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos de uma organização. Ou seja, são todos aqueles que têm ou podem vir a ter envolvimento ou interesses nas atividades desenvolvidas por uma organização”.*

Quando da inscrição “qualquer grupo ou indivíduo” fica claro que os atores podem ser individuais ou coletivos e que precisam ser considerados os internos e externos ao ambiente organizacional (Pouloudi, 1999). Outra característica dos *stakeholders* é a

dinâmica desses atores. Com o tempo, a sua posição pode mudar, assim como a composição do conjunto de atores, novos interessados podem ser inseridos enquanto outros podem sair (Elias e Cavana, 2000).

As características apresentadas para os *stakeholders* podem ser facilmente entendidas para os atores em uma arena de conflito de uma política pública. A condição de ser interno ou externo remete ao posicionamento do ator em relação à administração pública, governamental e não-governamental. A possibilidade de mudança de posição é característica também do ator social mediante um conjunto de políticas onde suas prioridades podem sofrer alterações. Da mesma forma, a quantidade de atores também possui a probabilidade de ser alterada, visto que as fases do ciclo de políticas públicas podem compreender ações de atores distintos.

Na literatura pesquisada, alguns métodos foram utilizados para a identificação dos potenciais *stakeholders*:

- i) *Brainstorming* (Almeida *et al.*, 2000 e Krick *et al.*, 2006);
- ii) Indicação por especialistas (Brugha e Varvasovszky, 2000; Morais *et al.*, 2007 e Mayers, 2005)
- iii) Formulação de lista para ser colocada à disposição de especialistas para críticas (Pouloudi e Whitley, 1997)
- iv) Identificação através de registros e dados da população: entidades governamentais e privadas e seus funcionários ligadas ao setor em estudo possuem, muitas vezes, registros sobre reivindicações, reclamações de pessoas que assistiram a reuniões, atas de audiências públicas de projetos anteriores, como também as ONGs e os acadêmicos podem revelar em pesquisas e relatórios pessoas e entidades interessadas (Mayers, 2005).
- v) Auto seleção de participantes: anúncios feitos em reuniões e na mídia ou outro meio para disseminar informações podem atrair pessoas interessadas (Mayers, 2005).
- vi) Identificação e verificação por outros participantes: nas discussões sobre o projeto, os participantes podem indicar novos *stakeholders* (Mayers, 2005).
- vii) *Stakeholders* podem ser pré-determinados através de requisitos regulamentares, tais como: o responsável pela elaboração do projeto, sua execução e operação

(própria ou através de delegação); órgãos fiscalizadores (ambiental, de contas e contratos, de segurança, legal etc) (Mayers, 2005).

Como o processo de produção de uma política de transporte pode ser analisado pela ótica do ciclo de política pública, é entendido que a lista de atores representa uma “fotografia” do momento e não necessariamente será repetida em todas as etapas do ciclo da política. Para compreender as possibilidades de ações que os atores desenvolverão no processo de produção de uma política pública, além da sua identificação, o papel desempenhado por eles é de fundamental importância, pois indica sua utilidade no processo decisório.

### 3.3 CLASSIFICAÇÃO DOS ATORES

A classificação dos atores feita nesta seção não considera atributos pessoais de cada um e está diretamente relacionada aos papéis que eles desempenham, que são inerentes à ação empreendida pelos atores. Nesta seção será apresentada a classificação dos atores que poderão estar presentes nas fases de formulação de uma política pública de transporte tendo como subsídio o tipo de ação do agente. A estratificação dos papéis - alicerçada na literatura da ciência política e do transporte e na legislação brasileira – está resumida no quadro 3.1.

**Quadro 3.1:** Papéis dos atores envolvidos na introdução de um problema na agenda

Variável	Categoria	Papel
Atores	Decisor (Lindblom, 1982)	Dotado de poder legal para tomada de decisão
	Conselheiro (Klijn, 1998; Kingdon, 1995; Lindblom, 1982)	Assessores diretos do decisor, agente público ou privado com acesso ao decisor
	Medianeiro (Huitema e Meijerink, 2010) e Ieromonachou <i>et al.</i> 2007	Intermediário entre o beneficiário direto e os outros atores para efetivar as ações
	Financiadores	Disponibiliza recursos financeiros para investimentos em projetos de políticas públicas
	Fiscalizadores	Dotado de poder regulamentar de auditar projetos, contas e contratos
	Beneficiário indireto	Quem obtém ganhos com a implantação da política, porém não se qualifica como seu usuário
	Beneficiário direto	Demandante da política pública

### **3.3.1 Atores na elaboração da agenda**

A elaboração da agenda é o processo em que um problema é reconhecido pelo agente público como importante e merecedor de uma ação para saná-lo. Portanto, o ator responsável pela decisão deve ser sensibilizado para iniciar o processo de feitura da solução. O reconhecimento do problema pode ocorrer, segundo Kingdon (1995), de três formas: por indicadores, devido a um evento-foco e através de *feedback*. Não importa por qual meio o decisor é sensibilizado a agir, há semelhança de papéis a serem desempenhados.

O beneficiário direto é o ator a quem a política deve alterar a vida, porém há de se afirmar que nem sempre este ator é consciente de que a demanda irá beneficiá-lo. Uma política de transporte beneficiará atores que fornecerão insumos que a viabilizarão como fabricantes de material rodante, rodoviário ou ferroviário, empresas de consultoria, comerciantes e proprietários do solo urbano na área de influência do empreendimento, operadores etc. A possibilidade de ganhos destes atores denominados de beneficiários indiretos poderá ser o motivo pelo qual eles empenharão recursos na tentativa de influenciar o decisor.

Os medianeiros são pessoas dispostas a investir seus recursos numa ideia ou projeto visando a sua concretização. Desempenham papel essencial na articulação de problemas, soluções e forças políticas, possuem conexões políticas e são hábeis negociadores. Podem ser atores governamentais (dirigentes, burocratas, servidores de carreira) e não governamentais (lobistas, acadêmicos, jornalistas). Podem ser motivados a agir por diversos tipos de ganhos: políticos, sociais, financeiros, idealísticos etc.

No grupo de atores denominados conselheiro inserem-se quaisquer atores que possuem acesso direto ao decisor, seja de forma institucional (assessores diretos) ou por meio de redes formais ou informais. Esses atores podem possuir objetivos divergentes em relação à demanda do beneficiário, isto é, ser a favor ou contra. Eles podem agir para interferir no processo decisório por iniciativa própria ou pela solicitação de outros atores.

Havendo a necessidade de investimentos sem suporte no orçamento público, faz-se necessária a captação de recursos junto a agentes privados, o que introduz mais um ator, o financiador. Para o trabalho em tela, como financiador também estarão classificados os entes que financiam as ações da advocacy. No ordenamento do Estado Brasileiro existem órgãos que possuem independência de ação para fiscalizar a aplicação dos recursos

públicos e também a observância da legislação. A esses atores está reservada outra categoria, fiscalizadores.

Para finalizar as categorias de atores, cabe mencionar a quem possui a responsabilidade formal, em última instância, de reconhecer e formalizar a necessidade de atender a demanda, o decisor.

### **3.3.2 Atores na Elaboração e Escolha da Alternativa**

Nesta fase do processo de formulação de uma política pública, as alternativas serão formuladas para a solução do problema e postas para apreciação e decisão. Os atores nela envolvidos, além do agente dotado de poder legal para decidir e do beneficiário, serão os conselheiros que na qualidade de assessores diretos subsidiarão o decisor das alternativas e das informações técnicas e políticas para sua escolha.

É de se esperar que nesta fase o ator beneficiário indireto, principalmente do ramo de fornecimento de tecnologias de transporte, esteja exercendo a sua influência, pois esta é a etapa decisiva para que continue no “jogo” decisório. Ele necessita convencer os conselheiros e o decisor de que o que tem a ofertar é a melhor alternativa tecnológica. É aqui que o contato do beneficiário indireto com o conselheiro se estreita. Na qualidade de ator com acesso direto ao decisor, o conselheiro poderá, em seu favor ou de outrem, utilizar esse privilégio para interferir na escolha da alternativa.

### **3.3.3 Atores na Implantação**

Quando da efetivação da política, atores estarão novamente em uma arena de interação pois a conclusão das fases anteriores não implica na imediata implantação da política. O decisor estará novamente presente para não sobrar dúvidas sobre a escolha feita pelo atendimento da demanda do beneficiário direto. O beneficiário indireto também estará presente neste momento, por exemplo, na qualidade de construtor da infraestrutura, caso ela exista.

Nesta fase, outros atores a serem considerados são incluídos no processo. O financiador, agente com disponibilidade de alocar recursos financeiros para o atendimento da demanda,

estará presente em políticas que necessitam de recursos externos ao caixa governamental. Nessa categoria encontram-se principalmente as agências de fomento. Uma última categoria de ator a se juntar a esse processo é o fiscalizador, que é o ator com responsabilidade de auditar contratos, gastos e projetos.

### **3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este capítulo teve por objetivo ressaltar a importância de se identificar os atores com possibilidade de influenciar o processo de decisão sobre uma política pública de transporte em três das fases do *policy cycle*. A identificação dos atores que podem influenciar nas decisões do *policy cycle* é importante, tanto para o gestor da política quanto para alguém que tente influenciar o decisor, pois nela estarão as possibilidades de escolhas para coalizões.

Para o agente público responsável pela decisão, a importância estará no fato de que a insuficiência para reagir aos pedidos de informações e às preocupações dos atores interessados na política é, claramente, uma espécie de falha no pensamento ou ação dos gestores públicos que, muitas vezes, leva ao fraco desempenho dessas políticas ou, definitivamente, a desastres (Bryson, 2003). Para o agente privado, a relevância remete às possibilidades de coalizões (como mencionado acima) para o processo de convencimento do decisor.

Porém, como ocorre esse processo de convencimento? No próximo capítulo será apresentada uma resposta para esse questionamento, resposta está que esta no cerne da hipótese deste trabalho.

## 4 ADVOCACY

### 4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As políticas públicas desempenham um papel importante na determinação da justiça social, liberdades políticas e civis, nos interesses a longo prazo do meio ambiente e no bem-estar das pessoas em geral. No entanto, em muitas ocasiões, a política pública é formulada por atores dominantes integrantes de grupos sociais poderosos. Na maioria das vezes, o acesso e o poder de persuasão dos tomadores de decisão estão restritos a esses grupos, que se servem da situação para impor suas vontades, as quais nem sempre estão em consonância com as necessidades das pessoas marginalizadas no processo de decisão.

Há a necessidade de se incluir as vozes desses cidadãos excluídos dos processos decisórios. Para tanto, grupos organizados envidam esforços em ações que procuram defender os interesses desses grupos marginalizados e principalmente gerar nesses cidadãos capacidade de reivindicação. Essas ações são denominadas *advocacy*.

Neste capítulo será apresentada uma revisão da literatura sobre o entendimento da atividade da *advocacy*, suas práticas e processos de ação.

### 4.2 DEFINIÇÃO DE ADVOCACY

Conforme afirma Libardoni (2000), o termo *advocacy* deriva da palavra em latim “advocare”, que significa ajudar alguém que está em necessidade. Sua origem está ligada estritamente a questões legais, ao procedimento de defesa dos clientes pelos advogados. Em meados da década de 1960 e início de 1970, os movimentos de direito civis nos EUA ampliaram a utilização do termo, mantendo o viés da justiça, em três novas direções. Além da defesa jurídica do indivíduo, há a defesa dos interesses de grupos marginalizados, ações proativas para mudar as regras do jogo no ambiente de defesa e para defender de abusos do poder público (Breláz e Alves, 2011).

Nas traduções para o português do termo do inglês encontram-se os verbetes advocacia e defesa. Como no idioma português advocacia está relacionada a uma atividade de base

legal, reconhecida por lei e com seus princípios regidos por código, não se utilizará esse significado neste trabalho, restringindo-se ao termo “defesa”.

Mais do que tentar propor uma tradução para o termo *advocacy*, essa seção tem a pretensão de fazer do entendimento da atividade e os resultados dela esperados a verdadeira tradução da palavra *advocacy*. Assim, a pesquisa de textos sobre o tema pode fornecer o que alguns autores entendem por *advocacy*.

Na literatura nacional, Libardoni (2000) entende que, ao falar de *advocacy*, está se falando de política e processo de transformação de valores e crenças, de melhoramento da consciência e conhecimento do cidadão, que resulta na influência sobre o poder de decisão em questões do seu interesse, principalmente do cidadão marginalizado. É a construção de organizações fortes e democráticas que resultam no fortalecimento da sociedade civil, democratizando as relações de poder com a inserção de pessoas até então à margem do processo decisório.

Feix (2004) espera que a atividade de *advocacy* possa ajudar a corrigir as limitações da democracia representativa e a promover maior participação da sociedade na formulação e implantação das leis e políticas públicas destinadas a garantir direitos, combatendo o déficit de cidadania e promovendo justiça social. Para Azevedo (2003), o termo *advocacy* significa a busca de apoio aos direitos de uma pessoa ou a uma causa.

Na literatura internacional, autores como Gordon (2002) e Negarendeh *et al.* (2006) entendem *advocacy* como a ação de influenciar pessoas, políticas, estruturas e sistemas a fim de se conseguir uma mudança. Trata-se de influenciar as pessoas que estão com o poder de tomar decisão para que elas possam agir de forma mais equitativa.

O’Flynn (2009) afirma que, essencialmente, *advocacy* é o uso estratégico de informações para influenciar as políticas e ações daqueles que ocupam posições de poder com o intuito de realizar mudanças positivas na vida das pessoas. Mayoux (2004) cita em seu texto as seguintes definições:

1. World Bank (2001) – *Advocacy* é apoiar o estabelecimento de um equilíbrio adequado de poder entre os cidadãos e instituições do governo, é influenciar ou alterar as relações de poder.

2. USAID (2001) – *Advocacy* é o processo pelo qual os indivíduos e as organizações tentam influenciar as decisões de política pública, é um processo orientado para a ação, desempenhando um papel importante na determinação da justiça social, política e liberdades civis, dando voz aos cidadãos e grupos historicamente marginalizados. Expressa o poder de um indivíduo, sociedade ou organização para estruturar agendas públicas e mudanças nas políticas públicas.

Para Nukuro (2000), *advocacy* é definida como o ato ou processo de convencer os líderes e tomadores de decisão a utilizar os seus poderes. É o poder de influência para apoiar uma causa ou a alteração de uma lei, política, programa e alocação de recursos. A utilização de informações e recursos para efetiva alteração da forma que as pessoas vivem (Christoffel, 2000, e Thackeary e Hunter, 2010).

Sem precisar se estender citando um grande número de entendimentos sobre *advocacy* na literatura, percebe-se que essa atividade é a prática de representar alguém ou uma ideia, é o processo deliberado de influenciar as pessoas a tomarem decisões políticas conseguindo um resultado mais equitativo da ação do poder de decisão. Os cidadãos que não possuem acesso aos tomadores de decisão e por vezes são discriminados nos seus desejos e necessidades, possuem na *advocacy* um caminho para serem representados.

A *advocacy* também possui o objetivo de criar condições para que o cidadão possa representar-se ou falar por si mesmo nos embates pelas mudanças políticas. A esse objetivo é dado o nome de *empowerment* (empoderamento), sendo o *empowerment* considerado de grande importância na atividade da *advocacy* (Azevedo, 2003).

O conceito de *empowerment* é de origem inglesa e, segundo Souza *et al.* (2006), tem raízes nas lutas pelos direitos civis do movimento feminista. Na década de 70, apareceu permeando os movimentos de autoajuda. Nos anos 90 é encontrado nos movimentos de afirmação do direito de cidadania em várias esferas sociais: práticas médicas, educação em saúde e ambiente.

Em Alsop *et al.* (2006), *empowerment* é definido como a capacidade de um grupo ou indivíduo fazer escolhas eficazes, isto é, fazer as escolhas e transformá-las em ações e em resultados desejados. É um processo interativo através do qual as pessoas têm experiências

de mudança pessoal e social, possibilitando-lhes agir e exercer influência sobre organizações e instituições que afetam suas vidas e a das comunidades em que vivem. Os indivíduos atingem domínio/controla sobre suas próprias vidas e têm participação democrática em sua comunidade (Souza *et al.*, 2006).

Portanto, percebe-se que *advocacy*, na sua essência, é uma ação de defesa de interesses de cidadãos, mesmo que o cidadão não reconheça que determinado fato lhe diga respeito. Nesse termo, exige-se do agente incumbido da atividade gerar uma transformação de valores e crenças nas pessoas com o intuito de melhorar a consciência e conhecimento do cidadão para que ele possa ajudar na ação de reivindicar seu direito.

Os alvos da ação são agentes responsáveis pela tomada de decisão sobre políticas públicas, e o objetivo da *advocacy* é promover maior participação da sociedade na formulação e implantação das leis e das políticas públicas, direto ou através de representações, influenciando os agentes decisores para que o processo decisório possam realizar mudanças positivas na vida das pessoas.

Essa terminologia permite entender que a atividade da *advocacy* traz em si a ideia de luta por mais e melhores direitos, por uma qualidade de vida mais digna, pela democratização da tomada de decisão. É, em resumo, um processo de mudança. Essa mudança pode ocorrer em dois níveis: pessoais e políticos.

A mudança das pessoas está diretamente ligada ao evento do *empowerment*, isto é, é o efeito que o trabalho da *advocacy* exerce sobre os cidadãos, transformando-os em agentes ativos de mudanças. Agentes que não mais necessitam de intermediários para sensibilizar os tomadores de decisão quanto a suas necessidades e direitos. Cidadãos que poderão compor um grupo de interesse e, em nome dele, reivindicar direitos, contribuindo para atomizar os centros de poder da sociedade.

A mudança política está relacionada ao resultado do trabalho da *advocacy* quando se almeja modificações de legislação, a colocação de determinada política pública na agenda de prioridades e a implantação de programas e projetos governamentais nas mais diferentes áreas de ação dos governos. Assim, as ações da *advocacy* são passíveis de serem direcionadas aos agentes das diversas esferas governamentais: executiva, legislativa e judiciária.

O processo de *advocacy* é entendido por Gordon (2002) e Mansfield (2010) como um ciclo de cinco fases, a primeira é identificar o problema a ser abordado, o segundo é fazer pesquisa para conhecer o problema e poder reunir informações necessárias para assegurar que as causas e os efeitos do problema são compreendidos, elaborar um planejamento para agir, agir e avaliar os resultados da ação.

As duas primeiras fases, identificação do problema e reunir informações, são atividades únicas para cada ciclo de *advocacy*, isto é, só se repetindo com a repetição do problema, a quarta será consequência do que for definido na terceira, portanto esta dissertação vai focar nas fases terças e quinta fases do ciclo.

### **4.3 PREPARAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO DE ADVOCACY**

Segundo Mansfield (2010) a preparação do plano de ação é uma importante etapa do ciclo da *advocacy* e nela deve constar as:

- i) Definir as mudanças pretendidas, o período de tempo para alcançá-las e os indicadores, quantitativos ou qualitativos, para avaliar o resultado da ação
- ii) Identificar os stakeholders (aliados e oponentes) e o grau de influência que cada um possui sobre a decisão relativa ao problema
- iii) Identificação dos atores alvos da ação da *advocacy*
- iv) Definir estratégia

Para elaborar uma estratégia de ação devem ser considerados alguns elementos, além dos stakeholders, as dificuldades a serem suplantadas para atingir o objetivo, o que fazer para vencer essas dificuldades. Portanto o conhecimento desses elementos são necessários, eles estão dividido em três tipos: barreiras, ações e recursos de apoio às ações e serão alvo das descrições nessa seção.

### **4.3.1 Conceito e tipos de barreiras a serem vencidas pela *advocacy***

#### *4.3.1.1 Conceito*

Uma barreira é um obstáculo que impede a entrada em operação de uma determinada demanda ou provoca atrasos na sua aplicação, segundo May *et al.*, 2001. Esses autores afirmam que as barreiras podem ser rígidas ou flexíveis, positivas ou negativas. A rigidez da barreira não é entendida como uma qualidade insuperável, porém exige maior alocação de recursos em períodos mais longos para serem superadas.

As barreiras consideradas positivas são as que surgem quando um dos objetivos da estratégia restringe a capacidade da política pública alcançar outros objetivos. Isto ocorre, por exemplo, com as restrições ambientais. Sua imposição pode muito bem melhorar os benefícios que a política trará para a sociedade. As negativas, por sua vez, podem causar atrasos e custos em excesso na sua aplicação e são objetivo deste estudo.

#### *4.3.1.2 Tipos de Barreiras a serem Vencidas*

Na literatura existem citações diretas sobre os tipos de barreiras e também pela interpretação dos textos de ciência política pode-se chegar à sua identificação. No quadro 4.1 está um resumo da descrição feita por alguns autores das áreas de ciência política, transporte e *advocacy*. Vale ressaltar que a tabela não é exaustiva.

**Quadro 4.1:** Descrição das barreiras identificadas na literatura

Autores	Barreiras
May <i>at all</i> 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>- falta de um quadro jurídico adequado</li> <li>- falta de legislação</li> <li>- falta de aceitabilidade pública</li> <li>- restrições de orçamento</li> <li>- falta de disponibilidade de orçamento</li> <li>- falta de vontade política para investir</li> <li>- falta de vontade política para subsidiar</li> <li>- falta de informação</li> </ul>
Subaris, 2006	- jogo político dos grupos de interesse
Gomm <i>at al</i> 2006	- resistência de atores
Lindblom, 1982	- orçamento (“há mais problemas a serem resolvidos que orçamento para resolvê-los”)
Huitema e Meijerink, 2010	- necessidade de empreendedores políticos ( <i>policy entrepreneurs</i> )
Souza <i>at all</i> 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- divergências político-partidárias</li> <li>- dificuldades administrativo-burocráticas na aplicação dos recursos</li> <li>- interferências políticas no período pré-eleitoral</li> <li>- demora na chegada dos recurso</li> </ul>
Ieromonachou, 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- falta de apoio político</li> <li>- social, política, institucional e financeira</li> <li>- deficiência de marcos regulatórios</li> <li>- deficiência nos arranjos institucionais</li> </ul>
Ubbels e Verhoef, 2006	- resistência pública

Como já descrito anteriormente, para atingir os objetivos da *advocacy* há a necessidade de se vencer barreiras e, para tanto, algumas práticas são implementadas.

#### 4.3.2 Práticas e Processos da *Advocacy*

As atividades da *advocacy* podem incluir campanhas públicas e privadas (*lobby*) através de ações de sensibilização, utilização de pesquisas, documentação e da mídia para influenciar tomadores de decisão (Kelly, 2002, e Efroymsom, 2006). *Lobby* e campanhas são, por vezes, tratadas como sinônimos de *advocacy*, mas são práticas distintas, integrantes de um processo de *advocacy*, podendo ocorrer de formas isoladas ou complementares. As diferenças básicas, identificadas na literatura pesquisada, foram resumidas na quadro 4.2:

**Quadro 4.2:** Diferenças entre campanha e *lobby*

	Campanhas	<i>Lobby</i>
Participação	Maior número de participantes	Menor número de participantes
Relacionamento	Contato mediado pela Mídia	Contato direto
Forma de abordagem	Um evento de visibilidade pública	Um processo relativamente privado
Linguagem	Mensagens simplificadas	Mensagens mais detalhadas

A campanha é uma atividade que possibilita publicidade ao objetivo da ação da *advocacy*, desenvolvida com e para um grande número de pessoas. Os resultados esperados das campanhas são a sensibilização dos tomadores de decisão e o engajamento de um número maior de pessoas e organizações na mudança desejada.

A mídia é grande aliada para o sucesso das campanhas, pois nem todos os cidadãos ou organizações engajadas em uma atividade de *advocacy* possuem contato direto com as autoridades com poder de decisão. Dessa maneira, a mídia é uma ferramenta poderosa para se atingir governos e fazer com que trabalhem pelas mudanças desejadas. A importância da mídia também está no fato dela gerar a publicidade que a campanha busca alcançar. Entretanto, a cobertura de notícias não é objetivo da *advocacy*, mas sim o efeito dessa cobertura (Efroymsen, 2006, Gibson, 2010).

Quanto mais se aborda o assunto, mais há chance de que uma autoridade tome conhecimento e preste atenção ao tema e também de a população seja informada e se preocupe com o assunto. Portanto, a cobertura pela mídia atinge dois polos do sistema: o tomador de decisão e o cidadão. A história a ser contada pelo *advocate* deve ser atraente para que os editores e jornalistas sejam sensibilizados a contá-la. Para isso ocorrer, os agentes da *advocacy* utilizam-se de pesquisa e documentação para dar consistência à informação e reforçar seus objetivos (Kelly, 2002, e Efroymsen, 2006).

Além da utilização da mídia, existem outras formas de desenvolver uma campanha de *advocacy*, tais como utilização de tecnologias de telecomunicação (Thackeray e Hunter, 2010); audiências públicas (Peterman, 2004, e Gomm et al., 2006); moções (Christoffel, 2000) e mobilização pública (Christoffel, 2000, e Gomm et al., 2006)

Na oposição à publicidade da campanha, o *lobby* está mais relacionado ao contato direto com membros do legislativo e executivo para propor alteração, criação ou oposição a legislações. Ele é realizado por um grupo menor de participantes, o contato é mais direto entre o agente da *advocacy* e os agentes públicos e a linguagem é mais detalhada. Devido ao contato direto, pode haver um detalhamento maior do que se almeja.

Algumas técnicas são utilizadas para a ação do *lobby*: carta, reuniões, telefonemas, petições etc (Gomm *et al.*, 2006). Como na campanha, também se utilizam as estatísticas e documentações como estratégias da *advocacy* para persuadir os tomadores de decisão. A pesquisa para a *advocacy* tem o direcionamento do objetivo, isto é, não se faz pesquisa para aumentar o conhecimento e sim para apoiar e informar sobre determinado tema e oferecer evidências sobre a necessidade de mudança.

Para Efroymsen (2006), a pesquisa pode ser feita por agentes de *advocacy* ou então utilizar-se de documentação (dados de segunda ordem) para obtenção de informações necessárias para convencer os agentes públicos sobre a importância do tema, responder a uma determinada objeção à mudança ou demonstrar apoio popular ao tema. Alguns tipos de pesquisa são indicados pela autora para o trabalho da *advocacy*:

- a) Pesquisa de opinião: útil para demonstrar que o público apoia a política
- b) Coleção de estatísticas básicas: utilizar pesquisas já feitas e fáceis de serem coletadas. Os números reforçam seu argumento. Exemplo citado pela autora para ilustrar a afirmativa: crianças americanas assistem em média 8.000 assassinatos e outros 100.000 atos de violência na televisão, antes de completarem o ensino fundamental.
- c) Pesquisas econômicas: os políticos necessitam saber que as mudanças defendidas não vão destruir a economia
- d) Pesquisa qualitativa

Cartas, telefonemas e petições são métodos mais fáceis e rápidos de fazer lobby, representando a *advocacy* em seu nível mais básico, a comunicação: indivíduo ou grupo enviando mensagens com o objetivo de influenciar outros (Thackeray e Hunter, 2010). Porém são ações que podem gerar resultados fracos já que muitas pessoas em posição de poder possuem servidores que leem seus e-mails e cartas, selecionando os assuntos e resumindo-os, e nem sempre estão acessíveis a telefonemas. As petições, das três, talvez seja o método com melhor possibilidade de resultado para ganhar a atenção do decisor pois através de abaixo assinado pode-se demonstrar a esse agente que o tema em discussão tem apoio de boa parcela da população.

Porem, a reunião (o encontro cara a cara) é a ação de *lobby* que apresenta melhores resultados pois por essa ação pressupõe-se acesso ao decisor por via direta e, assim como afirmou Dye (2009), o acesso à autoridade é fator de influência de um grupo no processo decisório. Um encontro direto permite explicar de forma mais detalhada para o agente tomador de decisão os benefícios que a proposição defendida pode gerar. Também é a oportunidade de se dar voz às lideranças da comunidade que apoiam e necessitam da política defendida e colocá-las frente a frente com os tomadores de decisão.

As técnicas de campanha e *lobby* e os seus suportes estão resumidos nos quadro 4.3 e 4.4 respectivamente

**Quadro 4.3: Ações**

Elemento	Técnica	Descrição	Tipo de ação	Descrição
Ações	Campanha	Evento de caráter público com o objetivo de atingir um grande número de pessoas, caracteriza-se por informações genéricas e resumidas dos benefícios da demanda	Mídia	Notícias nos meios de comunicação
			Audiências públicas	Uso de palestras, seminários, workshop para divulgação da demanda
			Moções	Ação de parlamentares a favor da demanda
			Mobilizações públicas	Eventos em locais públicos como ruas e praças com o intuito de divulgação da demanda
	Lobby	Evento de caráter privado caracterizado pela pequena quantidade de pessoas participantes, onde há a possibilidade de se detalhar os aspectos positivos da demanda e obrigatoriamente com a presença de beneficiários e/ou mediantes e decisores e/ou conselheiros	Tecnologias de telecomunicação	Uso de telefonemas, e-mail, para a mobilização e convencimento
			Audiências	Reuniões programadas (agendadas)
			Encontros	Reuniões não programadas

**Quadro 4.4:** Instrumentos de Apoio

Elemento	Tipo de recurso	Descrição
Recursos de apoio às ações	Estatísticas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda
	Exemplos	Demandas semelhantes que lograram êxito
	Declarações	Informações de especialistas que contribuem para a demonstração da legitimidade da demanda
	Releases	Materiais confeccionados com os pontos positivos da demanda e distribuído para a mídia

#### **4.4 AVALIAÇÃO DO RESULTADO DA ADVOCACY**

A primeira pergunta que se faz é o porquê da necessidade de avaliação das ações de *advocacy*. Vários são os motivos para que ela ocorra:

- a) Verificar se o trabalho de *advocacy* está no caminho certo;
- b) Verificar se alterações na estratégia da ação são necessárias;
- c) Determinar se os objetivos foram alcançados;
- d) Aprender com experiências a fim de evitar cometer os mesmos erros em futuro trabalho de *advocacy*;
- e) Produzir relatórios credíveis para os doadores e patrocinadores;
- f) Gerar apoio financeiro e político.

O que se pode afirmar, ao se avaliar a *advocacy*, é que é importante verificar mais do que o seu impacto sobre a política (Coffman, 2007). É também necessário avaliar seu impacto sobre as pessoas que serão envolvidas direta ou indiretamente no processo. A incorporação de outras dimensões de sucesso, como ganhos de organização e aumento de oportunidades da sociedade civil para se envolver na tomada de decisões futuras, transforma a avaliação numa atividade mais completa do que ela seria se apenas o êxito da implantação de uma política fosse analisado.

Além da necessidade de se averiguar os possíveis resultados atingidos pela ação da *advocacy* e de permitir manter ou corrigir estratégias, a importância da avaliação também está ancorada no fato de que os financiadores dessas ações estão mais interessados em saber se seu dinheiro “está fazendo diferença”. Apesar de sua importância, alguns *advocates* (pessoas que praticam *advocacy*) ainda consideram a avaliação um assunto secundário em relação aos objetivos “mais nobres” da *advocacy* e resistem a desenvolvê-la (Whelan, 2008).

Por essas considerações é que esta seção está dedicada a discutir os desafios da avaliação das ações de *advocacy*, como também a apresentar alguns dos métodos utilizados para realizá-la.

#### **4.4.1 Desafios da Avaliação da *Advocacy***

Avaliar o resultado da *advocacy* não é tarefa fácil para os agentes que se propõem a fazê-lo. O processo de *advocacy* pode ser complexo e dinâmico e torna a coleta de dados um desafio devido aos esforços das ações apontarem para resultados que são difíceis de operacionalizar e medir, por serem variados e em alguns casos diferentes da proposição inicial (Coffman e Reed, 2009). Segundo Whelan (2008), a literatura recente tem apontado para alguns desafios metodológicos para efetivação de um processo de avaliação das ações de *advocacy*.

O primeiro desafio está relacionado à questão de atribuição. A importância que se atribui aos resultados encontrados e a qual ação ou agência creditar o resultado alcançado.

##### *4.4.1.1 Uma Questão de Atribuição*

Os resultados inicialmente propostos a serem obtidos pela ação da *advocacy* podem não ser alcançados no prazo previsto, porém isso irá significar que toda a ação foi em vão? Resultados intermediários deixarão de ser considerados? Coffman (2007) responde não a ambos os questionamentos, o que é justificado pelo exemplo de uma ação de *advocacy* que pretende mudar uma legislação e, embora não alcance o resultado almejado num primeiro momento, consegue angariar mais adeptos à sua defesa.

O engajamento na defesa da legislação ou mudança no posicionamento de determinados cidadãos pelo processo do convencimento ou simplesmente porque eles tiveram sua atenção direcionada para o problema é um resultado importante a ser considerado na avaliação da ação de *advocacy*.

Esta situação de atribuição deve ser considerada na elaboração da avaliação da *advocacy*. Não se deve atribuir importância apenas à conquista do objetivo final, relegando a um segundo plano os outros resultados que podem representar ganhos em relação ao estágio inicial do problema que suscitou a demanda pela *advocacy*.

A segunda dificuldade da avaliação, em termos de atribuição, está em determinar fidedignamente quais ações geraram resultados positivos e como atribuir um peso pela contribuição a cada uma.

Uma ação de *advocacy* pode ser desenvolvida com a implantação de dois possíveis grupos de ações, lobby e campanha, que compreendem várias atividades (tabela 4.2). Essas atividades também podem ocorrer simultaneamente e tanto o resultado positivo quanto o negativo da *advocacy* são a soma dos efeitos de todas as atividades empregadas.

A impossibilidade de se atribuir às atividades parcelas de responsabilidade pelo resultado obtido é entendida como uma fragilidade da avaliação. Pelo fato de que não se consegue atribuir a todas as atividades de *advocacy* sua contribuição no resultado, corre-se o risco de que recursos sejam empenhados de forma desequilibrada em relação aos resultados auferidos por cada ação.

Além dos tipos de atividades adotadas, as instituições que trabalham com *advocacy* estão cada vez mais agindo através de redes e fazendo coligações (Chapman e Wameyo, 2001). Uma organização raramente ou nunca estará só na sua luta e isso também cria dificuldades a qualquer avaliação da *advocacy*.

A existência de outras organizações defendendo as mesmas questões e com os mesmos objetivos devem ser consideradas na avaliação pois essas organizações estão contribuindo para o resultado desejado e suas atividades não podem ser desprezadas no escopo da avaliação (Beer e Reed, 2009). Esse reconhecimento pode ocorrer quando o avaliador faz a identificação dos *stakeholders* de uma política.

Aqui também há de ressaltar-se que o efeito da *advocacy* reflete a soma dos efeitos das várias abordagens de campanha e *lobby* utilizadas pelas diversas organizações envolvidas. Este fato também é um complicador para o desenvolvimento de um processo de avaliação. Além de se avaliar qual tática fez a diferença e em que medida cada uma delas contribuiu para os resultados, deve-se identificar os impactos de cada organização que em rede se coligaram para a ação de *advocacy*.

#### 4.4.1.2 Uma Questão de Tempo

A *advocacy* pressupõe ações de longo prazo (Chapnam e Wameyo, 2001) com mudanças por vezes lentas e progressivas que atingem desde legislações a crenças, culturas e comportamentos das pessoas. Os resultados são lentos e de longo prazo, o que pode dificultar na determinação da causalidade entre as ações e os resultados.

Esse fator de longo prazo que gravita pelas ações da *advocacy* também pode proporcionar mudanças nos objetivos que inicialmente foram determinados e contribuir para dificultar a identificação da causalidade das ações. Pode-se ilustrar essa possibilidade através de um exemplo fictício: uma luta inicial por incentivo à agricultura familiar em uma determinada área onde, posteriormente ao início da ação, se detectou uma jazida de ouro, tornará os inicialmente agricultores em aspirantes a garimpeiros engajados numa nova luta, desta vez contra a destinação da terra a grandes mineradoras. O exemplo reforça a afirmação de que a avaliação tradicional que compara os resultados alcançados com os objetivos originais não é útil em todos os casos para monitorar mudanças e avaliar o sucesso desse tipo de processo.

A dificuldade de avaliação da relação de causalidade entre o trabalho de *advocacy* e os resultados está também na complexidade dos temas, principalmente quando se trata de influenciar atitudes e valores da sociedade. Estas são questões relacionadas ao ser humano que geram resultados em longo prazo e são passíveis de sofrerem influência de fatores externos como mudanças das lideranças políticas devido ao processo eleitoral e desastres naturais imprevisíveis. Assim, em um longo período existem muitas variáveis que podem influenciar o resultado e que não são controladas pelo agente responsável pela *advocacy*.

#### 4.4.1.3 Outras Questões

A dificuldade da avaliação da *advocacy* também é identificada na escassez de literatura documentando resultados auferidos em situações reais (Manfield, 2010; Whelan, 2008). A literatura poderia acumular informações úteis para aprendizagem sobre ações de *advocacy*. Mas a carência de registros sobre os resultados obtidos através da *advocacy*, frequentemente aliada à dificuldade de se encontrar condições políticas, territoriais e culturais que possibilitem duplicar resultados, transforma os esforços de avaliação em situações únicas que raramente se repetem. Assim, a cada nova avaliação, as medições desses resultados geralmente não possuem parâmetros de comparação com ações em outros períodos, sociedades e problemas.

A *advocacy* pode ser um processo conflituoso, as mudanças podem estar, e geralmente estão, em rota de colisão com interesses de grupos que tentam manter o “*status quo*” ou possuem prioridades que não estão alinhadas com as defendidas pela ação. As consequências desses conflitos são difíceis de prever e planejar inicialmente (Chapman e Wameyo, 2001).

Para finalizar, sem entretanto esgotar as questões, pode-se citar a pouca intencionalidade de algumas organizações em promover a avaliação de suas atividades sob a alegação de que os recursos são poucos e não se deve gastá-los em questões que não sejam o objetivo principal do serviço. Mesmo diante de todas essas dificuldades para avaliar a ação da *advocacy*, na última década percebem-se movimentos das organizações para executá-la (Manfield, 2010). Na próxima seção, alguns métodos desenvolvidos serão apresentados.

#### 4.4.2 Métodos de se Avaliar a Ação da *Advocacy*

A avaliação da ação da *advocacy* no processo de defesa de uma política pública pode ocorrer de duas formas: retrospectiva e prospectiva. A maneira retrospectiva é feita após o resultado final de uma ação de *advocacy*, quando já se sabe se o desfecho do processo de decisão política foi favorável ou não. Nessa vertente de avaliação cabe ao avaliador definir através do histórico do processo e identificar quais as ações de *advocacy* resultaram em sucesso ou fracasso, servindo como aprendizado para processos futuros.

O inconveniente desse modelo está no fato de que a *advocacy* pode ser um processo de longo prazo e em muitos casos de mais de uma década. Assim, a avaliação retrospectiva não poderá, por motivos óbvios, impedir o “desperdício” de recursos em ações que não resultarão nas mudanças desejadas porque nesse tipo de avaliação não há a possibilidade de corrigir rumos do processo.

Pensando na possibilidade de se corrigir as ações da *advocacy* que não surtirão os efeitos desejados em tempo hábil para minimizar os gastos em vão de recursos, é que efetua a avaliação da ação da *advocacy* de forma prospectiva. Essa maneira de avaliar possibilita que os resultados das ações sejam verificados em tempo de poder fazer correções de rumos.

Alguns métodos são apresentados na literatura para avaliar os resultados da ação da *advocacy*, dentre eles foram escolhidos e serão apresentados três que possuem características prospectivas: *bellwether*, avaliações dos *policymakers* e a *Theory of Change* (Mansfield, 2010; Coffman e Reed, 2009).

#### 4.4.2.1 Método Bellwether

A metodologia *bellwether* foi desenvolvida pela *Harvard Family Research Project* e é utilizada para determinar qual a posição de um problema na lista de prioridades da agenda política, o que os legisladores e outros atores influentes estão pensando e falando sobre o problema e qual a probabilidade deles agirem sobre ele.

Na metodologia, o termo *bellwether* refere-se a líderes importantes, pessoas influentes nos setores público e privado cujas posições exigem que sejam politicamente informados. São pessoas cuja opinião sobre questões políticas têm peso substancial e de valor preditivo. Elas estão incluídas em seis grupos: político (legislativo e executivo), *advocate*, acadêmico, meios de comunicação, representantes das empresas e financiadores.

O método se utiliza de entrevistas estruturadas com essas pessoas influentes e deve possuir perguntas que possam medir o interesse desses atores pela política que é objeto da investigação. Sendo os *bellwethers* atores que possuem credibilidade, suas opiniões são relevantes para identificar os acertos e erros nas ações da *advocacy*. Dessa maneira, o método possibilita verificar se os benefícios da política estão sendo vendidos a contento.

Outro questionamento deve ser referente aos atores que possuem simpatia e antipatia pela política, quem conversa e o que se fala nos bastidores das decisões governamentais.

Esses procedimentos possibilitam a elaboração de estratégias de *advocacy*, métodos de ação e a definição do grupo alvo das estratégias. O método deve ser repetido ao longo do tempo caso as estratégias de *advocacy* sejam executadas por um longo período. Isso possibilita uma revisão das estratégias e dos atores que devam ser sensibilizados (Hfrp, 2007; Coffman e Reed, 2009).

#### 4.4.2.2 *Avaliações dos Policymaker*

Também desenvolvido pela *Harvard Family Research Project*, este método possibilita a aferição da vontade política ou do apoio à solução de um problema. Segundo Coffman e Reed (2009), o método foi desenvolvido pela necessidade de se encontrar indicadores para medir o apoio dos decisores sobre políticas específicas. Está baseado na observação que se faz do comportamento e ações de membros dos poderes executivo e legislativo. Os *policymakers* são avaliados em três dimensões que são apresentados no quadro 4.5.

**Quadro 4.5:** Dimensões de avaliação de *Policymaker*

Dimensão	Avaliação	Definição
Apoio	Sem apoio	Não há evidência que o <i>policymaker</i> tenha falado ou providenciado qualquer ação de apoio a questão política (inclui oposição)
	Pouco apoio	Indicou ser favorável as questões, porém manifesta seu apoio a pessoas individualmente ou em pequenos grupos
	Apoio	As vezes executa alguma ação, quer em público, ou nos bastidores, em favor da política em questão (pelo voto, em entrevistas, em discursos, incentiva colegas a apoiarem a política etc.)
	Apoio extremo	Tem uma reputação reconhecida por ser defensor da política e regularmente assume a liderança em prol do avanço dela
Influência - Relevante conhecimento do tema - Experiência no tema - Reputação, respeito - Membro de comissão importantes - Posição de liderança formal	Sem influência	Atende a no máximo um critério
	Pouco influente	Atende dois critérios
	Influente	Atende 3 ou 4 critérios
	Extremamente influente	Atende 5 ou 6 critérios, possui liderança formal no executivo ou legislativo, ou preside comissão importante
Confiança	Não confiante	As avaliações positivas são feitas por terceiros que não são confiáveis ou que não podem ser verificadas (exemplo: o <i>policymaker</i> ou a sua equipe diz que são favoráveis à política a pequenos grupos por sentirem-se pressionados a fazê-lo)
	Pouco confiante	As avaliações positivas são suposições de pessoas razoavelmente informadas e de mais de uma fonte
	Extremamente confiante	As avaliações positivas são baseadas no contato direto dos <i>advocates</i> com o <i>policymaker</i> ou de uma fonte confiável e segura

Fonte: Coffman e Reed (2009)

Este método também pode ser repetido por períodos longos para verificar se os resultados das estratégias da *advocacy* estão surtindo efeito junto aos *policymakers*, principalmente no que diz respeito à primeira dimensão pois as outras são atributos do ator e portanto não estarão ao alcance dos efeitos da *advocacy*.

Além dos métodos de avaliação que têm como base o comportamento ou a visão de atores representativos da sociedade quanto a decisões (*policymaker*) ou influência (*bellwether*), há também avaliações feitas simplesmente através do monitoramento da mídia. Essas avaliações levam em conta pesquisas qualitativas e quantitativas sobre o conteúdo publicado através da contagem da cobertura da mídia sobre o assunto e da utilização da técnica de análise de conteúdo para verificar como a mídia se posiciona sobre as questões defendidas (Coffman e Reed, 2009) Há, ainda, métodos que consideram a experiência dos *advocates*, como o ToC (*Theory of Change*), que será explorado a seguir.

#### 4.4.2.3 Theory of Change

A *Theory of Change* é um processo que resulta na identificação das pré-condições para se atingir o objetivo final. Está aliada às intervenções (ações da *advocacy*) e à construção dos indicadores que vão medir o quão foi atingido, os objetivos intermediários e finais. A teoria da mudança é uma forma de descrever um conjunto de hipóteses que explicam os passos intermediários que levam à meta de longo prazo e às conexões entre as atividades e os resultados que ocorrem em cada um desses passos.

É o conjunto das relações entre as estratégias, objetivos e metas da ação da *advocacy* e visa explicar porque se acredita que certas ações levarão a mudanças desejadas. Esse conjunto de relações é normalmente apresentado em um diagrama, que permite a qualquer pessoa visualizar rapidamente o caminho a ser perseguido e as barreiras a serem vencidas. Sua feitura começa por identificar o objetivo final das ações; posteriormente é feito um *mapping backwards* (mapeamento de regresso) para conectar os resultados ao estágio inicial (ponto de partida da empreitada).

No mapeamento de regresso são identificados os objetivos intermediários, as pré condições para que cada etapa do processo seja vencida, os indicadores que indicam se os objetivos finais e intermediários foram alcançados e as intervenções necessárias. O método da *Theory of Change* apresenta uma inovação por se utilizar do conhecimento prévio dos

formuladores do programa de *advocacy* para a formação de um sequencial de atividades que se julga irá possibilitar o resultado positivo.

A introdução dessa expertise na elaboração de um processo permite a avaliação dos passos intermediários e não somente do resultado final. A falta de clareza sobre a consecução desses objetivos intermediários, os "mini passos" da atividade da *advocacy*, que são dados para alcançar um resultado a longo prazo, não só torna a tarefa de avaliar uma iniciativa complexa como também reduz a probabilidade de que todos os fatores importantes relacionados com a meta de longo prazo sejam abordados.

Uma das vantagens desse método de avaliação da ação da *advocacy* é que quanto mais as organizações e os gestores de campanha tentam ter em conta todos os fatores que são necessários para produzir mudanças, mais provável é que se consigam estabelecer metas realistas e concepção de intervenções apropriadas. Desenvolver uma sólida teoria da mudança é uma forma de aumentar a probabilidade de sucesso de uma campanha (Mansfield, 2010).

#### **4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A *advocacy* remete à ação coletiva com o intuito de interferir na formulação de políticas públicas. A uma ação destinada a expor as demandas de pessoas excluídas do processo decisório através de uma combinação de estratégias que organiza os cidadãos e suas ações.

As ações apresentadas nesta seção e seus instrumentos de apoio são proposituras a serem utilizadas na elaboração da *advocacy* para efetivar uma demanda e conseguir apoio a ela. A campanha possibilita aumentar a quantidade de pessoas simpáticas à demanda e com isso fortalecer a argumentação para o convencimento do decisor, o que será feito através do *lobby*.

Além da caracterização das atividades de campanha e *lobby* e dos instrumentos de apoio a essas atividades, no plano de ação da *advocacy* deve ser previsto um procedimento de avaliação para medir os resultados que ela alcançou. Essa avaliação é importante tanto para a definição das estratégias de novas ações como também para informar os financiadores do trabalho da *advocacy*.

A avaliação da ação da *advocacy*, apesar das suas dificuldades de planejamento e execução, é uma necessidade que nos últimos anos passou a ser incorporada aos programas de defesa de uma causa. O modelo prospectivo de se fazer a avaliação é o processo que possibilita ajustes durante o curso da ação e assim minimiza possíveis desperdícios de recursos.

Dentre os modelos de avaliação apresentados que trabalham com a perspectiva de medições intermediárias, durante o processo, a *Theory of Change* é a única que, quando utilizada, expande seus resultados para além da avaliação. A confecção de uma *Theory of Change* também é útil para os avaliadores em dois níveis. Ela fornece uma lista de resultados intermediários a serem alcançados que devem ser medidos, e também demonstra e possibilita a definição de muitas das estratégias que serão adotadas e as hipóteses por trás delas.

É com a visão neste modelo de avaliação que este trabalho se desenvolverá: com um método pelo qual é possível elaborar ações e medir seus resultados.

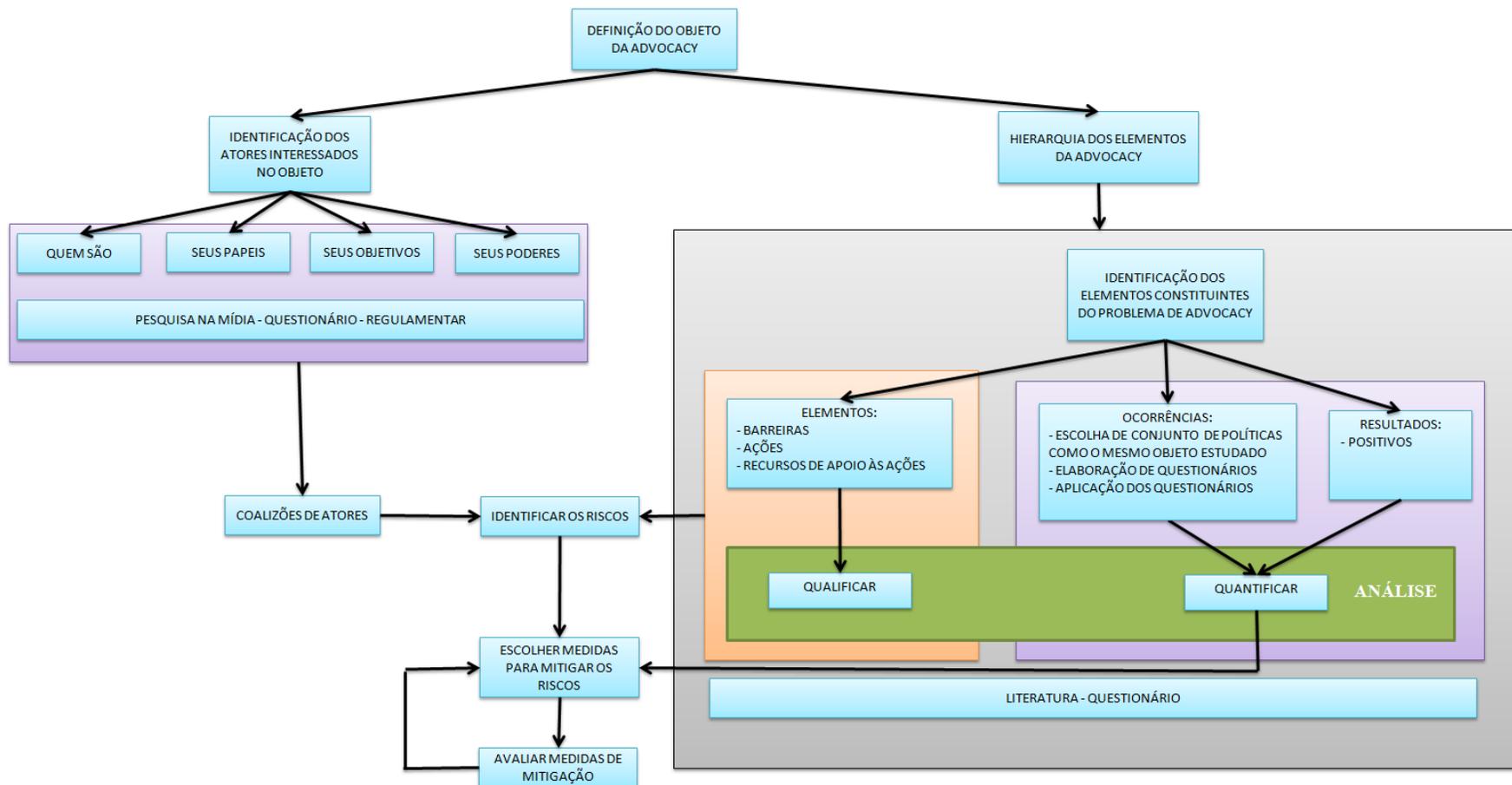
## **5 METODOLOGIA PARA PLANEJAMENTO DE UM PLANO DE AÇÃO DE *ADVOCACY* EM PROJETOS DE TRANSPORTES**

### **5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Os capítulos anteriores apresentaram fundamentação teórica necessária para se entender como as decisões políticas são tomadas e em que momentos, quais agentes estarão dispostos a interferir nessa decisão e como identificá-los e também formas de ação para que possa haver essa interferência. Este capítulo pretende sistematizar um método que propicie criar direcionamento para que atores influenciem na decisão relativa a uma política como também indicar procedimentos para a identificação e qualificação dos atores com possibilidade de envolvimento no processo de decisão.

### **5.2 ESTRUTURA DA METODOLOGIA**

A metodologia proposta para se executar um planejamento de *advocacy* é composta de sete etapas apresentadas na figura 5.1. Ela considera três fases da teoria do ciclo de política: agenda, elaboração de alternativas e implantação. Ele foi desenvolvido de tal forma que permite incrementá-lo, a partir da introdução de novas políticas analisadas.



**Figura 5.1** - Estrutura Metodológica de Elaboração de Plano de Ação de *Advocacy*

### **5.3 DEFINIÇÃO DO OBJETO DA ADVOCACY**

Nesta etapa será definido qual o propósito da *advocacy*, a que demanda a ação pretende suprir. Ela pode ser a aprovação de uma lei, a implantação de uma infraestrutura, o empoderamento de um grupo social etc., relativo à saúde, transportes, meio ambiente e outros.

### **5.4 IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES INTERESSADOS NO OBJETO**

A *advocacy* é realizada por atores com o intuito de influenciar atores na tomada de decisão. Esta decisão ocorre em um ambiente onde há interveniência de vários atores estão, uns a favor e outros contrários à demanda, com diferentes níveis de poder de influenciar a decisão. Portanto nesta etapa da metodologia serão identificados quais são os atores que possuem interesse no objeto da *advocacy*, quais papéis desempenham no processo, seus objetivos relativos á demanda e o poder de influenciar na decisão dos outros atores

#### **5.4.1 Quem são?**

A identificação de quais são os atores que de alguma forma estão no ambiente e contribuem para o processo de decisão da implantação de uma política pública, será baseada nos métodos encontrados nos estudos sobre *stakeholders*. Ela será feita pelas seguintes formas:

- a) Indicação por especialistas: solicita a indicação a pessoas conhecedoras da política por intermédio do questionário:
  - Quem a usará?
  - Quem se beneficiará da política?
  - Quem deseja tal política mas é incapaz de reivindicá-la?
  - Quem tem impactos positivos sobre a política?
  - Quem tem impactos negativos sobre a política?
  - Quem tem direito sobre a política?
  - Quem tem responsabilidades sobre a política?
  - Quais atores seriam afetados positivamente por mudanças geradas pela política?

- Quais atores seriam afetados negativamente por mudanças geradas pela política?
- Quem toma as decisões que afetam a política?
- Quem tem dinheiro, conhecimento técnico ou informações que auxiliam a viabilizar a política?
  - b) Requisitos regulamentares: atores que possuem responsabilidades legais quanto à política
  - c) Registros: atores que são citados ou que façam pronunciamentos na mídia.

#### **5.4.2 Papeis dos Atores**

Os papeis que os atores podem assumir no processo de *advocacy* foram definidos pela literatura e são:

- a) Decisor - Dotado de poder legal para tomada de decisão
- b) Conselheiro - Assessores diretos do decisor, agente público ou privado com acesso ao decisor
- c) Mediador - Intermediário entre o beneficiário e os outros atores para efetivar as ações
- d) Financiador - Disponibiliza recursos financeiros para investimentos em projetos de políticas públicas
- e) Fiscalizador - Dotado de poder de auditar projetos, contas e contratos
- f) Beneficiário indireto - Quem obtém ganhos com a implantação da política, porém não se qualifica como seu usuário (fornecedores de insumos, construtores, operadores etc)
- g) Beneficiário direto - Demandante da política pública (usuário)

#### **5.4.3 Objetivos dos Atores**

Para identificar o objetivo (favor ou contrário à demanda) dos atores, serão usadas as respostas das questões 4ª, 5ª, 8ª e 9ª do item 5.4.1.

#### **5.4.4 Poder de Influência dos Atores**

Para a identificação do nível de influência será elaborada uma matriz quadrada contendo, tanto nas linhas como nas colunas, os atores identificados, resultado do procedimento do item 5.4.1, exemplificado na figura 5.2. Para obter o nível de influência será solicitado a um grupo de especialista em transportes públicos o preenchimento da matriz obedecendo a uma escala de influência dos atores sobre os outros, esta escala varia de 1 (um) a 5 (cinco), e cujo significado está detalhado a seguir:

- 1 O valor 1 (um) será atribuído quando a influência do ator é desprezível (imperceptível)
- 2 O valor 2 (dois) será atribuído quando o ator possuir informações que contribua para a ação do outro ator
- 3 O valor 3 (três) será atribuído quando o ator possuir poder petição e recursos para barganha que altere a ação do outro ator. Esses recursos podem ser: financeiro, político, quantidade de votos etc.
- 4 O valor 4 (quatro) será atribuído quando o ator possuir poder de modificar a ação do outro ator, porém existindo possibilidade recursal de tornar a ação válida novamente
- 5 O valor 5 (cinco) será atribuído quando o ator possuir poder de anular ação do outro ator sem a possibilidade recursal

O valor 0 (zero) será atribuído quando os atores, coluna e linha, forem o mesmo.

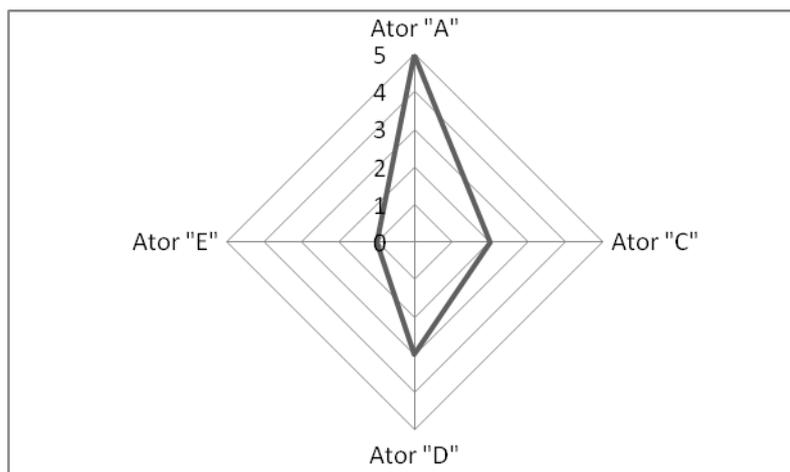
	Ator "A"	Ator "B"	Ator "C"	Ator "D"	Ator "E"
Ator "A"	0	5	3	2	1
Ator "B"	1	0	2	3	4
Ator "C"	2	2	0	2	1
Ator "D"	3	3	2	0	2
Ator "E"	2	1	3	4	0

**Figura 5.2:** Exemplo da matriz de influência

A leitura para o preenchimento é feita da coluna para a linha, no exemplo da figura 5.2 o preenchimento do valor na primeira linha / segunda coluna, que é de valor 5, responde à seguinte pergunta: Que nível de influência o Ator “B” tem sobre o ato do Ator “A” que pode influenciar a decisão de implantação do projeto de transporte em análise?

Com a matriz preenchida, será usada uma ferramenta de gráficos do Excell 2007 para gerar um gráfico do modelo “radar” que possibilite a visualização dos níveis de influência dos atores, uns sobre os outros, e com isso sirva de referência para o início do processo de indicação de coalizões.

Tendo como exemplo a figura 5.2, supondo o ator “B” como o decisor, a figura 5.4 apresenta o gráfico de influência dos outros atores intervenientes no processo de decisão sobre o ele. Onde se verifica que os atores “D” e “A” possuem influência suficiente para moldar a ação do decisor conforme seus objetivos, sendo o último de forma definitiva.



**Figura 5.3:** Gráfico de influência dos atores intervenientes sobre o decisor

#### 5.4.5 Atores para Coalizão

Como o intuito de um plano de ação é influenciar na decisão, a proposta em relação aos atores é classificá-los nos grupos da tabela 5.1 para identificar possíveis coalizões a favor da demanda com também possuir a lista de atores que possam dificultá-la.

A informação do posicionamento dos *stakeholders*, obtida na seção 5.4.3 será relacionada com a informação dos níveis de influência dos atores, matriz da subseção 5.4.4 e produzirá uma divisão de atores em seis grupos (quadro 5.1). A divisão nos grupos permitirá identificar atores para possíveis coalizões no trabalho da *advocacy*.

**Quadro 5.1:** Classificação dos atores (posição X influência)

		Influência		
		Não altera decisão	Altera decisão	Altera de forma irrevogável
Posição	Favorável	Grupo I	Grupo II	Grupo III
	Contrária	Grupo IV	Grupo V	Grupo VI

Os atores nos grupos são assim definidos:

- a) Grupo I – atores que são favoráveis ao projeto e que estão classificados com níveis de influência de valores 1 e 2, não possuem recursos de barganha que possam alterar a decisão do agente responsável pela mesma

- b) Grupo II – atores favoráveis ao projeto e que possuem recursos (financeiros, políticos, regimentais, institucionais etc) de influir na decisão do agente, porém com poder limitado sobre a vontade do agente.
- c) Grupo III – atores favoráveis ao projeto com poder total de influenciar na ação do agente decisor, anulando completamente seu desejo. A este grupo pertencerão atores que foram classificados com o valor 5 na etapa 2.
- d) Grupo IV – atores contrários ao projeto e que estão classificados com níveis de influência de valores 1 e 2, não possuem recursos de barganha que possam alterar a decisão do agente responsável pela mesma
- e) Grupo V – atores contrários ao projeto e que possuem recursos (financeiros, políticos, regimentais, institucionais etc) de influir na decisão do agente, porém com poder limitado sobre a vontade do agente.
- f) Grupo VI – atores contrários ao projeto com poder total de influenciar na ação do agente decisor, anulando completamente seu desejo. A este grupo pertencerão atores que foram classificados com o valor 5 na etapa 2.

## **5.5 HIERARQUIA DOS ELEMENTOS CONSTITUINTES DO PROBLEMA DA ADVOCACY**

Nesta fase serão identificados os elementos constituintes do problema da *advocacy* e quantificadas suas ocorrências. A identificação será feita pela leitura da literatura referente ao objeto da ação e da literatura da *advocacy*.

A quantificação dos elementos será realizada através da análise de políticas com o mesmo objeto da política em estudo. Para tanto deverá ser escolhido um conjunto de políticas e elaborado questionário a ser respondidos por atores que estiveram envolvidos na sua elaboração. Com o resultado desses questionários deverá ser possível elaborar hierarquia de ações e recursos para se empregar no vencimento das barreiras conforme modelo do quadro 5.2.

**Quadro 5.2:** Modelo de lista

Barreiras	Prioridade	Ações	Prioridade	Recursos
Barreira 1	1ª	Ação 1	1ª	Recurso 1
			2ª	Recurso 2
			3ª	Recurso 3
	2ª	Ação 2	1ª	Recurso 1
			2ª	Recurso 2
			3ª	Recurso 3
	3ª	Ação 3	1ª	Recurso 1
			2ª	Recurso 2
			3ª	Recurso 3
Barreira 2	1ª	Ação 1	1ª	Recurso 1
			2ª	Recurso 2
			3ª	Recurso 3
	2ª	Ação 2	1ª	Recurso 1
			2ª	Recurso 2
			3ª	Recurso 3
	3ª	Ação 3	1ª	Recurso 1
			2ª	Recurso 2
			3ª	Recurso 3
Barreira 3	1ª	Ação 1	1ª	Recurso 1
			2ª	Recurso 2
			3ª	Recurso 3
	2ª	Ação 2	1ª	Recurso 1
			2ª	Recurso 2
			3ª	Recurso 3
	3ª	Ação 3	1ª	Recurso 1
			2ª	Recurso 2
			3ª	Recurso 3

Esta hierarquia será conseguida através da frequência acumulada das respostas aos questionários. Este procedimento será alcançado pelo preenchimento de uma planilha conforme modelo apresentado no quadro 5.3.

**Quadro 5.3:** Modelo de planilha a ser preenchida para de hierarquia de elementos

		Dificuldade 1		Dificuldade 1		Dificuldade 1		Total	
		Ação	Positivo	Ação	Positivo	Ação	Positivo	Ação	Positivo
Ação 1	Recurso 1								
	Recurso 2								
	Recurso 3								
	Outros								
Ação 2	Recurso 1								
	Recurso 2								
	Recurso 3								
	Outros								
Ação 3	Recurso 1								
	Recurso 2								
	Recurso 3								
	Outros								

## 5.6 IDENTIFICAR RISCOS

Os riscos ao sucesso do processo da advocacy são a dificuldades (barreiras) e os atores contrários à demanda.

## 5.7 MEDIDAS PARA MITIGAR RISCOS

As medidas para mitigar os riscos devem ser a implementação das ações previstas no plano de ação e a ação de atores em coalizões com atores em favor da demanda e em anular os atores contrários. A matriz de influência elaborada segundo item 5.4.4 será ferramenta importante para indicar quais atores deverão agir pela demanda em relação ao decisor e em relação aos opositores.

## 5.8 AVALIAR MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

Será considerada efetiva a *advocacy* quando as dificuldades (barreiras) forem vencidas

## **5.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A metodologia aqui apresentada procurou sistematizar uma sequência de etapas para a formulação de proposta para um plano de ação de atores interessados em influenciar a feitura de uma política de transportes.

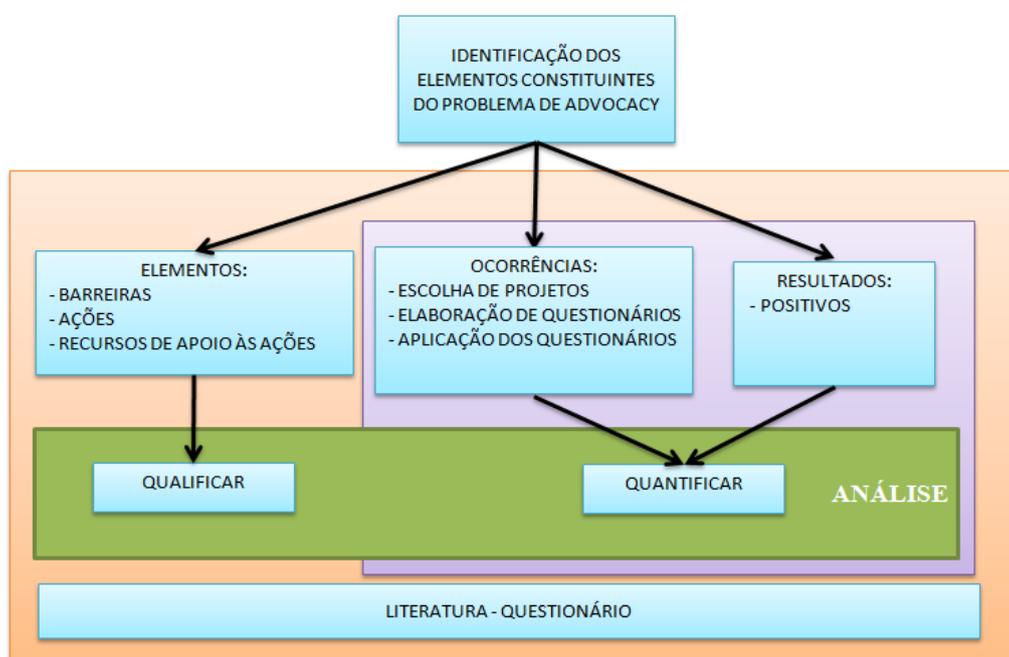
O produto da aplicação dessa metodologia não é definitivo, a cada política a ser analisada os resultados devem ser incorporados à planilha apresentada na figura 5.5 e a frequência acumulada novamente calculada. Esse procedimento de realimentação e cálculo das frequências acumuladas proporcionará um componente de aprendizado com os projetos passados melhorando a robustez da proposta.

A partir da produção de um plano de ação para determinado objeto ou setor, ao se repetir esse objeto/setor não será necessário refazer os passos da “hierarquia dos elementos”. Assim como o presente trabalho trata de projeto de transportes, esta etapa da metodologia será desenvolvida no próximo capítulo e servirá de ponto de partida para um plano de ação de advocacy que possua o transporte como objeto.

## 6 ESTUDOS PARA HIERARQUIA DOS ELEMENTOS CONTITUENTES DE UM PLANO DE AÇÃO DE ADVOCACY PARA UM PROJETO DE TRANSPORTETS

### 6.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Como visto no capítulo anterior, a elaboração de planejamento de *advocacy* requererá a identificação, para cada setor, da hierarquia típica dos elementos constituintes da sua ação; neste capítulo eles serão apresentados e quantificados suas ocorrências em projetos de transportes. Para tanto foram atividades representadas na figura 6.1.



**Figura 6.1:** Atividades para identificação dos elementos da advocacy

### 6.2 OS ELEMENTOS

Pela literatura de *advocacy* podem-se elencar três tipos de elementos presentes na sua problemática: tipos de dificuldades que poderão ser encontradas, quais as ações deverão ser realizadas para vencer as dificuldades e que recursos podem ser utilizados para dar sustentação às ações.

### **6.2.1 Dificuldades a serem vencidas**

As dificuldades a serem vencidas, aqui sendo chamadas de barreiras, são impedimentos temporários às decisões desejadas. Seis tipos de barreiras foram encontrados na literatura.

- a) Legais - Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda
- b) Orçamentárias - Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda.
- c) Autofinanciamento - Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira, necessitar de aporte público para ser viável
- d) Infraestruturais - Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda
- e) Política - Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda, falta de padrinho político e padrinho político fraco
- f) Tecnológicas - Inexistência no mercado de tecnologia que atenda à demanda

As barreiras são pontos importantes para o processo de avaliação das ações da *advocacy*, sendo que sua remoção indica que as ações estão proporcionando os resultados desejados, é ponto fundamental para a avaliação prospectiva da *advocacy*.

### **6.2.2 Ações**

São atividades exercidas por alguns atores com o intuito de vencer as barreiras.

- a) Notícias nos meios de comunicação;
- b) Uso de palestras, seminários, workshop e audiências públicas para divulgação da demanda;
- c) Ação de parlamentares a favor da demanda;
- d) Eventos em locais públicos como ruas e praças com o intuito de divulgação da demanda;
- e) Uso de telefonemas, e-mail, redes sociais para a mobilização e convencimento;
- f) Reuniões programadas (agendadas); e,
- g) Reuniões não programadas

### **6.2.3 Recursos de apoio às ações**

As ações necessitam de conteúdos que lhes dê consistência, esses conteúdos são denominados de recursos. Esses recursos a serem utilizados na prática das ações também foram obtidos através da literatura da *advocacy* e estão listados a seguir:

- a) Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda;
- b) Demandas semelhantes que lograram êxito;
- c) Informações de especialistas que contribuem para a demonstração da legitimidade da demanda; e,
- d) Materiais confeccionados com os pontos positivos da demanda e distribuídos para a mídia.

## **6.3 OCORRÊNCIAS E RESULTADOS DOS ELEMENTOS**

Nesta seção serão apresentados a quantificação das ocorrências dos elementos relacionados na etapa anterior e os resultados positivos. Para tanto foram definidos dois passos a serem executados, o primeiro, escolher um conjunto de projetos de transportes que serão utilizados para ser a base para quantificar os elementos e em um segundo momento um questionário é elaborado e aplicado aos gestores dos projetos e as respostas compiladas em tabelas. O resultado final das tabelas está no Apêndice I.

### **6.3.1 Escolha dos Projetos Transportes para a Coleta dos Elementos**

Dentre o grande espectro de possíveis projetos de transportes a serem utilizados como ponto de partida para verificar a ocorrência dos elementos, a escolha dos projetos que foi feita tendo como princípios norteadores:

- i) Facilidade de acesso aos documentos sobre o projeto;
- ii) Facilidade de contato com coordenadores e gerentes dos projetos; e,
- iii) Disponibilidade dos coordenadores e gerentes dos projetos em participar da pesquisa

Foram selecionados dez e para garantir o sigilo dos projetos, no quadro 6.1 estão descritos sucintamente os objetivos de cada um dos escolhidos.

**Quadro 6.1:** Descrição dos Objetivos dos Projetos Escolhidos

<b>Projeto</b>	<b>Objetivo</b>
<b>A</b>	Desenvolvimento e implantação de um sistema para avaliar programas de transportes
<b>B</b>	Adotar nova metodologia de cálculo de tarifa de taxi
<b>C</b>	Desenvolvimento e implantação de processo de outorga de concessão para transporte rodoviário de passageiro no nível federal
<b>D</b>	Desenvolvimento e implantação de processo de outorga de concessão de terminais aeroviários
<b>E</b>	Viabilizar tráfego aéreo internacional em terminais aeroportuários regionais
<b>F</b>	Aprovar legislação
<b>G</b>	Desenvolvimento e implantação de modelo de delegação e gestão para transporte rodoviário de passageiro no nível municipal
<b>H</b>	Identificar custo de passageiros para subsídio
<b>I</b>	Desenvolvimento de tecnologia veicular
<b>J</b>	Desenvolvimento e implantação de corredor de transporte rodoviário de passageiro no nível municipal

### **6.3.2 Formulação e Aplicação dos Questionários**

Os questionários foram elaborados utilizando-se a página [www.surveymonkey.com](http://www.surveymonkey.com), serviço pago para realização de pesquisas. Cada questionário elaborado gerou um link próprio que foi enviado, por e-mail, ao respondente correspondente ao projeto. Antecedendo a aplicação dos questionários em todos os projetos selecionados, foi realizado um teste para avaliar sua consistência e entendimento.

Para o teste do questionário foi escolhido um projeto de transporte cujo objetivo é promover a mobilidade no Distrito Federal. As ações propostas para esse projeto possuem foco na implantação de uma nova concepção de operação do sistema de transporte público coletivo fundamentada na ideia de integração entre itinerários de ônibus – ônibus e metrô. As considerações feitas pelo respondente no teste dos questionários foram incorporadas aos mesmos resultando nas perguntas constantes do Apêndice II.

Os questionários foram desenvolvidos para sua aplicação em três momentos, com perguntas diretas, onde o respondente, coordenador do projeto, possui como alternativas de resposta as variáveis previamente identificadas na primeira etapa. No primeiro momento um questionário para identificar as dificuldades; no segundo, as ações e no terceiro o

material de apoio. As perguntas fazem referências às três etapas do processo de elaboração de uma política pública a serem estudadas neste trabalho, agenda, elaboração de alternativas e implantação. A quantificação das variáveis é feita pela frequência acumulada com que elas ocorreram.

O primeiro questionário, para identificar as barreiras percebidas nas três etapas estudadas de elaboração de políticas públicas, também foi utilizado para a qualificação do respondente no projeto. Tendo como base a resposta do primeiro questionário, formulou-se o segundo e, da mesma forma, gerou-se um link próprio enviado ao respondente. Seguindo esse procedimento, com as respostas ao segundo questionário, o terceiro foi elaborado e novamente enviado ao respondente.

### 6.3.2.1 Primeiro Questionário

O primeiro questionário foi aplicado aos dez projetos selecionados, sendo obtidas respostas de oito deles. Não houve retorno de resposta dos projetos I e J (quadro 6.1). Na época em que os questionários foram respondidos, os projetos encontravam-se na situação apresentada no quadro 6.2. Percebe-se que todos os projetos conseguiram vencer as duas primeiras fases - agenda e formulação de alternativas - enquanto que apenas os projetos “B” e “G” podem ser apontados como os que não concluíram plenamente a fase da implantação.

**Quadro 6.2:** *Status* dos Projetos no Momento da Resposta

Situação	Projetos
Implantados	D, E e F
Implantados Parcialmente	B e G
Em Implantação	A, C, H
Não Implantados	-

Nas respostas ao primeiro questionário, apresentadas na tabela 6.1, o somatório das ocorrências nas três fases (agenda, elaboração de alternativas e implantação), demonstra que a “*resistência de atores*” é a dificuldade mais comum encontrada nos projetos pesquisados, com 18 respostas, sendo o triplo das ocorrências das segundas barreiras percebidas, “*necessidades de outros projetos ou políticas para atender a demanda*” e “*outros*”, seis cada uma. O projeto “B” foi o único a não apresentar a “*resistência de atores*” em nenhuma das fases pesquisadas.

**Tabela 6.1:** Quantidade de barreiras identificadas

Barreiras	Quantidade
Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda	18
Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda	6
Outros	6
Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira	3
Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda	3
Padrinho político fraco	3
Falta de padrinho político	2
Inexistência no mercado de tecnologia que atenda a demanda	1

Quando desagregado o resultado pelas fases estudadas, também a barreira “*resistência de atores*” é a que mais se repete (tabela 6.2), enquanto as outras barreiras variam a hierarquia de ocorrência conforme a fase.

**Tabela 6.2:** Ocorrência das barreiras por fase pesquisada

Fase	Barreiras	Ocorrências
Agenda	Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda	6
	Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda	3
	Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira	1
	Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda	1
	Padrinho político fraco	1
Elaboração de Alternativas	Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda	5
	Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira	2
	Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda.	1
	Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda	1
	Falta de um padrinho político	1
	Padrinho político fraco	1
Implantação	Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda	7
	Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda	2
	Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda	2
	Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda.	1
	Inexistência no mercado de tecnologia que atenda à demanda	1
	Falta de um padrinho político	1
	Padrinho político fraco	1

As barreiras que não foram citadas nas respostas não são apresentadas na tabela 6.2 e as consideradas pelo respondente fora das alternativas explicitadas no questionário, identificadas como “*outros*”, sofreram tratamento diferenciado, pois foi observado que se tratavam de casos específicos do projeto pesquisado aos quais será dedicada uma seção própria neste capítulo. Com os resultados do primeiro questionário foi elaborado o segundo, cujos resultados serão apresentados a seguir.

### 6.3.2.2 Segundo Questionário

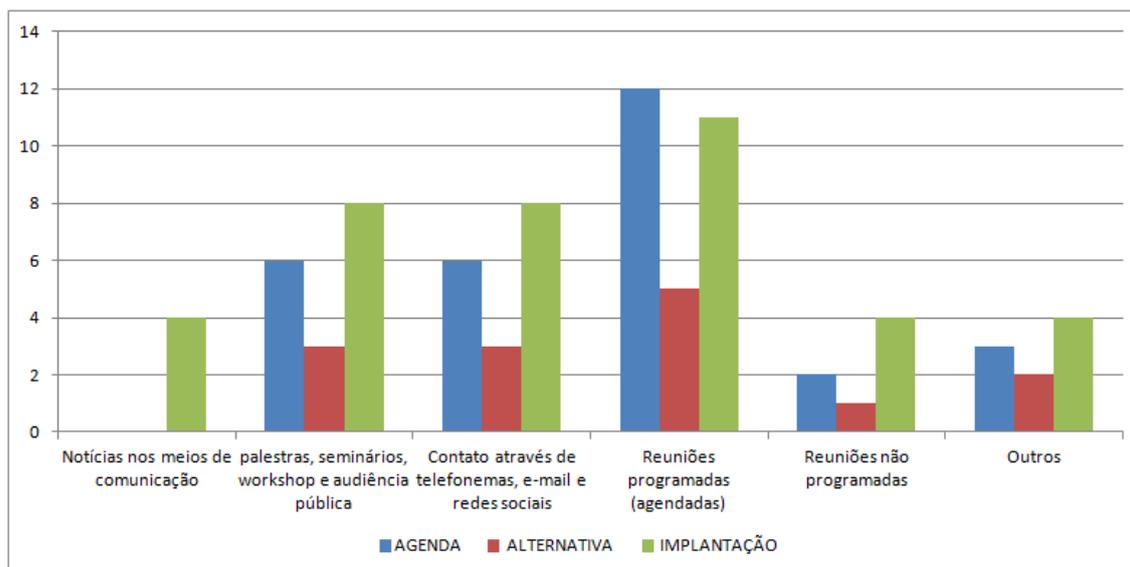
Esta fase da pesquisa identifica as ações executadas com o objetivo de vencer as barreiras relacionadas no primeiro questionário. Dos oito questionários respondidos na primeira etapa, nesta segunda apenas o questionário referente ao projeto “G” ficou sem resposta. Portanto, para esta fase a amostra ficou com sete projetos.

Os resultados dos questionários demonstram que a ação “reunião programada” foi a mais frequentemente executada e a que apresentou o melhor resultado (tabela 6.3)

**Tabela 6.3:** Quantitativo das ações realizadas

Ações	Quantidades
Reuniões programadas (agendadas)	29
palestras, seminários, workshop e audiências públicas	17
Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	17
Reuniões não programadas	6
Notícias nos meios de comunicação	1

Quando desagregado o resultado pelas fases estudadas, também a ação “reuniões programadas” é a que mais se repete (figura 6.2).



**Figura 6.2:** Quantitativo de ações por fase estudada

Os resultados da contagem das ações que apresentaram resultados positivos para vencer as barreiras estão apresentados na tabela 6.4

**Tabela 6.4:** Quantitativo das ações realizadas e resultados positivos

Ações	Quantidade Executadas	Resultado Positivo
Reuniões programadas (agendadas)	29	22
Palestras, seminários, workshop e audiências públicas	17	8
Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	17	5
Reuniões não programadas	7	6
Notícias nos meios de comunicação	4	1

As ações “*Palestras, seminários, workshop e audiências públicas*” e “*Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais*” ficaram em segundo lugar em realizações, com 17 ocorrências cada, porém com resultados diferentes. A segunda teve um desempenho inferior com cinco resultados positivos. Esse desempenho se explica pelo fato de que muitas pessoas em posição de poder possuem servidores que leem seus e-mails e cartas, selecionando os assuntos e resumindo-os e nem sempre estão acessíveis a telefonemas.

Os valores das frequências de ocorrência de cada ação executada desagregados por fase de elaboração de uma política pública (tabela 6.5) demonstra que, a exceção das ações “*Ação de parlamentares a favor da demanda*” e “*Eventos em locais públicos como ruas e praças*” – que não tiveram sua execução observada em nenhuma fase dos projetos e “*notícias nos meios de comunicação*” só ocorreu na fase da implantação, todas as outras tiveram sua realização em todas as fases estudadas.

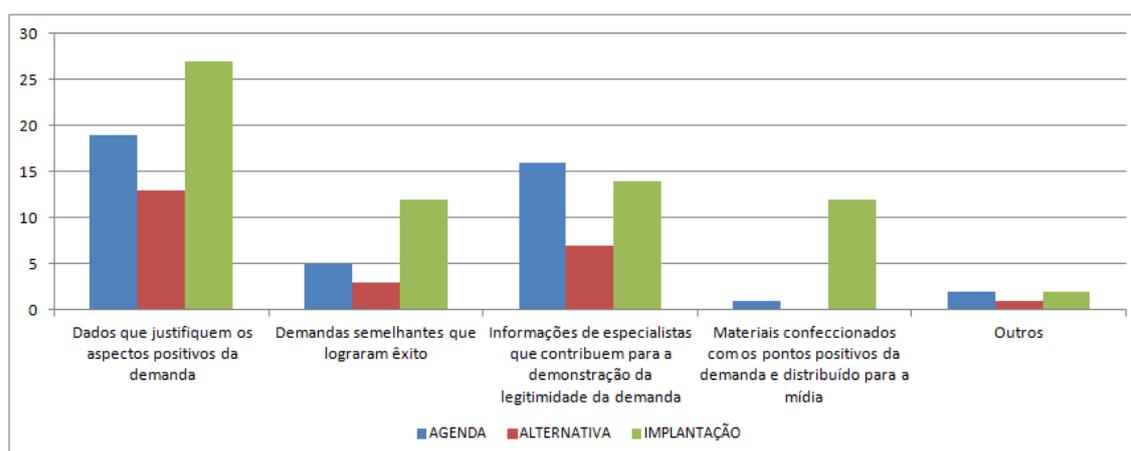
**Tabela 6.5:** Quantitativo das ações executadas e das ações com resultado positivo por fase da política pública

	Agenda		Alternativa		Implantação	
	Ação executada	Resultado positivo	Ação executada	Resultado positivo	Ação executada	Resultado positivo
Notícias nos meios de comunicação	0	0	0	0	4	1
Palestras, seminários e workshop e audiência pública	6	3	3	1	8	4
Ação de parlamentares a favor da demanda	0	0	0	0	0	0
Eventos em locais públicos como ruas e praças	0	0	0	0	0	0
Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	6	1	3	0	8	4
Reuniões programadas (agendadas)	12	8	5	4	11	9
Reuniões não programadas	2	1	1	1	4	4
Outros	3	1	2	0	4	3

### 6.3.2.3 Terceiro Questionário

O terceiro questionário teve a dupla função de identificar os recursos utilizados na realização das ações e os atores envolvidos. Ele também foi desenvolvido, um para cada respondente, conforme as respostas do segundo e todos os submetidos foram respondidos. Assim como no segundo, a amostra foi de sete projetos.

Os recursos mais utilizados em todas as três fases estudadas foram “*dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda*” seguidos por “*informações de especialistas que contribuem para a demonstração da legitimidade da demanda*”, apresentação de “*demandas semelhantes que lograram êxito*” e, como recurso menos utilizado, “*materiais confeccionados com os pontos positivos da demanda e distribuído para a mídia*”, sendo que este último não foi citado quando da fase de elaboração de alternativas (figura 6.3)



**Figura 6.3:** Recursos de Apoio às Ações

Os resultados dos recursos utilizados em ações que produziram resultados positivos quando desagregados pelas fases (tabela 6.6) revelam que há diferenciação nos resultados. Na fase de elaboração das alternativas, os recursos mais utilizados produziram resultados positivos em poucas ações, com o melhor desempenho na proporção de quatro resultados positivos para treze utilizações no recurso “*dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda*”.

**Tabela 6.6:** Quantitativos dos Recursos Utilizados e Resultados Positivos

Recursos de Apoio às Ações	Agenda		Elaboração de		Implantação	
	Utilizados	Resultados Positivos	Utilizados	Resultados Positivos	Utilizados	Resultados Positivos
Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	19	11	13	4	26	19
Informações de especialistas	16	9	9	2	16	14
Demandas semelhantes que lograram êxito	4	4	4	0	13	13
Materiais confeccionados para a mídia	1	1	1	1	8	1
Outros	5	2	3	3	3	3

Na fase de introdução na agenda pública, os dois recursos mais utilizados - “*dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda*” e “*informações de especialistas que contribuem para a demonstração da legitimidade da demanda*” - tiveram resultados parecidos e foram utilizados em aproximadamente 60% de ações que contribuiriam para vencer dificuldades (barreiras). Já na fase de implantação, tais recursos foram utilizados em quantidades maiores de ações e com resultados positivos mais significativos, 74% e 88% respectivamente.

O terceiro recurso utilizado nas fases de introdução na agenda pública e implantação, “*demandas semelhantes que lograram êxito*”, mesmo com uma quantidade de uso menor que os anteriores, superou percentualmente a todos os demais, obtendo êxito em 100% das ações em que foi empregado.

### 6.3.3 Interpretando a Resposta “Outros” nos Questionários

As barreiras citadas diferentemente das anteriormente elencadas estão descritas no quadro 6.3. Elas são específicas por projeto e por fase e percebe-se que não há repetição.

**Quadro 6.3:** Descrição das demais barreiras indicadas pelos respondentes

Respostas	Fases		
	Agenda	Elaboração de alternativas	Implantação
A demanda do setor era por políticas distributivas, e não de políticas regulatórias	F		
Não houve identificação com a plataforma política do governo atua	D		
Houve o desenvolvimento de uma única proposta, pois esta previa custo zero ao erário		B	
Fragilidade de dados e informações utilizadas no projeto.			C
Demora nos processos burocráticos para sua implementação			H
Prazo e recursos exíguos para consecução do projeto.			D

Na fase da agenda para vencer as “novas” barreiras apresentadas foram utilizadas as ações “*reunião programada*” e “*Palestras, seminários, workshop e audiências públicas*” para o

Projeto “F”, porém não houve respostas sobre a eficiência dessas ações. O mesmo ocorreu para a resposta do Projeto “C”. Assim não há possibilidade de se concluir, fato esse repetido para a fase da elaboração de alternativa.

Na fase de implantação, as ações que obtiveram resultados positivos são específicas para cada barreira. No projeto “C”, para vencer a dificuldade apresentada pela fragilidade dos dados e informações, novos levantamentos de dados foram realizados e no projeto “H”, para vencer a demora nos processos burocráticos, foi efetivado um acompanhamento mais amigável dos processos. No projeto “D”, as ações “*reunião programada*” e “*Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais*” não surtiram efeitos positivos e não foram computadas para formulação de um plano de estratégias de ações e meios para vencer as barreiras.

O questionário, como nos anteriores, possuía um campo no qual o respondente podia apresentar recursos diferentes dos elencados que ele utilizou para sustentar suas ações. Os resultados da efetividade desses recursos estão apresentados nas tabelas constantes do Apêndice I, linha “Outros”, e foram observados em dois projetos, “A” e “H”. As respostas que foram fornecidas possuem as seguintes redações:

i) Projeto “A”: *Demonstração da aderência da proposta ao que era esperado como resultado.*

ii) Projeto “H” *Apresentação da metodologia proposta e dos resultados esperados.*

Percebe-se pela quantidade de resultados positivos a relevância desses recursos, porém eles podem ser divididos em dois outros. A parte relativa a “*resultados esperados*” é afeta ao recurso “*dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda*” e o vigor da proposta com embasamento em uma sólida metodologia, isto é, *apresentar a existência de coerência científica na proposição do projeto*, configura-se como um novo recurso de apoio às ações a ser incorporado no processo de influenciar a decisão.

Assim a variável em discussão passa a assumir cinco categorias (quadro 6.4)

**Quadro 6.4:** Categoria de Recursos de Apoio às Ações

Variável	Categoria	Descrição
Recursos de apoio às ações	Estatísticas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda
	Exemplos	Demandas semelhantes que lograram êxito
	Declarações	Informações de especialistas que contribuem para a demonstração da legitimidade da demanda
	Releases	Materiais confeccionados com os pontos positivos da demanda e distribuídos para a mídia
	Embasamento Científico	Documento que demonstre coerência científica na proposição do projeto

#### 6.4 HIERARQUIA DOS ELEMENTOS CONSTITUINTES DA ADVOCACY

Para concretizar o levantamento da hierarquia dos elementos constituintes da advocacy foram preenchidas planilhas indicadas no quadro 5.3 com as frequências acumuladas das respostas aos questionários. Estas planilhas são apresentadas na sua totalidade no Apêndice I. O resultado pode ser visto nos quadros 6.5 (agenda) 6.6 (elaboração de alternativas) e 6.7 (implantação)

**Quadro 6.5:** Prioridades de ações e recursos para vencer as barreiras na fase de inclusão na agenda pública

Barreiras	Prioridade	Ação	Prioridade	Recursos
Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda.	Única	Reuniões programadas	-	Não identificado
Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda	1ª	Reuniões programadas	1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda
			2ª	Informações de especialistas
			3ª	Demandas semelhantes que lograram êxito
			4ª	Documento que demonstre coerência científica na proposição do projeto
	2ª	Palestras, seminários, workshop e audiências públicas	1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda
			2ª	Informações de especialistas
			3ª	Demandas semelhantes que lograram êxito
			4ª	Documento que demonstre coerência científica na proposição do projeto
			5ª	Materiais confeccionados para a mídia
	3ª	Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda
			2ª	Informações de especialistas
	4ª	Reuniões não programadas	3ª	Demandas semelhantes que lograram êxito
1ª			Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	
Única	Reuniões programadas	2ª	Informações de especialistas	
		1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	
Única	Reuniões programadas	2ª	Informações de especialistas	
		1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	

**Quadro 6.6:** Prioridades de ações e recursos para vencer as barreiras na fase de elaboração de alternativas

Barreiras	Prioridade	Ação	Prioridade	Recursos
Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda.	Única	Reuniões programadas	Única	Materiais confeccionados para a mídia
Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda	1ª	Reuniões programadas	1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda
			2ª	Documento que demonstre coerência científica na proposição do projeto
	2ª	Palestras, seminários, workshop e audiências públicas	1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda
			2ª	Documento que demonstre coerência científica na proposição do projeto
	3ª	Reuniões não programadas	1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda
			2ª	Documento que demonstre coerência científica na proposição do projeto
Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira	Única	Reuniões programadas		Não identificado
Padrinho político fraco	2ª	Reuniões não programadas	Única	Informações de especialistas
			1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda
			2ª	Informações de especialistas

Na quantificação dos elementos na fase da implantação foram descartadas as barreiras “inexistência de tecnologia no mercado para atender a demanda”, “falta de um padrinho político” e “padrinho político fraco” pelo fato dos respondentes não ter indicado nenhuma ação efetivada para vencê-las, assim elas não constam do quadro 6.7.

**Quadro 6.7:** Prioridades de ações e recursos para vencer as barreiras na fase de implantação

Barreiras	Prioridade	Ação	Prioridade	Recursos	
Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda.	Única	Reuniões programadas	-	Não identificado	
	1ª	Reuniões programadas	1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	
			2ª	Informações de especialistas	
			3ª	Demandas semelhantes que lograram êxito	
Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda	2ª	Reuniões não programadas	4ª	Documento que demonstre coerência científica na proposição do projeto	
			1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	
			2ª	Informações de especialistas	
	3ª	Palestras, seminários, workshop e audiências públicas	3ª	Demandas semelhantes que lograram êxito	
4ª			Documento que demonstre coerência científica na proposição do projeto		
4ª			Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda
	2ª	Informações de especialistas			
	3ª	Demandas semelhantes que lograram êxito			
Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda	1ª	Reuniões programadas	1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	
			2ª	Informações de especialistas	
			3ª	Demandas semelhantes que lograram êxito	
	2ª	Reuniões não programadas	1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	
2ª			Informações de especialistas		
3ª			Demandas semelhantes que lograram êxito		
Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda	3ª	Palestras, seminários, workshop e audiências públicas	1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	
			2ª	Informações de especialistas	
			3ª	Demandas semelhantes que lograram êxito	
	4ª	Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	
2ª			Informações de especialistas		
3ª			Demandas semelhantes que lograram êxito		
Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda	1ª	Reuniões programadas	1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	
			2ª	Informações de especialistas	
			3ª	Demandas semelhantes que lograram êxito	
	2ª	Reuniões não programadas	4ª	Materiais confeccionados para a mídia	
1ª			Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda		
2ª			Informações de especialistas		
3ª	Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	3ª	Demandas semelhantes que lograram êxito		
		4ª	Palestras, seminários, workshop e audiências públicas	1ª	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda
				2ª	Informações de especialistas
3ª	Demandas semelhantes que lograram êxito				

## 6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As prioridades dispostas nos quadros 6.5, 6.6 e 6.7 servem como ponto inicial para o planejamento de ações dos agentes dispostos a influenciar na decisão quando o objeto for

um projeto de transportes. Este planejamento se completa com a identificação de quem é o alvo das ações, quem são os agentes favoráveis e contrários à demanda, como também seu potencial de influenciar, isto é, a identificação dos atores com potencial envolvimento no processo decisório sobre a política demandada.

## **7 ESTUDO DE CASO**

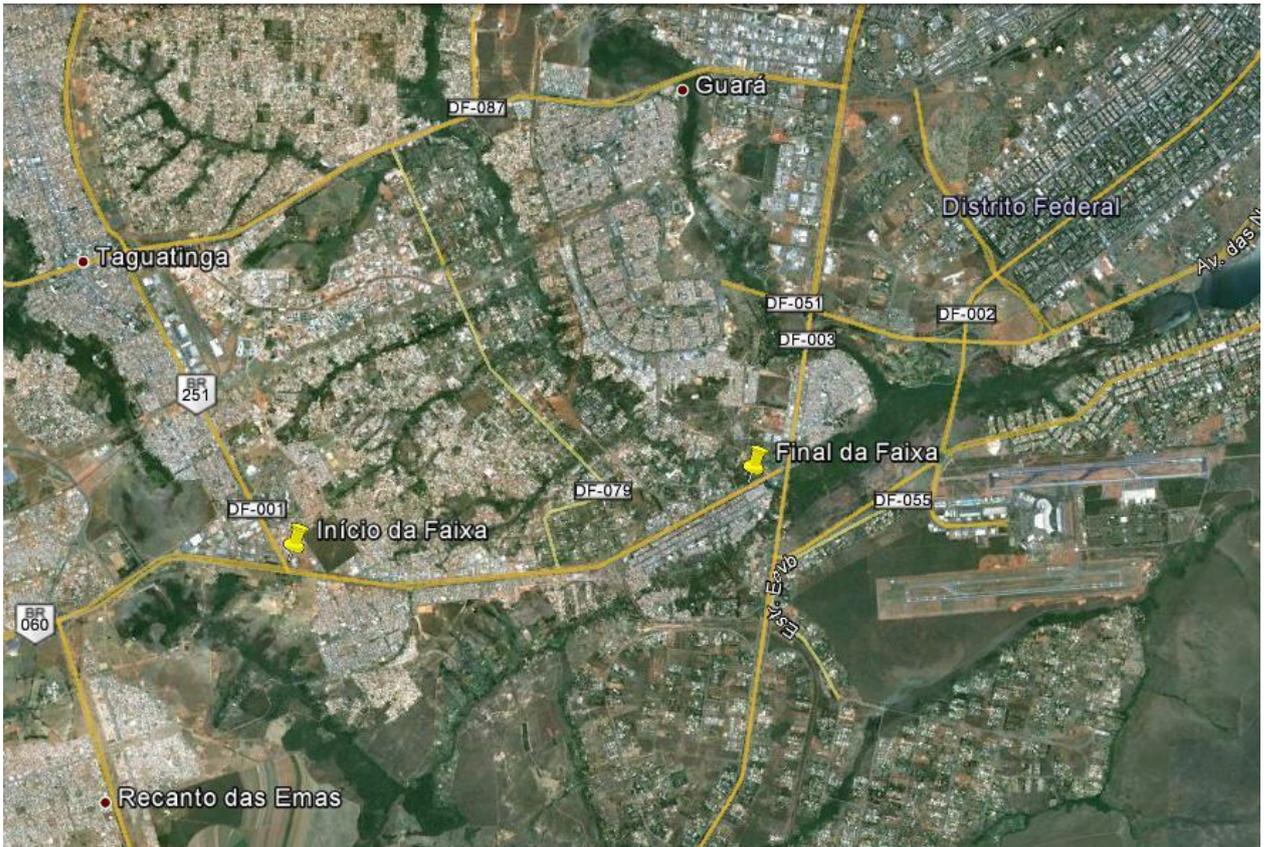
### **7.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

O último passo do procedimento metodológico deste trabalho prevê o teste da proposição elaborada no capítulo 5 em um estudo de caso, fato que será desenvolvido neste capítulo. Para efetivar esta etapa, foi escolhido para o teste, o projeto do Governo do Distrito Federal para a implantação de faixas exclusiva de ônibus em vias da cidade. Por ser um projeto que ainda não está concluído, este capítulo vai se ater a primeira fase do projeto, a implantação da faixa na via EPNB.

### **7.2 DEFINIÇÃO DO OBJETO DA ADVOCACY**

Implantação de uma faixa exclusiva para ônibus na via EPNB. O projeto a ser estudado neste capítulo é a primeira ação implementada pelo atual Governo do Distrito federal com o intuito de adotar medidas para priorizar o deslocamento por ônibus. A ação consiste em implantar faixas exclusivas para a circulação dos veículos do transporte público coletivo distrital, semi urbano e de transporte escolares. Também foi admitido após o início da operação da primeira faixa os veículos do sistema de táxi.

Para implantar a primeira faixa, foi escolhida a via Estrada Parque Núcleo Bandeirante (EPNB), com denominação oficial de DF 075, constante da BR 060 que liga o Distrito Federal à cidade de Goiânia. A faixa nessa via possui a extensão de oito quilômetros, desde o viaduto do Pistão Sul de Taguatinga (DF 001) até a entrada do viaduto da Candangolândia (figura 8.1). Estipula-se que ela poderá atender uma área de 415 mil habitantes (Samambaia, Recanto das Emas, Riacho Fundo I e II e Núcleo Bandeirante), além dos que usam a via oriundos de Taguatinga Sul, Park Way, Arniquireiras e Águas Claras (DFTRANS, 2011a).



**Figura 7.1:** Localização da faixa exclusiva

A escolha dessa via como a primeira a receber a faixa foi devido ao fato dela possuir alta proporção de usuários que usam o transporte coletivo, 70%, sendo 30% dos usuários carros e caminhões. Mesmo com essa alta porcentagem de usuários do sistema de transporte coletivo, os veículos do sistema representam apenas 6%, enquanto carros e caminhões são 94% do total de veículos que circulam pela via (DFTRANS, 2011b).

### **7.3 HIERARQUIA DOS ELEMENTOS DA ADVOCACY**

Foram aplicados os questionários para identificação e quantificação dos elementos da *advocacy* a agentes do DFTRANS / DF que estiveram envolvidos no processo de elaboração do projeto em estudo. Os resultados foram comparados com os elementos constantes nas tabelas elaboradas no item 6.4 e são apresentados a seguir, desagregados pelas fases da elaboração de uma política pública.

### 7.3.1 Fase da Agenda

#### 7.3.1.1 Barreiras

Na fase da agenda, quatro barreiras são oferecidas como possibilidades para a elaboração de um plano de ação. Dessas quatro possibilidades, duas foram encontradas no projeto em estudo, a saber: resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda e necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda (quadro 7.1)

**Quadro 7.1:** Comparativos das Barreiras na Fase da Agenda

Barreiras Identificadas na Literatura	Barreiras Identificadas nos Questionários	Barreiras Identificadas no Estudo de Caso
Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda	Não	Não
Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda	Sim	Não
Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira, necessitar de aporte público para ser viável	Sim	Não
Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda	Sim	Sim
Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda	Sim	Sim
Falta de padrinho político	Não	Não
Padrinho político fraco	Não	Não
Inexistência no mercado de tecnologia que atenda à demanda	Não	Não

As barreiras identificadas para o projeto em estudo, foram as duas que tiveram maior incidência nos projetos pesquisados no capítulo anterior (ver tabela 6.3). Assim percebe-se que houve uma correta previsão da ocorrência das barreiras.

#### 7.3.1.2 Ações

As ações executadas para vencer as barreiras, “resistência de atores e necessidade de outras políticas”, identificadas na fase da agenda e que obtiveram resultados positivos, estão relacionadas nos quadros 7.2 e 7.3, respectivamente.

**Quadro 7.2:** Comparativo das Ações para vencer a Barreira “Resistência de Atores” na Fase da Agenda

Ações	Ocorrência na Proposta	Ocorrência no Estudo de Caso
Notícias nos meios de comunicação	Não	Não
Palestras, seminários, workshop e audiência pública	Sim	Não
Ação de parlamentares a favor da demanda	Não	Não
Eventos em locais públicos como ruas e praças	Não	Não
Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	Sim	Não
Reuniões programadas (agendadas)	Sim	Sim
Reuniões não programadas	Sim	Sim

Das quatro ações que foram indicadas para vencer a barreira “resistência de atores”, duas foram utilizadas no projeto em estudo e com resultado positivo, assim a indicação mostrou-se correta.

A ação, reunião programada, que foi utilizada para vencer a barreira “necessidade de outras políticas”, é a única prevista inicialmente como útil para tal objetivo (quadro 7.3) e mais uma vez o resultado mostrou-se satisfatório, o que corrobora, neste projeto, com a boa indicação da proposta elaborada.

**Quadro 7.3:** Comparativo das Ações para vencer a Barreira “Necessidade de outras políticas” na Fase da Agenda

Ações	Ocorrência na Proposta	Ocorrência no Estudo de Caso
Notícias nos meios de comunicação	Não	Não
Palestras, seminários, workshop e audiência pública	Não	Não
Ação de parlamentares a favor da demanda	Não	Não
Eventos em locais públicos como ruas e praças	Não	Não
Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	Não	Não
Reuniões programadas (agendadas)	Sim	Sim
Reuniões não programadas	Não	Não

As ações, efetivadas no projeto em estudo, tiveram a utilização de recursos que puderam sustentá-las e serão analisadas a seguir.

### 7.3.1.3 Recursos de Apoio às Ações

Nesta primeira fase do processo de formulação do projeto da faixa exclusiva de ônibus os recursos utilizados em apoio às ações para vencer as barreiras, foram integralmente todos previstos na proposta elaborada no item 6.4. Apenas um recurso previsto não foi utilizado, “Documento que demonstre coerência científica na proposição do projeto” em apoio à ação

“reuniões programadas” com o intuito de vencer a barreira “resistência de atores” (quadro 7.4).

**Quadro 7.4:** Comparativo dos recursos utilizados em apoio às Ações para vencer as barreiras na fase da agenda

Barreiras	Ações	Recursos	Ocorrência na Proposta	Ocorrência no Estudo de Caso
Resistência de atores	Reuniões Programadas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	Sim	Sim
		Demandas semelhantes que lograram êxito	Sim	Sim
		Informações de especialistas que contribuem para a demonstração da legitimidade da demanda	Sim	Sim
		Materiais confeccionados com os pontos positivos da demanda e distribuídos para a mídia	Não	Não
		Documento que demonstre coerência científica na proposição do projeto	Sim	Não
	Reuniões não Programadas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	Sim	Sim
		Demandas semelhantes que lograram êxito	Sim	Sim
		Informações de especialistas que contribuem para a demonstração da legitimidade da demanda	Sim	Sim
		Materiais confeccionados com os pontos positivos da demanda e distribuídos para a mídia	Não	Não
		Documento que demonstre coerência científica na proposição do projeto	Não	Não

Assim, pode-se observar em relação ao projeto analisado, a proposta elaborada possui boa previsão (tabela 7.1), pois ocorreu uma quantidade menor de barreiras no projeto estudado, são todas elas previstas na proposta. As ações e os recursos utilizados também estavam integralmente previstos na proposta.

**Tabela 7.1:** Variáveis previstas na proposta X variáveis encontradas no estudo de caso na fase da agenda

Variável	Previstas na Proposta	Encontradas no Estudo de Caso	Não Encontradas no Estudo de Caso e Previstas na Proposta	Encontradas no Estudo de Caso e não Previstas na Proposta
Barreiras	4	2	1	0
Ações	5	3	2	0
Recursos	7	6	1	0

## 7.3.2 Fase da Elaboração de Alternativa

### 7.3.2.1 Barreiras

Na fase da elaboração das alternativas, quatro barreiras são oferecidas como possibilidade para a elaboração de um plano de ação, dessas quatro possibilidades, uma foi encontrada no projeto em estudo, a saber: Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda (quadro 7.5)

**Quadro 7.5:** Comparativos das barreiras na fase da elaboração de alternativas

Barreiras Identificadas na Literatura	Barreiras Identificadas nos Questionários	Barreiras Identificadas no Estudo de Caso
Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda	Não	Não
Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda	Sim	Não
Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira, necessitar de aporte público para ser viável	Sim	Não
Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda	Não	Não
Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda	Sim	Sim
Falta de padrinho político	Não	Não
Padrinho político fraco	Sim	Não
Inexistência no mercado de tecnologia que atenda à demanda	Não	Não

A barreira identificada para o projeto em estudo foi a que teve maior incidência nos projetos pesquisados capítulo anterior. Assim percebe-se que houve uma correta previsão da ocorrência de barreiras, o que possibilita fazer a mesma avaliação para a segunda variável, ações para vencer as barreiras encontradas.

### 7.3.2.2 Ações

Das três ações previstas para vencer a barreira “Resistência de Atores”, uma foi executada no estudo de caso, “reuniões programadas”, e logrou resultado positivo (quadro 7.6).

**Quadro 7.6:** Comparativo das ações para vencer a barreira “Resistência de Atores” na fase da elaboração de alternativas

Ações	Ocorrência na Proposta	Ocorrência no Estudo de Caso
Notícias nos meios de comunicação	Não	Não
Palestras, seminários, workshop e audiência pública	Sim	Não
Ação de parlamentares a favor da demanda	Não	Não
Eventos em locais públicos como ruas e praças	Não	Não
Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	Não	Não
Reuniões programadas (agendadas)	Sim	Sim
Reuniões não programadas	Sim	Não

### 7.3.2.3 Recursos de Apoio às Ações

Esta variável teve como previsão a utilização de dois recursos, desses, um foi também usado no projeto em estudo, porém aqui houve a utilização de dois outros recursos que não teriam sua previsão na proposta. Comparativo apresentado no quadro 7.7.

**Quadro 7.7:** Comparativo dos recursos utilizados em apoio às ações para vencer as barreiras na fase da elaboração de alternativas

Barreira	Ação	Recursos	Ocorrência na Proposta	Ocorrência no Estudo de Caso
Resistência de atores	Reuniões Programadas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	Sim	Sim
		Demandas semelhantes que lograram êxito	Não	Sim
		Informações de especialistas que contribuem para a demonstração da legitimidade da demanda	Não	Sim
		Materiais confeccionados com os pontos positivos da demanda e distribuídos para a mídia	Não	Não
		Documento que demonstre coerência científica na proposição do projeto	Sim	Não

Assim, pode-se observar, em relação ao projeto analisado que a proposta elaborada possui boa previsão (tabela 7.2), pois a barreira e a respectivas ação estavam previstas na proposta. Dos três recursos utilizados, um também estava previsto na proposta, os outros dois comporão o banco de informações para aplicação em novas análises e projetos de transportes.

**Tabela 7.2:** Variáveis previstas na proposta X variáveis encontradas no estudo de caso na fase da elaboração de alternativas

Variável	Previstas na Proposta	Encontradas no Estudo de Caso	Não Encontradas no Estudo de Caso e Previstas na Proposta	Encontradas no Estudo de Caso e não Previstas na Proposta
Barreiras	7	1	3	0
Ações	3	1	2	0
Recursos	2	3	1	2

### 7.3.3 Fase da Implantação

#### 7.3.3.1 Barreiras

Na fase da implantação, quatro barreiras são oferecidas como possibilidades para a elaboração de um plano de ação, dessas possibilidades duas foram encontradas no projeto em estudo, a saber: “Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda” e “Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda” (quadro 7.8).

Apesar das barreiras “falta de padrinho político”, “padrinho político fraco” e “inexistência no mercado de tecnologia que atenda à demanda” estar relacionadas no quadro 7.8 elas não serão considerados, pelo fato dos respondentes não terem indicados nenhuma ação efetivada para vencê-las.

**Quadro 7.8:** Comparativos das barreiras na fase da implantação do projeto

Barreiras Identificadas na Literatura	Barreiras Identificadas nos Questionários	Barreiras Identificadas no Estudo de Caso
Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda	Sim	Não
Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda	Sim	Sim
Dificuldades da demanda: possuir sustentabilidade financeira, necessitar de aporte público para ser viável	Não	Não
Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda	Sim	Sim
Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda	Sim	Não
Falta de padrinho político	Sim	Não
Padrinho político fraco	Sim	Não
Inexistência no mercado de tecnologia que atenda à demanda	Sim	Não

### 7.3.3.2 Ações

A única ação, “reuniões programadas”, prevista na proposta a ser executada para vencer a barreira “dificuldade financeira” também foi efetuada no projeto em estudo (quadro 7.9) e logrou resultado positivo.

**Quadro 7.9:** Comparativo das ações para vencer a barreira “Dificuldades Financeiras” na fase da implantação do projeto

Ações	Ocorrência na Proposta	Ocorrência no Estudo de Caso
Notícias nos meios de comunicação	Não	Não
Palestras, seminários, workshop e audiência pública	Não	Não
Ação de parlamentares a favor da demanda	Não	Não
Eventos em locais públicos como ruas e praças	Não	Não
Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	Não	Não
Reuniões programadas (agendadas)	Sim	Sim
Reuniões não programadas	Não	Não

Para a barreira “necessidade de outras políticas ou projetos”, a proposta prevê a possibilidade de quatro ações com resultado positivos, destas uma foi utilizada com êxito no projeto em estudo (tabela 7.10)

**Quadro 7.10:** Comparativo das ações para vencer a barreira “Necessidade de Outras Políticas” na fase da implantação do projeto

Ações	Ocorrência na Proposta	Ocorrência no Estudo de Caso
Notícias nos meios de comunicação	Não	Não
Palestras, seminários, workshop e audiência pública	Sim	Não
Ação de parlamentares a favor da demanda	Não	Não
Eventos em locais públicos como ruas e praças	Não	Não
Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	Sim	Não
Reuniões programadas (agendadas)	Sim	Sim
Reuniões não programadas	Sim	Não

### 7.3.3.3 Recursos de Apoio às Ações

Para a ação “reuniões programadas” utilizada para vencer a barreira “resistência de atores” na fase de implantação do projeto, a proposta prevê quatro recursos a serem utilizados para apoio à ação. No projeto em estudo, três desses recursos foram utilizados (quadro 7.11).

**Quadro 7.11:** Comparativo dos recursos utilizados em apoio às ações para vencer as barreiras na fase da implantação do projeto

Barreiras	Ações	Recursos	Ocorrência na Proposta	Ocorrência no Estudo de Caso
Resistência de atores	Reuniões Programadas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	Sim	Sim
		Demandas semelhantes que lograram êxito	Sim	Sim
		Informações de especialistas que contribuem para a demonstração da legitimidade da demanda	Sim	Sim
		Materiais confeccionados com os pontos positivos da demanda e distribuídos para a mídia	Não	Não
		Documento que demonstre coerência científica na proposição do projeto	Sim	Não

Também, nesta fase, pode-se observar, em relação ao projeto analisado, que a proposta elaborada possui boa previsão (tabela 7.3), pois as variáveis aqui testadas foram integralmente previstas na proposta.

**Tabela 7.3:** Variáveis previstas na proposta X, variáveis encontradas no estudo de caso na fase da implantação

Variável	Previstas na Proposta	Encontradas no Estudo de Caso	Não Encontradas no Estudo de Caso e Previstas na Proposta	Encontradas no Estudo de Caso e não Previstas na Proposta
Barreiras	7	2	5	0
Ações	4	1	3	0
Recursos	4	3	1	0

## 7.4 IDENTIFICAÇÃO DE ATORES INTERESSADOS NO OBJETO

Esta seção se dedicará a mostrar os resultados relativos aos stakeholders do projeto nas ações previstas na metodologia proposta no capítulo 5. Primeiramente serão apresentados os atores identificados, posteriormente a matriz de influência e o posicionamento em relação à demanda com uma lista de possíveis atores para coalizão e finalizando com análise dos depoimentos dos agentes do DFTRANS/DF.

### 7.4.1 Identificar os atores (stakeholders)

Para o levantamento dos stakeholders do projeto foram utilizados três métodos: atores regulamentares (possuem responsabilidade legal pelo projeto estudado), opinião de

especialistas (respostas ao questionário do item 5.4.1) e notícias na mídia. Estão listados no quadro 7.12.

**Quadro 7.12:** Stakeholders do Projeto Estudado

	Opinião de Especialistas	Mídia	Regulamentar
	Setransp (Sindicato dos Operadores DF)	DFTRANS	DFTRANS
	Sindicato dos Taxistas	GDF	GDF
	Transportadores escolares	Secretaria de Transportes	TCDF
	Empresas de ônibus semi urbano	Setransp (Sindicato dos Operadores DF)	CLDF
	Usuário do transporte público	Sindicato dos Rodoviários	Secretaria de Transportes
	DFTRANS	ANTT	DER
	DER	CPRv	DETRAN
Atores	DETRAN	Detran	CPRv (PM)
	Usuário de veículos particulares	Empresas de ônibus semi urbano	TCDF
	Sindicato rodoviário	Motorista de veículos particulares	
	GDF	Usuário do transporte público	
	Secretaria de Transportes	DER	
		Sindicato dos Taxistas	
		Empresários ao longo da via EPNB	
		Transportadores escolares	

Os atores regulamentares possuem responsabilidades legais quanto ao projeto, são listados os órgãos da estrutura de Estado do Distrito Federal em normalizadores, fiscalizadores e de planejamento, referentes à via e ao projeto em estudo.

Os atores, resultado da opinião dos especialistas, foram identificados pela resposta ao questionário apresentado no item 5.4.1. O questionário foi enviado por e-mail aos usuários do grupo Programa de Pós Graduação em Transportes da UnB (PPGT/UnB) e técnicos do órgão gestor de transportes públicos do Distrito Federal (DFTRANS/DF). Cinco respondentes retornaram o questionário, quatro integrantes do PPGT/UnB e um técnico do DFTRANS/DF.

Para chegar à lista de *stakeholders*, indicado por especialistas (tabela 7.15), foram retirados apenas 04 atores dos indicados pelos especialistas: i) Banco de Fomento, pois não houve

necessidade de financiamento, ii) CREA e CONFEA, não houve nenhuma ação que necessitou de aprovação ou fiscalização desses atores e iii) Veículos Oficiais, pois não são classificados como atores.

Do terceiro método a ser utilizado, notícias na mídia, foram lidos 17 artigos de um diário de circulação no Distrito Federal no período da última semana de dezembro de 2011 a primeira semana de fevereiro de 2012, foi listado quem prestou depoimento ou foi citado. Foram considerados os atores coletivos, organizações públicas e particulares e os atores individuais, ocupante de cargos, foram substituídos pelas organizações a que pertencem.

#### 7.4.2 Seus Poderes (Influência dos Stakeholders)

Foi solicitado a cinco técnicos do DFTRANS/DF que preenchessem a matriz de influência dos atores, o que foi feito em uma reunião. Os valores foram atribuídos pelo consenso dos respondentes e o resultado está no Apêndice III.

#### 7.4.3 Seus Objetivos (Posicionamento quanto ao Projeto)

Nesta seção será feita a identificação da posição do ator em relação ao projeto em estudo, como também identificar as possíveis coalizões em prol da demanda. Quanto ao posicionamento dos stakeholders, as respostas das questões 4ª, 5ª, 8ª e 9ª do item 5.4.1, direcionadas aos especialistas, foram utilizadas para identificá-lo e estão listados no quadro 7.13

**Quadro 7.13:** Posicionamento dos Atores quanto ao Projeto

	Favorável	Contrário
Atores	Setransp (Sindicato dos Operadores DF)	
	Sindicato dos Taxistas	
	Transportadores escolares	
	Empresas de ônibus semi urbano	
	Usuário do transporte público	Usuário de
	DFTRANS	veículos
	DER	particulares
	DETRAN	
	Sindicato rodoviário	
	Secretaria de Transportes	

Considerando que o poder de decisão quanto à implantação do projeto em estudo está afeto ao Governador do Distrito Federal, a indicação das possíveis coalizões em favor da demanda, irá considerar a influência dos outros atores em relação ao Governador. Pela matriz de influência (Apêndice IV) obtém-se a tabela 7.4 de valores da influência dos atores sobre a decisão do Governador

**Tabela 7.4:** Influência dos Atores em Relação à Decisão do Governador

Atores	Valor	Atores	Valor
ANTT	3	Escolares	3
CLDF	4	Motorista de veículo particular	3
CPRv (PM)	2	Secretaria de Transportes	3
DER	2	Sindicato dos Operadores DF	3
DETRAN	2	Sindicato dos Rodoviários	3
DFTRANS	2	Sindicato dos Taxistas	3
Empresários próximos à EPNB	3	TCDF	4
Empresas de ônibus semi urbano	3	Usuário do transporte público	3

## 7.5 COALIZÃO DE ATORES

Utilizando o quadro 7.12 e tabela 7.4 identificaram-se três grupos de atores dos tipos I; II e IV (grupos constantes do quadro 5.1) para a escolha das coalizões. Esses grupos estão relacionados no quadro 7.14.

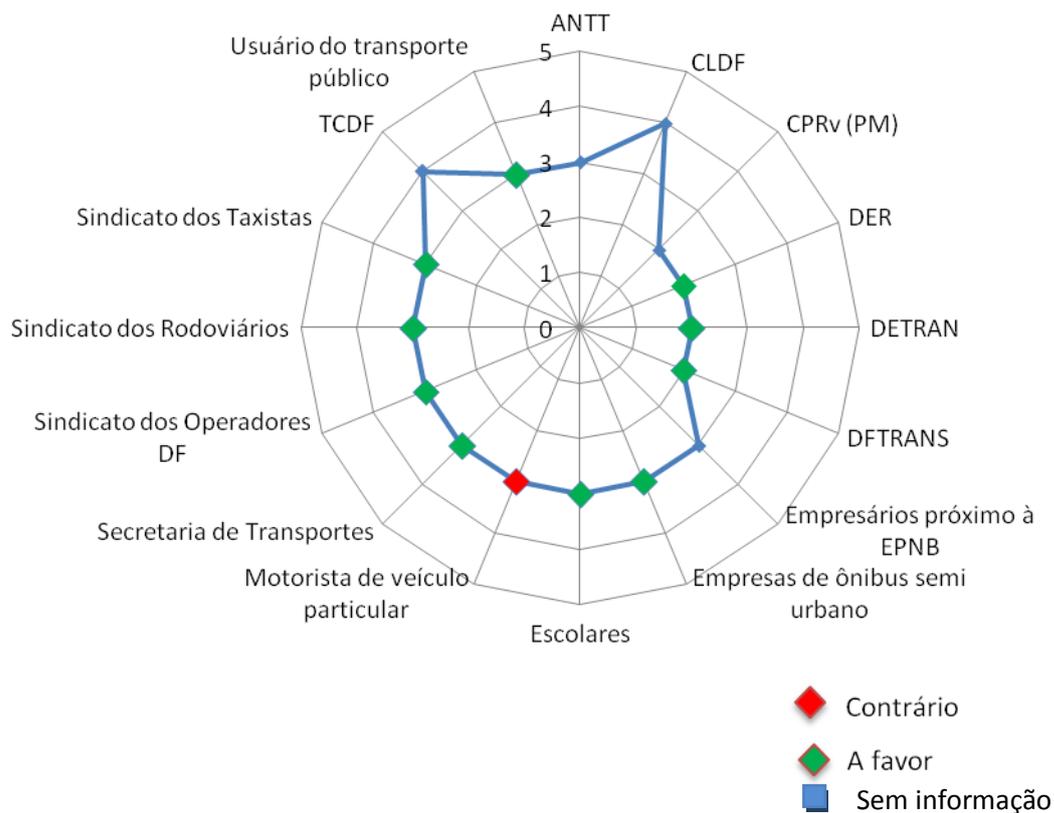
**Quadro 7.14:** Grupos de Atores

Grupos	Stakeholders
I	DFTRANS
	DER
	DETRAN
	Secretaria de Transportes
II	Setransp (Sindicato dos Operadores DF)
	Sindicato dos Taxistas
	Transportadores escolares
	Empresas de ônibus semi urbano
	Usuário do transporte público
IV	Usuário de veículos particulares

Os atores listados nos grupos I e II são, inicialmente, os parceiros para uma coalizão a favor da demanda, enquanto que o ator do grupo IV, contrário e com recursos para barganha, é o ator a ser monitorado em relação ao decisor. A representação gráfica da

influência dos atores na decisão do Governador do Distrito Federal, como também o posicionamento do ator, pode ser visualizada na figura 7.2. Esta forma de apresentar a matriz de influência facilita a sua visualização.

Assim o ator reivindicador da demanda, DFTRANS/DF, pode contar com os atores Setransp, Sindicato dos taxistas, Secretaria de Transportes, Transportadores escolares, Empresas de ônibus do semi urbano, Sindicato dos Rodoviários e Usuário do transporte público, são possuidores de recursos para barganhar com o Governador em favor da demanda. Os atores DER e DETRAN, são stakeholders a serem utilizados no convencimento do decisor. Pelo fato de possuírem informações, podem contribuir a favor do decisor no entendimento dos especialistas que preencheram a matriz. Assim a coalizão pode ser feita com esses dez atores.



**Figura 7.2:** Representação Gráfica da Influência dos Atores em Relação à decisão do Governador

Devido ao fato da análise deste trabalho ser posterior à implantação da faixa exclusiva na via EPNB, julgou-se necessário realizar entrevistas com agentes do DFTRANS/DF que participaram do processo. Nessas entrevistas foram colhidos depoimentos de três agentes do órgão gestor. Foi solicitado a eles que fizessem uma descrição do projeto, a lista de atores que agiram pró ou contra a implantação da faixa exclusiva na via EPNB e como a ação dos atores contrários foi superada.

Nos depoimentos colhidos, foi identificada ação a favor da demanda, além do DFTRANS/DF, do ator “Setransp (Sindicato dos Operadores DF)”, tal ação ocorreu junto à Secretaria de Transportes e a outros interlocutores do Governador e nas fases da agenda e da implantação. As ações não fizeram parte de uma estratégia planejada, foram ações isoladas, porém à soma dos desejos e às ações coincidentes foi atribuído, pelos entrevistados, o resultado positivo da demanda para inclusão na agenda.

Esses dois atores que desenvolveram ações, mesmo que de forma isolada, poderiam pertencer a uma coalizão a favor da demanda, caso tivessem o conhecimento prévio dos resultados da tabela 7.18, ou do gráfico da figura 7.2. Eles foram classificados como pertencentes aos grupos I (DFTRANS/DF) e II (SETRANSP). Esses dois grupos são formados pelos atores indicados a participar da coalizão a favor do projeto.

## **7.6 IDENTIFICAR RISCOS**

É a identificação de atores contrários à demanda e de barreiras a serem suplantadas. Quanto aos atores, um contrário foi identificado pelo processo elaborado no item 5.4.1 e apresentado na tabela 7.16, porém pelas entrevistas com os agentes do DFTRANS / DF outro ator que figurava na tabela 7.16 como favorável demonstrou-se contrário. Nas entrevistas, não ficou claro o motivo pelo qual esse ator estava dificultando a implantação do projeto.

As barreiras a serem suplantadas foram identificadas pelos questionários todas estavam previstas nos quadros 6.5, 6.6 e 6.7 para ocorrerem, conforme ficou demonstrado na seção 7.3 deste capítulo.

## **7.7 ESCOLHER MEDIDAS PARA MITIGAR OS RISCOS**

Segundo os depoimentos nas entrevistas a ação para neutralizar o ator contrário à demanda foi desenvolvida pelo Governador. O Governador possui nível de influência 5 sobre esse ator, como ficou expresso na matriz de influência. Assim a escolha para mitigar o risco causado pelo ator contrário à demanda foi a interferência de um ator com poder sobre o primeiro e a favor da demanda.

As medidas para mitigar os riscos causados pelas barreiras foram identificadas pelos questionários. As ações utilizadas no estudo de caso todas foram previstas nos quadros 6.5, 6.6 e 6.7, apenas dois recursos na fase da elaboração das alternativas, foram utilizados no estudo de caso e não estavam previstos para as respectivas ações. O acerto foi de 100% das ações para mitigar os riscos.

## **7.8 AVALIAR MEDIDAS DE MITIGAÇÃO**

Avaliar se as medidas para mitigar os riscos deram resultados é verificar se as barreiras foram vencidas e se os atores contrários foram neutralizados, fato que ocorreu em ambos os casos. Assim pode avaliar que as medidas utilizadas foram suficientes para afastar os riscos contra a implantação do projeto em estudo.

## **7.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A proposta para um plano de ação com o intuito de implantar um projeto de transporte, elaborada segundo a metodologia exposta no capítulo 5, demonstrou ser aplicável para a implantação da faixa exclusiva de ônibus na via EPNB. Das 22 ocorrências das variáveis “barreiras, ações e recursos” no projeto em estudo, apenas 02 (duas) não foram previstas na proposta constante do capítulo anterior. Essas duas da categoria “recursos de apoio às ações” e na fase da elaboração das alternativas. Isso quer dizer que 100% das “barreiras” e “ações” encontradas nesse projeto foram previstas. Quanto à variável “recursos de apoio às ações” o acerto na previsão foi de mais de 80%, 12 ocorridas e dez previstas.

Como nas comparações feitas entre a proposta do capítulo 5 e o que resultou em positivo no projeto em estudo para as variáveis barreiras, ações e recursos, a proposta para o tratamento com a variável ator também apresentou resultados satisfatório:

- a) Houve ações isoladas de dois atores que poderiam ter sido previstas em conjunto se previamente tivessem tido conhecimento das suas classificações nos grupos I e II (tabela 6.18)
- b) Apenas um ator, dos dez, que pareceu inicialmente ser favorável, demonstrou-se contrário.
- c) A matriz de influência já previa que o ator contrário poderia ter sua opinião alterada pela ação de um ator com influência sobre ele.

## 8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 8.1 CONCLUSÃO

Como pode ser verificada neste trabalho, a feitura de uma política pública não está inserida num ambiente onde as prioridades são definidas pela direta necessidade da sociedade, mas numa complexa combinação de valores, resultado de negociações e barganhas entre atores. O processo de elaboração da política pública não ocorre de forma encadeada onde o final de uma etapa é o *input* necessário para a inicialização da seguinte.

Dessa forma, sustentado pelos capítulos teóricos deste trabalho pode-se afirmar que a identificação do problema não é a condição suficiente para a ação do Estado em resolvê-lo. A decisão de agir ou não agir do Estado pode ser motivada pela ação de atores. O processo de elaboração de uma política pública é multi-fases e há atores que influenciam em todas as fases em prol dos seus objetivos.

As fases do processo de elaboração de uma política pública nem sempre ocorrem de forma encadeada no tempo, podem acontecer concomitantemente. Havendo a possibilidade, as fases do processo de elaboração de uma política pública ocorrem de forma sequenciada, porém não há o imperativo da finalização de uma fase representar a inicialização da outra.

A elaboração de uma política pública não está restrita a um ambiente onde vão agir apenas agentes públicos com responsabilidade sobre a política. O ato de decidir pode ser personificado (existe um decisor), porém o processo para chegar a este ato é uma arena de multi-atores e multi-poderes. Os recursos utilizados para influenciar a decisão, podem ser do ator beneficiário ou compartilhado com os de outros atores.

As coalizões de atores fornecem soma de seus recursos para influir no processo decisório. Há pouca possibilidade de atores desprovidos de recursos participarem do processo decisório. Existem formas de agir que proporcionam a atores desprovidos de recursos a possibilidade de serem incluídos no processo de decisão.

Com essas considerações foi possível elaborar uma metodologia para influenciar no processo de decisão de uma política pública de transportes que contemplou ao modelo do ciclo de política pública, de onde vem a indicação de que a elaboração dessa política é dividida em fases e assim pode-se afirmar que a efetividade da política só ocorre quando todas as fases são completadas.

Como nessas fases há influência de atores, a metodologia também possui um tratamento de identificação e qualificação desses atores. Outros elementos da metodologia são os motivos que poderiam impedir a completa realização das fases, a busca de condições para vencer esses motivos e o que deve ser utilizado para vencer esses motivos.

Assim foi elaborada uma metodologia que contém a identificação e quantificação dos elementos constituintes da problemática da *advocacy*: barreiras, ações e recursos para apoio às ações; e o tratamento com os *stakeholders* do projeto, direcionada para as fases da elaboração da política pública.

O objetivo dessa metodologia foi criar um conjunto de ferramentas a serem usadas por agentes interessados em participar do processo decisório de uma política de transporte. Esses atores poderão elaborar um planejamento tendo como ponto de partida uma lista com as possibilidades de barreiras a serem encontradas, com as opções de ações que darão resultados positivos para vencer aquela barreira e com os recursos que serão utilizados para apoiar as ações.

Os textos sobre a avaliação das ações de *advocacy* são muito enfáticos quanto à dificuldade de se atribuir o resultado alcançado às ações executadas, ou então atribuir percentual de contribuição no sucesso e no fracasso dessas ações. Essa dificuldade de atribuição, aliada a pouca literatura que demonstra os resultados da *advocacy*, a relutância dos agentes em promover as avaliações e a questão temporal, faz com que os resultados sejam lentos e de longo prazo. Tudo isso pode dificultar a determinação da causalidade das ações com os resultados.

A metodologia proposta também pode contribuir para melhorar a questão de avaliação da *advocacy*, visto que, a cada nova política avaliada a luz dessa metodologia, os resultados deverão ser incorporados e assim possibilitará identificar a frequência com que as ações geram resultados positivos para vencer as barreiras. Quanto mais políticas forem avaliadas,

maior será o grau de possibilidade de se criar um nexos de causalidade entre as variáveis “barreiras, ações e recursos”.

Quanto à questão temporal, a metodologia possibilita a avaliação prospectiva da *advocacy*, onde os resultados das ações são verificados a tempo de poder fazer correções de rumos e assim poder não gastar recursos com ações que não vão gerar resultados positivos.

A metodologia demonstrou resultado satisfatório quando aplicada ao projeto de estudo do caso, faixa exclusiva para ônibus na EPNB, com 100% de previsão das “barreiras” e “ações” e 80% (12 ocorridas e dez previstas) para a variável “recursos de apoio às ações”. Para a variável “atores”, 90% de acerto nos atores para uma possível coalizão em prol da demanda. Dois desses atores agiram isoladamente para influenciar a decisão do Governador em favor da demanda, se tivessem conhecimento prévio dos atores simpáticos ao projeto, poderiam formar uma coalizão e somar seus recursos no processo de convencimento.

E por último, quando da implantação do projeto, um ator que demonstrou ser contrário, foi convencido a aderir pela ação de um ator que na matriz de influência foi qualificado com o poder nível 5 (o ator possuir poder de anular ação do outro ator sem a possibilidade recursal) em relação a ele.

## **8.2 LIMITAÇÕES DO TRABALHO**

A metodologia proposta nesta pesquisa em relação aos elementos constitutivos da *advocacy*, “barreiras, ações e recursos”, possui na frequência de ocorrência, a base para elaboração da proposta. Portanto, a quantidade de projetos a serem pesquisados passa a ter importância para o aprimoramento da proposta.

Neste trabalho foram selecionados 12 projetos, de 09, foi possível obter respostas de todos os questionários, de 01 apenas o primeiro questionário e de 02, não houve respostas a nenhum questionário. Este fato provocou uma redução em 16% na possibilidade de respostas quanto à variável “barreiras” e 25% relativo às variáveis “ações e recursos”.

Também com relação à variável “atores”, a dificuldade encontrada foi devido à baixa adesão de pessoas para responder ao questionário e preencher a matriz de influência. Quatro preencheram a matriz, metade das pessoas que foram solicitadas a fazer, quanto ao questionário de identificação dos *stakeholders*, cinco foram os respondentes. Não foi possível definir a quantidade provável de respondentes para o questionário, pois ele foi disponibilizado em um grupo de discussão na web.

Os valores atribuídos à influência do ator não possuem capacidade de serem relacionados, são variáveis discretas e estão relacionados a um atributo do ator. O ator de valor 3 é que pode causar maior distorção por se tratar de variável discreta e não contínua.

Esse ator foi pontuado assim por possuir algum recurso para barganhar com o outro ator, esses recursos podem ser financeiros (empresários), votos (líder comunitário), mandato eletivo (deputado) etc. Para exemplificar, um líder comunitário “detentor” de um “curral” eleitoral de 10.000 votos será pontuado igualmente a outro com 1.000 votos.

### **8.3 RECOMENDAÇÕES**

Este trabalho procurou criar ferramentas para que atores possam planejar e agir com o intuito de influenciar a feitura de políticas públicas de transportes, porém há espaço para que esta ferramenta possa melhorar:

- Mensurar quantitativamente o poder de influência dos atores para eliminar possíveis distorções na avaliação dos atores de valor 3.
- Introduzir técnicas de análise de discurso para avaliar o posicionamento do ator, não restringindo à opinião de especialistas.
- Incorporar ferramentas de sistemas para produção do mapa de influência para facilitar a análise simultânea dos gráficos de vários atores.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- Ackoff, R. L. (1974) *Redesigning the future*. New York: Wiley.
- Almeida, G. S.; J. R. Fontes Filho; H. Martins (2000) Identificando stakeholders para formulação de estratégias organizacionais. In: ENANPAD, 24, 2000, Florianópolis. Resumo dos trabalhos. Florianópolis.
- Alsop, R., M. F. Bertelsen, e J. Holland (2006) *Empowerment in Practice From Analysis to Implementation*. The World Bank
- Azevedo, M. A. (2003) *Advocacy em Rede*, disponível em: [www.ip.usp.br/laboratorios/lacri/advocacy.doc](http://www.ip.usp.br/laboratorios/lacri/advocacy.doc). Acesso em: 22 de set. de 2007
- Beer, T. e E. R. Reed (2009) *A Model for Multilevel Advocacy Evaluation*. Disponível em: [http://www.innonet.org/client\\_docs/fdn\\_rev\\_beer\\_reed.pdf](http://www.innonet.org/client_docs/fdn_rev_beer_reed.pdf). Acesso em: 13 de out. de 2010
- Breláz, G. e M. A. Alves (2011) *Deliberative Democracy and Advocacy: Lessons from a Comparative Perspective*. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 28 p. 202–216
- 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.
- Brugha, R. e Z. Varvasovszky (2000). *Stakeholders Analysis: a review*, *Health Policy and Planning*. V. 15, nº 3, p. 239-246
- Buanes, A.; S. Jentoft; G.R. Karlsen; A. Maurstad, e S. Sjøreng (2004). *In Whose Interest? An Exploratory Analysis of Stakeholders in Norwegian Coastal Zone Planning*. *Ocean & Coastal Management* v. 47, nº 3, p. 207–223.
- Chapman, J. e A. Wameyo (2001) *Monitoring and Evaluating Advocacy: A Scoping Study*. Disponível em: [http://www.monitoreoyevaluacion.info/biblioteca/MVI\\_335.pdf](http://www.monitoreoyevaluacion.info/biblioteca/MVI_335.pdf). Acesso em: 16 de set. de 2010.
- Coffman, J. (2007) *What's Different About Advocacy and Policy Change?* *Evaluation Exchange*, v. XIII n. 1
- Coffman, J. e E. Reed (2009) *Unique Methods in Advocacy Evaluation*. Disponível em: [http://www.calendow.org/uploadedFiles/Evaluation/Coffman%20Reed%20Unique%20Methods%20\(paper\).pdf](http://www.calendow.org/uploadedFiles/Evaluation/Coffman%20Reed%20Unique%20Methods%20(paper).pdf). Acesso em: 15 de set. de 2010
- Cohen, M. D.; J. G. March e J. P. Olsen (1972) *A Garbage Can Model of Organizational Choice* *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1. pp. 1-25.
- Christoffel, K. K. (2000) *Public Health Advocacy: Process and Product*. *American Journal of Public Health*. V. 90 nº 5. p 722 - 726

- Dye, T. R. (2009) Mapeamento dos Modelos de Análise de Política Públicas In: Heidemann, F. G. e Salm, J. F. (orgs). Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise. Brasília, Editora UnB.
- Efroymsen, D. (2006) Using Media and Research for Advocacy: Low Cost Ways to Increase Success. Disponível em:  
<http://www.healthbridge.ca/assets/images/pdf/Using%20Media%20and%20Research%20for%20Advocacy%20low%20cost%20ways%20to%20increase%20success%20June%202006.pdf>. Acesso em: 20 de out. de 2010.
- Elias, A. A. e R. Y. Cavana (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.
- Feix, V. (2004) Por uma Política Pública Nacional de Acesso à Justiça. Estudos Avançados, São Paulo, n. 51, p. 219-224
- Friend, J. & A. Hickling (1987). Planning Under Pressure: the Strategic Choice Approach. Oxford: Pergamon Press.
- Freeman, R. E. (1984). Strategic Management – A Stakeholder Approach. Pitman, Boston.
- Gibson, T. A. (2010) The Limits of Media Advocacy. Communication, Culture & Critique 3, p. 44 – 65
- Gomide, A. A. (2008) Agenda Governamental e Formulação de Políticas Públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Texto para discussão 1334. Brasília, IPEA
- Gomm, M.; P.Lincoln, T. Pikora, e Giles-Corti (2006) Planning and implementing a community-based public health advocacy campaign: a transport case study from Australia. Health Promotion International, v. 21 No. 4. p. 284 - 292
- Gordon, G. (2002) Advocacy Toolkit: Understanding advocacy. Disponível em:  
[http://tilz.tearfund.org/webdocs/Tilz/Roots/English/Advocacy%20toolkit/Advocacy%20toolkit\\_E\\_FULL%20DOC\\_Parts%20A%20BB.pdf](http://tilz.tearfund.org/webdocs/Tilz/Roots/English/Advocacy%20toolkit/Advocacy%20toolkit_E_FULL%20DOC_Parts%20A%20BB.pdf). Acesso em: 09 de ago. de 2010
- Grossi, I. (2003) Stakeholder Analysis in the Context of the Lean Enterprise. Tese submetida ao System Desing and Management Program Massachussetts Institute of Tecnology
- Harvard Family Research Project (HFRP) (2007) Evaluating an Issue's Position on the Policy Agenda: The Bellwether Methodology. Disponível em:  
<http://www.hfrp.org/var/hfrp/storage/original/application/6bdf92c3d7e970e7270588109e23b678.pdf>. Acesso em: 03 de maio de 2011
- Hatzopoulou, M. e E.J. Miller (2008) Sustainable transportation: theory or practice? A perspective of planners and policy-makers. In: CD Proceedings of the 87th Annual Meeting of the Transportation Research Board, Washington, DC, January.

- Huitema, D. e S. Meijerink, (2010) Realizing water transitions. the role of policy entrepreneurs in waterp  
olicy change. *Ecology and Society* **15**(2): 26. [online] URL:  
<http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss2/art26/>
- Ieromonachou, P.; S. Potter e J.P Warren (2007) A Strategic Niche Analysis of Urban Road Pricing in the  
UK and Norway. *EJTIR*, v 7, nº 1, p. 15-38
- Kelly, L. (2002) International Advocacy: Measuring performance and effectiveness. Disponível em:  
[http://portals.wi.wur.nl/files/docs/ppme/measuring\\_performance\\_effectiveness\\_advocacy.pdf](http://portals.wi.wur.nl/files/docs/ppme/measuring_performance_effectiveness_advocacy.pdf). Acesso  
em: 03 de jul. de 2009.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2ª edition. New York, Longman
- Kingdon, J. (2006) Juntando as Coisas. . In: Saravia, E e Ferrarezi, E. Políticas Públicas; Coletânea. Brasília:  
ENAP; volume 1
- Klijn, E. H. (1998) Policy Networks: An Overveiw. In: Kichert, W. J. M. & Koppenjan, J. F. (eds) *Managing  
Complex Networks*. Sage, London.
- Krick, T.; M. Forstater; F Monaghan. e M. Sillanpää (2006) De las palabras a la acción: El compromiso con  
los stakeholders. Manual para la prátrica de las relaciones com los grupos de interes, disponível em:  
[www.telefonica.es/responsabilidadcorporativa/pdfs/manualpracticarelaciones.pdf](http://www.telefonica.es/responsabilidadcorporativa/pdfs/manualpracticarelaciones.pdf). Acesso em 18 de  
maio de 2007.
- Lasswell, H. D. (1984) Política: Quem ganha o que, quando e como. Brasília, Ed. UnB
- Libardoni, M. (2000) Fundamentos Teóricos e Visão Estratégica da Advocacy. Disponível em:  
<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/viewFile/11936/11202>. Acesso em: 10 de set. de  
2010
- Lindblom, C. E. (1982) O Processo de Decisão Política. Brasília, Ed. UnB
- Long, E. e A. L Franklin (2004) The Paradox of Implementing the Government Performance and Results  
Act: Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation. *Public Administration Review*, n. 64, v. 3,  
p. 309-319
- Lotta, G. S. (2010) Implementação de Políticas Pública: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais  
sobre a atuação dos Burocratas d Nível de Rua no Programa Saúde da Família. Tese apresentada ao  
Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da  
Universidade de São Paulo.
- Mansfield, C. (2010) Monitoring & Evaluation of Advocacy Campaigns Literature Review. Disponível em:  
[http://www.e-  
alliance.ch/fileadmin/user\\_upload/docs/Advocacy\\_Capacity/2011/11.\\_EAA\\_M\\_E\\_Literature\\_Review  
.pdf](http://www.e-alliance.ch/fileadmin/user_upload/docs/Advocacy_Capacity/2011/11._EAA_M_E_Literature_Review.pdf). Acesso em: 23 de mar. 2011

- Martins, H. F. e J. R. Fontes Filho (1999) Foco em quem? Identificando Stakeholders para Formulação da Missão Organizacional. Revista del CLAD Reforma y Democracia, n. 15, p. 111-140.
- May, A.D.; T. Jarvi-Nykanen; H. Minken; F. Ramjerdi; B. Matthews, e A. Monzón (2001) Cities' Decision-Making Requirements, disponível em: [http://www.ivv.tuwien.ac.at/fileadmin/mediapool-verkehrsplanung/Diverse/Forschung/International/PROSPECTS/pr\\_del\\_1.pdf](http://www.ivv.tuwien.ac.at/fileadmin/mediapool-verkehrsplanung/Diverse/Forschung/International/PROSPECTS/pr_del_1.pdf). Acesso em: 12 de nov. de 2011
- Mayers, J. (2005). Stakeholder Power Analysis, disponível em:  
  
[http://www.policypowertools.org/Tools/Understanding/docs/stakeholder\\_power\\_tool\\_english.pdf](http://www.policypowertools.org/Tools/Understanding/docs/stakeholder_power_tool_english.pdf)  
acesso em: 16 de fev. de 2010
- Mayoux, L. (2004) Advocacy for Poverty Eradication and Emporwerment: Ways Forward for Advocacy Impact Assessment. Disponível em:  
<http://www.sed.manchester.ac.uk/research/iarc/ediais/pdf/Advocacy.pdf>. Acesso em: 08 de jul. de 2010
- Morais, A. C.; J. J. G. Aragão; F. R. Santos, e R. V. Pavarino Filho, (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.
- Nukuro, E. (2000) The Lobbying Process and Building Advocacy Networks. Disponível em:  
<http://pt.scribd.com/doc/35678252/The-Lobbying-Process-and-Building-Advocacy-Networks>. Acesso em: 13 de abr. de 2009.
- Pateman, C. (1992) Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- Peters, B. G. (2002) Governance: A Garbage Can Perspective. Disponível em:  
[http://www.ihs.ac.at/publications/pol/wp\\_84.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/wp_84.pdf). Acesso em 16 de fev. de 2011
- Pinto, I. C. M. (2004) Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o Caso das Organizações Sociais da Saúde na Bahia. Tese apresentada ao Curso de Doutorado d Administração da Universidade da Bahia. Salvador
- 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
- Pouloudi, A. e E. A. Whitley, (1997) Stakeholder identification in inter organizational systems: gaining insights for drug use management systems. European Journal of Information Systems. V. 6, nº 1, p. 1-1
- Rodrigue, J. P.; C Comtois e B. Slack, (2009) The Geography of Transport Systems. London, Routledge

- Rodrigues, J. J. M. (2006) From stakeholders to constituencies, Trabalho apresentado em XVI Jornadas Luso-Espanholas de Gestão Científica, In CD Rom, Évora
- 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
- Sato, H. e J. E. Frantz (2005) Termination of the leprosy isolation policy in the US and Japan : Science, policy changes, and the garbage can model. *BMC International Health and Human Rights* 2005, **5**:3
- Silveira, J. M. F. e C. J. Silva (2000) Uso de “Stakeholders Analysis” no Sistema de Baías Chacororé e Sinhá Mariana, Pantanal de Mato Grosso. Disponível em:  
<http://www.cpap.embrapa.br/agencia/congresso/Bioticos/SILVEIRA-075.pdf>. Acesso em: 12 de fev. de 2009.
- Souza, C. (2006) Políticas Públicas: Revisão da Literatura. *Sociologia*. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45
- Souza, A. I. J., C. R. Althoff, E. M. Ribeiro, e I. Elsen, (2006) Construindo movimento para o Fortalecimento da Família. *Família. Saúde Desenvolvimento*. Curitiba, v.8, n.3, p.265-272
- 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
- Thackeray, R. e M. Hunter (2010) Empowering Youth: Use of Technology in Advocacy to Affect Social Change. *Journal of Computer-Mediated Communication* **15** p. 575 – 591
- Transportes Urbanos do Distrito Federal (DFTRANS) (2011a) Faixa exclusiva na EPNB reduzirá tempo de viagem dos ônibus. Disponível em:  
[http://www.dftrans.df.gov.br/003/00301015.asp?ttCD\\_CHAVE=162251](http://www.dftrans.df.gov.br/003/00301015.asp?ttCD_CHAVE=162251). Acesso em: 15 de jun. de 2012
- Transportes Urbanos do Distrito Federal (DFTRANS) (2011b) Faixa exclusiva da EPNB comprova eficiência e reduz tempo de viagem dos ônibus. Disponível em:  
[http://www.dftrans.df.gov.br/003/00301009.asp?ttCD\\_CHAVE=162435](http://www.dftrans.df.gov.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=162435). Acesso em: 15 de jun. de 2012
- Travis, R. e N. Zahariadis (2002). A Multiple Streams Model of U.S. Foreign Aid Policy. *Policy Studies Journal*, 30, 4, 495-514.
- Ubbels, B. e E. Verhoef (2006) Acceptability of road pricing and revenue use in the Netherlands. *European Transport*, nº 32, p. 68-94

União Europeia (UE) (2003) Formulação e Implementação de Políticas (de Transportes). Disponível em: [http://www.eu-portal.net/material/downloadarea/kt9b\\_wm\\_pt.pdf](http://www.eu-portal.net/material/downloadarea/kt9b_wm_pt.pdf). Acesso em 25 de abr. de 2011

Varvasovszky, Z. e R. Brugha (2000) A Stakeholders Analysis. *Health Policy and Planning*. 15 (3), p. 338-345.

Vries, H., H. Verhel e H. Willensen (2003) Stakeholders Identification in IT Standardization Processes. in *MIS Quarterly Special Issue Workshop on Standard Making: A Critical Research Frontier for Information Systems*, (Seattle)

Whelan, J. (2008) Advocacy Evaluation: Review and Opportunities. Disponível em: <http://comm-org.wisc.edu/papers2008/jwhelan.htm>. Acesso em: 15 de jun. de 2011

**APÊNDICE I (PLANILHAS PARA FREQUÊNCIA DOS ELEMENTOS DA AVOCACY)  
Fase da Agenda**

		Dificuldades financeiras Poder Público		Resistências de atores		Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira		Outra políticas		Pafrinho fraco		TOTAL	
		ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo
Palestras, seminários, workshop e audiências públicas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	0	0	4	3	0	0	0	0	1	0	5	3
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	Informações de especialistas	0	0	3	2	0	0	0	0	1	0	4	2
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	Outros	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	2	1
Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	1	0	2	1	1	0	1	0	0	0	5	1
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	Informações de especialistas	0	0	2	1	1	0	1	0	0	0	4	1
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reuniões programadas (agendadas)	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	1	0	4	4	1	1	1	1	1	0	8	6
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	Informações de especialistas	1	0	3	3	1	1	1	1	1	0	7	5
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Outros	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	2	1
Reuniões não programadas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	Informações de especialistas	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Outros	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0

## Fase da Elaboração de Alternativas

		Dificuldades financeiras Poder Público		Resistências de atores		Pafrinho fraco		TOTAL	
		ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo
Palestras, seminários, workshop e audiências públicas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	0	0	3	1	1	0	4	1
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	0	0	0	1	0
	Informações de especialistas	0	0	2	0	1	0	3	0
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	0	0	0	0
	Outros	0	0	1	1	0	0	1	1
Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	1	0	1	0	0	0	2	0
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	0	0	0	1	0
	Informações de especialistas	0	0	1	0	0	0	1	0
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	0	0	0	0
	Outros	0	0	0	0	0	0	0	0
Reuniões programadas (agendadas)	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	0	0	3	1	1	0	4	1
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	0	0	0	1	0
	Informações de especialistas	0	0	1	0	2	1	3	1
	Materiais confeccionados para a mídia	1	1	0	0	0	0	1	1
	Outros	0	0	1	1	0	0	1	1
Reuniões não programadas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	0	0	2	1	1	1	3	2
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	0	0	0	1	0
	Informações de especialistas	0	0	1		1	1	2	1
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	0	0	0	0
	Outros	0	0	1	1	0	0	1	1

## Fase da Implantação

		Resistências de atores		Outra políticas		Inexistência de tecnologia		Impedimentos jurídicos		TOTAL	
		ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo
Notícias nos meios de comunicação	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Informações de especialistas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0
	Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Palestras, seminários, workshop e audiências públicas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	3	2	1	1	0	0	2	1	6	4
	Demandas semelhantes que lograram êxito	2	2	1	1	0	0	1	1	4	4
	Informações de especialistas	3	2	1	1	0	0	1	1	5	4
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
	Outros	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	2	2	2	1	1	0	1	1	6	4
	Demandas semelhantes que lograram êxito	1	1	1	1	0	0	1	1	3	3
	Informações de especialistas	1	1	1	1	0	0	1	1	3	3
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	1	0	1	0	0	0	2	0
	Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reuniões programadas (agendadas)	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	4	3	2	2	1	0	2	2	9	7
	Demandas semelhantes que lograram êxito	1	1	1	1	0	0	1	1	3	3
	Informações de especialistas	3	2	1	1	0	0	1	1	5	4
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	1	0	1	1	2	1
	Outros	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Reuniões não programadas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	2	2	1	1	0	0	1	1	4	4
	Demandas semelhantes que lograram êxito	1	1	1	1	0	0	1	1	3	3
	Informações de especialistas	1	1	1	1	0	0	1	1	3	3
	Materiais confeccionados para a mídia	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
	Outros	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1

## APÊNDICE II (QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS GESTORES DOS PROJETOS)

### Questionário1

- FUNÇÃO DESENVOLVIDA NO PROJETO “ \_\_\_\_\_ ”
  
- O PROJETO FOI IMPLANTADO?
  - Não
  - Sim
  - Parcialmente
  
- Caso tenha marcado a opção “parcialmente” na questão anterior, qualificar o que você considera como implantado parcialmente.
  
- Formação de agenda compreende a identificação de uma demanda e o reconhecimento da necessidade de atendê-la pelo agente público responsável pela decisão, isto é, o atendimento à demanda passa a fazer parte do plataforma eleitoral e/ou do programa de governo. Houve esse reconhecimento?
  - Sim
  - Não
  
- Quais das situações abaixo dificultaram esse reconhecimento?

Obs: pode ser marcada mais de uma alternativa

- Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda.
- Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda
- Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira (necessidade de aporte público para ser viável)
- Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda
- Inexistência no mercado de tecnologia que atenda à demanda
- Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda
- Falta de um padrinho político
- Padrinho político fraco

Outro (especifique)

- Elaboração de alternativas compreende desenvolvimento e seleção de propostas com instrumentos que viabilizarão a operação do projeto. Houve essa seleção?

OBS: Responder as questões a seguir caso o projeto haja sido inserido na agenda de política pública

- Sim
- Não

- Quais das situações abaixo dificultaram essa seleção?

Obs: pode ser marcada mais de uma alternativa

- Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda.
- Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda
- Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira (necessidade de aporte público para ser viável)
- Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda
- Inexistência no mercado de tecnologia que atenda à demanda
- Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda
- Falta de um padrinho político
- Padrinho político fraco

Outro  
(especifique)

- Quais das situações abaixo dificultaram a implantação?

Obs: Responder as questões a seguir caso haja sido finalizada a fase de elaboração do projeto.

Pode ser marcada mais de uma alternativa

- Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda.

- Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda
  - Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira (necessidade de aporte público para ser viável)
  - Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda
  - Inexistência no mercado de tecnologia que atenda à demanda
  - Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda
  - Falta de um padrinho político
  - Padrinho político fraco
- Outro (especifique)

## Questionário 2

- Quais ações abaixo foram desenvolvidas para superar “ \_\_\_\_\_ ”<sup>1</sup>, na fase de incluir o projeto na fase “ \_\_\_\_\_ ”<sup>2</sup>?

- Notícias nos meios de comunicação
- Palestras, seminários e workshop e audiências públicas
- Ação de parlamentares a favor da demanda
- Eventos em locais públicos como ruas e praças
- Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais
- Reuniões programadas (agendadas)
- Reuniões não programadas

Outro  
(especifique)

## 2. Quais das ações promoveram resultados positivos?

<sup>1</sup> = Barreira respondida no primeiro questionário

**2** = Fase (agenda, elaboração de alternativas e recursos)

OBS: Foram aplicadas as duas perguntas para cada barreira respondida no primeiro questionário

### Questionário 3

• Quando da realização de “ \_\_\_\_\_ ”<sup>1</sup> com o intuito de superar a “ \_\_\_\_\_ ”<sup>2</sup>, na da fase “ \_\_\_\_\_ ”<sup>3</sup>, quais recursos abaixo foram utilizados?

- Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda
- Demandas semelhantes que lograram êxito
- Informações de especialistas que contribuem para a demonstração da legitimidade da demanda
- Materiais confeccionados com os pontos positivos da demanda e distribuído para a mídia

Outro

(especifique)

• Cite os atores que participaram das reuniões

**1** = Ação respondida no segundo questionário

**2** = Barreira respondida no primeiro questionário

**3** = Fase (agenda, elaboração de alternativas e recursos)

OBS: Foram aplicadas as duas perguntas para cada ação respondida no segundo questionário

**APÊNDICE III (TABELAS DE OCORRÊNCIA DE RESULTADOS POSITIVOS DAS AÇÕES PARA SUPERAR AS BARREIRAS)**

**Fase da Agenda**

		dificuldades financeiras		resistências de atores		dificuldades da demanda sustentar financeiramente		Outras políticas		Pafrinho fraco		TOTAL	
		ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo
palestras, seminários , workshop e audiências públicas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	0	0	4	3	0	0	0	0	1	0	5	3
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	Informações de especialistas	0	0	3	2	0	0	0	0	1	0	4	2
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	Outros	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	2	1
Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	1	0	2	1	1	0	1	0	0	0	5	1
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	Informações de especialistas	0	0	2	1	1	0	1	0	0	0	4	1
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reuniões programadas (agendadas)	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	1	0	4	4	1	1	1	1	1	0	8	6
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	Informações de especialistas	1	0	3	3	1	1	1	1	1	0	7	5
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Outros	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	2	1
Reuniões não programadas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	Informações de especialistas	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Outros	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
<b>TOTAL</b>		<b>3</b>	<b>0</b>	<b>30</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>45</b>	<b>27</b>

### Fase da elaboração de Alternativas

		dificuldades financeiras		resistências de atores		Pafrinho fraco		TOTAL	
		ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo
palestras, seminários e workshop	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	0	0	3	1	1	0	4	1
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	0	0	0	1	0
	Informações de especialistas	0	0	2	0	1	0	3	0
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	0	0	0	0
	Outros	0	0	1	1	0	0	1	1
Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	1	0	1	0	0	0	2	0
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	0	0	0	1	0
	Informações de especialistas	0	0	1	0	0	0	1	0
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	0	0	0	0
	Outros	0	0	0	0	0	0	0	0
Reuniões programadas (agendadas)	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	0	0	3	1	1	0	4	1
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	0	0	0	1	0
	Informações de especialistas	0	0	1	0	2	1	3	1
	Materiais confeccionados para a mídia	1	1	0	0	0	0	1	1
	Outros	0	0	1	1	0	0	1	1
Reuniões não programadas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	0	0	2	1	1	1	3	2
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	1	0	0	0	1	0
	Informações de especialistas	0	0	1		1	1	2	1
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	0	0	0	0
	Outros	0	0	1	1	0	0	1	1
<b>TOTAL</b>		<b>2</b>	<b>1</b>	<b>21</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>30</b>	<b>10</b>

## Fase da Implantação

		resistências de atores		Outra políticas		Inexistência de tecnologia		Impedimentos jurídicos		TOTAL	
		ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo	ação	positivo
Notícias nos meios de comunicação	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
	Demandas semelhantes que lograram êxito	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Informações de especialistas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0
	Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
palestras, seminários, workshop e audiência pública	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	3	2	1	1	0	0	2	1	6	4
	Demandas semelhantes que lograram êxito	2	2	1	1	0	0	1	1	4	4
	Informações de especialistas	3	2	1	1	0	0	1	1	5	4
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
	Outros	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	2	2	2	1	1	0	1	1	6	4
	Demandas semelhantes que lograram êxito	1	1	1	1	0	0	1	1	3	3
	Informações de especialistas	1	1	1	1	0	0	1	1	3	3
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	1	0	1	0	0	0	2	0
	Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reuniões programadas (agendadas)	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	4	3	2	2	1	0	2	2	9	7
	Demandas semelhantes que lograram êxito	1	1	1	1	0	0	1	1	3	3
	Informações de especialistas	3	2	1	1	0	0	1	1	5	4
	Materiais confeccionados para a mídia	0	0	0	0	1	0	1	1	2	1
	Outros	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Reuniões não programadas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	2	2	1	1	0	0	1	1	4	4
	Demandas semelhantes que lograram êxito	1	1	1	1	0	0	1	1	3	3
	Informações de especialistas	1	1	1	1	0	0	1	1	3	3
	Materiais confeccionados para a mídia	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
	Outros	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
<b>TOTAL</b>		<b>28</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>66</b>	<b>50</b>

## APÊNDICE IV (MATRIZ DE INFLUÊNCIA DOS ATORES)

Atores	ANTT	CLDF	CPRv (PM)	DER	DETRAN	DFTRANS	Empresários próximo à EPNB	Empresas de ônibus semi urbano	Escolares	Governador	Motorista de veículo particular	Secretaria de Transportes	Sindicato dos Operadores DF	Sindicato dos Rodoviários	Sindicato dos Taxistas	TCDF	Usuário do transporte público
ANTT	0	3	2	2	2	3	3	3	1	3	1	4	3	1	1	2	1
CLDF	3	0	2	3	2	2	3	3	3	4	3	3	3	3	3	2	3
CPRv (PM)	2	4	0	3	2	2	2	3	3	5	1	3	3	1	1	4	1
DER	2	4	3	0	3	2	3	3	3	5	1	5	3	1	3	4	1
DETRAN	2	4	2	3	0	2	1	2	3	5	1	3	3	1	1	4	1
DFTRANS	2	4	2	4	2	0	3	3	3	5	1	4	3	3	1	4	3
Empresários próximo à EPNB	2	4	1	4	2	2	0	2	1	4	1	2	2	1	1	4	1
Empresas de ônibus semi urbano	4	4	1	4	2	2	1	0	1	4	1	4	2	1	1	1	1
Escolares	1	4	4	4	4	2	1	1	0	4	1	4	1	1	1	4	1
Governador	3	4	2	2	2	2	3	3	3	0	3	3	3	3	3	4	3
Motorista de veículo particular	2	4	4	4	4	2	1	1	2	4	0	4	1	1	1	1	1
Secretaria de Transportes	3	4	2	2	2	3	3	3	3	5	3	0	3	3	3	4	3
Sindicato dos Operadores DF	2	4	4	4	4	4	1	3	1	4	1	4	0	3	1	4	1
Sindicato dos Rodoviários	1	4	4	4	2	4	1	2	1	4	1	4	4	0	1	4	1
Sindicato dos Taxistas	1	4	4	4	4	2	1	1	1	4	1	4	1	1	0	4	1
TCDF	2	4	2	2	2	2	3	2	3	3	3	3	3	3	3	0	3
Usuário do transporte público	2	4	1	2	1	4	1	4	1	4	1	4	4	2	2	4	0