

O USO DE ESTUDOS PROSPECTIVOS NO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Christian Luiz da Silva

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Nadia Solange Schimidt Bassi

Centro Nacional de Pesquisa de Suínos e Aves (EMBRAPA)

O USO DE ESTUDOS PROSPECTIVOS NO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumo: O processo de políticas públicas é bastante complexo e divide-se em diversas fases com o envolvimento de atores de diversos segmentos da sociedade. O desenvolvimento de técnicas e ferramentas que possam tornar este processo mais ágil, eficaz e abrangente tem sido a meta de diversos países. Este artigo relaciona o uso de estudos prospectivos com o processo de desenvolvimento das políticas públicas. O método é bibliográfico e dedutivo, a partir da literatura comparada entre políticas públicas e prospecção. Os estudos prospectivos comportam diversas metodologias que buscam antecipar os fatos futuros e, com isso, fornecer informações que podem ser úteis na tomada de decisão sobre o futuro desejado da instituição ou do país. Apesar de contar com metodologias abrangentes, seu uso, principalmente no Brasil, tem sido restrito à primeira fase do processo de políticas públicas, ou seja, a fase de percepção e definição de problemas.

Palavras-chaves: Políticas públicas, estudos prospectivos, estratégias, desenvolvimento.

USE OF THE PROSPECTIVE STUDY IN THE PUBLIC POLICY PROCESS

Abstract: The public policy process is very complex and is divided into several phases with the involvement of individuals from different segments of the society. The development of techniques and tools that can make this process become faster, effective and comprehensive has been the target of several countries. This paper aims at relating the use of prospective studies with the process of developing public policies. The method is deductive and literature-based, and relies on the contrastive researches between public policies and prospection. The prospective studies encompass several methodologies which aim at anticipating future events and thus providing information that may be useful in the decision-making process of the institution or country. Despite its comprehensive methodologies, their use, especially in Brazil, has been restricted to the first phase of the public policies process, that is, to the stage of perceiving and defining the problems.

Keywords: Public policies, prospective studies, strategies and development.

Recebido em: 04.06.2011 Aprovado em: 06.10.2011

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas em geral têm sido apontadas como um campo multidisciplinar, e sua complexidade de atores, interesses e objetivos retratam os diversos aspectos disciplinares envolvidos, tanto no campo da ciência política, quanto da administração pública, economia e sociologia. Neste contexto, os formuladores de políticas públicas têm buscado ferramentas que os auxiliem no processo de formulação das políticas públicas de forma a torná-las mais abrangentes e efetivas, com intuito de resolver problemas existentes e mudar a realidade local.

Neste contexto, foram desenvolvidos na década de 1950, nos Estados Unidos, os primeiros estudos prospectivos, com o objetivo de auxiliar no processo de planejamento estratégico do governo a longo prazo. No Brasil, os estudos estratégicos começaram a ser utilizados como ferramenta no planejamento estratégico a partir da década de 1970. Porém, somente a partir da década de 1990 é que esta metodologia passou a ser utilizada por alguns Ministérios como subsídio no processo de formulação de políticas públicas.

O objetivo deste artigo é relacionar o uso de estudos prospectivos com o processo de desenvolvimento das políticas públicas. O método é bibliográfico e dedutivo, a partir da literatura comparada entre políticas públicas e prospecção. Para isso, inicialmente, discute-se a formulação das políticas públicas. Em seguida faz-se uma descrição e conceituação sobre estudos prospectivos, seguida de uma discussão sobre processo de formulação de políticas públicas; a quarta seção trata o uso de estudos prospectivos como ferramenta na elaboração de políticas públicas, relatando algumas experiências internacionais e, por fim, na última seção, é abordado o uso dos estudos prospectivos na formulação de políticas públicas no Brasil.

2 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O desenvolvimento de uma sociedade resulta das decisões formuladas e implementadas pelos governos em suas diversas instâncias, em conjunto com as demais forças da sociedade, sobretudo as de mercado. Em conjunto estas decisões e ações do governo e de outros atores sociais se constituem nas “políticas públicas”. (HEIDEMANN, 2009).

Não existe um consenso sobre uma definição de política pública. Souza (2006, p. 24) cita várias definições atribuídas por autores diversos como: Mead (1995, apud SOUZA, 2006, p. 14) a define como “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”. Para Peters (1986 apud SOUZA, 2006, p. 24), política pública é a soma das atividades dos

governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984, apud SOUZA, 2006 p. 24) define política pública simplesmente como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Já Laswell (1958 apud Souza, 2006, p. 24), a define como

Decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Para Lahera (2004) políticas públicas são um fator comum da política e das decisões do governo e da oposição. Desta forma, a política pode ser analisada como a busca para estabelecer ou bloquear políticas públicas sobre determinados temas, ou de influenciar sobre as mesmas. Portanto, parte fundamental da missão do governo se refere à implantação, gestão e avaliação de políticas públicas.

Para Heidemann (2009), a definição de política pública inclui dois elementos-chave: ação e intenção. Pode haver uma política sem intenção formal manifestada, porém não haverá uma política positiva se não houver ações que materializem a intenção, ou seja, não há política pública sem ação. Souza (2006, p. 26) resume política pública como o campo de conhecimento que busca “colocar o governo em ação”.

Independentemente do autor, todas as definições apontam para os governos, onde as ideias são concebidas e as decisões tomadas, e, apesar das diferentes abordagens as definições mantêm a perspectiva de que o todo é mais importante que as partes, onde os indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo existindo diferenças sobre a importância relativa dos mesmos. (SOUZA, 2006).

Cabe ressaltar que o governo não é o único ator no desenvolvimento e implantação de políticas públicas. Vários atores participam deste processo, como associações, Organizações Não Governamentais (ONGs), empresas, instituições públicas e privadas, entre outros, são considerados importantes agentes de políticas públicas. Heidemann (2009) lembra que, embora atualmente, a confiança na instituição governamental esteja em baixa em todo o mundo, o governo jamais deixará de existir. Para o autor, “não há sociedade sem governo”. (HEIDEMANN, 2009, p. 9). Neste contexto, o autor aponta três importantes razões para o cidadão brasileiro preocupar-se com a instituição governamental: 1) O mercado não substitui o Estado e ambos precisam de um governo societário; 2) as atribuições pertinentes a uma governança societária estão crescendo; 3) os cidadãos contribuintes querem um melhor desempenho em troca dos elevados impostos que estão pagando.

A formulação de políticas públicas ocorre quando os governos democráticos transformam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006). Neste contexto, Frey (2000) esclarece que o processo de formulação e implementação de políticas públicas pode sofrer transformações no seu decorrer, devido a alterações que ocorrem nas arenas políticas, portanto é fundamental levar-se em conta este caráter dinâmico ou a complexidade temporal dos processos políticos. As questões da divisão do ciclo político (policy cycle) apresentadas na bibliografia não se diferenciam muito, mantendo em comum as fases de formulação, implementação e do controle dos impactos das políticas. Estas fases correspondem a elementos do processo político-administrativo e podem ser analisadas em relação a grupos de poder, redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas presentes em cada fase. (FREY, 2000).

Frey (2000) acredita que na análise de políticas públicas em países em desenvolvimento é preciso considerar que o instrumento analítico-conceitual é deficitário, uma vez que foi elaborado nos países industrializados e, desta forma, ajustado às particularidades das democracias mais consolidadas. Para o autor, as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento devem ser consideradas ao analisarem-se as políticas públicas destes países.

Neste artigo será considerada, para fins de análise, a divisão do processo de políticas públicas proposto por Frey (2000), composto por cinco fases: 1) percepção e definição de problemas, 2) agenda-setting, 3) elaboração de programas e decisão, 4) implementação de políticas e, 5) avaliação e a eventual correção da ação.

2.1 Percepção e definição de problemas

Nesta fase, um problema político pode ser percebido por grupos sociais isolados, mas também por políticos, ou pela própria administração pública. Kingdon (2003) salienta que os problemas apenas se configuram como tal, quando os formuladores de políticas acreditam que precisam fazer algo a respeito. Para o autor, as questões se transformam em problemas quando chamam atenção dos participantes de um processo decisório, despertando a atenção por meio de quatro mecanismos: indicadores, eventos, crises e símbolos e feedback das ações do governo.

Assim como Kingdon (2003), Baumgartner e Jones (1993) afirmam que as questões não se transformam em problemas automaticamente: são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social. Desta forma, que para um problema chamar a atenção do governo, é preciso que haja

uma ligação entre o problema e a solução, criada por uma imagem ou consenso em torno de uma política, o que é relevante para compreender como os assuntos chegam à agenda política. (OLIVEIRA, 2006).

2.2 Agenda setting

Nesta fase, são decididos quais dos temas discutidos que farão efetivamente parte da agenda política. Para tomar esta decisão é preciso uma avaliação anterior sobre custos e benefícios das várias opções de ação disponíveis, assim como das chances do tema se impor na arena política. (FREY, 2000).

Para Souza (2006), a forma como os governos definem sua agenda ocorre de três formas. 1) *Foco nos problemas*: os problemas entram na agenda quando se assume que deve ser feito algo sobre eles; 2) *Foco na política*: a construção da consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um problema via processo eleitoral, mudanças nos partidos que governam, mudanças na ideologia política e força ou fraqueza dos grupos de interesse; 3) *Foco nos participantes*: os participantes visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão) definem a agenda e os participantes invisíveis (acadêmicos e burocracia) definem as alternativas.

Kingdon (2003), Baumgartner e Jones (1993) desenvolveram modelos para explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas. Os autores possuem algumas opiniões em comum em relação a atores e fatos que influenciam na mudança da agenda: O contexto político cria o solo fértil para problemas e soluções; o “clima nacional”, forças políticas organizadas e mudanças no governo são fatores que afetam a agenda; o presidente exerce maior influência sobre a agenda, assim como a alta administração e poder legislativo, grupos de interesse têm importante papel na definição das questões. Kingdon (2003) enfatiza ainda o papel do ator que ele denomina “empreendedor de política” (indivíduos dispostos a investir em uma ideia, que podem estar no governo ou fora dele, mas que o influenciam) que aproveita o surgimento de oportunidades para efetuar convergência dos problemas, soluções e dinâmicas políticas, mudando a agenda.

Lahera (2004) acredita que alguns indivíduos e corporações estão mais aptos a incluírem ou excluírem questões na discussão. Desta forma, a agenda pública é um jogo de poder onde se constroem legitimidades e ilegitimidades e a escolha de alguns valores em detrimento de outros, mesmo que de forma implícita.

2.3 Elaboração de programas e decisão

A etapa de elaboração de programas consiste na escolha mais apropriada entre várias alternativas

de opção. Geralmente, o ato de decisão é precedido por processos de conflito e de acordo envolvendo atores influentes na política e na administração. (FREY, 2000).

Normalmente um programa é uma seleção de temas e propostas feitas pelo sistema, e principalmente por partidos políticos. Esta seleção pode considerar a coerência do programa, os recursos necessários previstos e o apoio político. (LAHERA, 2004). Oliveira (2006) acredita que no Brasil, as falhas no planejamento estão relacionadas à ênfase dada ao planejamento como forma de controlar a economia e a sociedade, ao invés de vê-lo como um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados. Para Oliveira (2006, p. 12):

Essa construção tem que ser baseada em informações precisas e capacidade de articulação e compreensão do processo e dos temas debatidos pelos diversos atores envolvidos [...] Ao mesmo tempo, o processo de planejamento tem que ser visto como um processo que, com o tempo, leve à geração de confiança e aprendizado entre os diversos atores envolvidos na decisão para que se aprimorem na tomada de decisão conjunta.

Os governos precisam especificar os programas de políticas públicas para o período que irão governar. Normalmente não há uma política pública ideal, mas uma gama de possíveis soluções e em função disso, não há uma garantia de que seja escolhida a melhor solução. Nesta fase, é importante distinguir entre o programa público e a agenda do governo, pois a intenção de um grupo de interesse é incorporar suas alternativas a agenda já aprovada, o que pode afetar as políticas já consideradas. (LAHERA, 2004).

Thomas R. Dye (2009) aponta outros fatores que podem influenciar esta fase do ciclo de políticas. Dentre estes, ressaltamos a *interação entre grupos de interesse*, que para o autor, é o fato mais importante da política, pois o grupo é uma ponte entre a sociedade e o governo. Dye (2009) aponta a elite como um ator com forte influência da determinação dos programas, uma vez que a mesma molda a opinião das massas, e assim, as políticas traduzem suas preferências.

O *racionalismo* é outro fator apontado por Dye (2009) como influência na escolha dos programas, pois para o autor, os governantes optam por escolhas cujos ganhos sociais superam os custos e evitam escolhas cujos custos não sejam excedidos pelos ganhos. Por fim, o *incrementalismo* seria outro fator determinante na tomada de decisão nesta fase. Os formuladores de políticas não dispõem de tempo, informações e recursos para pesquisar e analisar todas as alternativas apresentadas, o que

os leva optar pela continuidade de programas já existentes do que engajar-se no planejamento de novas políticas.

2.4 Implementação de políticas

A implementação da política pública efetivamente se materializa, por meio de decisões realizadas com base na agenda construída pelos atores. (DIAS, 2009). Conforme o autor, a implementação da política pública diz respeito ao conjunto de ações que pretendem transformar as intenções dos atores em resultados observáveis. Dessa forma, é talvez o momento da política pública onde as características e processos são mais facilmente observáveis.

Silva e Melo (2000, p. 4) definem o processo de implementação como:

A execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas.

A UNICAMP (1999, p. 9) apresenta implementação como sendo:

O processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só "implementadas". Conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas e ambigüidades legais, omissões de normas operacionais, além de outros fatores, permitem que os executores de política tomem decisões relevantes para o sucesso da política.

Oliveira (2006) ressalta que o estudo da implementação de políticas públicas é complexo e requer um entendimento da sua interação com o processo de planejamento. O resultado do planejamento, incluindo sua implementação, deve ser visto como uma série de eventos que dependem de uma complexa cadeia de interações para se chegar a um resultado, e muitas vezes esta cadeia é imprevista ou incontrolável. Frey (2000) destaca que o interesse nesta fase está voltado ao fato de que muitas vezes seus resultados e impactos não correspondem aos projetados na fase da sua formulação. Os problemas não antecipados que surgem durante a implementação de programas ou políticas podem representar obstáculos intransponíveis, que podem levar ao cancelamento dos mesmos. (SILVA; MELO 2000).

Para Alves (2006), enquanto não for implementada, a política é apenas um conjunto de intenções, que só se efetiva no momento de sua implementação. A implementação "cria" políticas e orienta novas políticas, ou seja, considerando que a implementação implica em tomada de decisões, ela

própria se constitui em fonte de informações para a formulação de políticas. As análises de programas governamentais revelam que são raros os casos em que os formuladores de políticas decidem “do nada”, suas decisões constituem um incremento ou manutenção das políticas já existentes, com ajustes incrementais de metas, recursos e prazos. (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999). Desta forma, independente do objetivo da política:

[...] sua implementação supõe que uma autoridade central busque fazer que os agentes implementadores atuem de modo a realizar seus objetivos, segundo uma estratégia de atuação considerada a mais adequada pelos agentes formuladores [...] Em princípio, as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas destes diversos atores dificilmente serão inteiramente coincidentes. (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999, p. 108).

Rua (1997) aponta algumas pré-condições necessárias para que o processo de implementação alcance seus objetivos. Dentre esses, destacamos: a) o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes e estes devem estar disponíveis em todas as etapas do processo; b) a política a ser implementada deve ser baseada em uma teoria adequada sobre a relação direta entre causa (problema) e efeito (solução); c) deve haver apenas uma agência implementadora, com autonomia e independência de outras agências; d) deve haver completa compreensão e consenso durante todo o processo, em relação aos objetivos a serem alcançados; e) as tarefas de cada participante devem estar claras e compreendidas; f) é necessário haver uma comunicação perfeita entre os vários atores do programa, com obediência à hierarquia estabelecida.

2.5 Avaliação e a eventual correção da ação

A Avaliação é a última fase do ciclo de políticas públicas e trata da apreciação dos programas já implementados em relação aos seus impactos e resultados. Para Dias (2009), apesar de a avaliação ser apresentada como o último estágio do ciclo político, ela não ocorre necessariamente após os demais, podendo ocorrer no início ou ao longo do ciclo, tendo como foco a análise dos impactos (sociais, econômicos, ambientais, etc.), da política pública.

Frey (2000, p. 228) descreve a etapa de avaliação e eventual correção como:

[...] Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir

conseqüências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior.

Na opinião de Arretche (1998), de acordo com os manuais de análise e avaliação de políticas públicas, a avaliação deve ser uma etapa posterior à implementação das políticas e programas, destinada a influenciar sua reformulação, durante ou após sua implementação.

Os estudos de avaliação de políticas e programas governamentais permitem que formuladores e implementadores sejam capazes de tomar decisões com maior qualidade, maximizando o gasto público nas diversas atividades objeto de intervenção estatal, identificando e superando pontos de estrangulamentos e êxitos dos programas, e, por consequência abrir perspectivas racionais para implementar políticas públicas dotadas de maior capacidade de alcançar os resultados desejados pelos formuladores no plano da operacionalidade dos programas e políticas públicas, em qualquer área de competência do governo. (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999, p. 133).

De acordo com Olmo (2006 apud DIAS, 2009), a avaliação pode ser usada como um instrumento técnico ou como uma ferramenta política. A avaliação dos resultados da implementação da política pública em relação a sua eficiência, eficácia e efetividade oferece subsídios importantes para o constante aprimoramento das políticas e legitimação de uma escolha do governo, garantindo a continuidade de algumas ações e interrompendo outras, servindo como ferramenta política. Já para Silva e Melo (2000) a avaliação deve ser utilizada como um instrumento de aprendizado na implementação de uma política pública.

Na opinião de Arretche (1998), em sociedades onde o processo eleitoral tem grande peso, o impacto social de uma política tende a ter menor peso no processo decisório que seu impacto sobre a opinião pública ou seu impacto eleitoral. Desta forma, segundo a autora:

A avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas tende a ser apenas um dos elementos - e possivelmente de muito menor importância -- na decisão pela adoção, reformulação ou supressão de um programa público, dado que as razões do mercado eleitoral têm forte influência no processo decisório. (ARRETCHÉ, 1998, p.10).

Normalmente, as equipes governamentais encarregadas da execução de uma política fazem “avaliações” que consistem em relatórios de acompanhamento, que descrevem as ações desenvolvidas no curso de implementação do programa em questão. Para Arretche (1998), dificilmente estas “avaliações” são isentas, considerando que há uma série de incentivos para que tais avaliações apontem para o sucesso do programa ou tendam a minimizar seus elementos de fracasso. Na verdade, ao dispor de recursos públicos e implementar políticas públicas, o governo está gastando recursos do contribuinte. Assim, a competência e eficiência no uso de recursos públicos constituem uma das condicionantes para a confiança pública no governo e suas instituições. (ARRETCHÉ, 1998).

Neste contexto, o interesse maior em realizar avaliações dos programas e políticas públicas estaria ligado a auferir os alcançados pelos programas implementados e sua efetividade. Outro motivo seria entender por que os programas alcançam (ou não) esses resultados e ainda, para questões de tomada de decisão sobre a continuidade ou não dos programas. (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999).

Para Trevisan e Van Bellen (2008, p. 8):

As avaliações podem ser um “problema” para os governantes, executores e gerentes de projetos porque os resultados podem causar constrangimentos públicos. As informações e resultados das avaliações podem ser usados pelo público e pela imprensa para criticar os governos, da mesma forma que, em caso de “boas notícias”, os governos podem usá-las para legitimar as próprias políticas, como ganho político etc.

Arretche (1998) ressalta ainda que a avaliação pode tornar-se um instrumento democrático de controle sobre a ação do governo, caso estas avaliações venham a ser discutidas em uma arena pública, onde os cidadãos têm pleno acesso às informações, à metodologia empregada e aos resultados alcançados. Frey (2000) ressalta que os países em desenvolvimento demandam instrumentos que permitam um prognóstico dos problemas e alternativas de solução. O uso da prospecção aponta como alternativa para apoiar o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. A próxima seção definirá melhor os métodos de prospecção para, em seguida, relacionar os temas.

3 ESTUDOS PROSPECTIVOS: definições e características

Mayerhoff (2008) esclarece que existem diversos termos e definições para os estudos

prospectivos. Estes termos buscam a adaptação ao idioma, e a distinção entre diferentes abordagens e metodologias que podem ser utilizadas em sua elaboração. A autora afirma ainda que, em termos gerais, os estudos prospectivos podem ser definidos como “o estudo do futuro para o desenvolvimento de uma atitude estratégica para a criação de um futuro desejável”. (MAYERHOFF, 2008, p. 7).

Segundo o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (apud COELHO, 2003), ao se falar em prospecção, discute-se a sua natureza terminológica. Em inglês, os termos mais utilizados são *forecast*(ing) (previsão), e *future studies* (estudos futuros). O primeiro designa as atividades de prospecção que têm foco nas mudanças tecnológicas e o segundo trata de um campo da atividade intelectual e política a respeito de todos os setores que busca descobrir e dominar as complexas cadeias de causalidades. Estes estudos envolvem múltiplos métodos e técnicas qualitativas e quantitativas em sua aplicação.

Para Santos e outros (2004), os métodos *foresight* são mais utilizados pelo setor público e os estudos de *technology forecasting* (previsão tecnológica) pelo setor privado. O *foresight* (previsão) se ocupa em examinar sistematicamente o futuro de longo prazo da ciência, da tecnologia, da economia e da sociedade, com o objetivo de identificar as áreas de pesquisas estratégicas e as tecnologias emergentes que tenham a propensão de gerar os maiores benefícios econômicos e sociais. No Brasil, tem-se utilizado os termos: *prospecção*, *prospectiva* e *estudos prospectivos* para definir as atividades de *prospecção*. Estes termos estão mais alinhados com os termos *foresight* e *future studies*, utilizados nos Estados Unidos. Neste trabalho, estaremos utilizando o termo *Estudos prospectivos* para definir as atividades de *prospecção*.

Para Jannuzzi e outros (2004, p.3)

A abordagem *foresight* é hoje um dos principais mecanismos para estabelecer prioridades de pesquisa e desenvolvimento e alinhar as políticas de C&T às necessidades econômicas e sociais dos países.

Por meio da comunicação e cooperação entre pesquisadores, usuários e financiadores, a abordagem procura articular a busca por visões do futuro, buscando conhecer o entorno e estabelecer uma comunicação mais efetiva entre os atores envolvidos nos processos que influenciam o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, “levando ao fortalecimento e ampliação das redes técnico-econômicas de que participam”. (JANNUZZI et al, 2004, p. 3).

Antes de decidir por uma ou mais ferramentas de *prospecção*, é necessário desenvolver um conjunto de atividades preliminares que são fundamentais para qualquer estudo prospectivo.

Quadro 1 – Etapas do exercício prospectivo

Formulação do problema de prospecção	Obtenção da Informação	Desenho da prospecção	Obtenção de resultados	Avaliação e validação
Quais questões? Quais Objetos? Quais Objetivos Quais contextos?	Quais fontes? Quais tipos? Qual a qualidade? Como lidar?	Quais métodos? Quais indicadores? Quais abordagens?	Quais resultados? Como lidar? Quais as limitações? Quais os efeitos?	Está consistente? Há credibilidade? Como usar? Como dar continuidade?

Fonte: Zackiewicz (2010).

Zackiewicz (2010) aponta 5 grandes etapas (Quadro 1) que compreendem um estudo prospectivo. Estas etapas, segundo o autor, não são estanques, podendo ocorrer avanços e retrocessos durante sua execução.

1. Formulação do problema: As questões podem vir de diversos e diferentes lugares, assim, é necessária a triagem e detalhamento das questões para delimitar o objetivo e escopo da prospecção. É preciso organizar e analisar os componentes do problema, conseguir boas fontes de informações e pessoas com experiência no tema, para delimitar melhor o problema, cuja delimitação influencia a etapa seguinte, que é a obtenção da informação.

2. Obtenção da Informação: Na prospecção, as fontes mais relevantes de informação são as patentes, artigos técnicos e científicos, currículos de pesquisadores, publicações de governo e seminários. Uma das formas de organizar as informações é por meio de estudos comparativos sistemáticos, como por exemplo, o benchmarking, com buscas por referências de excelência e exemplos concretos que ilustrem sinais ou fatores importantes, ou ainda, entrevistas e visitas.

4. Desenho da prospecção: Nesta etapa é preciso confrontar as informações com atores relevantes, buscando novos conhecimentos e convergência dos futuros possíveis e ações no presente. É fundamental a participação de especialistas no tema.

5. Obtenção de resultados: As interpretações e visões do futuro devem ser consolidadas em relatórios e difundidas entre as pessoas que não participaram do processo de forma direta. Os resultados devem responder aos objetivos que motivaram o estudo. As expectativas dos atores são variadas, dependendo muito de sua formação profissional e inserção institucional. Para cada público há um foco diferente, quantitativo, qualitativo, sintético ou detalhado. A credibilidade do estudo dependerá da sua adequação às expectativas dos atores envolvidos, que deve ser feita sem distorções deliberadas.

6. Avaliação e validação: A consistência do estudo não está em sua capacidade maior ou menor de previsão, vem da clareza e qualidade de seu desenho, e sua efetividade e credibilidade dependerá do compromisso entre os participantes

em relação à visão de futuro construída. A melhor validação é aquela construída durante o processo.

Zackiewicz (2010) destaca que a atividade de prospecção deve responder diretamente a níveis elevados na hierarquia da instituição, para que não se perca a conexão com os processos decisórios.

Em se tratando de Prospectiva estratégica para territórios, Godet e Durance (2011) afirmam que a mesma responde a vários desafios, constituindo-se como instrumento para ajudar a compreender as dinâmicas territoriais, num contexto marcado pela descentralização, autonomia de decisão e pela necessidade de cooperar.

Segundo Godet e Durance (2011), na articulação das questões sobre os futuros possíveis e os futuros desejáveis para um território, a Prospectiva obriga as instâncias do poder a utilizarem novas formas de diálogo social, desempenhando assim, um papel decisivo na mudança dos comportamentos e das mentalidades. Desta forma, os autores acreditam que uso de estudos prospectivos é indispensável para orientar as decisões estratégicas, principalmente em se tratando de políticas públicas, lembrando, porém, que uma de suas principais limitações é o tempo, uma vez que são necessários vários meses para desenvolver o estudo em sua totalidade. (GODET; DURANCE, 2011).

4 ESTUDOS PROSPECTIVOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos prospectivos surgem de necessidades do planejamento como o aproveitamento de oportunidades futuras, prevenção de crises e antecipação de ações, além da percepção de uma aceleração das mudanças estruturais de ordem econômica, política, social e tecnológica. (MARQUES, 2003 apud LIBÂNIO, 2006).

A avaliação prospectiva auxilia no direcionamento de ações, sendo um fator essencial para formulação de políticas e para o planejamento uma vez que as atividades de prospecção devem estar fortemente ligadas ao processo de formulação de políticas e estratégias das organizações, sejam elas privadas ou públicas. (COELHO, 2003; LIBÂNIO, 2006).

Segundo Cuhls e Grupp (2001 apud COELHO, 2003), os enfoques dos estudos de prospecção no contexto de estabelecimento de

políticas públicas podem ter vários objetivos, como: ter escolhas mais amplas de oportunidades para estabelecer prioridades e avaliar impactos e possibilidades; descobrir novas demandas, novas possibilidades e novas ideias; focar seletivamente as áreas econômica, tecnológica, social e ecológica; definir os futuros desejáveis e indesejáveis e iniciar e estimular o processo de discussão contínua.

Santos e outros (2004) também defendem o uso de estudos prospectivos, pois estes estudos agregam valor às informações presentes, transformando-as em conhecimento e, desta forma, subsidiam os tomadores de decisão e os formuladores de políticas na construção de suas estratégias.

Coates (1985 apud SANTOS et al, 2004) afirma que a atividade prospectiva está estreitamente vinculada ao planejamento, considerando que os estudos prospectivos permitem compreender as forças que moldam o futuro de longo prazo e, por isso, devem ser consideradas no processo de formulação de políticas, no planejamento e na tomada de decisões.

Dentre as técnicas de estudos prospectivos, três delas foram apontadas por diversos autores como as mais utilizadas no processo de políticas públicas: *Cenários, Foresight e Delphi*.

Aulicino (2006) defende o uso da técnica foresight, por acreditar que, apesar da complexidade e do tempo necessários para elaboração e conclusão de um estudo prospectivo, utilizando esta metodologia, as informações fornecidas pelo mesmo contribuem para tomada de decisão e para formulação de políticas públicas, além de propiciar a formação de redes entre os participantes.

Já Libânio (2006) prefere o uso da técnica metodologia *Delphi* como uma ferramenta de previsão, antecipação às futuras mudanças na sociedade e como novas demandas sociais quando essas se encontram ainda em seu estágio inicial de desenvolvimento. Preble (1983 apud Libanio, 2006) destaca três importantes empregos do método Delphi no setor público: previsão de mudanças para antecipação de ações; estabelecimento de canais de comunicação entre cidadãos, especialistas e autoridades (painelistas) e identificação e hierarquização de objetivos.

Godet e Durance (2011) acreditam que os estudos prospectivos, principalmente a metodologia de cenários, permitem introduzir a cultura da antecipação e do debate coletivo sobre os desafios futuros e as escolhas presentes, que permitirão antecipar as mudanças estruturais e as transformações dos territórios. Com a concorrência entre países e o aumento de poder da sociedade civil e suas exigências, os governos necessitam de uma ferramenta que permita antecipar o futuro para que possa tomar decisões mais pertinentes no plano econômico, decisões mais aceitáveis no plano social

e decisões que respeitem o ambiente. (GODET; DURANCE, 2011).

Para Godet e Durance (2011), a prospectiva permite a participação dos atores dos locais nas decisões estratégicas, favorecendo a descoberta de dados ignorados ou esquecidos e a análise mais aprofundada sobre questões que muitas vezes são resolvidas somente em casos de urgência pelos políticos e responsáveis locais.

Apesar do uso de estudos prospectivos pelos governos ser relativamente recente, Godet e Durance (2011) esclarecem que esta ferramenta foi desenvolvida entre 1955 e 1975, a partir de diversas iniciativas e práticas francesas aplicadas ao futuro dos territórios. A partir de meados da década de 1970, sob efeito conjunto da descentralização e da desconcentração dos serviços do Estado, a Prospectiva tornou-se uma prospectiva “regional” ou “territorial”. (GODET; DURANCE, 2011).

No Brasil, dois Ministérios já utilizaram estudos prospectivos como ferramenta para auxiliar no planejamento: O Ministério de Ciência e Tecnologia, que desenvolveu, a partir de 2000, o *Prospectar*, com objetivo de apoiar políticas públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação, e direcionar a alocação dos recursos dos Fundos Setoriais e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) que incluiu o enfoque de cadeias produtivas como uma das ferramentas da sua ação institucional. A partir daí, diversas ações foram implementadas, entre as quais o Programa Brasileiro de Prospectiva Tecnológica Industrial, componente de um programa mais amplo, o *Technology Foresight for Latin America*, patrocinado pela ONUDI (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial). (NEVES CRISTO, 2002; CASTRO, 2002; AULICINO, 2006).

Apesar destas iniciativas, Souza e outros (2004) esclarecem que o uso de estudos prospectivos ou estudos do futuro para subsidiar a tomada de decisões e a formulação de políticas é uma atividade relativamente recente no Brasil e no mundo, e decorre de um contexto de mudanças profundas no cenário internacional, particularmente no que tange à globalização da economia e à aceleração das mudanças tecnológicas. A capacidade de antecipar vem-se tornando um elemento de extrema importância para assegurar a competitividade de empresas e países.

Na opinião de Aulicino (2006), o governo brasileiro ainda apresenta dificuldades em utilizar os resultados dos estudos prospectivos para a formulação de políticas públicas, devido a dificuldade em envolver os diversos tipos de stakeholders no processo de elaboração desses estudos.

Godet e Durance (2011) acreditam que os territórios estão cada vez mais envolvidos em debates públicos que promovem as especulações sobre o futuro e as tentativas de antecipação, constituindo-se em um trabalho de crítica e de busca da coerência

por meio de novas formas de participação entre a governança e a sociedade civil para construção de uma visão partilhada com os diversos atores que compõe a política pública. Desta forma, os autores acreditam que estudos prospectivos constituem-se em um importante instrumento “a serviço da gestão estratégica dos territórios”. (GODET; DURANCE, 2011, p. 101).

Apesar de contar com metodologias abrangentes, seu uso, principalmente no Brasil, tem sido restrito à primeira fase do processo de políticas públicas, ou seja, a fase de percepção e definição de problemas. Nesta fase, contudo, é também crucial para prospecção, porque o início deste método depende da compreensão do problema. Prospecta para definir alternativas para aquele problema, enquanto nesta mesma fase define-se melhor este problema. Questões controversas nestas primeiras etapas (percepção e agenda-setting) podem comprometer o uso efetivo da prospecção pela indefinição do próprio problema.

Isso expande a discussão para a arena política que prioriza o problema em questão, segundo os interesses em debate. O agenda-setting parte deste problema para usar intensivamente os resultados da prospecção para debate e fortalecimento da proposta. Haverá simultaneamente, nesta etapa, a aplicação do método de prospecção em consonância com a definição da agenda. A elaboração de programas e decisão partirá das propostas formuladas e prospectadas, assim como o processo de implementação. A avaliação demandará novamente a prospecção para ajustes e avaliações contínuas da política adotada.

A vinculação das etapas das políticas com a prospecção, especialmente na fase de formulação e avaliação, denota uma evidente relação do uso destes métodos para o contínuo processo de intervenção do Estado na sociedade. A forma como realiza esta prospecção e a qualidade dos resultados tornam-se coerentes com a capacidade de decisão tomada para definição ou não da política adotada.

5 CONCLUSÃO

O uso de estudos prospectivos na definição de prioridades é necessário, mas não suficiente para alcançar a efetividade da política pública. Definir prioridades cria, sem dúvidas, condições para articular as mudanças necessárias e a aproximação com os atores (e também destes entre si) que participam do processo de políticas públicas. Porém, os formuladores de políticas públicas devem ter claro que as prioridades não podem ser consideradas definitivas.

Neste contexto, analisando a abrangência das técnicas de estudos prospectivos e os resultados relatados pelas instituições que as utilizam, sugere-se que o uso dos estudos prospectivos

seja ampliado no processo de políticas públicas, passando a serem utilizados também no processo de avaliação e correção das ações, uma vez que a gama de informações fornecidas pelos mesmos oferece subsídios para isso.

É preciso também distinguir as prospecções realizadas pela coletividade local (municípios, comunidades urbanas, regiões), na qual a construção coletiva é indispensável, da prospecção feita pelo Estado, pela qual se alimenta uma reflexão estratégica, com visão de longo prazo, considerando, porém, a necessidade de assegurar a coerência das ações do Estado e da coletividade local.

A prospecção, de certa forma, está associada a um novo modo de “governança”, associando instituições públicas, atores sociais e organizações privadas na elaboração, implementação e acompanhamento das políticas públicas, com o objetivo de buscar maior participação da sociedade.

O debate sobre o problema que fundamenta a política e a prospecção é seminal para compreensão da política pública, situando-se a controvérsia na fase da concepção. Sem um problema claro e definido, não há legitimização e implementação da política. O uso da prospecção no processo de políticas públicas não é uma panaceia e não garantirá que todas as políticas sejam efetivas e que mudem a realidade esperada, mas seguramente os agentes e governos tornaram a decisão de maneira mais racional e lógica neste processo decisório, permitindo minimizar os problemas de políticas definidas apenas por interesses individuais que extrapolam os coletivos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Job de Figueiredo Silvério. **A utilização do setor elétrico como instrumento de implementação de políticas públicas e os reflexos para a sociedade brasileira (1995-2004)**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais, 2006.

ARRETCHE, M. T. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.), **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos especiais, 1998. Disponível em: < <http://www.fflch.usp.br/dcp/html/martaarretche.html> >. Acesso em: 30 nov. 2010.

AULICINO, Antônio Luís. **Foresight para políticas de CTel com desenvolvimento sustentável: estudo de caso Brasil**. 318 p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BAUMGARTEN, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University Press, 1993.

- CASTRO, Antônio M. G. **Prospecção de cadeias produtivas e gestão da informação**. 2002. 27 p. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/tecnologia/revistas/artigos/SPcamp>>. Acesso em: 29 nov. 2010.
- COELHO, G.M. **Prospecção tecnológica: metodologias e experiências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: INT/FINEP/ANP Projeto CTPetro Tendências Tecnológicas, 2003. (Nota Técnica 14). Disponível em: <http://www.davi.ws/prospeccao_tecnologica.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2010.
- DIAS, Rafael de Brito. **A trajetória da política científica e tecnológica brasileira: um olhar a partir da análise de política**. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP. 2009.
- DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da UnB, 2009.
- FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2011.
- GODET, Michel; DURANCE, Philippe. **A prospectiva estratégica para as empresas e os territórios**. Paris: Dunod, 2011.
- HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009.
- JANNUZZI, G. de M.; et al. **A prospecção tecnológica em energia e a pesquisa e desenvolvimento no Brasil: elementos para uma estratégia**. Campinas: Energy Discussion Paper 2004. Disponível em: <<http://www.iei-la.org/documents/E.D.PAPER2.64-2-04.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2009.
- KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.
- LAHERA, Eugenio P. Política y políticas públicas. **Série Políticas Sociales**, CEPAL, Santiago de Chile, n. 95, ago. 2004.
- LIBÂNIO, Paulo Augusto Cunha. **Avaliação quantitativa do modelo de gestão da política nacional de recursos hídricos [manuscrito]: interfaces com o sistema ambiental e com o setor de saneamento**. 318p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia, Belo Horizonte, 2006.
- MAYERHOFF, Z, D, V, L. Uma análise sobre os estudos de prospecção tecnológica. **Cadernos de Prospecção**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 7-9, 2008.
- NEVES CRISTO, Carlos Manuel Pedroso. M. P. Prospectiva estratégica: instrumento para a construção do futuro e para a elaboração de políticas públicas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa, **Resumos ...** Lisboa: Secretaría de la Función Pública, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <<http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../clad0043707.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2010.
- OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2. p. 273-287, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttextepid=S0034-76122006000200006eInq=ptenrm=iso>. Acesso em: 27 nov. 2010.
- RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Washington: Indes/BID, 1997, mimeo. Disponível em: <http://www.politicasocial.files.wordpress.com/2008/09/26-08-08_analise_aula_1.ppt>. Acesso em: 28 nov. 2010.
- SANTOS, Marcio de Miranda et al. Prospecção de tecnologias de futuro: métodos, técnicas e abordagens. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 19, p. 189-229, dez. 2004.
- SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes. **Caderno nº 48**. Campinas: Unicamp/Nepp, p 02-16, 2000. Disponível em: <www.nepp.unicamp.br/d.php?f=42>. Acesso em: 29 nov. 2010.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jun./dez. 2006,
- TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3 p. 529-550 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttextepid=S0034-76122008000300005eInq=ptenrm=iso>. Acesso em: 28 nov. 2010.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**. Campinas: NEPP, 1999. Disponível em: <http://www.opas.org.br/servico/temas_documento_detalhe.cfm?CodSubTema=147eCodEspecifico=5407>. Acesso em: 29 nov. 2010.

ZACKIEWICZ, M. **Manual de introdução a prospecção tecnológica**. Brasília, 2010.

Christian Luiz da Silva

Bacharel em Ciências Econômicas
Pós-doutor em administração
Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
Coordenador do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR
Pesquisador do CNPq e da Fundação Araucária
E-mail: christiansilva@utfpr.edu.br ou christiansilva@uol.com.br

Nadia Solange Schimidt Bassi

Bióloga
Mestre em Tecnologia pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR
Analista da EMBRAPA Suínos e Aves
E-mail: sbnadia@gmail.com

Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR

Av 7 de setembro 3165, Centro – Curitiba - PR
CEP: 80230-901

Centro Nacional de Pesquisa de Suínos e Aves -

EMBRAPA
BR 153 KM 110
Vila Tamanduá - Concordia, SC
CEP: 89700-000