

# IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVAS ANALÍTICAS

Luciana Leite Lima

Luciano D'Ascenzi

## RESUMO

*O artigo tem dois objetivos inter-relacionados. O primeiro é sistematizar e analisar a literatura sobre modelos analíticos de implementação de políticas públicas. Identificamos dois principais modelos. Um deles é operado com base na valorização de variáveis independentes relacionadas à hierarquia organizacional, com foco no processo de formulação. O outro enfatiza variáveis referentes às características dos espaços locais de implementação e à atuação das burocracias implementadoras. Em comum, os modelos enfatizam as condições materiais do desenvolvimento do processo de implementação. A partir dessa constatação, o segundo objetivo é propor um modelo analítico para o processo de implementação de políticas públicas baseado na integração entre as variáveis centrais daqueles modelos e as ligadas às ideias, aos valores e às concepções de mundo dos atores. Trata-se de uma discussão dos modelos analíticos de implementação de políticas públicas à luz da literatura específica e pesquisas empíricas realizadas pelos autores sobre políticas de saúde e educação. Verificou-se que elementos dos contextos locais de ação como as representações e valores dos atores influenciaram a execução das políticas públicas na medida em que conformaram sua compreensão sobre o problema social e sobre a forma de confrontá-lo. A discussão contribui para a integração dos modelos analíticos sobre implementação e políticas públicas e para sua operacionalização.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *políticas públicas; implementação; avaliação; burocracia de nível de rua; modelo analítico.*

## I. INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

A aproximação com a área de análise de políticas públicas comumente se dá por meio da abordagem sequencial, também denominada ciclo de políticas públicas. Tal modelo promove a separação das políticas públicas em fases: formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000; MULLER & SUREL, 2002; SECCHI, 2010). De forma simplificada, podemos definir as etapas da seguinte forma. A fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão. A implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia. A avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política<sup>2</sup>.

Muitas vezes a abordagem sequencial é apresentada como abordagem analítica, entretanto ela não oferece variáveis explicativas para os fenômenos. Por isso,

sua maior utilidade está em ser uma ferramenta de recorte de objeto de análise. E aí reside sua importância para o campo de estudos: a separação em etapas é frequentemente utilizada como referência nas análises. Este artigo versa especificamente sobre a implementação de políticas públicas e as abordagens de análise para esse processo.

O campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras. Essa é uma característica explícita na literatura internacional: “A análise de políticas públicas [...] é uma forma de pesquisa aplicada desenhada para entender profundamente problemas sociotécnicos e, assim, produzir soluções cada vez melhores” (MAJONE & QUADE, 1980, p. 5)<sup>3</sup>.

A imbricação entre análise e proposição, contudo, gerou um viés: o foco nos “problemas de implementação”. Partir do pressuposto de que existem problemas indica que há um olhar de expectativa em

<sup>1</sup> Agradecemos as críticas e sugestões de Leticia Maria Schabbach e dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

<sup>2</sup> Para uma discussão dos limites da abordagem sequencial ver Muller e Surel (2002). Majone e Wildavsky (1984) e Browne e Wildavsky (1984) discutem as relações de interdependência entre as fases.

<sup>3</sup> “[...] policy analysis [...] is a form of applied research designed to acquire a deeper understanding of sociotechnical problems and to bring about better solutions”. Todas as traduções de trechos em língua estrangeira são de nossa responsabilidade.

relação ao objeto. A consequência disso é que os trabalhos nesse campo giram em torno da definição de variáveis que expliquem o sucesso ou fracasso da implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, por exemplo, Mazmanian e Sabatier (1983) elaboraram uma listagem de “condições para a efetiva implementação”, um *check list* de fatores específicos a serem considerados para calcular a probabilidade de um programa atingir os objetivos<sup>4</sup>. E mesmo aqueles que criticam a iniciativa de listar variáveis que podem “prever” o sucesso ou fracasso do processo de implementação fazem-no apontando para a incapacidade de orientar e antecipar os problemas, julgando as proposições apáticas e estrategicamente vagas. É o caso de Elmore (1979) e Berman (1978), que defendem que as variáveis não podem ser definidas *a priori*. Para eles, os problemas da implementação originam-se, em sua maior parte, da interação da política com as organizações executoras. Podemos citar também Silva e Melo (2000), que sugerem modelos de implementação capazes de minimizar as vicissitudes do processo. Já Pires (2009) defende que os estilos de implementação empregados pelas burocracias influenciam os resultados (sucesso ou fracasso) da política pública.

A forma como é concebido o “problema de implementação” molda a análise. Cline (2000) apresenta duas definições predominantes. A primeira estabelece que a natureza do problema é administrativo-organizacional e sua resolução depende da especificação de objetivos e do controle dos subordinados. Na segunda definição, o problema da implementação decorre de conflito de interesses. A preocupação é com a obtenção de cooperação dos participantes do processo. A solução para os problemas da implementação é construir instituições ou

mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes.

As abordagens analíticas em implementação de políticas públicas equilibram-se, grosso modo, nesses pressupostos. A definição do problema da implementação influencia a escolha das variáveis, o foco da análise e as proposições decorrentes.

Nesse contexto, este artigo tem dois objetivos complementares. O primeiro é sistematizar e analisar a literatura sobre modelos de análise de implementação de políticas públicas. O segundo é propor uma abordagem analítica que integre os elementos principais dos modelos tradicionais e inclua novas variáveis ligadas especialmente à dimensão cognitiva e das ideias, dos valores e das concepções de mundo dos atores.

Esse desenvolvimento foi baseado em pesquisas que realizamos sobre implementação de políticas públicas de saúde e educação. Essas pesquisas foram norteadas pelo objetivo de identificar, nos contextos locais de ação, elementos explicativos para a trajetória da implementação das políticas estudadas. Interessava verificar os limites das variáveis organizacionais e a influência das representações e valores dos atores responsáveis pela execução.

Este artigo é formado por duas seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, são discutidos os dois modelos analíticos basilares. Na segunda seção, apresentamos uma proposta de integração das variáveis independentes dos modelos tradicionais com variáveis cognitivas e ideológicas.

## II. MODELOS DE ANÁLISE EM IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Encontramos duas abordagens hegemônicas na literatura sobre implementação de políticas públicas. Uma delas toma como foco de análise o processo de formulação da política pública, e as variáveis destacadas são referentes às normas que a estruturam. A segunda abordagem enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada. Toma como variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras.

A primeira perspectiva baseia-se na abordagem sequencial, a política pública é vista como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes (MULLER & SUREL, 2002). O processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. A implementação corresponderia “à execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (SILVA & MELO, 2000,

<sup>4</sup> A primeira condição é que a legislação deve oferecer objetivos claros e consistentes. Em segundo lugar, a legislação deve incorporar uma teoria sólida, identificando os principais fatores e *links* causais, que afetam os objetivos, e dar aos implementadores jurisdição suficiente sobre o grupo alvo e outros pontos de influência para atingir os objetivos. A terceira condição é que a legislação deve estruturar a implementação para maximizar a probabilidade de que implementadores e grupos alvo façam o que se deseja. Isso envolve trabalhar com agências solidárias e integração hierárquica adequada, recursos financeiros suficientes e acesso a suporte. Em quarto lugar, os líderes das agências implementadoras devem possuir habilidades políticas e gerenciais e estarem comprometidos com os objetivos da política. A quinta condição é que o programa deve ser apoiado por grupos organizados e por alguns legisladores-chave ao longo da implementação. Por fim, a sexta condição se refere a mudanças contextuais que podem constranger a implementação, como a emergência de políticas públicas conflitantes ou mudanças nas condições socioeconômicas.

p. 4). Pressupõe-se que, uma vez criada a política, conformar-se-ia um processo técnico de implementação (WALT, 1994). Fica clara a distinção entre decisão e sua operacionalização, que possuem arenas e atores distintos. Essa perspectiva é denominada *top-down* ou desenho prospectivo (ELMORE, 1996).

Se a implementação é uma consequência, a explicação para sua trajetória está no processo que lhe deu origem. Com isso, o foco direciona-se para o processo de formulação. A análise é centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas. As lacunas correspondem a mudanças que ocorrem na política durante sua execução. Tais “problemas” são responsabilidade dos formuladores, que devem evitá-los seguindo determinadas orientações para a elaboração das regras que estruturam a implementação. Alguns desses “conselhos clássicos” (HILL, 2007, p. 66) são manter a política clara, evitar ambiguidades na definição do objetivo, financiamento e das responsabilidades e manter controle efetivo sobre os implementadores. Com isso, os implementadores teriam margem de manobra limitada.

Limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores são questões centrais. Regras claras, compreensíveis e específicas visam a permitir a difusão do plano e minimizar a discricionariedade, considerada uma distorção da autoridade governamental. Às falhas de comunicação comumente é atribuído o fracasso do processo de implementação, sempre julgado com base no grau de alcance dos objetivos previamente definidos.

Alguns autores como Howlett e Ramesh (1995), Van Meter e Van Horn (1996) e Sabatier e Mazmanian (1996) empreenderam o esforço de delimitar variáveis independentes para o estudo da implementação de políticas públicas no escopo dessa perspectiva. Pode-se sistematizar a contribuição desses autores em quatro tipos de variáveis que influenciam o êxito do processo de implementação. O primeiro tipo refere-se à natureza do problema alvo da política: a existência de tecnologia de intervenção disponível e acessível, de uma teoria causal válida e o tamanho da população-alvo. O segundo grupo de variáveis são as normativas e referem-se ao grau em que o plano estrutura a implementação. O sucesso da implementação decorre da clareza dos objetivos, pois é imprescindível que os implementadores compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se espera deles. Essas questões vinculam-se à maior ou menor possibilidade de resistência ao plano. Soma-se a isso a previsão e disponibilidade de recursos, financeiros principalmente. O terceiro bloco alude a variáveis

contextuais. O contexto social é comumente relacionado ao apoio do público à política e muitas vezes é considerado uma variável crítica porque esse apoio mostra-se instável e não perdura. O contexto econômico influencia a disponibilidade de recursos, essencial para o sucesso da implementação. O contexto político diz respeito, fundamentalmente, a mudanças de governo e ao apoio das elites. O quarto grupo de variáveis refere-se à organização do aparato administrativo: disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e da estrutura organizacional, basicamente.

Os autores estão preocupados com os elementos que podem comprometer o êxito da implementação. O parâmetro de sucesso são os objetivos definidos no plano. As variáveis referem-se à arena de formulação e focam elementos considerados estruturantes da implementação.

Elmore afirma que “o maior defeito do desenho prospectivo é o suposto implícito e inquestionado de que os formuladores das políticas controlam os processos organizacionais, políticos e tecnológicos que condicionam a implementação” (ELMORE, 1996, p. 254)<sup>5</sup>. Silva e Melo sustentam que estudos empíricos “revelam um padrão muito distinto, onde prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação [...], recursos limitados e informação escassa” (SILVA & MELO, 2000, p. 9).

Tanto as observações casuais quanto as sistemáticas sugerem que os resultados das políticas públicas e de planos inovadores são imprevisíveis (BERMAN, 1978; MAZMANIAN & SABATIER, 1983). Essa imprevisibilidade, para Pressman e Wildavsky (1984), deve-se às seguintes características do processo de implementação: em primeiro lugar, há uma multiplicidade de atores de diferentes tipos de organizações com interesses diversos, que são agregados para operar a política. Tais atores interagem em uma trajetória de pontos de decisão nos quais suas perspectivas se expressam. Em segundo lugar, os atores mudam com o passar do tempo. Isso faz que a interação também mude, pois mudam as perspectivas e a percepção que um ator tem do outro. Essa mudança de atores insere pontos de descontinuidade e de necessidade de novas e mais negociações.

<sup>5</sup> “El mayor defecto del diseño prospectivo es el supuesto implícito e incuestionado de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación”.

O segundo modelo analítico questiona dois supostos: o da influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação e o de que as diretrizes explícitas, a determinação precisa de responsabilidades administrativas e a definição exata de resultados aumentam a probabilidade de as políticas serem implementadas com êxito (ELMORE, 1996). Ele enfatiza que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável, já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas (O'BRIEN & LI, 1999). Tais ajustes podem ser possíveis fontes de inovação, dependente, no entanto, das capacidades do Estado. Essa abordagem é comumente denominada *bottom-up* ou desenho retrospectivo (ELMORE, 1996).

As análises são centradas nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação. Considera-se que a política muda à medida que é executada, a implementação é percebida como um processo iterativo de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN & SABATIER, 1983). O padrão de sucesso é condicional. Está relacionado à capacidade limitada tanto dos atores de cada nível de implementação de influenciar o comportamento daqueles dos outros níveis quanto das organizações públicas de influenciar o comportamento privado (ELMORE, 1979).

A perspectiva atenta para a autoridade informal que deriva do conhecimento, das habilidades e da proximidade das tarefas essenciais desempenhadas pela organização (*idem*). A discricção é vista como um mecanismo adaptativo. A resolução de problemas requer habilidade e discricção e ocorre por meio da ação dos atores, da implantação de suas estratégias, da gestão de seus conflitos e dos processos de aprendizagem. A política pública pode direcionar a atenção dos indivíduos para o problema e oferecer uma ocasião para aplicação de suas habilidades e seu julgamento, mas *ela* não pode *resolver* o problema (ELMORE, 1979; MULLER & SUREL, 2002).

Nessa abordagem a burocracia responsável pela implementação é variável explicativa. E no que tange à dinâmica de funcionamento das organizações implementadoras, não podemos deixar de tratar da contribuição de Lipsky (1980).

O autor define burocracias de nível de rua (*street-level bureaucracy*) como as agências nas quais os trabalhadores interagem diretamente com cidadãos no curso de suas tarefas e que têm substancial discricção na execução de seu trabalho. As decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho efetivamente

*tornam-se* as políticas públicas que implementam. O papel de *policy making* desses burocratas é construído sob duas facetas inter-relacionadas de suas posições: o alto grau de discricção e a relativa autonomia em relação à autoridade organizacional. Lipsky expõe que as condições de trabalho é que determinam a atuação desse tipo de burocracia e destaca as características consideradas mais relevantes.

Primeiro, os recursos são cronicamente inadequados para as tarefas a serem desenvolvidas. Segundo, a demanda pelo serviço tende a aumentar até encontrar a oferta. Para Lipsky, isso acarreta a prisão dos burocratas de nível de rua em um ciclo de mediocridade: quanto melhor o programa e mais sensível às necessidades dos cidadãos, maior será a demanda para o serviço. Terceiro, os objetivos dos serviços públicos tendem a ser vagos, conflitantes, ambíguos e, muitas vezes, representam horizontes desejáveis e não alvos fixos. Quarto, é difícil medir a *performance* desses trabalhadores, relativamente livres de supervisão, dada a discricionariedade. Isso significa que as agências não são autocorretivas, e a definição de *performance* adequada é altamente politizada. Quinto, o caráter não voluntário dos clientes. Clientes não voluntários não têm condições de disciplinar os burocratas que geralmente não têm nada a perder por falhar com eles. Se a demanda é inesgotável, o fato de os clientes ficarem insatisfeitos significa apenas que outros estarão na fila para tomar seu lugar. Assim, a perda de clientes não é determinante do comportamento dos burocratas de nível de rua.

Para o autor, o problema desses burocratas relaciona-se com a necessidade de tomar decisões sob condições de considerável incerteza em que decisões satisfatórias sobre alocação de recursos devem ser pessoalmente derivadas, e não de organizações. Para lidar com as incertezas do trabalho desenvolvem três repostas. Em primeiro lugar, criam padrões de práticas que tendem a limitar a demanda, maximizar a utilização de recursos disponíveis e obter a conformidade dos clientes. Ou seja, organizam seu trabalho para obter soluções dentro dos constrangimentos que encontram. Em segundo, modificam o conceito de seu trabalho, restringem seus objetivos e reduzem o fosso entre recursos disponíveis e objetivos atingidos. Em terceiro lugar, transformam o conceito de matéria-prima (seus clientes) para tornar mais aceitável tal fosso entre realizações e objetivos.

Essas rotinas e simplificações são criadas para lidar com a complexidade do trabalho. Quando as políticas públicas consistem em muitas *low-level decisions*, as rotinas e categorias desenvolvidas para processar essas



decisões efetivamente determinam a *policy*. Nesse sentido, os “burocratas de nível de rua fazem a política pública” (LIPSKY, 1980, p. 84)<sup>6</sup>.

Matland (1995) critica a ênfase no papel dos burocratas de nível de rua. O autor declara que questões fundamentais são negligenciadas, como o fato de que, nas democracias, o controle sobre as políticas deve ser dos representantes eleitos, e o poder dos implementadores não deriva dessa base. Contudo, é hegemônica a ideia de que se a discricionariedade, por um lado, é indispensável para o desenvolvimento das atividades, por outro, seu exercício permite modificar a política pública à revelia das concepções de seus formuladores e dos grupos que lhes deram apoio. Esse é mais um elemento de imprevisibilidade para a análise da implementação.

Os modelos apresentados diferenciam-se quanto ao foco de análise. O primeiro centra-se nas características da estrutura normativa, o segundo, nos atores implementadores e em suas ações. Em comum, as abordagens enfatizam as condições e limitações materiais, vistas como determinantes da trajetória do processo de implementação. Tal ênfase deixa espaço à inserção de variáveis ligadas às ideias, aos valores e às concepções de mundo dos atores.

### III. UMA PROPOSTA

Os modelos analíticos apresentados encontram seus limites na superestimação da importância das normas ou da discricionariedade dos executores. O foco na estrutura normativa desconsidera a influência dos implementadores. Por outro lado, a capacidade de determinação atribuída a eles no desenho retrospectivo subestima a influência exercida pelas variáveis normativas na implementação. Ambos os modelos, entretanto, privilegiam as condições materiais do processo de implementação e não tomam como variável relevante os aspectos culturais que são mediadores, por vezes necessários, ao entendimento da trajetória da política e do resultado alcançado. Nesse tópico, apresentamos uma proposta de modelo de análise da implementação que, partindo dos incentivos e constrangimentos materiais à ação dos atores, enfatiza os elementos cognitivos e ideológicos que explicam essa ação.

Se levarmos em conta que existe uma relação entre o plano e sua execução, parece aceitável pensar que a análise da implementação deve contemplá-la. Analisar *como* algo é feito inevitavelmente criará a necessidade de entender a *ideia* executada e como ela se conformou.

Para tanto, devemos partir de uma concepção mais fluida da implementação. Podemos defini-la como um processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação. Com isso, é possível integrar os dois elementos principais dos modelos citados e inserir variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores. Isso se dá porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais. Desse amálgama nasce a ação, a política pública de fato.

A análise do processo de implementação que deriva dessa dinâmica deve considerar alguns fatores, entre os quais destacamos: as características do plano, a organização do aparato administrativo responsável pela implementação e as ideias, os valores e as concepções de mundo dos indivíduos. Esses elementos serão tratados a seguir.

Em relação ao primeiro elemento, características do plano, gostaríamos, inicialmente, de trabalhar com uma visão mais flexível das normas que orientam a implementação. Seguindo o caminho proposto por Majone e Wildavsky (1984), podemos tratar o plano como um conjunto de disposições que funcionam como ponto de partida para um processo de experimentação, de procura por uma estratégia melhor adaptada a circunstâncias particulares. Nessa concepção, os planos existem apenas como potencialidades, e sua realização depende de qualidades intrínsecas e de circunstâncias externas. “Políticas públicas surgem de ideias, e ideias são inesgotáveis. [...] Assim como os problemas só são realmente entendidos depois de terem sido resolvidos, as implicações de uma ideia só podem ser percebidas de forma retrospectiva, após sua utilização e adaptação a variadas circunstâncias” (MAJONE & WILDAVSKY, 1984, p. 169-170)<sup>7</sup>.

Tratar o plano como um conjunto de disposições permite escapar da disputa sobre quem controla o processo de implementação, pois ele assume um caráter intrinsecamente descentralizado e aberto. No que se refere à medição do sucesso ou fracasso, essa concepção abre espaço para o resultado *alcançado*. A medida de sucesso ou fracasso deve estar de acordo

<sup>6</sup> “Street-level bureaucrats make policy”.

<sup>7</sup> “Policies grow out of ideas, and ideas are inexhaustible. [...] As problems are truly understood only after they have been solved, so the full implications of an idea can often be seen only from hindsight, only after the idea has been used and adapted to a variety of circumstances”.

com o esforço de ação produzido. Restringi-la à conformidade com objetivos previamente definidos leva-nos a desprezar os resultados reais da implementação. O mais relevante é verificar *quais* foram os efeitos gerados e se eles são desejáveis ou não.

Nesse sentido, o plano estimula e orienta a implementação. A maioria dos participantes desse processo atua em um contexto de expectativas de que *alguma coisa vai acontecer*. O plano afeta a implementação pela definição da arena na qual ocorre o processo, da relação de causalidade, do papel dos principais atores, da extensão das ferramentas permitidas de ação e da alocação de recursos. E, mais importante, o plano provê uma conceptualização do problema alvo da política pública (*idem*).

Majone e Wildavsky (*idem*) afirmam que consequências de política sem um relacionamento reconhecível com a ideia original (*implementation monsters*) são raras. Porém, não é tão rara a reconstrução *a posteriori* de objetivos para que se encaixem nos resultados alcançados. É uma via de mão dupla, o plano norteia a implementação e o desenvolvimento da implementação modifica o plano.

O conteúdo das normas que estruturam as políticas públicas não será recebido de forma acrítica em espaços vazios. Pelo contrário, será inserido em processos estabelecidos e adaptado às concepções e capacidades das instâncias de governo e das burocracias implementadoras. Nesse quadro, a análise das características do plano pode ser útil para a compreensão da reação gerada nas instâncias de implementação. Os objetivos definidos, os atores envolvidos e seus papéis, o fluxo da alocação de recursos, todos são elementos que criam expectativas, geram interpretações e dinâmicas diversas de reação.

É interessante também verificar as formas de divulgação e convencimento utilizadas para gerar conformidade com o plano. O alinhamento a ele é uma variável valorizada tanto por autores que enfatizam a autonomia local (BERMAN, 1978; LIPSKY, 1980) quanto pelos que focam o controle hierárquico (MAZMANIAN & SABATIER, 1983).

De forma sintética, neste primeiro bloco, destacamos o plano, suas características e seus antecedentes como uma das matérias-primas de análise. Com isso, incorporamos a contribuição *top-down* com modificações: flexibilizamos a definição de plano e consideramos seu impacto nos espaços locais. A superestimação da capacidade de determinação do plano foi minimizada, e procuramos tratá-lo como parte de uma dinâmica mais complexa.

O segundo elemento que deve ser considerado na análise de processos de implementação é a organização do aparato administrativo responsável. A operacionalização de novas políticas, programas, projetos ou atividades depende de um conjunto de estruturas e normas internas. O plano será absorvido, traduzido e adaptado às possibilidades e aos constrangimentos das agências e dos indivíduos que deverão executá-lo. Assim, fatores como disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, estrutura e a dinâmica das regras organizacionais (formais e informais), fluxo e disponibilização de informações influenciam a forma como se dará a apropriação e implementação do plano nos espaços locais.

Os implementadores adaptarão o que se espera ser feito ao que conseguem (ou querem) fazer. Os recursos afetam a interpretação do plano e sua implementação. A estrutura e a dinâmica dos espaços de trabalho são elementos importantes que conformam a percepção dos atores locais e sua ação.

Além das regras e estruturas específicas das organizações implementadoras, D'Ascenzi (2006)<sup>8</sup> chama atenção para a influência exercida por organizações (e as regras) profissionais e as relações de poder estabelecidas com base na divisão do trabalho na atuação dos indivíduos nessas agências. O autor etnografou a implementação do modelo gerencial do Programa Paideia de Saúde da Família nos centros de saúde de Campinas e verificou duas consequências para o processo relacionadas com aqueles elementos. Em primeiro lugar, embora o programa visasse à democratização da gestão dos centros de saúde, por meio da constituição de espaços coletivos, sua implantação valeu-se da hierarquia formal que ocupou esses espaços, reproduziu as relações de poder estabelecidas entre categorias profissionais e entre os profissionais e os usuários, pouco alterando a centralização decisória. Em segundo lugar, as instâncias representativas das categorias profissionais não foram consideradas no plano. Isso impossibilitou a modificação dos processos de trabalho regradados por

<sup>8</sup> D'Ascenzi (2006) realizou uma etnografia em centros de saúde de Campinas com vistas a analisar a implementação do método da roda, o instrumento de gestão compartilhada previsto no Programa Paidéia de Saúde da Família. Tal método previa a criação de mecanismos de gestão compartilhada nos centros de saúde: conselhos locais de saúde, colegiados gestores, dispositivos variados e gestão cotidiana democrática. O trabalho debruçou-se sobre os dois primeiros. O autor constatou que, embora a política almejasse uma mudança cultural na gestão dos equipamentos de saúde, alguns elementos teóricos que a embasaram, assim como a estratégia de implementação utilizada, mostraram-se incoerentes com tal ambição.

elas. “São trabalhadores que [...] chegam ao ambiente de trabalho cooperado com concepções e processos de trabalho já prontos e definidos”. A implementação do programa “não redundou em mudanças [...] graças a esta sólida estrutura [...]” (D’ASCENZI, 2006, p. 36). “O fato é que o modelo planejava uma mudança cultural, mas praticamente ignorou uma das instâncias formadoras do sistema de representações locais” (D’ASCENZI, 2006, p. 58).

Nos setores que se caracterizam pela alta regulamentação dos processos de trabalho, a atuação das organizações representativas é relevante uma vez que elas são arenas de definição das normas que regem a conduta dos profissionais. Tais normas expressam representações sobre o trabalho e sua função social e, por isso, influenciam a percepção dos indivíduos sobre as políticas e suas ações. De outra forma, as relações de poder estabelecidas nos espaços de trabalho tendem a reproduzir-se na execução de novas atividades. Assim, a leitura dos planos dá-se por meio de lentes específicas. O novo é interpretado com base no conhecido. Isso traz segurança em um contexto de incerteza que caracteriza os processos de mudança. Nesse sentido, os determinantes da ação só podem ser evidenciados *a posteriori*.

Neste segundo bloco, enfatizamos as condições e características dos espaços locais como uma das matérias-primas de análise. As especificidades desempenham um papel importante quando se quer compreender os processos de implementação. O plano será adaptado às possibilidades e aos constrangimentos encontrados nas instâncias implementadoras. Com isso, podemos integrar os aspectos centrais das duas abordagens basilares.

O terceiro elemento é mais amplo e diz respeito à influência das ideias sobre a ação dos atores. “As ideias podem ser definidas, por exemplo, como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias” (John *apud* FARIA, 2003, p. 23). As ideias conformam a percepção que os tomadores de decisão têm dos *policies issues*, influenciando a ação. Podemos encontrar outros conceitos que se propõem ao mesmo objetivo: enfatizar o peso das ideias, dos valores e da dimensão simbólica para o estudo da ação do Estado. Muller e Surel (2002, p. 59), por exemplo, destacam o conceito de matrizes cognitivas: “sistemas de representação do real no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados” agem.

Tal conceito foi utilizado para analisar a implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica por meio dos Institutos

Federais de Educação Ciência e Tecnologia (IFE) (D’ASCENZI & LIMA, 2011)<sup>9</sup>. Constatou-se que algumas dificuldades encontradas nesse processo estavam relacionadas com a reprodução da matriz cognitiva da política precedente. Isso se deu da seguinte forma: a criação dos Institutos Federais marcaria uma mudança de perspectiva em relação ao ensino profissional, de formador de mão de obra para o mercado de trabalho a promotor de desenvolvimento social e econômico. Esse era o objetivo explícito da política pública. Para tanto, os processos de formação seriam orientados pela integração e articulação entre ciência, tecnologia, cultura e conhecimentos específicos e pelo desenvolvimento da capacidade de investigação científica. Isso tudo deveria ser traduzido em atividades de ensino, pesquisa e extensão. Essa integração seria a novidade dos Institutos Federais em relação à política precedente, das Escolas Técnicas Federais e Agrotécnicas (Cefet), na qual prevalecia a perspectiva do ensino técnico que se pretendia superar e cujas estruturas foram utilizadas para implementar a “nova” política. Os atores provenientes dos Cefet foram alçados a cargos de chefia nos IFE, e sua atuação foi orientada pelas concepções que tinham sobre o ensino profissional, sua função e operação, forjadas em sua experiência pretérita. A reprodução de tal concepção foi evidenciada em duas instituições. Em primeiro lugar no organograma. No primeiro momento, ele criou apenas as diretorias administrativas e de ensino. No segundo, subordinou pesquisa e extensão à diretoria de ensino, em contradição com as normas que tratavam de forma interdependente tais instâncias. Em segundo lugar, nos regulamentos internos, que desincentivavam o envolvimento do corpo docente com as “novas” atividades. O estudo constatou que a estrutura organizacional e as normas internas expressavam a tentativa de acomodar as novas exigências aos conhecimentos e às práticas estabelecidos. Disso resultou uma política pública que fundia os recursos materiais postos à disposição para a implementação dos Institutos Federais com as regras informais de funcionamento das Escolas Técnicas Federais e Agrotécnicas.

<sup>9</sup> O objetivo desse trabalho foi avaliar o processo de implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica operacionalizada por meio dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Para tanto tomamos como campo empírico a implementação do Campus Osório do Instituto Federal do Rio Grande do Sul. Argumentamos que o processo de implementação da política pública, para além de mera execução do plano, constituiu espaço de tomada de decisões que influencia sua configuração. O estudo identificou que a trajetória da implementação da política pública foi influenciada pela interação entre seu desenho e as ideias e visões de mundo dos atores que a executaram.



Inserida nas abordagens que atentam para a importância das ideias, destacamos ainda a relevância da noção de coalizões de defesa (*advocacy coalitions*): atores de várias organizações públicas e privadas que compartilham um projeto de política pública e procuram realizar seus objetivos comuns (SABATIER, 1986). Esse conceito, segundo Sabatier (*idem*), combina elementos dos modelos *top-down* e *bottom-up*: adota a unidade de análise *bottom-up* – com foco nos subsistemas de políticas públicas e nas estratégias dos atores – e a preocupação *top-down* com a forma com que os instrumentos legais constroem o comportamento.

A definição de coalizões de defesa considera que há articulação entre atores inseridos em diferentes instituições. O projeto compartilhado para o setor corresponde à referência primária dos indivíduos e se sobrepõe aos conflitos administrativo-organizacionais ou político-partidários. O conceito permite trabalhar com a participação de atores externos às organizações públicas, fator geralmente negligenciado nas abordagens *top-down* e *bottom-up*. Isso permite introduzir na análise o papel dos grupos sociais, suas relações com os atores estatais e o impacto disso para a implementação.

Uma dinâmica que expressa esse tipo de conformação pôde ser observada na atuação de integrantes do movimento pela reforma sanitária na implementação do Sistema Único de Saúde (SUS). Esse movimento contou com a participação de atores de diferentes vinculações organizacionais e político-partidárias, alguns deles vinculados às secretarias estaduais e municipais de saúde. Esses atores, após o período mais intenso de mobilização, constituíram gestões empenhadas em concretizar a reforma (D'ASCENZI, 2006; LIMA, 2012).

Tal processo foi observado em estudo que comparou a implementação da política de regulação dos prestadores privados no sistema de saúde em Belo Horizonte e Porto Alegre entre 1994 e 2008 (LIMA, 2012)<sup>10</sup>. A existência de atores implementadores alinhados ao projeto da política pública foi relacionada, juntamente com outros elementos, ao sucesso do desenvolvimento da política em Belo Horizonte. De

outro modo, a ausência de dados que apontassem para a articulação da coalizão de defesa com o governo foi relacionada às dificuldades encontradas em Porto Alegre.

Na primeira capital foi constatada a existência de um grupo de profissionais médicos, originalmente inseridos institucionalmente, como alunos ou professores, na Universidade Federal de Minas Gerais e que atuava também na gestão pública na área da saúde. Esses atores participavam do governo estadual e municipal e pertenciam a diferentes partidos políticos. Militantes do movimento da reforma sanitária compartilhavam seus projetos e, assim, estavam comprometidos com o SUS. Na Secretaria Municipal de Saúde, muitos desses atores eram servidores públicos que se alternavam entre cargos técnicos na área médica ou postos gerenciais, dependendo da coalizão no poder. Sua permanência em diferentes cargos, aliada a sua vinculação programática, imprimia continuidade e coerência em sua ação. Isso gerou um impacto na trajetória da política de regulação dos prestadores privados de serviços de saúde uma vez que a tornou relativamente autônoma das instabilidades e rupturas provenientes das disputas político-partidárias, permitindo seu incremento ao longo do período estudado. Além disso, a confluência de preferências entre atores em diferentes níveis de governo, mesmo que de partidos políticos diversos, expressou-se em uma série de iniciativas conjuntas destinadas a implementar a reforma no sistema de saúde.

Já em Porto Alegre, embora houvesse uma defesa generalizada do SUS, isso fazia parte de discursos individuais sem referência a um grupo mais amplo e heterogêneo de atores cuja referência primária fosse o compartilhamento de um projeto setorial. A discussão sobre a implementação do SUS estava dominada pelos conflitos ideológicos das tendências partidárias. A coalizão de defesa estava fragmentada em torno do projeto político-partidário e era incapaz de unificar as preferências sob o projeto setorial. Disso resultou que a política de regulação dos prestadores privados de serviços de saúde sofreu descontinuidades no período estudado, apresentando fragilidade institucional.

As variáveis cognitivas cumprem um papel importante em nossa proposta. Elas atuam como um *link* entre o plano e sua apropriação. Assim, acreditamos que as três variáveis descritas estão interligadas no processo de implementação. As características da estrutura normativa da política pública, as condições dos espaços locais de implementação e as ideias e os valores dos atores executores de forma interdependente influenciam a

<sup>10</sup> Nesse trabalho a implementação do Sistema Único de Saúde nos municípios de Belo Horizonte e Porto Alegre foi analisada de forma comparativa. O foco da análise foram as relações entre gestores públicos municipais de saúde e prestadores privados vinculados ao sistema de saúde. Foram utilizadas variáveis explicativas de tipo político-partidária, técnico-política e ideológica.



conformação da trajetória da política pública e seus resultados.

#### IV. CONCLUSÕES

Nas primeiras páginas de *Implementation*, precisamente na página anterior ao sumário, Pressman e Wildavsky (1984) apresentam o significado do verbo implementar: levar algo a cabo, realizar, cumprir, executar. Desde o princípio, os autores esclarecem que o termo refere-se à ação e perguntam: mas o que está sendo implementado? Deve haver algo prévio à implementação, que estabeleça o que deve ser alcançado, o que deve ser executado. “O verbo implementar precisa ter como objeto uma *política pública*” (*idem*, p. 21; grifo no original)<sup>11</sup>. Com isso, marcam os termos de um debate que dura até hoje: o da interdependência entre a formulação e a implementação.

Apesar disso e das reverências a essa obra, os estudos sobre implementação ainda baseiam-se em grande parte na abordagem sequencial, tratando os processos de formulação e implementação como fases independentes, e são focados nos incentivos e constrangimentos materiais à ação dos atores. Partimos da constatação empírica de que esse quadro analítico

é estreito e não permite acessar elementos essenciais para o entendimento dos processos de implementação. Nossas pesquisas em políticas sociais nos setores de saúde e educação exigiram ampliar as variáveis explicativas e explorar elementos como as ideias e concepções de mundo dos atores, suas estratégias, normatividades e intencionalidades próprias. Esses elementos formam a conexão entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos contextos locais de ação.

Acreditamos que a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores. Isso pressupõe o seguinte: esses atores exercem sua discricionariedade, com base em sistemas de ideias específicos; as normas organizacionais formais e informais constroem e incentivam determinados comportamentos; por último, o plano é um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais. Nesse quadro, as variáveis cognitivas recebem destaque, pois atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos espaços locais.

Os elementos listados permitem diversas possibilidades e formam um quadro amplo para a análise. Como todo plano, porém, sua adequação depende da aplicação em situações reais.

<sup>11</sup> “A verb like implement must have an object like *policy*”.

Luciana Leite Lima (lucianaleitelima@gmail.com) é Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Professora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Luciano D’Ascenzi (luciano.dascenzi@gmail.com) é Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Professor do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERMAN**, P. 1978. *The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy*. Santa Monica: The Rand Paper Series.
- BROWNE**, A. & **WILDAVSKY**, A. 1984. What Should Evaluation Mean to Implementation? In: **PRESSMAN**, J. L. & **WILDAVSKY**, A. (eds.). *Implementation*. 3ª ed. Berkeley: University of California.
- CLINE**, K. D. 2000. Defining the Implementation Problem: Organizational management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 10, n. 3, p. 551-571. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.127.7216&rep=rep1&type=pdf>.
- D’ASCENZI**, L. 2006. *Cultura e mudança em organizações: análise etnográfica e dialógica da reestruturação promovida pelo Método da Roda nos centros de saúde de Campinas/SP*. Campinas. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade Estadual de Campinas.
- D’ASCENZI**, L. & **LIMA**, L. L. 2011. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, Fortaleza, v. 1, n. 7, p. 41-51, jan.-jun.

- ELMORE, R. F.** 1979. Backward Mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, New York, v. 94, n.4, p. 601-616, Winter.
- \_\_\_\_\_. 1996. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- FARIA, C. A. P.** 2003. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>. Acesso em: 21.set.2013.
- FREY, K.** 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 20.set.2013.
- HILL, M.** 2007. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. (orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.
- HOWLETT, M. & RAMESH, M.** 1995. *Studying Public Policy: Policy cycles and policy sub-systems*. Oxford: Oxford University.
- LIMA, L. L.** 2012. A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte e Porto Alegre. In: FARIA, C. A. P. (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas.
- LIPSKY, M.** 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage.
- MAJONE, G. & QUADE, E.S.** (eds.). 1980. *Pitfalls of Analysis*. London: John Wiley and Sons.
- MAJONE, G. & WILDAVSKY, A.** 1984. Implementation as Evolution. In: PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. (eds.). *Implementation*. 3ª ed. Berkeley: University of California.
- MATLAND, R. E.** 1995. Synthesizing the Implementation Literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 2, n. 5, p. 145-174, Apr. Disponível em: <http://orion.luc.edu/~rmatlan/pdf/1995SynthesizingtheImplementationLiterature.pdf>. Acesso em: 21.set.2013.
- MAZMANIAN, D. A. & SABATIER, P. A.** 1983. *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott Foresman.
- MULLER, P. & SUREL, Y.** 2002. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat.
- O'BRIEN, K. J. & LI, L.** 1999. Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, New York, v. 31, n. 2, p. 167-186, Jan.
- PIRES, R. R. C.** 2009. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 735-769. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n3/06.pdf>. Acesso em: 20.set.2013.
- PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A.** 1984. *Implementation*. 3ª ed. Berkeley: University of California.
- SABATIER, P. A.** 1986. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, Cambridge (UK), v. 1, n. 6, p. 21-48, Jan.
- SABATIER, P. A. & MAZMANIAN, D. A.** 1996. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- SECCHI, L.** 2010. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B.** 2000. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno NEPP/UNICAMP*, Campinas, n. 48, p. 1-16. Disponível em: [http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf). Acesso em: 20.set.2013.
- VAN METER, D. S. & VAN HORN, C. E.** 1996. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas*. Ciudad del México: Miguel Angel Porrúa.
- WALT, G.** 1994. *Health Policy: An introduction to process and power*. London: Zed.

## ABSTRACTS

---

### PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION: ANALYTICAL PERSPECTIVES.

*Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi*

The paper has two interrelated objectives. The first is to systematize and analyze the literature on analytical models for public policies implementation. We identified two main models. One is operated based on the evaluation of independent variables related to the organizational hierarchy, focusing on the formulation process. The other emphasizes variables related to the characteristics of local areas of implementation and the performance of the implementing bureaucracies. Both models emphasize the material conditions for the development of the implementation process. Starting from this observation, the second objective is to propose an analytical model for the process of implementation of public policies based on the integration between the central variables of those models and those linked to the ideas, the values and the worldviews of the actors. This is about discussing the analytical models for public policies implementation in the light of specific literature and empirical research conducted by the authors on health and education policies. We found that elements of the local action contexts such as representations and values of the actors influenced the implementation of public policies, shaping their understanding of the social problem and how to confront it. The discussion contributes to the integration of public policies implementation analytical models and to their operationalization.

**KEYWORDS:** *public policy; implementation; evaluation; street level bureaucracy; analytical model.*