

ESTRUTURA NORMATIVA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LUCIANA LEITE LIMA

Doutora em Ciências Sociais, professora e pesquisadora do Departamento de Sociologia da UFRGS.

LUCIANO D'ASCENZI

Doutor em Ciências Sociais, técnico superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs).

INTRODUÇÃO

As políticas públicas se tornaram o centro dos debates políticos em virtude de seus custos e benefícios sociais. Isso incentivou o crescimento de dois campos: o da análise de políticas públicas, e o da gestão de políticas públicas. Este capítulo orbita em torno da análise de políticas públicas, focando na implementação.

No campo das políticas públicas, é comum o uso da abordagem sequencial, ou ciclo de políticas públicas. É uma ferramenta analítica que apresenta a política pública em fases: formulação, implementação e avaliação. 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; por fim, a avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política¹.

A implementação de políticas públicas apenas recentemente vem recebendo atenção no Brasil (FARIA, 2012). Até pouco tempo, aceitava-se, sem muita discordância, que os problemas das políticas públicas derivavam de seu desenho. O debate sobre a implementação surge da averiguação de que mesmo as políticas mais bem desenhadas, com recursos disponíveis e apoio político e social, podem não gerar os efeitos desejados (D'ASCENZI; LIMA, 2011). Com isso, a implementação passou a ser considerada como um momento da política pública que possui estrutura e dinâmica próprias, exigindo um campo específico de análise.

Este capítulo está dividido em duas partes, além da introdução e da conclusão. Primeiro, apresentamos as abordagens analíticas de implementação de políticas públicas que acreditamos sejam as mais difundidas. Segundo, ilustramos com um caso empírico, o da implementação do SUS, com foco na diretriz da descentralização.

ABORDAGENS DE ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DO CONTROLE AO CONTEXTO

A relação entre o plano da política pública e sua execução é uma preocupação que transpassa o campo da análise da implementação. Parece uma obviedade dizer que o planejamento de alguma atividade é, necessariamente, seguido por

(1) 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.

sua implementação. No entanto, a execução de uma política pública é um processo problemático, no sentido de que, inevitavelmente, diferirá das intenções daqueles que a formularam.

A semelhança ou o distanciamento da implementação em relação ao plano que lhe deu origem é, aparentemente, um objeto de pesquisa dos mais valorizados nesse campo. Ou seja, a implementação é, na maioria das vezes, observada a partir do plano que lhe deu origem. Por isso, fala-se tanto sobre os problemas de implementação, o que, *grosso modo*, expressa a seguinte ideia: o sucesso da política seria resultante da perfeição de seu desenho, mas seu fracasso seria derivado da forma como ela foi executada.

Nessa linha, Cline (2000) apresenta duas definições predominantes para os problemas de implementação. A primeira estabelece que a natureza do problema é administrativo-organizacional, e sua resolução depende da especificação de objetivos e do controle dos subordinados. Para a segunda definição, o problema da implementação decorre de conflito de interesses, e a preocupação é com a obtenção de cooperação dos participantes do processo. A solução para os problemas da implementação, portanto, é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes. As abordagens analíticas em implementação de políticas públicas equilibram-se nesses pressupostos. A definição do problema da implementação influencia a escolha das variáveis, o foco da análise e as proposições decorrentes.

Com isso, podemos entender a tensão que perpassa os três tipos de abordagens que apresentaremos a seguir. Eles jogam com a relação, mais ou menos interdependente, entre a estrutura normativa da política pública e sua implementação. Com base nesse critério, agrupamos os modelos de análise da implementação de políticas públicas em três grandes abordagens: controle, interação e cognição.

ABORDAGENS BASEADAS NO CONTROLE

Na abordagem baseada no controle, agrupamos os modelos de análise que valorizam as determinações dispostas na estrutura normativa da política pública. O referido controle diz respeito às atividades e às ações dos indivíduos e das organizações responsáveis por colocar em prática o plano. A relação entre plano e execução é de causalidade funcional.

Essa visão está lastreada na abordagem sequencial, que percebe a política pública como uma sequência de etapas distintas, guiadas por lógicas diferentes (MULLER; SUREL, 2002). Nesse sentido, o processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, e 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, p. 4). Fica clara a distinção entre a decisão e a sua operacionalização, as quais possuem arenas e atores distintos.

Subjacente a isso, há uma visão bastante limitada do funcionamento da implementação de políticas públicas. A burocracia seguiria o princípio da divisão de tarefas, com a especialização que a segue e a sustenta, bem como o da distribuição hierárquica ascendente de autoridade. Além disso, e de forma complementar, seria vista como executora das decisões tomadas pelos políticos eleitos, representantes legítimos do povo. Esse funcionamento, no entanto, não ocorre de forma automática.

Nesse quadro, o processo de implementação é tratado como consequência da formulação. Sua trajetória estaria subordinada aos objetivos e estratégias definidos na estrutura normativa da política pública. Sendo assim, os principais elementos explicativos da execução da política referem-se ao processo de formulação, principalmente às características do plano que dele resultam. As variáveis privilegiadas dizem respeito às normas que estruturam a política pública e suas lacunas.

As lacunas de implementação permitiram mudanças 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, do financiamento e das responsabilidades, e manter controle efetivo sobre os implementadores. Com isso, estes teriam margem de manobra limitada.

Limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores são questões centrais. Regras claras, compreensíveis e específicas visam permitir a difusão do plano e minimizar a discricção, considerada uma distorção da autoridade governamental. A discricionariedade pode ser usada para acobertar um comportamento que não está relacionado com as intenções da política, por isso o problema da administração é controlar a discricção (MAJONE; WILDAVSKY, 1984).

Nessa abordagem, do ponto de vista de gestão, o sucesso da política pública é julgado com base no grau de alcance dos objetivos previamente definidos, sendo a explicação mais comum para o fracasso as falhas de comunicação. Essa visão está lastreada em uma perspectiva de que os indivíduos em organizações são, por natureza, colaborativos. Os conflitos de interesse e a não conformidade com os objetivos formulados pela autoridade organizacional são tratados como questões desviantes.

ABORDAGENS QUE ENFATIZAM A INTERAÇÃO

Diferentemente da abordagem baseada no controle, os enfoques que enfatizam a interação borram as fronteiras do ciclo das políticas públicas. Aqui par-

te-se da ideia de que a implementação é o resultado de um processo de interação entre a estrutura normativa da política pública e as características dos espaços de execução (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Por um lado, o plano define a arena na qual o processo ocorre, o papel dos principais atores, as ferramentas permitidas de ação e a alocação de recursos, e oferece uma definição para o problema social. Por outro lado, a execução promove a adaptação dos objetivos e das ferramentas de gestão à realidade social.

Segundo essa aceção, o plano existe como potencialidade, e sua realização depende de qualidades intrínsecas e circunstâncias externas. Conforme Majone e Wildavsky (1984), a política pública seria um conjunto de disposições que funcionam como pontos de partida para um processo de experimentação, pois se assume que, em virtude da racionalidade limitada, não é possível prever os comportamentos nem do problema social, nem da dinâmica da política pública *a priori*. Isto é, os problemas sociais serão realmente conhecidos a partir do momento em que tentarmos solucioná-los, e a validade e a efetividade das estratégias escolhidas para enfrentá-los somente serão confirmadas após entrarem em operação. A implementação inclui buscar respostas e (re)formular perguntas, provocando mudanças nas soluções e na compreensão dos problemas sociais.

Disso resulta um processo contínuo de adaptação do plano ao contexto, o que seria a essência da implementação. A adaptação é uma característica intrínseca do processo de implementação, que ocorre mesmo com a existência de rígidos mecanismos de controle. Majone e Wildavsky (1984) definem, assim, a implementação como um processo de evolução, pois envolve aprendizado e inovação. Por isso, a implementação modela a política pública, na medida em que, na maior parte do tempo, o que ocorre é o seu redesenho.

Bardach (1979) também relativiza o peso do plano, definindo-o como um esquema que coloca em movimento uma série de atores. A implementação é o processo que reúne numerosos e diversos recursos que estão nas mãos de diferentes atores, os quais são, muitas vezes, independentes. Esses atores precisam ser induzidos a contribuir por meio de persuasão e barganha, por isso o autor afirma que o processo de implementação é a continuação da atividade política com outro nome (BARDACH, 1980). Na medida em que (re)organiza recursos existentes, a implementação conforma um processo de transição, associando arranjos sociais, políticos e econômicos prévios em uma configuração diferente.

O plano estimula a implementação, sendo, contudo, apenas uma coleção de palavras anteriormente a ela (BARDACH, 1980). O autor cria, claramente, um espaço próprio para a implementação e amplia sua autonomia em relação à estrutura normativa. Com isso, critica as avaliações que atribuem à implementação o fracasso ou sucesso da política, pois não se pode contar como fracasso do processo

de implementação um resultado que é originado de um defeito de desenho. Além disso, uma boa implementação não pode cancelar o efeito de uma má política. Para o autor, o êxito da implementação está em ajudar os atores a reconhecer seus erros e a corrigi-los, procurando caminhos melhores para o destino desejado.

Nesse sentido, Bardach (1980) formula sua metáfora dos jogos: a implementação é dominada por vários atores manobrando com e contra outros atores por resultados finais e vantagens estratégicas, e a maioria desses jogos está conectada e é interdependente. Para o autor, a incerteza que vigora na implementação está relacionada aos jogos, particularmente aos jogos de implementação que têm efeito adverso no processo de reunião de elementos necessários para a execução da política.

Bardach destaca os jogos que considera mais comuns: o desvio de recursos; a mudança de objetivos durante a implementação; a evasão ou resistência dos subordinados frente às tentativas de controle de seu comportamento pelos superiores; a dissipação de energias como a competição entre burocracias por autoridade legal ou *status* ou, ao contrário, a não responsabilização de burocracias por atividades consideradas de pouco valor.

O autor sugere três formas para lidar com os jogos de implementação: (1) estratégias baseadas na mediação e na persuasão, como negociações bilaterais ou multilaterais; (2) estratégias baseadas na intervenção de agentes poderosos que são porta-vozes da legitimidade política da política pública, apresentando, nesse sentido, a figura do *political fix*; (3) e medidas preventivas tomadas no estágio do desenho da política, tais como basear a política em uma teoria social, econômica e política razoável e sofisticada; escolher uma estratégia administrativa básica simples que envolva a mínima dependência possível dos processos burocráticos; fazer uma lista de elementos requisitados pelo programa e definir quais organizações, grupos ou indivíduos estão em posição de contribuir; identificar os jogos de implementação que podem ocorrer; estabelecer mecanismos de facilitação e *fixing*; e formular uma política que tenha mais apoiadores do que opositores. Assim, a metáfora dos jogos de implementação enfatiza o caráter aberto do processo, tendo em vista os jogos serem criados por meio da política pública e seu funcionamento acabar alterando-a.

Por fim, devemos citar o trabalho de Lipsky (1980). Em relação a Majone e Wildavski e a Bardach, Lipsky restringe bastante seu objeto de interesse: o autor está preocupado em entender o funcionamento do que chamou de burocracias de nível de rua (*street level bureaucracy*), agências nas quais os trabalhadores interagem diretamente com cidadãos no curso de suas tarefas e que têm substancial discricção na execução de seu trabalho.

Lipsky (1980) argumenta que as decisões desses atores, as rotinas que estabelecem, e os dispositivos que inventam para lidar com as incertezas e pressões do

trabalho efetivamente *se tornam* 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. A discricionariedade dos implementadores tem, assim, um papel central para Lipsky: ela é inevitável e pode ser desejável, já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a cada situação. Tais ajustes, além disso, podem ser possíveis fontes de inovação.

A fonte da discricionariedade está no conhecimento, nas regras institucionais e na relativa autonomia da autoridade organizacional. Primeiro, espera-se que profissionais exerçam discricionariedade, façam julgamentos e tomem decisões. Segundo, normalmente as organizações públicas operam na existência de uma multiplicidade de regras complexas que mudam constantemente. Isso incentiva seu uso seletivo e dificulta a supervisão. Terceiro, a relativa autonomia da autoridade organizacional, ou seja, dos superiores hierárquicos, advém da multiplicidade de regras e do dilema agente-principal.

O exercício dessa discricionariedade é possibilitado e, até certo ponto, incentivado pelas condições de trabalho, que determinam a atuação dos burocratas de nível de rua. Lipsky destaca as características que considera 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, o que, para Lipsky, acarreta o aprisionamento dos burocratas de nível de rua em um ciclo de mediocridade: quanto melhor e mais sensível às necessidades dos cidadãos é o programa, 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 da *performance* adequada é altamente politizada. Quinto, o caráter não voluntário dos clientes, os quais não têm condições de disciplinar os burocratas que, por sua vez, 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 o 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 à necessidade de se tomarem decisões sob condições de considerável incerteza, nas quais decisões satisfatórias sobre alocação de recursos devem ser pessoalmente derivadas, e não advindas de organizações. Para lidar com as incertezas do trabalho, esses burocratas 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 lugar, modificam o conceito de seu trabalho, restringem seus objetivos e reduzem o fosso entre recursos disponíveis e objetivos atingidos. Por fim, transformam o conceito de matéria-prima (seus clientes) para tornar mais aceitável a discrepância 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 as categorias desenvolvidas para processar tais decisões efetivamente determinam a política. Nesse sentido, os burocratas de nível de rua fazem a política pública (LIPSKY, 1980, p. 84).

A perspectiva atenta para a autoridade informal que deriva do conhecimento, das habilidades e da proximidade das tarefas essenciais desempenhadas pela organização (ELMORE, 1979). A discrição é vista como um mecanismo adaptativo. A resolução de problemas requer habilidade e discrição, 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 não pode resolver o problema (MULLER; SUREL, 2002; ELMORE, 1979). Dessa forma, as abordagens que enfatizam a interação entre a estrutura normativa da política pública e as características dos espaços de execução reconhecem a influência que a estrutura normativa exerce sobre a implementação e demonstram que a dinâmica da implementação modela a política e seus resultados.

ABORDAGENS COGNITIVAS

Sob o rótulo de abordagens cognitivas, agrupamos os modelos que enfatizam o peso da dimensão simbólica para o estudo da ação do Estado. A hipótese é de que a visão de mundo dos atores orienta seu comportamento e, sendo a implementação um produto de sua ação, afeta os resultados e a conformação da política. Segundo Faria (2003, p. 23):

[a]s 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 (FARIA, 2003, p. 23).

O autor salienta que as abordagens mais tradicionais de análise das políticas públicas centram-se em variáveis como poder e interesse, deixando às ideias apenas um papel justificador. Contudo, as ideias conformam a percepção que os tomadores de decisão têm dos *policy issues*, podendo influenciar diretamente a

ação política. Para ilustrar a operacionalização dessa abordagem, utilizaremos as noções de coalizões de defesa, matriz cognitiva, referenciais e paradigmas.

Sabatier (1986) define as coalizões de defesa (*advocacy coalitions*) como arranjos formados por atores de várias organizações públicas e privadas que compartilham um projeto de política pública e procuram realizar seus objetivos comuns. A definição considera que há articulação entre atores inseridos em diferentes instituições, e o projeto compartilhado para o setor corresponde à referência primária dos indivíduos e se sobrepõe aos conflitos administrativo-organizacionais ou político-partidários. O conceito possibilita trabalhar com a participação de atores externos às organizações públicas, fator geralmente negligenciado nas abordagens baseadas no controle. Isso permite também introduzir na análise o papel dos grupos sociais, suas relações com os atores estatais e o impacto daí decorrente para a implementação.

Muller e Sural (2002, p. 59) destacam o conceito de matrizes cognitivas: “sistemas de representação do real no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados” agem. Essas matrizes orientam as ações dos atores, formando um filtro por meio do qual é processada a estrutura normativa da política, e influenciado, assim, a sua execução.

A noção de referencial, apresentada no clássico trabalho de Bruno Jobert e Pierre Muller (1987), é uma tentativa de operacionalizar os fenômenos de conhecimento e de sentido no nível do espaço público (SUREL, 2008, p.42). Referencial é uma imagem da realidade social construída por meio do prisma das relações de hegemonia setorial e global (JOBERT; MULLER, 1987). Essa imagem permite atuar sobre a realidade por meio das normas que produz. Os referenciais possuem três dimensões: cognitiva, normativa e instrumental (SOLANAS, 2009), oferecendo uma interpretação do problema social e a definição de soluções apropriadas.

Temos, assim, os referenciais global e setorial. O referencial global é uma imagem geral da sociedade, uma representação global em torno da qual são ordenadas e hierarquizadas as diferentes representações setoriais. Jobert e Muller (1987) alertam que não se trata de uma imagem coerente, mas uma agregação de imagens trazidas pelos diferentes atores de um setor. O referencial global não é, assim, um consenso, mas está fortemente ligado aos valores dominantes. O referencial setorial, por sua vez, é a imagem dominante de um setor, de uma disciplina, de uma profissão. Assim, da mesma forma que o referencial global, corresponde à percepção dos grupos dominantes no setor (JOBERT; MULLER, 1987). Esse referencial é um meio para produzir sentido em uma coletividade mais ou menos restrita, na medida em que produz imagens da sociedade, fixa objetivos e distribui funções entre os atores (SUREL, 2008).

O referencial reúne os processos de categorização e definição que permitem a certo setor situar-se em uma sociedade e ver-se depositário de funções sociais

precisas. Com isso, o referencial supõe a atualização de normas de ação que conformarão as políticas públicas (SUREL, 2008). Importante nessa construção é a figura dos mediadores, atores que tornam o referencial inteligível aos demais e o traduzem em formas de ação.

Surel (2008) pretendeu ampliar a noção de referencial e, a partir do trabalho de Thomas Kuhn, propôs definir as políticas públicas como paradigmas: um paradigma não é “somente uma imagem social, mas um conglomerado de elementos cognitivos e práticos que estruturam a atividade de um sistema de atores, que o tornam coerente e durável” (SUREL, 2008, p. 51). Um paradigma compreende quatro elementos: princípios metafísicos gerais, hipóteses, metodologias e instrumentos específicos. Os princípios metafísicos correspondem a um conjunto de metaimagens sociais coletivamente legítimas. As hipóteses são elementos que asseguram a operacionalização dos princípios metafísicos, conferindo ao sistema conceitual uma orientação lógica capaz de dar conta da realidade observada. As metodologias dizem respeito aos tipos de relação entre Estado e setor que são consideradas mais apropriadas. E, por fim, os instrumentos específicos são os princípios e as normas que formam a base normativa do paradigma.

Os trabalhos de enfoque cognitivo criticam a pretensa neutralidade dos instrumentos de operacionalização das políticas públicas. As decisões organizacionais, as políticas públicas derivadas e as formas de ação definidas são lastreadas em ideias e valores forjados no conflito social. A explicação de um problema social, as formas de intervenção e os objetivos almejados expressam, conseqüentemente, visões de mundo e relações de poder.

No campo da implementação, devemos levar em consideração que os executores raramente participam da fase de formulação. Isto é, suas visões de mundo podem não estar representadas na política pública. Não é incomum, portanto, vermos corporações se oporem a políticas ou programas porque estes afrontam suas representações e seus valores profissionais².

NOTAS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

Nesta seção, apresentaremos um caso ilustrativo, a implementação do SUS. Observaremos a dinâmica do controle, por meio da formulação e do financiamento

(2) Sobre isso ver o caso da resistência dos profissionais da saúde a implementação de uma mudança gerencial induzida por um programa de saúde em D’Ascenzi e Lima (2013).

de políticas e programas, a interação entre os atores e o contexto institucional – produzindo um resultado não previsto originalmente –, e a influência da cultura na configuração dos papéis previstos na política pública.

O SUS foi formulado e implementado a partir das seguintes diretrizes: descentralização, integralidade e participação. Todas apresentaram avanços e limites, umas mais do que outras. Assim, ilustram empiricamente as dissonâncias entre essas duas fases da política pública, conforme apontado pelas abordagens discutidas. Trataremos da diretriz da descentralização, enfocando o papel dos governos federal e municipal.

O processo de descentralização do sistema de saúde ampliou o papel dos municípios e modificou a atuação da União. De acordo com a Lei Orgânica da Saúde, o processo de planejamento do SUS seria ascendente, do nível local até o federal (BRASIL, 1990). Aos municípios competem o planejamento, a organização, o controle, a avaliação, a gestão e a execução das ações e dos serviços de saúde. À União cabe acompanhar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde. A formulação das ações pelos municípios valorizaria a proximidade com os cidadãos, de forma a atender as demandas e as especificidades locais.

Para estimular a descentralização, o governo federal atuou, na década de 1990, por meio de dois mecanismos: formulação dos regramentos que operacionalizavam o SUS e incentivos financeiros para a adesão a suas propostas. Mesmo após o bem sucedido processo, a prática de estimular a adesão dos municípios a políticas federais por meio da disponibilização de recursos financeiros se mantém até os dias de hoje.

O resultado dessa dinâmica foi a especialização dos entes federados no que se refere à formulação e à implementação da política de saúde: o governo federal atua como formulador e incentivador, por meio de financiamento, e a implementação está a cargo dos municípios. Assim, embora se pudesse pensar que a descentralização enfraqueceria o governo central, o que aconteceu foi uma mudança em seu padrão de atuação com relação à condução da política de saúde, ampliando significativamente sua intervenção.

O Ministério da Saúde passou a dirigir o sistema não mais diretamente, mas por meio do monopólio da agenda e da formulação da política, repassando incentivos financeiros decrescentes ao longo dos anos. Com isso, espalhou sua ação em todo o território nacional por meio das estruturas institucionais municipais, alocando menos recursos orçamentários em termos relativos.

Embora os municípios sejam autônomos, a padronização dos programas em nível nacional é visível e, normalmente, defendida pelos gestores municipais. Assim, a agenda dos governos locais é bastante conectada à agenda federal, que

controla o *timing*, o conteúdo e a direção do sistema. A julgar pela constância da prática no tempo, pode-se inferir que isso independe do partido político que estiver no poder, apontando para características culturais brasileiras.

Não se quer dizer que os governos municipais não possam exercer sua autonomia, mas certamente suas condições técnicas e financeiras, bem como os repasses federais de recursos, contam nas definições das prioridades municipais. Apesar da expectativa de que a descentralização fosse gerar iniciativas inovadoras nos municípios, uma rápida pesquisa nos sítios das secretarias de saúde dos maiores municípios brasileiros revela que as políticas e programas implementados são, em sua grande parte, originados no Ministério da Saúde. Nesse sentido, salta aos olhos que as últimas novidades consagradas tenham sido os agentes comunitários de saúde e os programas de saúde da família, iniciativas municipais criadas antes da operacionalização do SUS³.

Essa forma de cooperação entre entes federados demonstra os limites práticos à operacionalização da diretriz da descentralização. Esse arranjo pode gerar políticas pouco conectadas ao público que atenderão e às condições e capacidades dos que irão executá-las. Além disso, gera pouco incentivo ao desenvolvimento de capacidade de formulação de políticas no nível municipal de governo.

No entanto, deve-se atentar para as adaptações que podem ocorrer nas políticas formuladas centralmente, uma vez que sua execução se dará por outros atores em outros níveis de governo. Como vimos, todas as abordagens analíticas citadas anteriormente chamam a atenção para os desvios de rota, no caso das baseadas no controle, ou para as mudanças decorrentes da não conformidade com os objetivos, ou então das interpretações lastreadas em visões de mundo específicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo pretendeu apresentar algumas abordagens analíticas para a implementação de políticas públicas, demonstrando a variedade de elementos explicativos que podem ser integrados para compor uma perspectiva mais ampla. Isso é relevante uma vez que a sociedade e o sistema político almejam melhores políticas públicas. Para tanto, precisamos conhecer e entender os constrangimentos e as capacidades dos atores e organizações que participam de sua execução e formulação. Essa é a contribuição do campo de análise de políticas públicas para a sociedade.

(3) Ilustrativamente, ver Ávila (2011).

Um desafio, que não é exclusividade do campo das políticas públicas, é a relação incipiente entre análise e gestão. A afirmação de que esses campos não dialogam é comum, gerando um grande desperdício de recursos públicos investidos em pesquisa e em intervenções deficientes. No entanto, Bardach (1980) identificou que a resistência por parte dos formuladores e dos políticos eleitos às análises de implementação de políticas públicas se deve ao fato de estas serem um exercício de pessimismo concentrado: seus produtos serão sempre a exposição dos problemas da política pública.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, M. M. M. O Programa de Agentes Comunitários de Saúde no Ceará: o caso de Uruburetama. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, p. 349-360, jan. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000100037&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 fev. 2014.

BARDACH, E. **The implementation game**: what happens after a bill becomes a law. Cambridge, MA: MIT, 1979.

BARDACH, E. On designing implementable programs. In: MAJONE, G.; QUADE, E.S. (Eds.). **Pitfalls of Analysis**. London: John Wiley and Sons, 1980.

BRASIL. Ministério da Saúde. Lei n. 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 3 ago. 2014.

BROWNE, A. ; WILDAVSKY, A. What Should Evaluation Mean to Implementation? In: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. (Eds.). **Implementation**. 3 ed. Berkeley: University of California, 1984.

CLINE, K. D. Defining the Implementation Problem: Organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 10, n. 3, p. 551-571, 2000.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L.L. Análise da Implementação do Método da Roda no Sistema de Saúde de Campinas, SP. **Sociais e Humanas**, v. 26, n. 01, p. 67-78, jan.-abr 2013.

D'ASCENZI, L. & LIMA, L. L. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 1, n. 7,

p. 41-51, jan.-jun. 2011.

ELMORE, R. F. Backward Mapping: Implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94, n.4, p. 601-616, Winter 1979.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2013.

FARIA, C.A.P. Introdução. In: FARIA, C. A. P (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2007.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'État en action**. Paris: PUF, 1987.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 fev. 2014.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage, 1980.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. In: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. (Eds.). **Implementation**. 3 ed. Berkeley: University of California, 1984.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

SABATIER, P. A. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 1, n. 6, p. 21-48, Jan. 1986.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, n. 48, p. 1-16, 2000.

SOLANAS, F. La Ley de Educación Superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública. **Revista de la Educación Superior**, v. XXXVIII, n. 149, p. 155-170, jan.-mar. 2009.

SUREL, Y. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, n. 33, p. 41-65, jul.-dez. 2008.