

# políticas **PÚBLICAS**

questões teórico-metodológicas emergentes

**Luciana Leite Lima**

**Letícia Maria Schabbach**

(Organizadoras)



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

Reitor

**Rui Vicente Oppermann**

Vice-Reitora e Pró-Reitora  
de Coordenação Acadêmica

**Jane Fraga Tutikian**

EDITORA DA UFRGS

Diretor

**Alex Niche Teixeira**

Conselho Editorial

**Álvaro Roberto Crespo Merlo**

**Augusto Jaeger Júnior**

**Enio Passiani**

**José Rivair Macedo**

**Lia Levy**

**Márcia Ivana de Lima e Silva**

**Naira Maria Balzaretto**

**Paulo César Ribeiro Gomes**

**Rafael de Carvalho Matiello Brunhara**

**Tania Denise Miskinis Salgado**

### **Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)**

**Diretor**

Marco Cepik

**Vice Diretor**

Ricardo Augusto Cassel

#### **Conselho Superior CEGOV**

Ana Maria Pellini, André Luiz Marenco dos Santos, Ario Zimmermann, José Henrique Paim Fernandes, José Jorge Rodrigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro, Paulo Gilberto Fagundes Visentini

#### **Conselho Científico CEGOV**

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel Demarco, Fabiano Engelman, Hélio Henkin, Leandro Valiati, Jurema Gorski Brites, Ligia Mori Madeira, Luis Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares Pimenta, Vanessa Marx

### **Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT)**

**Coordenador Executivo**

Leandro Valiati

**Coordenador Institucional**

André Moreira Cunha

**Coordenador de Extensão**

Marcelo Milan

**Gerência**

Gustavo Möller

# políticas **PÚBLICAS**

questões teórico-metodológicas emergentes

**Luciana Leite Lima**

**Letícia Maria Schabbach**

(Organizadoras)

© dos autores

1ª edição: 2020

Direitos reservados desta edição:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção Atlas Econômico da Cultura Brasileira

### Revisão

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

### Projeto Gráfico e Diagramação

Carolina Nobre

### Impressão

Apoio: Reitoria UFRGS, Editora UFRGS, Gráfica UFRGS,

Os materiais publicados no Atlas Econômico da Cultura Brasileira são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



---

P767 Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes [recurso eletrônico] / organizadoras Luciana Leite Lima [e] Letícia Schabbach. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.  
414 p. : pdf

1. Política. 2. Teoria política. 3. Estado. 4. Democracia. 5. Políticas públicas.  
6. Feminismo. 7. Trabalho. 8. Serviços públicos – Brasil. 9. Burocracia. 10. Economia criativa. I. Lima, Letícia Leite. II. Schabbach, Letícia. III. Série.

CDU 32

---

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.  
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-002-0

# políticas **PÚBLICAS**

questões teórico-metodológicas emergentes

  
**UFRGS**  
EDITORA

NECULT

 Programa de Pós-Graduação em  
**POLÍTICAS PÚBLICAS**  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

# SUMÁRIO

<b>Apresentação</b>	1
<b>Capítulo 1: Teoria para quem precisa de teoria: ainda conhecemos pouco sobre os mecanismos causais de escolha, mudança e continuidade de políticas públicas</b> André Marengo	12
<b>Capítulo 2: Ideias, redes e políticas públicas: reflexões a partir do modelo de Coalizões de Defesa</b> Lígia Mori Madeira   Leonardo Geliski Maíra Cabral Juliano   Kálita Hilário Trindade	42
<b>Capítulo 3: As políticas públicas como dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller</b> Catia Grisa	74
<b>Capítulo 4: Feminismo e regimes de bem-estar social: da crítica ao conceito de 'cidadania' à constituição da categoria de desfamiliarização</b> Valéria Calvi   Soraya Vargas Côrtes	106
<b>Capítulo 5: O trabalho na política pública da burocracia federal brasileira: entre a técnica e a política</b> Natália Massaco Koga   Rafael Rocha Viana	126
<b>Capítulo 6: A transdisciplinaridade na função regulatória do Estado: por uma epistemologia em Direito e Economia</b> Luciano D'Ascenzi	162
<b>Capítulo 7: Coprodução de Serviços Públicos (CSP) no Brasil: construindo um modelo analítico</b> Dênis Rodrigues   Lizandro Lui	190

<b>Capítulo 8: Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, Estado e políticas sociais: o uso do conceito de capacidade estatal para entender a relação entre Estado e organizações internacionais</b>	210
Mariana Willmersdorf Steffen	
<b>Capítulo 9: Conectando políticas públicas e território: a contribuição da perspectiva relacional</b>	242
Cláudia Tirelli	
<b>Capítulo 10: Políticas de Economia Criativa e desenvolvimento: uma abordagem para análise da endogeneização de um conceito alienígena</b>	266
Rafael Barbosa de Aguiar   Luciana Leite Lima	
<b>Capítulo 11: Um modelo de análise para o estudo do processo de implementação das políticas públicas: o caso do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul</b>	288
Ramão Correa   Marília Patta Ramos	
<b>Capítulo 12: O processo de implementação de uma Política Pública - um instrumento de análise</b>	310
Bianca Burdini Mazzei   Marta Ferreira Santos Farah	
<b>Capítulo 13: Arranjos, redes e fixers dos jogos de implementação</b>	340
Leticia Maria Schabbach	
<b>Capítulo 14: Cognição e interação: a construção de sentidos na implementação de políticas públicas</b>	368
Maique Martins   Davide Carbonai	
<b>Capítulo 15: Burocracia representativa e teorias feministas: uma proposta para a análise da burocracia de nível de rua</b>	392
Ximena Chavez	



capítulo  
11



# Um modelo de análise para o estudo do processo

de implementação das políticas públicas: o caso do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul

**Ramão Correa<sup>1</sup>**  
**Marília Patta Ramos<sup>2</sup>**

Nas últimas décadas vivenciamos uma complexificação das sociedades modernas, que se manifesta em diferentes aspectos da vida social tais como a economia, a cultura e a política. Nesse cenário, o interesse nas ações do Estado, junto da reflexão sobre seu papel na contemporaneidade, são fatores que influenciam o crescente número de estudos focalizados nas políticas públicas.

Enquanto uma das consequências desse interesse no campo das políticas públicas, os *policymakers* e os pesquisadores dedicados ao tema foram descon-

---

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. Assistente Social do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul). E-mail: correa.ramao@gmail.com

<sup>2</sup> Phd em Sociologia pela Purdue University. Professora do Departamento de Sociologia, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: marilia-ramos68@gmail.com

truindo a ideia naturalizada sobre o processo de implementação, demonstrando que essa etapa é uma das mais críticas de todo o ciclo das políticas públicas (LOTTA, 2010).

Historicamente, o interesse no processo de implementação das políticas públicas tem origem na crescente valorização do estudo das ações governamentais a partir da década de 70, em um momento de acentuada preocupação com a eficácia<sup>3</sup>, a efetividade<sup>4</sup> e a eficiência<sup>5</sup> das ações dos governos no que tange as questões de governança e capacidade de resolução de problemas públicos (BARRETT, 2004; SECCHI, 2015, DI GIOVANNI, 2015).

No campo acadêmico os interesses no processo de implementação centraram-se em alguns eixos principais, como por exemplo: i) a análise do conteúdo político e do processo de tomada de decisão das políticas públicas; ii) os estudos de avaliação sobre o resultado e a efetividade das políticas públicas; iii) os estudos organizacionais para compreender a operacionalização das políticas e sua organização administrativa que determinam comportamentos (LOTTA, 2010).

A complexificação das pesquisas sobre implementação também englobou ao longo do tempo o papel de atores sociais como os *stakeholders*, os movimentos sociais, os veículos de comunicação, as organizações não governamentais (ONGs), os beneficiários atendidos pelas políticas e outros, alterando, deste modo, o foco dos estudos, antes centralizados nos resultados e na causa das falhas das políticas, para o momento da transformação do planejado em ação, ou seja, o interesse centrou-se no processo de implementação (LOTTA, 2010).

---

<sup>3</sup> “No plano geral, a eficácia de um dado programa diz respeito à relação entre características e “qualidades” dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro. Assim, será mais eficaz – atingirá seus resultados em menor tempo, menor custo e com mais alta qualidade – aquele programa que se apoiar em processos e sistemas adequados de implementação” (DRAIBE, 2001, p. 35).

<sup>4</sup> “[...] diz respeito às qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, de tempo e de custos. Em uma relação definição relativamente restrita, pode ser entendida a relação entre produtos (bens e serviços) e custos dos recursos (insumos e atividades), confrontada como uma norma ou parâmetro. Medidas de custo/benefício seriam, nesta acepção, os melhores indicadores da eficiência [...]” (DRAIBE, 2001, p. 36).

<sup>5</sup> “[...] refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos de outro. Ou seja, a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide” (DRAIBE, 2001, p. 36).

De acordo com Mazmanian e Sabatier (1989) o processo de implementação das políticas públicas é compreendido como a realização de uma decisão política básica feita, geralmente, em um estatuto. Essa decisão “identifica o(s) problema(s) a ser(em) tratado(os), estipula o(s) objetivo(s) a ser(em) perseguido(s) e, de várias maneiras, ‘estrutura’ o processo de implementação” (MAZMANIAN; SABATIER, 1989, p. 540, tradução nossa).

A implementação das políticas públicas ocorre, portanto, quando as decisões, os objetivos e as metas propostos na fase de elaboração se transformam em realidades concretas, ou seja, quando as intenções são convertidas em ações (SECCHI, 2015).

Ocorre que esse processo de efetivação das políticas públicas não é imune às “falhas de implementação” (*implementation gap*). Os estudos pioneiros de Pressman e Wildavsky (1973) mostraram que aquilo que poderia ser considerado apenas como um problema técnico ou administrativo é inerente ao processo complexo de implementar, porque se relaciona com um emaranhado de elementos políticos que podem frustrar uma grande engenharia política.

Nesse sentido, o processo de implementação demonstra que a execução de uma política pública pode se transformar em processo problemático devido ao fato de que, constantemente, se diferencia das intenções de seus formuladores. A semelhança ou o distanciamento do processo de implementação em relação ao plano original é valorizado porque na maioria das vezes a implementação é observada a partir do plano que originou a política (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

Na tentativa de compreender, operacionalizar e mitigar os díspares problemas relacionados à implementação, diferentes abordagens foram construídas para compreender esses “problemas de implementação”; trataremos dessas diferentes compreensões destacando as abordagens baseadas no controle, na cognição e, mais especificamente, focaremos na interação (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

Como referencial empírico, para o uso da abordagem baseada na interação, neste capítulo apresentaremos um modelo de análise que vem sendo cons-

truído para pesquisar o processo de implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) que atuam no estado do Rio Grande do Sul (RS).

Especificamente, o modelo em questão foi construído a partir dos dois modelos clássicos para o estudo da implementação, *top-down* e *bottom-up*, junto ao modelo de sub-processos elaborado por Draibe (2001). O referido modelo apresenta elementos que podem auxiliar na compreensão do processo de implementação do PNAES nos IFs, não excluindo a possibilidade de adaptação para o estudo do processo de implementação de outras políticas.

## **1. Abordagens para análise do processo de implementação das políticas públicas**

O processo de implementação das políticas públicas engloba o risco de erro (BARDACH, 1980). Esses erros podem ocorrer em razão de um conjunto ampliado de fatores, dentre os quais: 1) a compreensão imperfeita dos limites teóricos das instituições e dos processos que, geralmente, os implementadores confiam para implementar, a exemplo das burocracias políticas, dos mecanismos de concessão de auxílios, contratos públicos, auditorias administrativas e outros; 2) mesmo quando possuímos uma compreensão dos limites teóricos dos mecanismos de implementação, é necessária a certeza sobre quais são esses limites em todo e qualquer caso específico; 3) nem a teoria, nem mesmo a sabedoria prática podem desconstruir o fato de que em inúmeros casos a escolha dos mecanismos de implementação são os mais variados possíveis (BARDACH, 1980).

Diante dos inúmeros “problemas” que podem acompanhar o processo de implementação, diferentes correntes analíticas se constituíram na tentativa de identificar, compreender e apresentar soluções. Essas distintas correntes originaram três abordagens para a análise da implementação, que são as abordagens baseadas no controle, na cognição e na interação (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

## 1.1 Modelos analíticos de implementação baseados no controle e na cognição

Os estudos sobre o processo de implementação a partir de abordagens baseadas no controle valorizam as determinações descritas no plano normativo da política e, ao mesmo tempo, interessam-se pela análise do exercício do controle por indivíduos e instituições, responsáveis pela operacionalização do plano (LIMA; D'ASCENZI, 2014).

De acordo com Hill e Hupe (2014), foram Pressman e Wildavsky (1973) os primeiros interessados em estudos sistemáticos sobre a implementação. Nesses estudos iniciais, a abordagem geral utilizada foi tipificada como *top-down*, cuja característica é a visão funcionalista, tecnicista e com acentuada oposição entre as esferas política e administrativa envolvidas na implementação das políticas públicas (HILL; HUPE, 2014).

As questões inerentes à implementação, percebidas por uma abordagem baseada no controle, buscam determinar em que medida a execução bem-sucedida de uma política possui relação com a legislação que a estrutura. Ainda, de que forma essa mesma legislação conforma as relações entre as distintas organizações e departamentos no nível local. Em outras palavras, a implementação é compreendida na sua relação com os documentos oficiais que apresentam e definem as políticas.

Para essa abordagem, o processo de implementação é percebido enquanto uma cadeia hierárquica, e atrela o “sucesso” ou “fracasso” de uma política a uma série de *links*, de modo que o grau/nível de cooperação entre diferentes agentes deve ser próximo a 100% ao passo que as somas de pequenos déficits de cooperação criam, cumulativamente, um grande déficit de implementação (HILL; HUPE, 2014).

O pensamento racionalista é outra característica marcante dessa abordagem, identificado por meio do entendimento da implementação enquanto um conjunto ordenado de atividades-meio que têm como finalidade o alcance de objetivos previamente definidos pela legislação.

A ideia de burocracia, originada em Max Weber, também pode ser observada nessa abordagem, ao compreender a implementação como parte

de um sistema com um comando centralizado e hierarquicamente definido que separa as questões políticas – associadas aos formuladores – das questões administrativas – associadas aos burocratas implementadores (HILL; HUPE, 2014; SECCHI, 2015).

Desse modo, a abordagem baseada no controle associa o processo de implementação, e seus “problemas”, à conformidade ou inconformidade entre o que foi pensado e materializado no quadro normativo da política (seus objetivos) e o que realmente os implementadores realizaram na prática, de modo que os problemas de implementação se restringem a relação objetivos traçados/objetivos alcançados.

Dentro de uma perspectiva crítica, Lima e D’Ascenzi (2014) argumentam que o modelo de análise baseado no controle apresenta uma visão limitada ao julgar que, do ponto de vista da gestão, o sucesso da política é determinado apenas com base no alcance dos objetivos definidos; e por compreender que os indivíduos possuem uma natureza colaborativa, de modo que os conflitos de interesse e a não conformidade com os objetivos estabelecidos pelo plano e autoridade organizacional são tratados como questões desviantes.

Já a abordagem baseada na cognição enfatiza a dimensão simbólica para o estudo da ação do Estado, sugerindo que a visão de mundo dos atores influencia seu comportamento e, sendo a implementação um produto da ação humana, os resultados e a conformação da política podem ser afetadas (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

Os principais teóricos dessa abordagem são Sabatier (1986) que apresenta a noção de Coalizões de Defesa<sup>6</sup>, Muller e Surel (2002) que elaboram a noção de Matrizes Cognitivas<sup>7</sup>, Bruno Jobert e Pierre Muller (1987) que

---

<sup>6</sup> “[...] 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 [...]. 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” (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p. 58).

<sup>7</sup> “[...] 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” (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p. 58).

apresentam a noção de Referenciais<sup>8</sup> e Surel (2008) que organiza a noção de Paradigma<sup>9</sup>.

Enquanto as abordagens baseadas no controle e na interação estão centradas em variáveis como poder e interesse, a abordagem cognitiva está focada nas ideias, e reconhece que elas podem influenciar diretamente a ação política.

## 1.2 Modelos analíticos de implementação baseados na interação

Um modelo de análise do processo de implementação baseado na interação enfatiza que as decisões dos burocratas do nível de rua, suas rotinas de trabalho e os dispositivos construídos para lidar com as incertezas e pressões inerentes ao trabalho diário, tornam-se, efetivamente, as políticas públicas (LIPSKY, 2010). Com isso, o interesse de pesquisa antes focalizado em questões sobre “como aqueles que estão em cima exercem poder de controle durante a implementação”, passa a englobar as expectativas dos atores do nível local, incluindo os usuários das políticas.

Frente a essa perspectiva, o processo de implementação passou a ser percebido como um conjunto de estratégias construídas em nível local, com a finalidade de resolver problemas cotidianos, e não mais como mera execução técnica e despolitizada das decisões tomadas no topo da cadeia hierárquica. Diante dessa perspectiva, os burocratas do nível de rua assumem um papel chave na resolução dos problemas cotidianos, passando a ser os responsáveis pela entrega do “produto final” das políticas públicas.

Para essa abordagem, o poder de discricionariedade dos atores implementadores se apresenta como relevante para o estudo do processo de implementação, ao argumentar que distintas compreensões de um mesmo plano podem resultar em políticas diferentes.

---

<sup>8</sup> “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” (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p. 58).

<sup>9</sup> “[...] 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” (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p. 59).

Essas reinterpretações de um plano original não são percebidas como comportamentos desviantes, mas como necessidades que surgem em razão de problemas práticos relacionados ao cotidiano do trabalho (SECCHI, 2015). Por essa razão, em uma abordagem baseada na interação, a implementação é entendida como um processo interativo entre a estrutura normativa da política e as características dos seus espaços de execução (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Nessa abordagem, o plano da política desempenha a função de delimitar o campo de atuação, definindo o problema público que será enfrentado, os atores, as ferramentas de ação e o segmento onde os recursos serão alocados; enquanto que a execução se constitui como um momento que possibilita uma adaptação dos objetivos e a construção das ferramentas de gestão de acordo com os contextos sociais específicos (LIMA; D'ASCENZI, 2014).

O processo de implementação, percebido pela ótica da interação, inclui mudanças na própria compreensão dos problemas públicos. Pois considera que os atores envolvidos na implementação, ainda que atuem em instituições/órgãos/departamentos com características semelhantes, podem ressignificar o plano original da política e construir estratégias diferenciadas de resolução de problemas, de acordo com as realidades sociais específicas.

Por essa razão, a interação com o arranjo institucional onde a política será implementada possuiria força explicativa para o processo de implementação. Tal arranjo envolve, dentre outros, os recursos financeiros, os recursos materiais, os recursos humanos disponíveis, a capacidade de implementar mudanças, a participação ou não dos usuários no processo de tomada de decisão e a interação estabelecida entre atores do processo.

Ao abordar o processo de implementação por essa perspectiva, Bardach (1980) elaborou a metáfora da implementação como um jogo: a implementação seria a continuação do processo político, ao envolver uma quantidade significativa de recursos e de atores em contínuas disputas por resultados finais e vantagens estratégicas. Os jogos de implementação, segundo Barbach (1980), são as disputas e as alianças construídas pelos distintos atores do campo na tentativa de maximizar e pôr em prática seus in-



teresses em relação aos “adversários”. A metáfora destaca as incertezas que vigoram durante o processo de implementação (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

Os jogos de implementação mais comuns apresentados por Bardach (1980), e que serão observaremos em nosso modelo de análise são:

- a) o desvio de recursos;
- b) a mudança de objetivos durante a implementação;
- c) a evasão ou resistência dos subordinados frente às tentativas de controle de seu comportamento pelos superiores.

Especificamente, nosso objetivo é observar como ocorrem as disputas e as alianças em torno do processo de implementação do PNAES nos IFs do Rio Grande do Sul no que tange seus sistemas gerenciais e decisórios, sistemas de divulgação e informação, sistemas de seleção, sistemas de capacitação das equipes, sistemas logísticos e operacionais e sistemas de monitoramento e avaliação internos.

No modelo de análise que propomos, são observados os jogos de implementação em seis subprocessos inerentes a implementação, os quais descreveremos a seguir.

### **1.3 A implementação enquanto um conjunto de subprocessos**

O estudo do processo de implementação das políticas públicas abrange diferentes tipos de abordagem. Em razão do interesse, da necessidade e dos recursos, opta-se por uma abordagem que privilegie as normas e o controle (*top-down*), a interação entre estrutura, planos e atores (*bottom-up*) ou o papel das ideias e sua influência na ação política.

No entanto, consideramos que algumas questões são importantes para o pesquisador interessado no estudo da implementação, como por exemplo, onde concentrar os esforços para uma visão ampliada e compreensão coerente dos processos inerentes à implementação?

Na tentativa de trazer luz à essa questão buscamos auxílio nos escritos de Draibe (2001), que elaborou um sistema dividido em subprocessos de implementação. Os subprocessos de implementação funcionam como um recurso teórico-metodológico que indica para onde o pesquisador pode olhar para compreender como ocorreu a implementação em distintos contextos de pesquisa.

Os subprocessos de implementação somam um total de seis e são assim nomeados: 1) processos gerenciais e decisórios, 2) processos de divulgação e informação, 3) processos de seleção, 4) processos de capacitação, 5) processos logísticos e operacionais, 6) processos de monitoramento e avaliação internos (DRAIBE, 2001).

Os *processos gerenciais e decisórios* fazem referência a estrutura organizacional de uma política. Ele é o subprocesso responsável pela condução e direcionamento da implementação (DRAIBE, 2001). A legitimidade dos burocratas implementadores também pode ser analisada dentro deste subprocesso, como afirma Draibe (2001, p.32): “é igualmente importante [...] compreender a natureza e os atributos dos gerentes, ou melhor, da autoridade que conduz o processo”. Torna-se possível, por exemplo, investigar se os burocratas implementadores pertencem ao quadro institucional, se são externos a ele ou se possuem liderança e legitimidade.

O processo de implementação também se apoia na *divulgação e circulação de informações* entre seus diferentes atores e níveis. Para Draibe (2001) parte do sucesso da implementação depende da adequação dos meios de divulgação junto aos públicos interno e externo da política, em conjunto da qualidade da informação (se é clara ou suficiente) entre os agentes implementadores e os beneficiários do programa. Aqui pode-se tomar ciência, por exemplo, se informações tais como os objetivos, as condições de acesso, permanência e desligamento são compreensíveis e abarcam as equipes responsáveis pela operacionalização e seus beneficiários na quantidade e qualidade necessária à materialização das atividades.

No caso específico do estudo do processo de implementação do PNAES nos IFs do Rio Grande do Sul, os estudantes beneficiados, antes de

sua vinculação ao programa, passam por um *sistema de seleção*. Nesse sub-processo pode-se analisar os sistemas e os critérios de seleção e, ao mesmo tempo, identificar se são de conhecimento das equipes responsáveis pela operacionalização do programa e seus usuários.

Para Draibe (2001), é importante para análise do processo de implementação a verificação da capacidade dos burocratas implementadores e das equipes operacionais cumprir tarefas inerentes à implementação, fato que se relaciona com o *subprocesso de capacitação*. Interessa-nos conhecer se existiram sistemas de capacitação para os burocratas implementadores e para as equipes responsáveis pela operacionalização do programa. Caso tenham existido, as capacitações foram em quantidade e com qualidade suficientes e adequada as atividades que devem ser realizadas? Após a capacitação, os burocratas sentiram-se seguros para desenvolver as atividades esperadas?

Os *sistemas de monitoramento e avaliação* podem ser caracterizados de diferentes formas. Draibe (2001) descreve que o processo de implementação tende a ser monitorado e supervisionado geralmente nos seus estágios iniciais, enquanto avaliações internas tendem a ser incomuns e cedem lugar ao exame dos registros administrativos e à coleta das opiniões dos agentes implementadores. A autora indica que as auditorias e avaliações externas, pautadas pelo rigor científico com foco na implementação, vêm se propagando com maior frequência, mas ainda são consideradas incomuns (DRAIBE, 2001).

Com base nos escritos de Draibe (2001), nosso interesse nesse sub-processo se relaciona com as seguintes questões: existe/existiu algum sistema de monitoramento do processo de implementação do PNAES? O PNAES já foi avaliado? Caso existam os procedimentos de monitoramento e avaliação são regulares? Ocorreram correções nos processos e procedimentos do programa como resultado das evidências coletadas? Os achados foram sistematizados e socializados?

No que tange o sub-processo *logístico e operacional*, trataremos do que Draibe (2001) classificou como atividade fim de um programa. Nesse sub-

processo do PNAES interessa-nos conhecer os parâmetros de suficiência, tanto de recursos humanos (suficiência de equipe para atendimento das demandas do programa e condições de trabalho) como financeiros (se chegam ao destino e em tempo hábil).

## **2. O objeto de pesquisa que inspirou o modelo de análise**

O Programa Nacional de Assistência Estudantil foi instituído pelo Decreto nº 7.234 de 2010. Seus objetivos visam o atendimento de estudantes em situação de vulnerabilidade social matriculados em cursos presenciais nas instituições federais de ensino. O decreto estabelece a finalidade do programa, seus objetivos, suas ações e as áreas que elas devem ser desenvolvidas, bem como seu público alvo.

Compreendemos que há uma descrição razoavelmente detalhada sobre o conteúdo do programa, mas não sobre a forma como as decisões devem se converter em ação. Assim, surge a possibilidade de distintas formas de implementação se materializarem, o que resulta, por consequência, em desenhos de políticas de assistência estudantil diferentes.

Diante dessa possibilidade, o problema de pesquisa que o modelo atende busca identificar e discutir os elementos da implementação que possibilitaram e construíram políticas de assistência estudantil distintas nos três Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no estado do Rio Grande do Sul.

## **3. Um modelo para análise do processo de implementação do PNAES nos IFs do RS**

O referencial teórico dos estudos de implementação das políticas públicas destaca dois modelos analíticos principais. O modelo *top-down* (de cima para baixo), baseado no controle, e o modelo *bottom-up* (de baixo para

cima), baseado na interação (HILL; HUPE, 2014; SABATIER, 1986). Esses modelos se diferenciam em razão do grau de discricionariedade atrelada aos implementadores, uma vez que compreendem a implementação a partir da autonomia dos burocratas implementadores em relação aos planos e normas que estabelecem os objetivos da política (D'ASCENZI; LIMA, 2011).

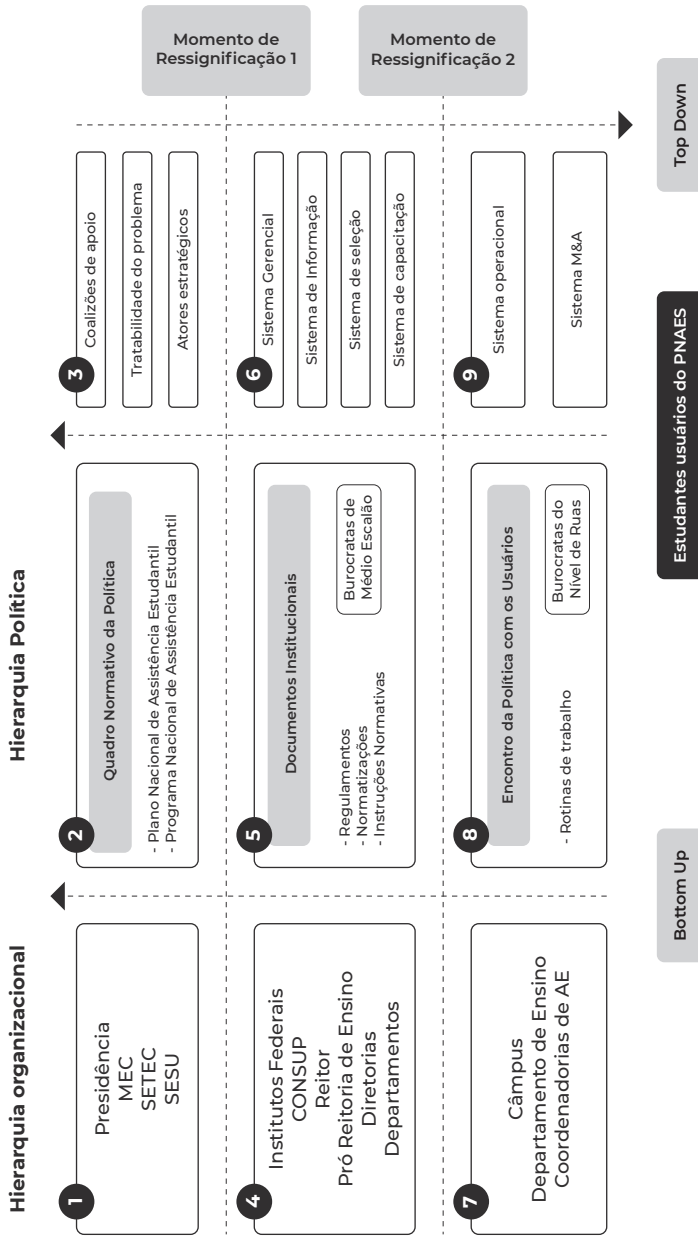
O modelo *top-down* edifica-se a partir de uma abordagem sequencial, funcionalista e tecnicista, que possibilita a compreensão das políticas públicas enquanto o resultado de etapas guiadas por diferentes lógicas. A tomada de decisão é percebida como uma atividade exclusivamente política, enquanto a implementação corresponde a atividade administrativa (HILL; HUPE, 2014; SECCHI, 2015). Em suma, a implementação corresponderia a execução de atividades com o objetivo de atender as metas definidas no processo de formulação da política.

Já o modelo *bottom-up* destaca o papel que os burocratas implementadores e as redes de atores desempenham, ao se auto-organizarem e modelarem o processo de implementação. Nessa perspectiva, a discricionariedade é percebida como inevitável e mesmo desejável, ao considerar que os agentes implementadores possuem o conhecimento das situações locais e podem adaptar de forma eficiente o plano aos contextos.

Esses dois modelos são diferentes em razão dos seus focos de análise: o *top-down* centra-se nas normas e nos planos, o *bottom-up* destaca o papel dos atores e seu poder de discricionariedade. Neste trabalho buscamos mobilizar elementos dos dois modelos.

Do *top-down* detemos a importância do plano, no sentido de potencialidade. Do *bottom-up*, o papel dos burocratas implementadores que, na interação com o ambiente institucional, podem ressignificar e adaptar o plano e seus objetivos.

**Figura 1 – Modelo para análise do processo de implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul**



Fonte: Draibe (2001). Elaboração dos autores.

A figura 1 apresenta o modelo de forma esquemática. Ele está dividido em nove quadrantes: três quadrantes verticais, subdivididos em três: (1-4-7), (2-5-8) e (3-6-9), outros três, horizontais, também subdivididos em três (1-2-3), (4-5-6) e (7-8-9).

No primeiro quadrante vertical (1-4-7) foi estabelecida a cadeia hierárquica organizacional envolvida com o processo de implementação do PNAES nos IFs em questão. No quadrante vertical (1) identificamos a instância deliberativa máxima. Em razão de sua natureza jurídica, autarquia, os Institutos Federais possuem autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar (BRASIL, 2008), estando subordinados à Presidência da República, ao Ministério da Educação (MEC) e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). Além disso, porque ofertam cursos de nível superior e de pós-graduação, algumas de suas atividades estão subordinadas à Secretaria de Educação Superior (SESU).

No quadrante vertical (4) encontramos a cadeia hierárquica organizacional dos Institutos onde a pesquisa será realizada. Essa é a cadeia de comando local, por assim dizer, onde o órgão deliberativo máximo é o Conselho Superior (CONSUP), ao qual os reitores respondem. Abaixo dos (as) reitores (as), se encontram as Pró-reitorias de ensino, às quais se vinculam as diretorias, departamentos e coordenadorias de assistência estudantil responsáveis pelo processo de implementação e gestão do PNAES nos IFs.

O quadrante vertical (7) representa os campi dos IFs onde a “política encontra o problema”. Nessa hierarquia, observamos os (as) diretores(as) de campus como instâncias decisórias máximas, um departamento de ensino e coordenadorias de Assistência Estudantil, que na ocasião de nossa pesquisa, estão vinculadas ao diretor do campus ou ao chefe do departamento de ensino.

No segundo quadrante vertical (2-5-8) identificamos o quadro normativo da política, que por sua vez, também está disposto de forma hierárquica. No quadrante (2) encontramos o Plano Nacional de Assistência estudantil e o Decreto nº 7.234 de 2010, que instituiu o PNAES.

Já no quadrante (5) encontram-se os documentos institucionais como regulamentos, normatizações e instruções normativas construí-

das a partir do quadro normativo (2). Nesse processo de construção das normativas institucionais realizadas pelos três IFs, podemos observar se ocorreram adaptações em relação ao plano original; por essa razão, a transição do quadrante (2) para o quadrante (5) foi denominada Momento de Resignificação 1.

O quadrante (8) tem a função de representar o momento no *campus*, onde observamos o encontro da política com os usuários, a partir do trabalho dos burocratas do nível de rua. Por meio da observação e de entrevistas com esses atores, poderemos conhecer suas rotinas de trabalho e as formas como lidam com os “problemas” cotidianos. Na transição do quadrante (5) para o quadrante (8), poderemos observar como os regulamentos internos dos IFs tomam forma na prática do trabalho diário, por essa razão o definimos como Momento de Resignificação 2.

Os quadrantes (3), (6) e (9) apresentam os subprocessos de implementação que serão observados. As fontes para sua compreensão são os documentos do quadrante (5) e os atores dos quadrantes (8) e (5).

O modelo de análise apresentado mescla elementos das duas abordagens clássicas dos estudos sobre implementação, o controle (*top-down*) e a interação (*bottom-up*). Nossa intenção não foi produzir um modelo acabado e definitivo, mas algo que se adaptasse às necessidades de nossa pesquisa. De outro modo, o modelo pode auxiliar enquanto uma fotografia, a partir da qual o pesquisador pode observar seu campo e estabelecer *links* que, de alguma forma, respondam aos seus interesses de pesquisa.

No caso particular de nosso estudo, o institucionalismo histórico também pode ser incorporado ao modelo. Pois contribui para a compreensão do papel que as instituições, no sentido de procedimentos, protocolos e normas, inerentes à estrutura organizacional de uma comunidade política (HALL; TAYLOR, 2003), desempenham durante o processo de implementação.

As instituições funcionam como modelos morais e cognitivos, que possibilitam a interpretação e a ação. Deste modo, no caso particular desse trabalho, os burocratas implementadores são percebidos como indivíduos envolvidos num mundo de instituições composto por símbolos, cenários e



protocolos, que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação.

## **4. Considerações Finais**

O estudo do processo de implementação das políticas públicas é complexo porque envolve relações humanas permeadas por símbolos, interesses e disputas em ambientes com recursos limitados. Ao mesmo tempo, diferentes abordagens podem resultar em diferentes resultados.

O tipo de abordagem e, conseqüentemente, o modelo de análise utilizado para o estudo da implementação, relaciona-se diretamente com a questão de pesquisa que orienta o investigador, com as necessidades de se produzir conhecimento em razão de uma demanda originada em um órgão específico, bem como com os recursos disponíveis para a materialização do estudo. No caso desse trabalho, procuramos demonstrar o modelo de análise construído para o estudo de uma política pública específica, o PNAES, implementada em um ambiente institucional particular, os IFs que atuam no RS.

O modelo em questão mescla elementos de duas abordagens, as baseadas no controle e as baseadas na interação. Isso ocorre porque interessa-nos compreender tanto o papel do plano normativo do PNAES quanto as interações construídas no ambiente institucional dos IFs gaúchos, sem perder de foco o objetivo do PNAES que é o atendimento de estudantes em situação de vulnerabilidade social.

Com base no modelo, identificamos que cada um dos três IFs que atuam no Rio Grande do Sul implementaram políticas de assistência estudantil distintas entre si. A análise do Plano Nacional de Assistência Estudantil e do Programa Nacional de Assistência Estudantil em comparação aos Regimentos, Normatizações e Regulamentos construídos pelos burocratas implementadores no Momento de Ressignificação (1) originou sistemas gerenciais, de informação e de seleção de estudantes diferentes entre si.

Por meio do modelo de análise identificamos que, na interação entre os quadrantes verticais (5), onde situam-se os documentos institucionais, e o quadrante (8), onde atuam os burocratas do nível de rua, ocorreu um Momento de Resignificação que também diferenciou as políticas de assistência estudantil dos IFs gaúchos no que tange às práticas de trabalho estabelecidas entre burocratas do nível de rua e usuários.

O modelo de análise, apoiado no referencial teórico do institucionalismo histórico, busca compreender a implementação do PNAES considerando que o processo foi influenciado pelas características das Instituições que se uniram para criação dos institutos em 2008. Identificamos, portanto, que as normas, as regras e as práticas voltadas para os estudantes em situação de vulnerabilidade social possuem relação com as normas, regras e práticas que ocorriam nos Centro Federais de Educação Ciência e Tecnologia, instituições essas que originaram os IFs, antes mesmo da criação do PNAES.

## Referências

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

BARRETT, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, vol. 82, n. 2, pp.249-262, 2004.

BRASIL. **Decreto N° 7.234, DE 19 DE JULHO DE 2010**. Dispões sobre o Programa nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, 19 de julho de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

BRASIL. **Lei N° 11.892, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, 29 de dezembro de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano 4, vol. 1. n. 7, jan – jun, 2011.

DI GIOVANNI, G. Implementação. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Funap, 2015.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As Três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58> >. Acesso em: 15 fev. de 2019.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**. Los Angeles: SAGE, 2014.

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

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, vol. 21. n. 48, pp. 101 – 110, dez, 2013.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L.M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2014.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. 2010.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. **Implementation and public policy**. Maryland: University Press of America, 1989.

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

PRESSMAN, J. L., WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3 ed. California: University of California Press, 1984.

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.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

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