

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP**

2000

**CADERNO
Nº 48**

**Pedro Luiz Barros Silva¹
Marcus André Barreto de Melo²**



UNICAMP

1 Administrador Público e Doutor em Ciência Política. Diretor do NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/UNICAMP. Professor do Instituto de Economia/UNICAMP (pbar@nepp.unicamp.br)
2 Cientista Social e Doutor em Ciência Política. Diretor do NEPU – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/UFPe. Professor do Mestrado em Ciência Política/UFPe.

Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, estudantes de pós-graduação e outros membros associados, aparecerão intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminarmente em andamento, ou exploração de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultados de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta um marco de referência para a abordagem da questão da implementação de políticas públicas. No texto que se segue discute-se um conjunto de conceitos analiticamente relevantes para a compreensão do *policy cycle*, e em particular do lugar da implementação de políticas como o ‘elo perdido’ da análise da ação governamental. Embora a apresentação desses conceitos seja balizada pela referência à literatura contemporânea, busca-se construir um marco de referências original e que permita dar conta da complexidade da questão da implementação em contextos institucionais particulares como o brasileiro. Como será discutido, o contexto institucional e organizacional brasileiro caracteriza-se por especificidades importantes – dentre as quais destaca-se sua complexidade e forte diferenciação funcional, e principalmente os problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais.

As vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais – senão a variável central – para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. A implementação revelou-se, portanto, o “elo perdido” nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental. Como amplamente discutido, problemas não antecipados que surgem durante a implementação de programas ou políticas podem representar obstáculos intransponíveis, os quais, por sua vez, podem levar as agências responsáveis a descontinuá-los.

Essa “constatação”, realizada no plano teórico a partir de estudos concretos acerca da intervenção estatal no plano internacional, tem chamado atenção para a centralidade dos problemas de implementação de programas como elemento chave no aperfeiçoamento da ação do governo. Cabe aqui, entretanto, um cuidado especial por parte de analistas, tomadores de decisão e estudiosos da intervenção estatal. Em um certo sentido, essa constatação pode ser um truísmo. Embora essencialmente correta, uma análise mais sistemática revela que o diagnóstico sobre a implementação como o “elo perdido” está ancorado em uma visão inadequada do processo de formulação e implementação de políticas. Na discussão que segue essa visão é criticada, e essa crítica fundamenta o marco de referências alternativo que é apresentado e discutido na parte final do capítulo. Mais do que isso, a partir da visão aqui exposta, defende-se que as avaliações de políticas públicas, programas e projetos, devem focar de forma privilegiada o processo de implementação.

2. AS VISÕES TRADICIONAIS DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

Na visão clássica ou canônica da ação governamental a implementação constitui umas das fases do *policy cycle*. A implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas. Baseada em um diagnóstico prévio, e em um sistema adequado de informações, na fase de formulação são definidas não só as metas mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento. Definidos esses dois parâmetros, pode-se aferir a eficiência dos programas ou políticas e seu grau de eficácia (Figura 2). ³

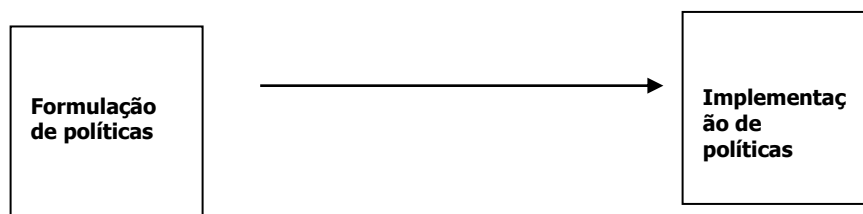


Figura 1. Visão clássica do *policy cycle*

Essa visão clássica do *ciclo de política (policy cycle)* não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política. Em outras palavras não considera o *policy cycle* como um processo. A implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (*top down*).

Numa perspectiva menos simplista em que o processo de formulação e implementação de políticas é visto como um processo, a implementação também aparece como dimensão importante. As vicissitudes da implementação de políticas são incorporadas à análise. Em sua versão mais normativa, essa perspectiva propõe que o monitoramento e a avaliação das políticas sejam considerados instrumentos que permitem correções de

³ Uma análise mais abrangente da questão englobaria também a questão dos resultados ou efeitos das políticas (*outcomes ou outputs*) e a avaliação de seu impacto. A avaliação de programas refere-se fundamentalmente ao seu impacto (conhecido na literatura especializada como *impact analysis or*

rota (Figura 2). As vicissitudes, obstáculos e problemas da implementação estão associadas, segundo essa perspectiva de análise, a problemas de natureza variada. Em primeiro lugar, resultam de aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores. Em segundo lugar, são gerados por problemas de natureza política na implementação dos programas ou políticas. Em terceiro lugar, derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política – em muitos casos setores da própria máquina administrativa estatal.

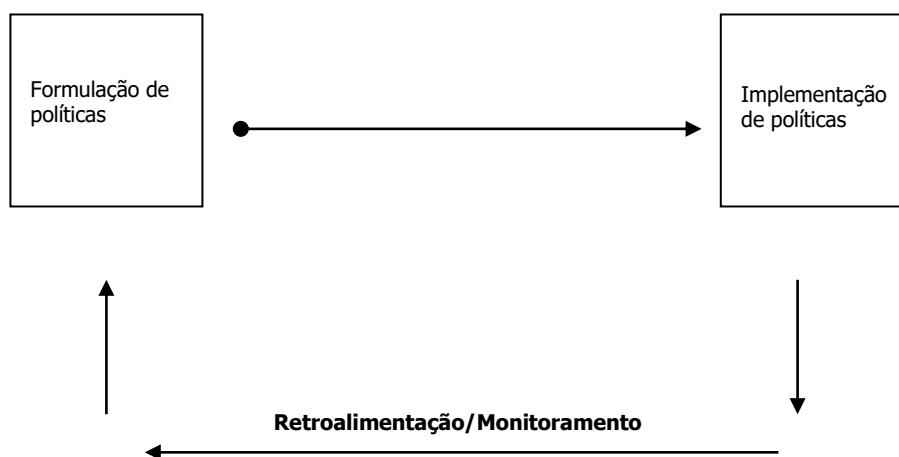


Figura 2. A visão do *policy cycle* como um processo simples e linear

Essa perspectiva de análise do *policy cycle* como um processo representa um avanço em relação à visão clássica da questão. No entanto, ela está assentada em premissas equivocadas. Em primeiro, ela confere um primado excessivo à atividade de formulação, em detrimento das outras dimensões. Embora a questão da implementação e do monitoramento sejam incorporados à análise, a formulação é vista como uma atividade relativamente não problemática. Assume-se que:

- diagnóstico que informa a formulação de políticas está essencialmente correto;
- o formulador dispõe de todas as informações necessárias ao desenho das propostas programáticas;

evaluation). O monitoramento da implementação dos programas é conhecido referido como *implementation assesment*.

- o formulador dispõe de um modelo causal válido.

Esse último aspecto é essencial na medida em que toda política pública está assentada em um modelo causal, freqüentemente não explicitado. Esse modelo causal consiste de hipóteses e pressupostos sobre determinados fenômenos sociais.⁴ Exemplificando, as políticas ativas de mercado de trabalho estão baseadas em um modelo causal a respeito do desemprego e suas manifestações específicas para classes de trabalhadores, segundo ocupação, gênero ou idade; a política pública de combate à mortalidade infantil está ancorada em um modelo causal sobre esse tipo de mortalidade, e sobre o papel de variáveis ambientais e nutricionais, bem como sobre a avaliação de perfis de morbidade que provocam a mortalidade precoce.

Muitas vezes tais modelos causais não se relacionam ao fenômeno em si – veja-se o exemplo da mortalidade infantil – mas em relação ao efeito de determinados fatores sobre sua redução. Um bom exemplo sobre esse último aspecto seria a observação de que o nível de escolaridade das mães é um dos determinantes da presença ou ausência do fenômeno mortalidade infantil, e que uma intervenção voltada para as mães teria um impacto em termos de redução da mortalidade. Esse tipo de causalidade, denominado por Rossi e Freeman de hipótese de intervenção (*intervention hypothesis*).⁵

Esse tipo de hipótese é distinto daquela do modelo causal (*causal hypothesis* na terminologia dos autores) na medida em que se relaciona não com a realidade social *tout court* mas com os instrumentos de uma possível intervenção sobre a mesma.⁶

Uma mudança provocada por um programa pode, no entanto, não resultar nos mesmos processos sociais que podem ser observados quando mudanças nas variáveis causais ou independentes ocorrem naturalmente, ou seja sem intervenção. A intervenção em si pode induzir novos comportamentos distintos de uma situação pré-intervenção.⁷ Hipóteses sobre o impacto efetivo da intervenção (*action hypothesis* para Freeman e Rossi) são formuladas para dar conta desses processos que ocorrem durante a implementação.

4 Weiss, Carol, *Evaluation*, Prentice Hall, 1998.

5 Rossi, P. H. e H. E. Freeman, *Evaluation: a systematic approach*, Sage, 1993.

6 Nos termos dos autores “uma hipótese de intervenção é uma afirmação que especifica o relacionamento entre o que deve ser feito no programa e os processos ou determinantes especificados na hipótese causal do comportamento ou condição a ser melhorado ou alterado” Rossi e Freeman, *Evaluation: a systematic approach*, op. cit. P. 121.

7 Como é o caso de um programa de combate à discriminação racial entre empregadores, citado por Rossi e Freeman, que provocou forte polarização após ser implementado. Em outras palavras os indivíduos não se comportavam como na situação pré-intervenção. A maior mudança observada em termos comportamentais ocorreu entre certos empregadores que mostravam-se ainda mais preconceituosos do que antes, embora muitos empregadores mostraram-se menos preconceituosos. Note-se que a mudança ocorreu no nível da própria população meta, e não dos agentes implementadores. Essa última observação é de grande importância e é freqüentemente pouco considerada.

A visão de implementação proposta nos dois modelos discutidos (clássico e como processo linear) padece portanto de sérios problemas no que se refere aos seus pressupostos. A adoção da perspectiva onde o *policy cycle* é visto como um processo simples e linear consagra uma visão *top-down* da formulação e desenho dos programas, onde os problemas de implementação são necessariamente entendidos como “desvios de rota”.⁸ Essa perspectiva de análise da implementação pressupõe uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, que aparece como “um mecanismo operativo perfeito”, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente. Essa visão hierárquica da burocracia pública como correspondente ao ideal weberiano é francamente idealizada. Ela está ancorada em um *policy environment* caracterizado por informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, *enforcement* de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política.

3. A IMPLEMENTAÇÃO COMO JOGO: REDES, APRENDIZADO INSTITUCIONAL E STAKEHOLDERS

No entanto, estudos de situações concretas 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 ambigüidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa.⁹ A implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha.¹⁰

A análise empírica de políticas públicas revela que os formuladores de política operam em um ambiente carregado de incertezas que se manifestam em vários níveis:

8 Para uma distinção entre abordagens *top down* e *bottom up* de processos de implementação, cf. Sabatier, Paul “Top down and bottom up approaches to implementation research”, *Journal of Public Policy*, no. 6, 1986.

Simplificadamente, pode-se afirmar que a abordagem *top down* centra-se na questão dos mecanismos de controle sobre os agentes implementadores para que os objetivos da política sejam atingidos. Por sua vez, a abordagem *bottom up* enfatiza os incentivos que induzem os agentes implementadores a aderir normativa e operacionalmente aos objetivos da política.

9 Cf por exemplo Lane, Jan Erik, *The Public Sector: concepts, models and approaches*, Sage, 1993

10 Bardach, Eugene (1977), *The Implementation Game*, The MIT Press.

- **em primeiro lugar**, os formuladores de política – mas também os próprios especialistas e estudiosos - enfrentam grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm. Tais limitações derivam, em última instância, da complexidade dos fenômenos sociais com os quais lidam e das próprias limitações dos conhecimentos das disciplinas sociais sobre a sociedade. Em um nível mais operacional, tais limitações são produto dos constrangimentos de tempo e recursos com que operam os formuladores;
- **em segundo lugar**, os formuladores de política não controlam nem muito menos tem condições de prever as contingências que podem afetar o *policy environment* no futuro;¹¹
- **em terceiro lugar**, planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar. Um amplo espaço para o comportamento discricionário dos agentes implementadores está aberto. Frequentemente avaliado de forma negativa pela cultura burocrática dominante, esse espaço é o lugar de práticas inovadoras e criativas;
- **em quarto lugar**, os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas através de programas e políticas, cujo conteúdo substantivo pode ser divergente daquele da coletividade. Projetos e programas não podem ser vistos como um projeto ideal e coletivo mas como experimentação social. Nessa perspectiva, a visão da esfera política é tida como essencialmente negativa. Durante a implementação, para o formulador, as influências políticas supostamente minam a racionalidade técnica dos planos e programas.

Contribuições recentes em torno da questão da implementação enfatizam os elementos de aprendizagem¹², evolução,¹³ adaptação e da “implementação como decisão política”.¹⁴ Outro elemento central dessas contribuições, é a consolidação da idéia de que é necessário se ter uma visão estratégica dos problemas de implementação incorporando

11 As limitações cognitivas dos agentes que circunscrevem a sua própria racionalidade foram exploradas de forma pioneira por James March em várias contribuições sobre teoria organizacional. Este ator propôs o conceito de racionalidade constrangida (*bounded rationality*) para designar a limitada racionalidade dos atores sociais. Cf. ara uma discussão desse conceito com referência às questões de mudança e reforma institucional cf. March, J e J. Olsen, *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*, The Free Press, 1989.

12 Pressman , J. e H. Wildavsky , *Implementation*. Berkeley, University of California Press, 1984.

13 Majone , Giandomenico e A. Wildavsky “Implementation as evolution”, in Howard Freeman (org) *Policy Studies Review Annual*, 1978, Sage.

14 Lindblom, Charles, *The policy-making process*, Prentice Hall, 1980.

questões críticas como a viabilidade política de políticas e os problemas de coordenação interorganizacional.

O que é comum a essas contribuições é a recusa à noção de implementação como uma etapa subsequente à formulação – esta última entendida como uma instância racional e compreensiva. A implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só “implementadas”. Conflitos interjurisdicionais entre órgãos e intuições, brechas e ambigüidades legais, omissões de normas operacionais, além de outros fatores, permitem que os executores de política tomem decisões relevantes para o sucesso da política. Em algumas burocracias específicas – como é o caso daqueles agentes que Lipsky¹⁵ denominou *street level bureaucrats*: fiscais, agentes de trânsito, médicos e enfermeiros nas unidades básicas de saúde, funcionários administrativos nos balcões de atendimento da previdência social etc. – o espaço de discricção do agente executor é muito grande, e o implementador toma as decisões cruciais de uma política setorial, a tal ponto que a adesão normativa do implementador de decisões é variável decisiva do seu sucesso.

A implementação, portanto, “cria” políticas: a implementação de políticas constantemente orienta novas políticas¹⁶. Como a implementação implica em tomada de decisões, ela própria se constitui em fonte de informações para a formulação de políticas. A prática de análise de programas de governo revela que apenas em raríssimos casos os formuladores de política decidem *ex nihilo*. As decisões na maioria das políticas setoriais constituem apenas inovações em relação a políticas existentes ou manutenção de políticas existentes realizando-se ajustes incrementais de metas, recursos e prazos de execução.

Nesse sentido a idéia da avaliação como instrumento de correção de rota deve ser substituída pela noção de avaliação como *policy learning*: o aprendizado na implementação de uma política pública. A própria idéia da rota como trajetória pré-concebida deve dar lugar à constante reformulação – no limite a reversão ou substituição da política. A implementação e avaliação de políticas devem ser entendidas como testes de modelos causais sujeitos à corroboração ou ao abandono.

Essa visão da implementação como correção de rota está fundada em uma analogia pouco consistente entre a manufatura e as políticas públicas. Na manufatura há uma clara divisão de trabalho entre as tarefas de concepção (trabalho intelectual) e a execução (

15 Lipsky, Michael, *Street Level Bureaucrats*, Russel Sage, 1980

16 Lindblom, Charles, *The policy-making process*, *op. cit.*

trabalho manual) de um produto.¹⁷ Uma política pública no entanto deve ser vista como engenharia social. O *policy cycle* deve ser visto como um campo estratégico no qual observa-se uma relativa indistinção entre não só os implementadores e os formuladores, mas também a população meta de uma programa. Na realidade, a forma de uso ou consumo dos produtos da política altera a política e à semelhança do que se afirmou em relação aos implementadores 'cria políticas'.

Vários conceitos tem sido propostos para capturar esse campo estratégico: a idéia de redes de implementação, de estruturas de implementação¹⁸, etc. O conceito de redes de implementação é particularmente apropriado para capturar o fato de que as políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e, cada vez mais frequentemente, também por agentes não -governamentais.¹⁹ A implementação quase nunca está a cargo de um agente apenas e não ocorre no âmbito de uma organização apenas mas de um campo interorganizacional.

Em suma, a visão da implementação como aprendizado é empiricamente mais consistente do que as outras perspectivas discutidas anteriormente além de ser normativamente mais persuasiva.

Contribuições recentes da literatura têm enfatizado também a dimensão política do processo de implementação em uma perspectiva realista e positiva e não negativa e utópica. A estratégia tecnocrática de se eliminar ou insular a política pública do jogo político mais amplo tem efetivamente se mostrado irrealista e pouco democrática. Irrealista porque toda ação ou intervenção governamental através de programas e projetos é constitutivamente política: ela distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas. Por outro lado, a estratégia de insulamento pressupõe que as burocracias governamentais são desinteressadas e racionais, e portanto portadoras do interesse coletivo, enquanto que o jogo político caracterizar-se-ia por particularismos e corporativismo. Essa estratégia também parece pouco democrática porque restringe a participação, a informação e o controle social.

Ao se reconhecer o jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, contribuições recentes tem enfatizado a importância

17 Mesmo essa visão está sujeita a críticas – as quais não podem ser desenvolvidas aqui por razões de espaço.

18 Hjern, B. and D. Porter, "Implementation structures : a new unit for administrative analysis", *Organizational Studies*, 2, 1981.

19 Um conceito correlato de grande interesse na literatura organizacional contemporânea é o de campo interorganizacional .Cf. Chisholm, D. *Coordination without Hierarchy: informal structures in multiorganizational fields*, University of California Press, 1989.

de se incorporar os *stakeholders* - grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados - ao processo de formulação e implementação de políticas. Nesse sentido, tem-se revelado fundamental os mecanismos de *ownership* da política por setores estratégicos e que lhes dêem sustentação política e legitimidade.²⁰

O desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de concertação e negociação entre tais atores. Sem tais atores, políticas públicas de caráter redistributivo, como os programas na área social, tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas, o que lhes confere pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade.

O *policy cycle* nessa perspectiva (Figura 3), não pode ser concebido de forma simples e linear, nem pode, por definição, possuir um ponto de partida claramente definido. Ele é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação a política; e por “nós” críticos. Esses “nós” ou “elos críticos” representam os pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam. Nesse momento de conjugação se produz uma espécie de “crise”, concretizada no processo de tomada de uma decisão crítica por um ator estratégico, cujo desenlace impele o programa em uma direção nova.

20 Sabatier foi um dos autores que introduziu a nova linguagem da política pública, onde são centrais os conceitos de *advocacy coalitions* e *stakeholders*. Cf. Sabatier, Paul e Jenkins-smith, H.C. eds. *Policy change and learning : an a dvocacy coalition approach*, Westview Press, 1993.

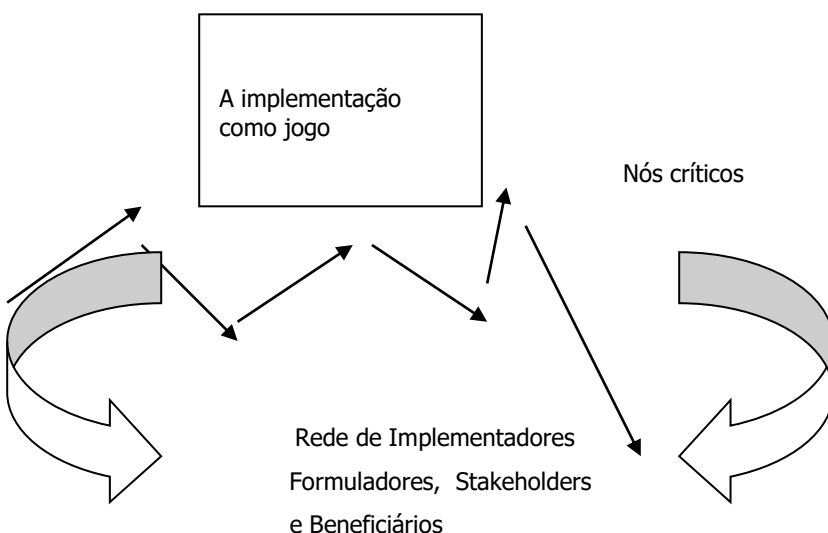


Figura 3. O *policy cycle* como aprendizado

Esse momento de “crise” representa um momento de aprendizado na dinâmica do programa.

Deve-se destacar a importância dos mecanismos de coordenação interinstitucional para a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos, descentralizados e com um mix fortemente diferenciado de agentes implementadores. Vale ressaltar que, em um plano mais geral, esses traços distintivos caracterizam o contexto de pós-reforma do estado no formato em esta última vem sendo implementada em muitos países.

A implementação passa a estar fortemente imbricada em estruturas de governança (*governance*). Governança entendida enquanto regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e a negociação.

Se as duas visões mais tradicionais do *policy cycle* mostravam-se pouco consistentes em termos de representação adequada de processos empíricos, em casos em que as políticas públicas são formuladas e implementadas ocorrem em ambientes marcados por transformações estruturais no sentido do que poder-se-ia denominar sua ‘horizontalização’, tais visões revelam-se profundamente deficientes.

Quando o *policy cycle* ocorre em um ambiente organizacional em que agentes de mercado, atores estatais, e instituições não-governamentais interagem fortemente as noções de hierarquia e controle fazem pouco sentido. Elas dão lugar à negociação,

barganha e troca enquanto princípios organizadores da implementação.²¹ E mais que isso da própria formulação de políticas.

Em contextos democráticos em que instâncias de controle através do parlamento e órgãos auxiliares se fortalecem, e nos quais novos mecanismos de participação e controle social são criados, as noções de um núcleo racional formulador de propostas a serem implementadas dão lugar a mecanismos de deliberação, engenharia social e aprendizagem coletiva.

A visão de implementação enquanto aprendizado e articulada em uma rede agentes constitui um quadro de referências que permite uma representação mais consistente dos mecanismos de implementação de políticas, particularmente em contextos com essas características.

O desenho de estruturas de incentivo que promovam arranjos cooperativos em redes de implementação representa um das tarefas centrais para a reforma do estado.

É, portanto, essa visão do processo de implementação e da avaliação como parte constitutiva do *policy cycle* que deve informar as reflexões sobre os determinantes centrais da intervenção estatal e que devem ser considerados numa estratégia metodológica de avaliação dirigida ao gestor de programas sociais no Brasil.

21 Powell, Walter 1990 "Neither market nor hierarchy: Network forms of organization." In B. M. Staw and L. L. Cummings (eds.), *Research in Organizational Behavior*, 12. JAI Press.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

13083-852

TEL: (019) 3289-3901 3788-2495 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br