

## A IMPORTÂNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO PARA A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ana Angélica Bezerra de Melo Rocha<sup>1</sup>

### RESUMO

O objetivo central deste trabalho é compreender qual a importância dos estudos de implementação para a compreensão das políticas públicas. Serão explorados os argumentos de autores que defendem uma perspectiva de análise *top-down* e outros que utilizam uma abordagem *bottom-up* de implementação das políticas públicas. Buscar-se um posicionamento que represente um meio termo entre as duas perspectivas, uma síntese entre elas. A clássica divisão entre o político e o administrativo é posta em cheque e os processos de implementação são considerados também políticos. Dessa forma, durante a implementação as decisões continuam sendo tomadas e, conseqüentemente, o desenho da política segue em contínua transformação / adaptação. Conclui-se, portanto, que a implementação transforma as políticas e influencia o seu desenho.

*Palavras chave:* Estado, políticas públicas, implementação.

### ABSTRACT

The aim of this paper is to understand the importance of implementation studies for the understanding of public policy. It will explore the arguments of authors who advocate a perspective of top-down analysis and others using a bottom-up approach of implementation of public policies. It presents a position that represents a synthesis between the two perspectives. The classic division between the political and administrative system is put in check and implementation processes are also considered political. Thus, during the implementation the decision making process is continuous and influences the design of public policies. As a conclusion, it is highlighted that the implementation phase transforms the policies and influences its drafting and planning.

*Keywords:* State, public policy, implementation

### Introdução

O problema de como se organizar o governo é levantado no século XX com a crescente complexificação da burocracia estatal. Reconhecer essa complexidade e decidir abordá-la como

---

<sup>1</sup> Mestranda em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, 2011-2012), pós-graduada em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, 2010) e graduada em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, 2003). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em gestão social, políticas públicas e democracia participativa, atuando principalmente nos seguintes temas: política social, boas práticas, alimentação saudável, transparência e controle social de políticas públicas. Desde o ano 2000 vem trabalhando para e com diversas organizações da sociedade civil e públicas. Atualmente é coordenadora de projetos na área de políticas pública do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, em São Paulo. E-mail: [angelica.bmr@gmail.com](mailto:angelica.bmr@gmail.com)

um objeto de estudo trás à cena uma nova forma de encarar o Estado, introduzida pelos estudos do campo neoinstitucionalista. Skocpol (1985) enfatiza a necessidade de se voltar a considerar o Estado como um ator autônomo e com interesses, isto é, mais do que um lugar da luta de classes ou uma arena de disputas. Na prática significa que além de sofrer influência da sociedade, o Estado influencia e atua a partir de uma racionalidade própria.

A partir disso, este trabalho se propõe a analisar algumas das concepções iniciais sobre o estudo das políticas públicas, especialmente a ideia do ciclo de políticas públicas ou a noção de estágios da política. Serão destacados os principais fundamentos dessa ideia, seus pontos fortes e também algumas das principais críticas recebidas. Para isso, serão explorados os argumentos de autores que defendem uma perspectiva de análise *top-down* e outros que utilizam uma abordagem *bottom-up*. Neste texto, ao identificar os pontos positivos e negativos das duas tendências, buscar-se-á um posicionamento que represente um meio termo entre as duas perspectivas, uma síntese entre elas. Mais próximo dos argumentos que Sabatier (apud Hill, 1993) tratou de desenvolver. Isto é, ao mesmo tempo em que se deve reconhecer a importância das ações daqueles localizados nos níveis hierárquicos inferiores para a dinâmica das políticas públicas, não é prudente negar a legitimidade das decisões tomadas por aqueles no topo da hierarquia.

Além disso, serão apresentadas duas outras propostas de análise das políticas cujo foco são os processos de implementação: as estruturas de implementação e o quadro analítico da múltipla governança, as quais apresentam como objetivo central completar algumas lacunas deixadas pelos estudos tradicionais. Seguindo com o foco nos processos de implementação, serão discutidas algumas das ideias defendidas por Lipsky (1980) em seu estudo sobre os burocratas de nível de rua. A expectativa é explorar alguns aspectos relacionados ao trabalho daqueles que estão na ponta da cadeia da política, isto é, aqueles que são a face do Estado para a população e, especialmente, compreender quais as implicações da sua atuação para as políticas públicas. O objetivo central deste trabalho, portanto, é compreender qual a importância dos estudos de implementação para a compreensão das políticas públicas e de seus impactos.

### **O Neoinstitucionalismo: um novo olhar para o Estado**

O neoinstitucionalismo não é propriamente uma teoria do Estado, é um campo, desenvolvido há cerca de 30 anos. Por isso, é compatível com outras teorias e se propõe a desenvolver análises de nível intermediário. É uma resposta às teorias funcionalistas e estruturalistas. Segundo Marques (1997) os neoinstitucionalistas destacam que há variáveis especiais a serem consideradas nas análises. Para os marxistas e para os pluralistas, por exemplo, as classes sociais e os grupos de interesse, respectivamente, são os principais agentes dos processos políticos. Sem negar a importância de ambos, “os neoinstitucionalistas chamam atenção para o fato de que as relações entre instituições e sociedade ocorrem nos dois sentidos” (MARQUES, 1997). Ou seja, os estudos precisam reconhecer o papel primordial das instituições e dos atores estatais na esfera política; não podem ser apenas centrados na sociedade.

O que significa o Estado enquanto ator? As burocracias são dotadas de interesse, mas devem ser analisadas de forma diferenciada em relação aos grupos de interesse porque elas estão na cadeia de produção das políticas públicas e, portanto, possuem uma capacidade diferenciada de influir nas políticas (discrecionabilidade), um modo próprio de atuar. A autonomia do Estado (burocracias públicas autônomas), no entanto, deve ser analisada de forma contextual. Não há estruturas que se reproduzem independentemente do contexto. Autonomia, entretanto, não significa ausência de interesses, mas sim uma racionalidade própria que precisa ser compreendida. Os recursos institucionais e as instituições demonstram um modo próprio de atuar das burocracias públicas. O neoinstitucionalismo, portanto, enfatiza que as instituições importam.

Se as instituições importam, uma questão básica a ser respondida é: o que são instituições? Interessante notar que Skopcol (1997), em seu texto clássico, não apresenta essa definição. Essa, aliás, é uma característica da primeira geração do neoinstitucionalismo. Marques (1997) esclarece que, inicialmente, verifica-se uma amplitude do conceito de instituição o qual tem sido motivo de polêmica na literatura. Segundo uma perspectiva, as instituições incluem “regras formais, procedimentos consentidos, práticas operacionais padronizadas que estruturam a relação entre indivíduos nas várias unidades da política e da economia”. Essa definição ampla, de acordo com Marques (1997), inclui tanto regras formais como constrangimentos informais relacionados com códigos de comportamento e convenções em geral. Outra linha de pensamento critica a amplitude dessa definição e propõe uma distinção entre as normas cujos incentivos e desincentivos são cognitivos e sociais e as instituições que contêm um aspecto legal e repousam numa estrutura relativamente clara de implementação de decisões.

North apud Marques (1997) propõe uma segunda distinção conceitual com a sugestão de que se separem instituições e organizações. As primeiras incluem qualquer forma de constrangimento que molda as interações humanas e as segundas englobam corpos políticos (partidos políticos, Senado, prefeituras, agências regulatórias), corpos econômicos (empresas, sindicatos, fazendas, cooperativas), corpos sociais (igrejas, clubes, associações) e corpos educacionais (escolas, universidades). Neste primeiro tópico, o objetivo foi enfatizar a importância de se considerar o Estado enquanto um ator com autonomia na produção das políticas públicas, que além de ser influenciado pela sociedade, também é capaz de influenciar. Em seguida trataremos de compreender algumas diferentes perspectivas presentes na análise das políticas públicas.

### **O Ciclo de Políticas Públicas**

Um ponto de partida para se compreender os estudos sobre políticas públicas pode ser a utilização do “modelo de estágios”, também conhecido como “ciclo de políticas públicas”. Hill e Hupe (2009) explicam que se trata do entendimento do processo da política composto de uma sequência de ações dividida em categorias funcionais de atividades as quais podem ser decompostas em fases ou estágios. Classificadas comumente como: definição da agenda, formação da política (formulação e decisão), implementação e avaliação. A utilização do modelo, por conseguinte, possibilita a simplificação da realidade que na prática é mais dinâmica e desorganizada.

Simon, Lindblom e Wildavsky são considerados pioneiros dos estudos de políticas públicas. Entretanto Hill e Hupe (2009) destacam que é possível atribuir a Woodrow Wilson (1887) e a Max Weber um importante papel na definição das bases dessa concepção de políticas públicas estruturadas em estágios. Wilson teorizou sobre a dicotomia entre política e administração. Já Weber introduziu a noção de um tipo ideal de burocracia. Para esses dois autores, portanto, a política está normativamente ancorada em uma concepção das políticas públicas como uma sucessão de estágios possíveis de serem identificados e em que a noção de hierarquia está implícita. Com base na análise de Sabatier<sup>2</sup>, Hill e Hupe (2009) apontam algumas das principais críticas a essa concepção:

---

<sup>2</sup> Sabatier (1991); Sanatier and Jenkins-Smith (1993).

- A divisão entre os tipos de atividades não é clara: é possível, por exemplo, afirmar que durante a fase de implementação não ocorre processos de tomada de decisão capazes de afetar o formato da política?
- Não há progressão linear dos estágios no processo: com base na realidade não é possível definir quando uma etapa começa e a outra termina, ou quando elas se sobrepõem. A duração de cada etapa do ciclo varia de política para política. Em algumas políticas a dificuldade se encontra na decisão, sendo a implementação mais simples.
- Não estabelece uma noção de causalidade entre as fases.
- Possui um viés top-down e, por isso, negligencia a implementação e a avaliação dentro do domínio de uma política.

A partir de todas essas críticas, uma questão a se fazer é se a ideia do ciclo de política pública deve ser abandonada. A decomposição da política em etapas para melhor compreendê-la possibilitou o surgimento de uma vasta literatura de estudos clássicos sobre as distintas fases da política. A questão é que ela não deve ser encarada de forma rígida, como uma regra, mas pode ter sim uma função de ajudar a organizar as ideias no processo de análise e de construção das políticas, sem, todavia, que se perca de vista a complexidade da realidade.

Este trabalho tem como foco discutir os processos de implementação relacionados à política pública. Segundo Hill (1993) para compreender o ciclo de política como um todo é necessário prestar atenção à implementação das políticas. Ou seja, é uma literatura que chama atenção para o fato de que a implementação transforma as políticas e influencia o seu desenho. Em outras palavras, trás o mundo real, a importância dos estudos empíricos, para a análise das políticas. Hill (1993) destaca que os estudos de implementação têm evoluído ao longo do tempo e que, por conseguinte, é possível identificar três tendências relacionadas ao estudo desse tema.

Os primeiros estudos (Simon, Lindblom and Wildavsky) partem de uma interpretação *top-down* das políticas. É a ideia de que existe um poder centralizado que decide e que é na sua implementação que as políticas são desvirtuadas. Hill (1993) afirma que essa noção está permeada pela ideia weberiana de burocracia. O foco, portanto, está no desenho da política. A implementação, de acordo com essa perspectiva, não seria problemática desde que as burocracias fossem obedientes aos seus superiores, desde que não haja subversão dos objetivos originalmente definidos pelos tomadores de decisão.

De acordo com Hogwood and Gunn (1993), as precondições lógicas para a perfeita implementação são inalcançáveis, qual sejam, a perfeita obediência e o perfeito controle. Os autores apontam alguns fatores críticos que afetam às políticas para fundamentar o seu argumento: a existência de circunstâncias externas que afetam as políticas (fatores políticos ou naturais), a questão do tempo e dos recursos disponíveis, a validade ou não da teoria que fundamentam a formulação da política, mínima interdependência entre agências responsáveis pela implementação, que haja o entendimento e o comprometimento com os objetivos definidos e que haja perfeita comunicação e coordenação. A análise das políticas é desenvolvida, portanto, partindo-se do pressuposto de um *deficit* de implementação.

Um segundo argumento apresenta uma visão *bottom-up* para as políticas públicas que não nega completamente a perspectiva anterior, mas defende que a implementação deve ser vista como parte do processo de construção da política e, principalmente, que essa atividade é capaz de alterar a política de forma fundamental. Pode-se dizer que se constitui como uma visão realista sobre as políticas na medida em que afirma que nenhuma regra de implementação é autoexecutável. Todas elas são passíveis de interpretação e, por essa razão, possibilita a tomada de decisão em outros níveis, isto é, a discricionariedade. Essa questão, será melhor aprofundada em outro tópico desse texto a partir do estudo desenvolvido por Lipsky (1980) sobre as burocracias de nível de rua.

É válido destacar duas importantes contribuições críticas trazidas por esse segundo argumento. Primeiro que a tomada de decisão está em todas as etapas da política, diferentemente da concepção tradicional do ciclo de política em que, primeiro, vem a decisão e depois a implementação. Alguns pressupostos clássicos são colocados em cheque. Por um lado, contraria-se a visão clássica de Woodrow Wilson (1887) que separava a política da administração ao se afirmar que a implementação não é puramente técnica, mas também política. Por outro lado, questiona-se a lógica weberiana de burocracia ao se expor que os burocratas – especialmente aqueles que estão na ponta, os que fazem a interface com os usuários da política – estão submetidos a uma situação inerentemente contraditória, caracterizada por uma dupla lealdade: 1) à regra, à burocracia, à condição de funcionário público *versus* 2) a lealdade aos beneficiários dos serviços públicos, isto é, à demanda para ser discricionário e assim oferecer mais benefícios. É um argumento que ajuda a entender a constante insatisfação desses atores, uma vez que estão submetidos a uma constante pressão em função da contradição acima exposta. De acordo com

essa visão, o desenho da política é uma solução formulada, mas não é a implementação a qual depende de outros fatores tais como condições locais e processos (recursos e ações) para ocorrer de melhor maneira possível.

Já uma terceira tendência para a interpretação das políticas públicas se constituiu de fato como um contraponto à perspectiva *top-down*. Trata-se de uma abordagem normativa segundo a qual é melhor para a política pública que ela seja negociada na base, entre aqueles que levarão a cabo a sua operacionalização (os burocratas de nível de rua) e os que serão afetados por ela (os cidadãos beneficiados). Barrett e Fudge apud Barrett (2004) desenvolveram um argumento em torno da ideia da Política e Ação, segundo o qual eles desafiam a visão tradicional do processo de implementação baseado em pressupostos da existência de uma hierarquia entre a tomada de decisão e a implementação. E que, portanto, a implementação deveria ser vista como um processo político contínuo em que os valores e os interesses daqueles envolvidos com a execução das políticas afetam a sua formulação e resultados e não como uma etapa administrativa que se segue ao processo político de negociação de decisão.

Dentre os principais argumentos que se contrapõem à interpretação *top-down* destacam-se: 1) o questionamento se os tomadores de decisão situados nos níveis hierárquicos superiores estão de fato disponíveis ou aptos para determinar de forma clara os objetivos da política; 2) os objetivos determinados são bem sucedidos de uma maneira contraditória ao que foi inicialmente pensado. Logo, pensando em termos metodológicos, faz mais sentido tentar entender as políticas públicas a partir do esforço daqueles que estão na base, tratando de fazer os insumos vindos do topo fazerem sentido na realidade. (HILL, pag. 236, 1993).

Hogwood and Gunn (1993), adeptos de uma perspectiva de análise *top-down* respondem às críticas acima apresentadas. Eles questionam as propostas de Barrett, na medida em que a autora confunde modelos ideais de implementação com um modelo normativo-prescritivo. Dessa forma, os autores defendem a ideia de que é possível sim separar as funções administrativas e políticas e que, apesar de haver áreas de sobreposição, elas mantêm características próprias e, por isso, funcionamentos independentes. Além disso, defendem que não se pode negar que as decisões vindas do topo possuem um grau de legitimidade e de validade para a definição das políticas. Os autores sustentam o argumento de que problemas de implementação podem estar relacionados com políticas mal formuladas e cabe, portanto, aos decisores no topo da hierarquia

com apoio técnico prever as variáveis que podem se converter em entraves para a boa implementação e identificar meios de minimizar os seus impactos.

Neste texto, as análises serão desenvolvidas com base em argumentos mais próximos à segunda tendência de estudos sobre implementação. São argumentos próximo ao que Sabatier (apud Hill, 1993) tratou de desenvolver. Ele explorou os pontos fracos e os pontos fortes das tendências *top-down* e *botton-up* e tratou de construir uma síntese entre as duas. Há uma preocupação desse autor em termos metodológicos, isto é, não há uma disponibilidade em abraçar indiscriminadamente o argumento normativo dos *botton-uppers* de uma negação da legitimidade dos tomadores de decisão em níveis hierárquico superiores. Da mesma forma em que se considera importante o reconhecimento das ações daqueles localizados nos níveis hierárquicos inferiores para se compreender a dinâmica das políticas públicas.

### **Entendendo o Processo de Implementação**

Nesta etapa do trabalho, pretendemos identificar algumas propostas de análise dos processos de implementação. Como visto anteriormente, a ideia do ciclo de políticas públicas contempla algumas funções importantes, societais – na medida em que possibilita a redução da complexidade; e práticas, pela hierarquização das etapas. Entretanto, é uma proposta que tem baixo poder de explicação, especialmente sobre os processos de implementação. Uma das principais preocupações dos estudiosos foi buscar opções de análise que prezassem pela abertura empírica. Dessa forma, amplia-se a quantidade de variáveis, considerando-se como fatores relevantes para análise não apenas aqueles localizados nos “níveis de cima” da estrutura hierárquica de tomada de decisão, mas também os fatores relacionados ao trabalho das agências implementadoras e dos burocratas de nível de rua, que estão responsáveis por fazer a interface do Estado com a população, isto é, a ponta do processo de políticas públicas. O foco da análise, portanto, está também nas agências implementadoras e não apenas no governo nacional. Serão exploradas duas propostas de análise, as “estruturas de implementação” desenvolvidas por Hjern e Porter (1993) e o “quadro analítico da múltipla governança” de Hill e Hupe (2009).

### **- As Estruturas de Implementação**

A perspectiva de análise desenvolvida por Hjern e Porter (1993), denominada de “Estruturas de Implementação” propõe que se considere uma nova unidade administrativa para análise. De acordo com os autores, a percepção de um *deficit* de implementação, o qual tem sido foco de muitos estudos, se baseia na premissa de que programas públicos não são nunca implementados de maneira adequada. E que a partir dessa perspectiva, o Estado moderno prometeu programas que ele não é capaz de fornecer. Entretanto o que Hjern e Porter (1993) afirmam é que essa avaliação do *deficit* de implementação está distorcida e exagerada por quadros analíticos que usam organizações e indivíduos como unidades básicas de análise. Estudos sobre implementação demonstram que um conjunto de atores privados e públicos estão envolvidos com esse processo (*multiorganizational clusters of organizations*).

Logo, a proposta dos autores para minimizar o impacto desse viés seria a utilização de uma perspectiva interorganizacional como uma forma de preencher a lacuna existente entre as teorias atomistas da economia e as teorias mais abrangentes de planejamento e gestão da administração pública. Enquanto a administração pública tratou de pensar organizações de forma abrangente, hierárquica e funcionalmente uniformes, a economia criticou essa visão das organizações de forma isolada e chamou atenção para o fato de que há sobreposição entre os diversos níveis de governo. Dessa forma, a partir de uma lógica da economia, o ideal seria estimular a competição entre esses diversos níveis de governo combinada com o desenvolvimento de técnicas para que os cidadãos comuns expressem suas preferências a fim de aumentar a eficiência do governo. As duas perspectivas falham ao não perceberem as mudanças pelas quais as organizações públicas passaram ao longo dos anos, especialmente no que concerne à grande interdependência entre elas. Muitos serviços públicos importantes são providos via programas multiorganizacionais.

Para se identificar o conjunto de organizações envolvidas com a implementação de um programa público, Hjern e Porter (1993) apontam para a importância de se reconhecer o imperativo, a questão fundamental por trás da política. A partir da análise dos objetivos da política, é possível identificar esse imperativo. A formulação das políticas públicas está fundamentada por teorias sobre os problemas que se pretende resolver e os efeitos que se busca alcançar. Por isso, um exercício importante para a análise é questionar quais são essas teorias. É válido destacar que esse conjunto de organizações não são entidades administrativas. À luz da análise das políticas públicas, elas devem ser encaradas como as matérias primas por meio das

quais as “estruturas de implementação” são formadas. No entanto, para isso, é necessário saber distinguir entre organizações e “estruturas de implementação” enquanto unidades analíticas e entidades administrativas.

Porter (apud Hjern e Porter, 1993) identifica duas orientações gerais no que se refere à administração e implementação: uma racionalidade organizacional e outra programática. Essas duas racionalidades estão associadas a entidades administrativas distintas e alguns pesquisadores têm tentado analisá-las como se fossem uma unidade. Primeiramente é preciso está claro que “estruturas de implementação” não são organizações. Essas estruturas são compostas por partes de muitas organizações, assim como as organizações abrangem partes de muitos programas. Na prática significa que, ao se vincular a muitos programas, os atores que agem de acordo com uma racionalidade organizacional buscam adequar os objetivos desses programas dentro da organização de forma a adaptá-los à sua estratégia e assim deixar explícito a percepção que a organização possui do setor que ela pretende ocupar no ambiente político. Nesse contexto, a adesão das organizações a distintos programas é tratada como uma estratégia de sobrevivência, para que ela possa cumprir com o seu papel na sociedade.

No entanto, como já discutido, nenhuma dessas organizações é, de forma individual, totalmente responsável por um determinado programa. Seguindo a lógica das “estruturas de implementação”, os programas estão sob responsabilidade de um conjunto de organizações públicas e privadas, as quais encaram essa estrutura como uma estrutura administrativa por meio da qual ações com um propósito são implementadas pelas organizações envolvidas com o programa. Logo, as principais distinções entre uma estrutura de implementação e uma organização são:

- As estruturas são menos formais e há poucas relações de autoridade;
- As estruturas sociais existentes são mais dinâmicas, já que o conjunto de atores envolvidos não representa uma entidade legal com sua própria infraestrutura e princípios corporativos.
- As decisões para participar em um programa não são tão precisas, claras, elas estão baseadas em consentimento e negociação. A decisão de participar é tomada com base na iniciativa de indivíduos pertencentes às organizações em relação ao programa, não possuem uma lógica autoritativa.

Os atores e organizações nas estruturas de implementação possuem uma variedade de objetivos e motivações. Cada um decide participar dessa estrutura por suas próprias razões e a intensidade do interesse no programa em questão varia substancialmente de um ator para outro.

Portanto, é importante ter claro que há atores que seguem uma dupla racionalidade: a organizacional e a programática. Ou seja, são pessoas que dentro do contexto individual da organização, buscam adaptar os objetivos do programa à estratégia da organização, ao mesmo tempo em que necessitam se adaptar às prioridades do programa. Não identificar essa distinção leva a erros de análise da implementação das políticas públicas uma vez que quando as falhas são percebidas, elas não necessariamente correspondem aos erros de ação de uma organização ou de um determinado setor cujos responsáveis podem ser substituídos, a realidade é mais complexa, pois envolve uma interdependência entre distintos atores.

### **- Implementação e Governança**

Hill e Hupe (2009) contribuem com os estudos sobre implementação propondo outro paradigma para a análise, a governança, segundo o qual o foco da análise passa a se concentrar na ação, no que de fato foi realizado e não apenas nas intenções dos agentes. Isto é, em analisar de que modo aquilo que se pretende fazer se concretiza na prática. Dessa forma a governança é entendida como uma estrutura analítica para se estudar o “governo em ação”. Em decorrência do foco estar na ação, a tendência é que as pesquisas sejam de caráter empírico e com uma proposta de abertura teórica. Dessa forma, o processo de implementação é colocado em destaque, como um aspecto importante para as transformações legitimamente decididas em realizações. Logo, o que os autores se propõem é tratar de compreender as consequências teóricas da concepção de governança para o estudo da implementação.

Como discutido anteriormente, Hupe e Hill (2009) indicam as limitações do modelo dos estágios para a análise de políticas públicas. Apesar de poder se compreendido como um quadro analítico geral devido a sua abrangência – na medida em que tenta conceituar o processo da política como um todo – e a ampliação da teoria – já que possibilitou o surgimento de estudos clássicos; é um modelo incompleto no que se refere à abertura teórica. Uma vez que é determinado pelo viés *top-down*. Há uma ênfase na formulação da política em detrimento da implementação a qual está subordinada à primeira, impedindo, por conseguinte, uma observação aberta do que ocorre de fato.

Hill e Hupe (2009) reforçam a existência de várias propostas de quadros analíticos: *Nested Games* (Lynn, 1981 / 1987), *Institutional analysis and development* (Kaiser e Ostrom, 1982 / Ostrom, 2007), *Multiple Stages* (Parsons, 1985), mas ressaltam que há uma lacuna quanto à especificação da conexão desses quadros com o conceito de governança. Assim os autores optam por partir da proposta de Ostrom e Kaiser (2007) que é capaz de identificar diferentes níveis de atividade, as camadas do processo de decisão (operacional, escolha coletiva e constitucional), porém Hill e Hupe (2009) entendem que essa proposta não identifica quem está realizando as atividades e onde. Ao proporem o quadro analítico da múltipla governança (*multiple governance framework*), os autores lançam a seguinte questão: quem age onde, fazendo o que, em que escala e como? Como consequência teórica para o estudo da implementação a partir do uso do conceito de governança está a possibilidade de ampliação do número de variáveis a serem consideradas e a questão da abertura empírica.

Apesar das muitas semelhanças com o modelo proposto por Ostrom e Kaiser (2007), o “*multiple governance framework*” se distingue, especialmente, por conectar o estudo das políticas públicas com o conceito de governança e assim focar também a ação e não apenas as instituições (no sentido legalista tradicional da palavra); pela combinação de uma orientação vertical e horizontal, e por especificar níveis de análise, distinguindo questões empíricas de questões normativas. O caráter multidimensional e a conexão entre atores, ações e locais de ação são empíricos e não dados a priori.

### **A implementação entendida a partir das burocracias de nível de rua**

A discussão proposta neste tópico do trabalho, como já citado anteriormente, está baseada no estudo clássico desenvolvido por Lipsky (1980) sobre as burocracias de nível de rua. O processo de implementação continua em foco. O pressuposto de que a forma como as políticas são executadas afeta os seus resultados também segue válido. No entanto, dar-se-á mais atenção a partir de agora nos agentes de implementação, ou seja, os burocratas de nível de rua. O objetivo será compreender o que acontece com a política pública quando ela vai para o terreno da prática? Mais especificamente, analisar a política pública a partir da perspectiva daqueles que estão em contato direto com a população.

Lipsky (1980) argumenta que as ações da maior parte dos servidores públicos constituem os serviços entregues pelo governo à população. As políticas do Estado se materializam pela entrega de bens (serviços públicos de saúde, educação, transporte, moradia etc.) ou pela capacidade de conferir status aos cidadãos (por exemplo: doente mental, infrator, graduado em uma universidade etc.). Logo as ações discricionárias dos funcionários públicos correspondem aos benefícios e sanções dos programas governamentais ou determinam o acesso aos direitos e benefícios governamentais. Portanto os burocratas de nível de rua implicitamente mediam aspectos da relação constitucional entre cidadãos e Estado. Em resumo, eles “mantêm as chaves para uma dimensão de cidadania” (LIPSKY, 1980. pag. 04). Para seguir adiante, faz-se necessário deixarmos claro o que Lipsky entende por burocratas e burocracias de nível de rua.

Os burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*) são os servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no curso de seu trabalho e que possuem substancial discricionariiedade na execução de suas atividades. Além de que, as decisões individuais desses funcionários afetam as políticas. Ou seja: professores, policiais, juízes, profissionais da saúde etc. Independente da diversidade entre esses funcionários, eles possuem similaridades quanto à sua experiência por estarem submetidos a condições de trabalho e a constrangimentos institucionais similares. Já as burocracias de nível de rua (*street-level bureaucracies*) são agências públicas que empregam um número significativo de burocratas de nível de rua em proporção à sua força total de trabalho. As burocracias de nível de rua são *labor-intensive* ao extremo, isto é, o seu negócio é fornecer serviço às pessoas e, conseqüentemente, os custos operacionais de tais agências refletem sua dependência em trabalhadores assalariados.

Lipsky (1980) ressalta a função redistributiva do Estado por meio das políticas públicas. Prover benefícios para aqueles que não possuem condição financeira de obtê-los por conta própria é um tipo de intervenção estatal mais aceita e menos polêmica. Numa perspectiva reformista, é menos contestável discutir o *status* dos burocratas de nível de rua, oferecendo mais possibilidades de benefícios à população do que trabalhar uma proposta de redução das desigualdades de renda. Dessa forma o autor reforça o impacto dos burocratas de nível de rua na vida dos mais pobres: “quanto mais pobre as pessoas são, maior a influencia que os burocratas de nível de rua têm sobre eles” (LIPSKY, 1980. pag. 06). Na prática significa que as pessoas de baixa renda estão envolvidas em uma rede de funcionários públicos com orientações conflitantes e ambíguas, atuando entre o interesse dessas pessoas e o interesse público.

Além disso, os burocratas de nível de rua, ao serem vistos enquanto provedores de benefícios públicos ou responsáveis pela manutenção da ordem, são foco de controvérsia devido a duas razões principais:

- Os debates sobre os serviços públicos são essencialmente debates sobre o escopo e sobre as funções desses funcionários públicos, já que o pagamento de salários a esses funcionários compromete uma parcela significativa do orçamento dos governos.
- Os burocratas de nível de rua têm um impacto considerável na vida das pessoas. São eles que determinam a elegibilidade dos cidadãos para os benefícios e sanções governamentais. As suas decisões afetam as oportunidades que podem ser acessadas pelas pessoas. Na medida em que eles aumentam ou diminuem a disponibilidade de benefícios para as populações de baixa renda, eles implicitamente regulam o grau de distribuição que será pago por setores mais afluentes da sociedade.

Uma importante contribuição do estudo de Lipsky sobre a relação entre os burocratas de nível de rua e a população é a análise do fenômeno da discricionariedade. Isto é, o ato em que há liberdade de escolha de seu conteúdo e do seu destinatário. É a capacidade de determinar a natureza, a quantidade, a qualidade dos benefícios e sanções entregues pelas agências públicas. Se adotarmos uma perspectiva de análise estritamente fundamentada na perspectiva *top-down*, podemos chegar à conclusão de que o ideal a ser perseguido é a eliminação – ao máximo possível – desse fator na atuação dos funcionários públicos como forma de se manter um maior nível de controle sobre os possíveis resultados a serem alcançados pelas políticas públicas. No entanto, Lipsky (1980) lança a questão se é realmente possível prescindir dessa característica presente na atuação dos servidores públicos.

Lipsky (1980) aponta que a entrega das políticas pelos burocratas de nível de rua é muito frequentemente imediata e pessoal. Ou seja, eles têm que tomar decisões no momento em que estão atuando e as suas determinações estão focadas completamente nos indivíduos. Logo, uma faceta do seu ambiente de trabalho é ter que lidar com as reações pessoais de seus clientes às suas decisões. Significa dizer que as pessoas são reativas às políticas. Dessa forma, a realidade de trabalho dos burocratas de nível de rua dificilmente poderia estar mais afastada do ideal da impessoalidade e dos desvinculamento para a tomada de decisão. Ao contrário, em burocracias de nível de rua, o objeto das decisões críticas – as pessoas – na verdade mudam como resultado dessas decisões.

Além desse fator, há uma discussão sobre um certo grau de complexidade presente no trabalho dessas pessoas. Mesmo que a atuação esteja pautada por princípios de legalidade e moralidade, está inerente a necessidade de uma margem de liberdade para os burocratas de nível de rua exerçam suas funções. Por parte dos beneficiários das políticas há uma expectativa que todos sejam tratados de formas justa, mas também que esses funcionários que representam a face do Estado para a população tenham sensibilidade e flexibilidade para adaptar os recursos disponíveis a determinados casos especiais.

### **Considerações finais**

Este trabalho teve como objetivo discutir a importância dos processos de implementação para a análise das políticas públicas. Parte-se dos argumentos de um conjunto de autores, segundo os quais para se compreender uma política, faz-se necessário prestar atenção a sua implementação. É, portanto, uma literatura que procura trazer o mundo real e os estudos empíricos para a análise das políticas; não é possível partir estritamente de pressupostos dados a priori e muito menos adotar uma postura rígida em termos teóricos.

Uma das principais contribuições desses teóricos foi questionar as visões tradicionais, especialmente no que se refere à hierarquização entre as diferentes etapas da política. Em que se enfatizava o desenho e a tomada de decisão nos níveis hierárquicos superiores como a etapa mais importante capaz de determinar a forma como as políticas seriam implementadas. Ao romper com esse pressuposto, a realidade ganha outros contornos, mais fluidos. E o que se interpretava como *deficits* de implementação, passa a ser visto com parte inerente do processo, especialmente no que se refere à questão da discricionariedade dos agentes públicos de execução. A clássica divisão entre o político e o administrativo é posta em cheque e os processos de implementação são considerados também políticos. Dessa forma, durante a implementação as decisões continuam sendo tomadas e, conseqüentemente, o desenho da política segue em contínua transformação / adaptação. É justamente essa perspectiva incremental de aperfeiçoamento que pode levar a políticas bem executadas.

Por fim, cabe ressaltar que os estudos empíricos, a busca de evidências na realidade contribui para uma melhor análise e compreensão dos impactos gerados pelas políticas públicas. Independente de os programas terem sido formulados e implementados da melhor maneira

possível é imprescindível conseguir identificar em que medida as propostas em execução são capazes de resolver os problemas em função dos quais elas foram desenvolvidas.

### Referências bibliográficas

- BARRETT, Susan. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration* 82 (2), 2004.
- HOGWOOD, Brian and GUNN, Lewis. Why “perfect implementation” is unattainable. In Hill, M. (1993). In: *The policy process*. Parte IV.
- HJERN, Benny and PORTER, David O. Implementation Structures – a new unit of administrative analysis. HILL, M. (1993). In: *The policy process*. Parte IV.
- LOTTA, G. (2008). Agentes de Implementação: um olhar para as políticas públicas. In: ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política, 2008, Campinas. ABCP.
- HILL, M. e HUPE, P. (2009). *Implementing public policy*. London: Sage Pub. Cap. 6 e 7.
- HILL, M. (1993). In: *The policy process*. Parte IV, Introduction.
- LIPSKY, M. (1980). *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation. Cap. 01 e 02.
- MARQUES, E. (1997). Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. In: BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais. No 43, pag. 67 a 102.
- SKOCPOL, T. (1985). “Bringing the state back in: strategies of analysis in current research”. In: Evans, P.; Ruesschmeyer, D. e Skocpol, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, pg. 3 a 37.