



IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM TEÓRICA E CRÍTICA

MARIA DE LOURDES DE CARVALHO
TELMA REGINA DA COSTA GUIMARÃES BARBOSA
JEFERSON BOECHAT SOARES

RESUMO

Este ensaio busca contextualizar o debate teórico entre diversos autores sobre conceitos e modelos de política pública e sua implementação, com vistas a levantar indagações e reflexões. O trabalho consiste em um estudo bibliográfico e tem como foco o papel da política pública como mecanismo de solução de problemas da sociedade, onde o poder público procura antecipar necessidades ao planejar e implementar ações que possam criar condições estruturais de desenvolvimento socioeconômico. Dentre as abordagens de implementação pesquisadas a discussão ficou em torno das visões antagônicas *top-down* e *bottom-up*, como também, dos modelos apresentados por vários autores. Cita também os principais clusters de variáveis explicativas que possam permitir uma melhor compreensão a respeito da implementação, como o protocolo 5-C, conhecido como um modelo teórico que emergem como importantes fatores causais na opinião de uma variedade de estudiosos. A importância da implementação no processo de planejamento foi reconhecida pela literatura um pouco tardia, pois os seus estudiosos possuíam um viés tradicional das ciências políticas em focava na análise nos processos legislativos ou administrativos do Executivo. A dissociação entre a implementação e a elaboração demonstra a causa de muitos resultados decepcionantes.

Palavras Chaves: Políticas públicas, implementação e abordagens *top-down* e *bottom-up*

1 INTRODUÇÃO

A política pública surge como uma forma de equacionar problemas econômicos e sociais de maneira a promover o desenvolvimento do país. A importância do campo do conhecimento de políticas públicas surge com a questão econômica principalmente no que se às políticas restritivas de gastos, só mais tarde a área social entra na agenda do governo. O estudo das políticas públicas, ainda que recentes, surgiu nos Estados Unidos como uma área de conhecimento acadêmico, com ênfase nas ações de governo, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado. Já na Europa, os estudos e as pesquisas se concentravam mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção do governo, desta forma surge como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do estado e do governo (SOUZA, 2007).

São apresentados uma variedade de modelos tanto de elaboração como de implementação de políticas públicas por diversos autores, mas a relevância neste estudo reside na sua trajetória de maneira que possa chegar aos resultados esperados. Qualquer que seja a visão sobre o dinâmico e complexo processo por onde passa a política pública é clara a necessária preocupação com a implementação, pois é nesta fase de execução que permitem que as metas definidas no processo de formulação sejam alcançadas com sucesso.

Existem visões separam a elaboração da implementação de políticas públicas no processo de planejamento e coloca-o como um processo de fazer planos. A dissociação entre planejamento e implementação ou a não preocupação com os requisitos da implementação aumenta a chance de fracasso das políticas públicas. Independente do que seja a política ou a estrutura formal de autoridade, depende dos implementadores o sucesso ou não do programa. Se eles estão devidamente preparados e motivados poderão mobilizar os recursos necessários para superar obstáculos aparentemente insuperáveis. Caso contrário eles poderão sabotar o programa, mesmo que o sistema de controle seja o mais rigoroso.

A literatura em sentido lato da implementação é baseada mais em estudos de caso em países desenvolvidos, do que em países industrializados, pois ela é caracterizada pela ausência de quadro de obras geralmente aceitáveis. A literatura brasileira é escassa ou inexistente nessa questão, ela se concentra mais na elaboração, controle e avaliação das políticas públicas. Desta forma, praticamente quase todo o conteúdo encontrado refere-se principalmente aos recentes trabalhos de autores dos Estados Unidos e da Europa.

Nesse sentido, o presente artigo apresenta os principais conceitos e modelos de Políticas Públicas e sua implementação, buscando sintetizar o estado-da-arte. Busca também construir algumas pontes entre os diferentes modelos de implementação de políticas públicas.

Procurou-se também evidenciar o Protocolo de 5-C de autoria de Brynard (2000) uma vez que esse modelo é muito útil para o planejamento e a avaliação da implementação das políticas, cujas variáveis devem ser estrategicamente interligadas de maneira a criar um ambiente propício para a aplicação efetiva. É de suma importância que os gestores, profissionais e acadêmicos de instituições públicas e gestão do desenvolvimento tenham conhecimento e compreensão suficiente dessas variáveis bem como da estrutura, funcionamento e dinâmica do sistema de planejamento e implementação de políticas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Muitas são as definições de política pública. Souza (2006), por exemplo, faz uma análise com propriedade dos variados conceitos. Observa-se que a discussão tem como foco o papel como mecanismo de solução de problemas da sociedade. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que

elas ignoram a sua essência, ou seja, o embate em torno de idéias e interesses. A autora acrescenta também que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos, como também, deixa a possibilidades de cooperação que pode ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

Na concepção de Boneti (2007, p. 74) o Estado se torna um agente que repassa à sociedade civil as decisões saídas do âmbito da correlação de forças travadas entre os agentes do poder. Assim, o autor conceitua políticas públicas, da seguinte forma:

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos.

De acordo com Silva (2009) uma política pública deve pelo menos ter um fluxo de informações em relação a um objetivo que visa atender as necessidades da sociedade. O poder público procura antecipar necessidades ao planejar e implementar ações que criem condições estruturais de desenvolvimento socioeconômico de um país.

Outra definição de Políticas Públicas é apresentada por Guareschi (2004, p. 180):

[...] o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público.

Souza (2006) mapeou, a partir de diversos autores, os principais modelos de formulação e análise de políticas públicas desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos:

- **O tipo da política pública** - cada tipo de política pública encontrará diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas;
- **Incrementalismo** - os recursos governamentais para uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou nos programas públicos;
- **O ciclo da Política Pública** - é um ciclo deliberativo, formado por vários estágios que constitui um processo dinâmico e de aprendizado. São eles: definição da agenda, identificação das alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação;
- **O modelo “garbage can”** - as organizações constroem as preferências para a solução dos problemas (ação) e não, as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro;
- **Coalizão de Defesa** – a política pública deve ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articula com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública;
- **Arenas Sociais** - vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isto porque, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito;
- **Modelo de “equilíbrio interrompido”** - se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores;

- **Modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal** – modelo este em que a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política.

Os elementos principais de um modelo de políticas públicas, na concepção de Souza (2006) são:

- Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz;
- Envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe aos participantes formais, já que os informais são também importantes;
- É abrangente e não se limita a leis e regras;
- É uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- Embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; e
- Envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Todo e qualquer processo político começa quando um ou mais atores da sociedade identificam uma necessidade ou um problema, ou sentem que as ações do governo afetam negativamente algum segmento da sociedade. Esses atores procuram mobilizar apoio para convencer os decisores políticos a agir no sentido de alterar o *status quo* em seu favor. A fase de decisão política é de grande importância por duas principais razões: determina quem influencia ou controla o processo de decisão política; e, determina como as partes interessadas influenciam na agenda política. Este processo preliminar de instituir ou alterar a política é normalmente designado por "política de definição de agenda". (BRYNARD, 2000).

Para Dubnick Romzek (1999:197) apud Brynad (2000) o processo político é composto pelas seguintes fases: identificação do problema; articulação problema; definição de agenda; formulação de políticas; legitimação política; concepção e desenvolvimento; execução do programa; reavaliação do programa, e mudança de política. Para Viana (1988) esse processo é composto pelas seguintes fases: construção da agenda; especificação de alternativas (formulação); escolha de uma alternativa (adoção); implementação; avaliação e reajuste.

Oliveira (2006:01) analisa a política pública a partir de seu planejamento e argumenta que o processo de decisão político-social é a parte mais importante do planejamento. Para o autor, o planejamento “depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntas que sejam aceitáveis para toda a sociedade, principalmente para as partes envolvidas, levando continuamente ao aprendizado”. Dentre as várias visões apresentadas pelo autor, a primeira associa as atividades de elaborar planos ao processo de planejamento. Em outra reconhece o papel da implementação apesar de ainda enfatizar a elaboração de planos como chave primordial para o sucesso das políticas públicas. Numa terceira visão mais moderna procura adicionar um componente de implementação ao plano priorizando alguns mecanismos de gestão da implementação dos planos, como: monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento como garantia de que as metas serão alcançadas. Outra visão, mais atual, é a chamada de popular ou populista com total ênfase na participação da população ou sociedade civil na implementação dos planos, onde os beneficiários procuram monitorar o projeto, denunciar, acompanhar o processo como um todo.

3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A literatura sobre implementação de políticas públicas foi desenvolvida a partir de 1973, com a publicação do trabalho de Pressman e Wildavsky (1973) intitulado *Implementação*. A partir deste trabalho, vários trabalhos foram elaborados a partir de debates que vão desde técnicas para estudar e administrar implementação até a sua diferença entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. (OLIVEIRA, 2006).

Najan (1995) define a implementação como um estado de ter alcançado os objetivos da política e, implementar, (como verbo) é um processo onde tudo acontece na tentativa de alcançar o propósito da política. A implementação é uma etapa dinâmica. É em si um processo de significado próprio, que não está restrito apenas à tradução de uma dada política em ação, mas que pode transformar a política em si.

A implementação pode ser considerada como um processo de interação entre a determinação de objetivos e as ações empreendidas para atingi-los. Consiste no planejamento e na organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para realizar uma política (SILVA, 2009),

Observa-se que, nesse processo, políticas públicas sofrem influências das circunstâncias externas aos agentes planejadores e implementador, as quais tornarão possíveis ou não a implementação. Segundo Hogwood e Gunn apud Saraviesa & Ferrarezi (2007, p. 34) essas circunstâncias envolvem adequação, suficiência e disponibilidade de tempo e recursos; a característica da política em termos de causa e efeito, vínculos e dependências externas; compreensão e especificação dos objetivos e tarefas; comunicação; coordenação e obediência.

Najan (1995) aponta que o fracasso na implementação de políticas públicas pode ser atribuído a duas abordagens antagônicas: *top-down* – perspectiva em que a decisão política é autoritária, em um nível central e a *botton-up* - abordagem que leva em consideração a complexidade do processo de implementação. Resgatando contribuições de outros estudiosos, o autor levanta características do processo: um mapeamento para trás e não para frente; foco na estrutura de execução e no processo de negociação; ações entre e dentre redes de implementadores; capacidade de acomodar acontecimentos imprevistos e imprevisíveis, capacidade de ser adaptável.

A implementação pode também ser vista como um processo decisório de execução da política (Viana, 1988). Nesse caso, as variáveis intervenientes são:

Comunicação interinstitucional e execução de atividades - envolvem auxílios técnicos e de informação e aquelas que são controladas pelo remunerativo, coercitivo ou normativo;

Características das agências - tamanho e competência da equipe, hierarquia e controle, autonomia, vitalidade, degraus de abertura de comunicação e encadeamentos; e

Condições políticas, econômicas e sociais - recursos econômicos disponíveis, reflexo das condições econômicas e sociais, opinião pública, posição das elites, partidos de oposição e grupos privados (não institucionais).

Em seu trabalho Najan (1995) apresenta alguns modelos de implementação propostos por estudiosos tanto dos Estados Unidos como da Europa:

- **Modelo de Smith (1973)** – Abordagem *botton-up*, processo contínuo, sem um fim definitivo ou produtos finais e em que as tensões e os conflitos, frutos da implementação, podem ou não manifestar-se em um novo padrão de comportamento nas instituições. É um processo de interação entre quatro componentes: grupo-alvo que é chamado a mudar de comportamento; a estrutura da organização implementadora; a liderança/capacidade e os fatores ambientais. Segundo o autor, estas tensões geradas entre os políticos, os

formuladores, os implementadores e seus objetivos resultam em um feedback que poderá gerar um redesenho da política.

- **Modelo de Edwards (1980)** – *Top-down*. Busca conhecer as condições prévias, bem como os seus principais obstáculos para uma implementação bem sucedida. Neste modelo identificaram-se quatro fatores que se interagem simultaneamente: comunicação; recursos; disposição e estrutura.
- **Modelo de Van Meter e Van Horn (1975)** – *Top-down*. Ocupa-se das causas da não implementação: os subordinados não sabem o que os superiores querem, eles não podem fazer ou se recusam fazer. Os autores sugerem seis cluster de variáveis: relevância das normas e objetivos políticos; recursos da política; comunicação interorganizacional e aplicação das atividades; características da instituição implementadora; Ambiente econômico-social-político da instituição implementadora; e disposição dos executores para a realização de decisões políticas.
- **Modelo de Mazmanain e Sabatier (1983)** – *Top-down*. Considera três observações críticas: a formação de políticas é um processo interativo de formulação, implementação e reformulação; o foco na realização dos objetivos da política declarada; e a implementação pode ser vista em três diferentes perspectivas – o formulador, o executor e o público-alvo. Os autores apresentaram dezesseis variáveis que foram reunidas em três grupos: rastreabilidade dos problemas; capacidade de decisão política de acordo com a estrutura e a implementação também tem um inerente dinamismo próprio.
- **Modelo de Nakamura e Smallwood (1980)** – É um modelo construído sobre o princípio da circularidade e sugere a concepção do processo como um sistema em ambientes funcionais, cada um dos quais contém uma variedade de atores e arenas e está ligado a outros por diversas comunicações e por conformidade.
- **Modelo de Rein e Rabinovitz (1978)** – *Botton-up*. Foco na prática. A política de implementação é regida pelo menos por três imperativos formais: respeito à racionalidade jurídica que é mediado pela preocupação com a racionalidade instrumental como é definida pelos funcionários e ainda, informados pelo conhecimento que a ação exige de consenso tanto internos como externo. O modo de resolução dos conflitos existente entre estes imperativos é função dos objetivos, recursos e o complexo processo administrativo da implementação.
- **Modelo de Berman (1978)** – *Botton-up*. O sucesso da implementação depende da complexa interação entre a política e as características institucionais. Trabalha com a abordagem de macro e micro-implementação. Macro enquanto governo federal central, onde as políticas se traduzem em planos de projeto e, micro é quando, em resposta às ações do governo, as organizações locais planejam e realizam suas próprias políticas internas. Para este estudioso a implementação pode seguir quatro caminhos distintos: a) a não adaptação da política ao comportamento; b) cooptação – nenhuma adaptação no comportamento, mas adaptação da política para acomodar as rotinas existentes; c) aprendizagem tecnológica – nenhuma adaptação da política, mas adaptação do comportamento rotimizado; e e) adaptação mútua, tanto do comportamento quanto da política.
- **Modelo de Elmore (1979)** – *Botton-up*. Considerando que a compreensão das organizações é essencial para a análise da implementação, o autor apresenta quatro modelos diferentes para este processo: (1) o modelo de gestão de sistemas – as organização como unidades de valor e maximização – implementação é vista como atividade organizada com objetivos específicos; (2) modelo que enfatiza o processo burocrático - enfatiza as regras ou critérios de tomada de decisão e as rotinas do comportamento organizacional e concebe a implementação como um processo contínuo de controle dos critérios de escolha e de mudança de rotinas; (3) modelo de

desenvolvimento organizacional – necessidade de participação e comprometimento dos indivíduos; e (4) modelo de negociação – trata as organizações como arena de conflito.

- **Modelo de Michael Lipsky (1978)** – *Bottom-up*. Questiona o pressuposto fundamental da hierarquia, ou seja, a maior influência sobre a política é exercida por aqueles que formulam e não por aqueles que a realizam. Para ele a política é eficaz quando é elaborada por aqueles que implementam a quem o autor denomina *street-level bureaucrats*¹.
- **Modelo de Barrett e Fudge (1981)** – Propõe uma visão da implementação como um processo político e não um processo gerencial que acontece através da dinâmica de negociação e interação entre e dentro do sistema ambiental (sócio-econômico), do sistema político e do sistema organizacional. Os autores colocam três questões fundamentais para a compreensão da ação do processo de implementação: a) multiplicidade e complexidade das ligações; b) controle e coordenação; e c) conflito e consenso. A ênfase deste modelo está em questões de poder e dependência, interesses, motivações e comportamentos.
- **Modelo de Warwick (1982)**. Propõe três abordagens para a implementação, a saber: a abordagem de máquina, que pressupõe que o plano legítimo deverá conter os ingredientes necessários à sua implementação; abordagem de jogo, que apóia-se na barganha e na troca; e a abordagem evolutiva, que considera que a política não define o exato curso de implementação, mas molda e aponta o potencial da ação. Este autor sugere ainda o *modelo de transição*: O conceito de transição implica ações deliberadas para atingir resultados, lidar consciente entre implementadores e ambientes de programa e, como um tipo particularmente crítico de tratamento, negociação entre as partes conflitantes ou interesses divergentes na implementação. Este modelo apoia-se em sete pressupostos : a) é crucial estabelecer parâmetros e direções de ação, mas a política nunca determina o exato curso da implementação; b) a estrutura organizacional é significativa, mas não é determinante; c) o ambiente é considerado como um local fundamental para as ações de implementação; d) o processo de formulação e concepção da política podem ser tão importantes quanto o produto; e) o critério implementar é universal e inevitável; f) os clientes exercem grande influência nos resultados da implementação; e g) a implementação é inerentemente dinâmica.

Najan (1995) conclui que a implementação significa transição. Para realizar um programa, implementadores devem lidar continuamente com afazeres, ambientes, clientes, e uns com os outros. As formalidades de organização e os mecanismos de administração são importantes como planos de fundo (secundário), mas a chave do sucesso é o enfrentamento contínuo com os contextos, personalidades, alianças e eventos. É crucial para esta adaptação o reconhecimento e correção de erros, a mudança de direções, e aprendizado.

Silva e Melo (2000) citam três modelos de implementação:

- **Modelo clássico do ciclo de política**² (formulação e implementação) não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política. Ou seja, não a considera como um processo. Neste aspecto a implementação é compreendida como um jogo de uma só rodada, onde a ação do governo é implementada de cima para baixo – top down.
- **Modelo como processo linear** em que o processo de formulação e implementação é visto como um processo que propõe que o monitoramento e a avaliação das políticas sejam considerados instrumentos que permitem correções de rotas. De acordo com este modelo as vicissitudes, obstáculos e problemas da implementação resultam de aspectos

¹ Street-level bureaucracy é um termo cunhado por Lipsky (1980) e se refere aos servidores públicos que no cumprimento de suas funções e responsabilidade atuam diretamente com o cidadão e devem manter discrição na execução de seu trabalho.

² Na literatura científica normalmente denominado como *policy cycle*.

relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores; são gerados por problemas de natureza política e também derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política. Outro grave problema é a primazia excessiva conferida à atividade de formulação e é vista como não problemática. Assume-se que: diagnóstico é necessariamente correto; o formulador dispõe de todas as informações necessárias ao desenho das propostas programáticas além de dispor também de um modelo causal válido. Este modelo causal consiste de hipóteses e pressupostos sobre determinados fenômenos sociais.

- **A implementação vista como um jogo:** redes, aprendizado institucional e stakeholders – é um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha. De acordo com a análise empírica de políticas públicas os seus formuladores atuam em um ambiente de incertezas que se manifestam em vários níveis: grandes limitações de conhecimentos sobre os fenômenos intervenientes: a falta de controle e de condições de prever as contingências que podem afetar o policy environment no futuro; planos e programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que devem ser seguidos; e os programas ou políticas são expressas pelas preferências individuais ou coletivas de seus formuladores.

A implementação deve ser vista como uma etapa subsequente à formulação e como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não apenas implementadas. E concluem que a “visão da implementação enquanto aprendizado e articulada em uma rede de agentes constitui um quadro de referências que permite uma representação mais consistente dos mecanismos de implementação de políticas”. (SILVA e MELO, 2000, p.16).

Brynard (2000) propôs o protocolo 5C - um modelo de cinco clusters de variáveis explicativas que permitem uma melhor compreensão da implementação. As cinco variáveis interligadas são: **Content** – conteúdo da política em si; **Context** - a natureza do contexto institucional; **Commitment** - o compromisso dos responsáveis pela implementação; **Capacity** - a capacidade administrativa dos implementadores; e **Clients e Coalitions** - O apoio dos clientes e coligações

Content -. Refere-se ao que se propôs fazer para resolver o problema percebido. É a escolha de fins e meios, bem como a definição de metas e as ações voltadas para atingi-las. De acordo com este protocolo a política pode ser caracteriza como *distributiva* uma vez que cria bens públicos para o bem-estar geral; como *regulatória* – que especifica regras de conduta com sanções por não cumprimento – e como *redistributiva* – que procura mudar alocações de riqueza ou poder de alguns grupos à custa dos outros. São destacadas aqui três variáveis importantes: (1) os objetivos – o que a política define fazer; (2) a teoria causal embutida - como problematizar a questão que se propõe abordar; e (3) os métodos - como se objetiva solucionar o problema percebido. A definição dessas três variáveis irá impactar os outros quatro protocolos. Para cada tipo de política (distributiva, redistributiva ou regulatória) exigem diferentes tipos e níveis de capacidade e de contexto e são susceptíveis de gerar diferentes níveis de compromisso dos executantes e clientes e coligações favoráveis. Desta forma a evidência está na necessidade da ligação entre as variáveis do protocolo 5C, onde, por exemplo, a falta de compromisso dos executores, clientes e coligações fortemente hostis, falta de capacidade administrativa ou contexto propício cria-se uma situação onde a política estabelecida não esteja sendo executada de

Context – É considerado como o ambiente organizacional em que a política será implementada e que apresenta limites ao processo de implementação, algumas vezes estruturado como os procedimentos operacionais. Incluem os aspectos sociais, econômicos, políticos e legais pertinentes às instituições. Grindle (1980) apud Najan (1995) define o contexto de forma mais expansiva que inclui: a) poder, interesses e estratégias dos atores

envolvidos (que corresponde aos clientes e coligações); b) características de instituições e regime, que em geral são identificados como fatores ambientais.; e c) cumprimento e capacidade de resposta (que corresponde ao compromisso). No que tange aos fatores ambientais, pelo menos três tarefas são necessárias para o sucesso da implementação: (1) identificar os principais atores institucionais que influenciam ou que são influenciados pelo processo; (2) traçar os interesses e as relações de poder interno e externo à instituição; c) reconhecer as características institucionais como influenciadas pela estrutura global de definição social, econômico, político e jurídico em que operam.

1. **Commitment** - No que se refere a este protocolo a discussão dos autores gira em torno das abordagens *top-down* e *bottom-up*. Para os defensores da abordagem *top-down*, o comprometido é formado principalmente pelo conteúdo da política e pela sua capacidade e que ambos podem ser controlados do “topo”. Já na perspectiva *bottom-up*, o comprometimento é, mesmo com a influência do conteúdo e da capacidade, influenciado muito mais pelo contexto institucional e clientes e coligações. Mas, apesar dessa distinção entre as duas abordagens, o autor cita que o compromisso é importante não apenas para o *street-level*, mas para todos os níveis pelos quais a política passa e que, de acordo com o entrelaçamento de interligações entre as cinco variáveis críticas, o compromisso irá ser influenciado por, e irá influenciar todas as quatro variáveis remanescentes: conteúdo, capacidade, contexto e clientes e coligações.

Brynard (2000) afirma que o compromisso do *street-level bureaucrat* é especialmente crítico devido à sua posição privilegiada de proximidade para com o problema, pois, implica que as suas prioridades são definidas não apenas pela instituição, mas também pelas realidades e preocupações com os clientes, e também devido ao nível do poder discricionário que eles geralmente gozam concede-lhes a habilidade de não somente influenciar a implementação da política, mas também o fato de limitar política em ação.

Capacity – É unânime entre os estudiosos a grande importância deste protocolo que muitos o chamam de recursos ou capacidade administrativa. As variáveis que devem ser consideradas são: carga de trabalho dos funcionários, treinamentos para execução das tarefas, fluxo de informações, recursos financeiros suficientes, instalações físicas (edifícios, suprimentos, tecnologia, etc.), como também tempo disponível para a implementação.

Conforme cita Brynard (2000) uma tarefa difícil é identificar que tipos e níveis de capacidade são exigidos em determinados pontos da hierarquia administrativa. Este é um ponto onde o problema muda, passando de uma avaliação da capacidade logística - como a própria execução, ofertas de recursos com questões de disposição de quem recebe o quê, quando, como, onde e de quem, para uma apreciação da política de capacidade – como pode ser criada e operacionalizada. São as próprias instituições que possuem condições para avaliar a capacidade de implementação, devido a informações limitadas das necessidades reais, que podem, muitas vezes, tornar totalmente conhecidas com o processo já iniciado. Desta forma pode surgir a necessidade de mudança no conteúdo da política para responder às novas necessidades.

Clients and Colaitions – De acordo com Najan (1995) esse protocolo está mais relacionado à abordagem *bottom-up*, uma vez que os estudiosos perceberam que a eficácia final de qualquer processo de implementação depende potencialmente dos grupos-alvo a quem a política está sendo transferida. Da mesma forma, ela sobre influência das coligações de grupos de interesse, líderes de opinião e outros agentes externos. Assim o apoio de clientes e de coligações externas, tomados em conjunto, é a variável crítica final.

Segundo Brynard (2000) a primeira tarefa é fazer uma catalogação criteriosa, ou seja, determinar os clientes e as coligações potencialmente influentes de maneira que não deixe de fora os atores-chaves. Por coligações foram definidas como aqueles grupos de interesse cujo comportamento individual podem não ser afetados, mas que tem motivações e habilidades suficientes para buscar ativamente determinados resultados.

Apesar de a literatura apresentar pouca orientação no que diz respeito às coligações é preciso identificar os líderes locais, elites econômicas, líderes de opinião, a mídia, grupos de referências que muitas vezes podem dar voz aos medos, dúvidas e apreensões dos clientes. O autor destaca a importância destas variáveis e o nível de interligações entre elas partindo do princípio de que são aplicadas em várias áreas temáticas, em seus diversos níveis e sob diferentes formas de governo, mesmo que cada instituição possua suas características próprias que possam influenciar o processo de implementação.

Segundo Najan (1995) a dinâmica das interligações do protocolo 5 Cs demonstra que a execução não deve ser vista como uma atividade a ser planejada e realizada de acordo com um plano cuidadosamente predeterminado e sim, como um processo que só pode, na melhor das hipóteses, ser gerido.

4 DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

Política Pública é vista de várias formas. Meio de solucionar problema; embate em torno de idéias e interesses; resultado da dinâmica do jogo do poder, dentre outras. Partindo do princípio que o dever do poder público é de antecipar necessidades ao planejar e implementar ações de maneira que permita criar condições estruturais de desenvolvimento socioeconômico, a política pública está voltada para a garantia dos direitos sociais.

A implementação de políticas públicas pode ser entendida como um processo através do qual os objetivos podem ser alterados, recursos mobilizados para atender e realizar objetivos. Pode até ser vista como um processo de alteração da política que se quer implementar. Se não planejada, ela pode levar ao fracasso de uma política

Vários fatores podem interferir na implementação alterando os rumos previstos. São circunstâncias externas ao agente implementador relativas à adequação, suficiência e disponibilidade de tempo e recursos; à característica da política em termos de causa e efeito, aos vínculos e dependências externas; à compreensão e especificação dos objetivos e tarefas; à comunicação, coordenação e obediência. O sucesso da implementação estará também relacionado à adequação de sua direção *top-down* ou *bottom-up* ao tipo de política e ao ambiente onde é implementada. Há ainda os fatores relativos às características do processo de negociação, à natureza do foco da política; às ações e relações entre os implementadores e sua capacidade de adaptação e de aceitar e acomodar imprevistos, às características da equipe, às condições políticas, econômicas e sociais.

Tantos são os fatores influenciadores que a implementação não pode ser dissociada do processo de planejamento da política pública. Deve ser sim prevista e antecipada. Assim é que modelos de implementação se tornam relevantes. Nenhum modelo servirá a todas as políticas e nem a todas as circunstâncias e organizações. Por outro lado, não são modelos excludentes. Antes, são fornecedores de informações relevantes sobre o processo de implementação. Em alguns casos um modelo pode ser mais importante que o outro, pois oferecem diversos tipos de informações, necessárias aos diversos estágios do processo de implementação. O quadro abaixo resume as principais características dos modelos encontrados.

MODELO	ABORDA-GEM	NATUREZA	VARIÁVEIS CENTRAIS
Smith (1973)	Botton-up	Processo contínuo Reconhece o conflitos entre planejadores e implementadores como fonte de feedback.	Grupo-alvo; estrutura organizacional; liderança/capacidade; fatores ambientais
Edwards (1980)	Top-down	Diagnóstico das condições prévias	Comunicação; recursos; disposição e estrutura
Van Meter e Van Horn (1975)	Top-down	Ocupa-se das causas da não implementação	Normas e objetivos políticos; recursos da política; comunicação e atividades; características institucionais; ambiente econômico-social-político; e disposição dos executores.
Mazmanain e Sabatier (1983)	Top-down	Processo interativo de formulação, implementação e reformulação. o foco na realização dos objetivos da política declarada; e a implementação pode ser vista em três diferentes perspectivas – o formulador, o executor e o público-alvo.	Rastreabilidade dos problemas; capacidade de decisão política; dinamismo próprio.
Nakamura e Smallwood (1980)	Não mencionado	Circularidade	Os atores e as arenas do ambiente funcional e as suas interligações aos demais ambientes
Rein e Rabinovitz (1978)	Botton-up	Foco na prática	Racionalidade jurídica; racionalidade instrumental e o consenso interno e externo
Berman (1978)	Ambos	Interação entre a política e as características institucionais. Abordagem de macro e micro-implementação	Relação entre política e comportamento/rotinas e aprendizagem tecnológica
Elmore (1979) –	Top-down	Modelo de gestão de sistemas e Modelo do processo burocrático	As atividades, os objetivos específicos; regras ou critérios de tomada de decisão e as rotinas do comportamento organizacional
	Botton-up	Modelo de desenvolvimento organizacional e modelo de negociação	Participação e comprometimento; normas de negociação
Michael Lipsky (1978)	Botton-up	Questiona o pressuposto fundamental da hierarquia	Comportamento, competência e capacitação dos <i>street level bureaucrats</i>
Barrett e Fudge (1981)	Negociação	Processo político de negociação e interação	Poder e dependência, interesses, motivações e comportamentos.
Warwick (1982)	Top-down	Abordagem de máquina	O plano e suas condições
	Negociação	Abordagem de jogo	Poder de barganha, e troca
	Negociação	Abordagem evolutiva	O plano é orientador do caminho
	Negociação	Modelo de transição	Os parâmetros e direções de ação; a estrutura organizacional, o ambiente; processo de formulação; o critério implementar; os clientes

Quadro 1 – Os modelos e as principais características de implementação de Políticas Públicas

Fonte: Elaborado pelo autor

Esses modelos se divergem quanto às abordagens. Na abordagem do tipo *top-down* a decisão política é autoritária definida em um nível central. Por outro lado, a abordagem do tipo *botton-up* leva em consideração a complexidade do processo de implementação. Observa-se que essas não são mutuamente exclusivas, uma vez que ambas fornecem informações úteis sobre o processo de implementação. Em alguns casos uma abordagem pode ser mais importante que a outra, e em outros casos ambas são igualmente relevantes, embora em diferentes fases do complexo e dinâmico processo de implementação.

Alguns modelos parecem ser mais apropriados para organizações e situações complexas e dinâmicas, como o modelo apresentado por Berman (1978). Esse enfatiza o fato de que a política deve ser adaptada às condições locais de forma diferenciada a cada instituição e que só produzirá resultados satisfatórios cujos caminhos mostrar uma adaptação mútua. Outro modelo que traduz essa situação é o de Elmore (1985) onde a política deve considerar tanto os seus instrumentos como os seus recursos legalmente obrigatórios, como também o ambiente em que operam e os grupos-alvo, uma vez que os implementadores irão experimentar as pressões de ambas as partes e o sucesso irá depender da combinação das abordagens *top-down* e *botton-up*.

Modelos centrados na negociação são também apropriados para organizações mais complexas e dinâmicas. Neste caso, todos envolvidos devem ter a maturidade necessária para se envolver e comprometer com resultados da política e a relação de poder não pode ser desequilibrada, para que se possam alcançar resultados equilibrados

O protocolo dos 5Cs de Brynard (2000) veste-se de uma importância fundamental para o entendimento dos fatores influenciadores do sucesso de uma implementação. Para a compreensão do conjunto das variáveis – (*content; context; commitment; capacity; e clients e colaitions*) é necessário classificar a força e a influência de cada variável sobre os esforços da implementação, bem como identificar as ligações críticas existentes entre elas, não podendo perder de vista os aspectos positivos e as fraquezas do potencial para melhorar a eficácia do processo de implementação.

Vista a diversidade de fatores intervenientes pode-se compreender melhor os motivos de insucesso da implementação de programas governamentais. Nem sempre a causa principal do problema reside no processo *top-down*, com suas características: controle hierárquico, foco em aspectos legalmente obrigatórios e desvalorização da política de nível de rua e das interações organizacionais. Isso porque a implementação é um processo complexo, contínuo, multi-nível, multi-ator, influenciado tanto pelo conteúdo quanto pelo contexto da política a ser implementada. Se não há consenso quanto às causas, acredita-se que a realização de uma política não é automática e nem segura e que é necessário sintetizar as principais características das duas abordagens e desenvolver modelos que apresentam os seus pontos fortes.

De modo geral, vê-se que é preciso ter uma visão estratégica dos problemas de implementação, incorporando questões críticas como a viabilidade e problemas de coordenação inter-organizacional no momento do planejamento. Se o processo de planejar políticas públicas é complexo, mais complexo ainda é implementá-las de uma forma que agrade a todos. A negociação, tanto explícita como tácita, entre os vários atores tem o seu lugar no espaço que é definido pelas interligações das cinco Cs. Momento este em que sustenta a interação de interesses, estratégias e posições de poder definindo assim em última análise a eficácia da implementação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí (RS): Unijuí, 2007.

BRYNARD, P. Policy implementation, in Cloete and Wissink. (eds.) Improving public policy. Pretoria. Van Schaik. 2000.

GUARESCHI, N. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: STREY, Marlene (Org.). **Violência, gênero e políticas públicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

NAJAN, A. Learnin from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective. (Working Papers). Inertnational Institute for Applied Systems Analysis – IIASA. A-2361 Luxwnburg. Austria. 1995.

OLIVEIRA, J.A.P. (2006) Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 40 (273-88), mar/abr.

SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas Públicas: coletânea**. Volume 2. Rio de Janeiro : ENAP. 2006.

SILVA, E. G. Desempenho Institucional: a política de qualificação dos docentes da UESB. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências Humanas, Salvador.

SILVA, P.L.B. & MELO, M.A.B. O Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. Campinas : Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 48. 2000.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In.: HOCHMAN, G. ; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro : Editora FIOCRUZ, 2007. p.65-86.

_____. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. *Revista Sociologia* : Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006. p. 20-45

VIANA, L.A. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. Campinas : Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 05. 1998.