

## Implementação de Políticas Públicas: Breve revisão da literatura

*Implementation of Public Policies: Brief review of the literature*

Carla Mario Brites<sup>1</sup>

Augusto Junior Clemente<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo se enquadra no tema da implementação de políticas públicas. Especificamente o recorte temático recai sobre a discussão conceitual dos modelos de implementação *top-down*, *bottom-up* e sintético. A questão que procuramos responder pode ser definida da seguinte maneira: como está organizado este debate? Que avanços cada modelo representou em relação ao seu precedente? A pesquisa possui caráter bibliográfico, centrando-se principalmente nas teorias de Michael Lipsky (1980; 2010) sobre o conceito de Burocratas do Nível de Rua (*Street Level Bureaucracy*) e de Paul Sabatier (1988, 1998) sobre o papel das ideias no processo de implementação de políticas públicas. Objetivamos delinear brevemente o estado da arte desta discussão, comparando criticamente os três modelos de implementação de forma a detectar os principais problemas no processo de execução de políticas públicas que são apontados pelo debate teórico. Em termos metodológicos, a pesquisa exerce o raciocínio dedutivo por meio da sistematização conceitual e apresenta cronologicamente a evolução deste marco teórico ao longo dos anos. Os achados deste trabalho apontam para o papel central desempenhado pelos sistemas de crença e pela agência dos implementadores.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Modelos de Implementação; Burocratas do Nível de Rua.

### ABSTRACT

This article fits the theme of the implementation of public policies. Specifically, the thematic clipping falls on the conceptual discussion of top-down, bottom-up, and synthetic implementation models. The question we are trying to answer can be defined as follows: How is this debate organized? What advances did each model represent in relation to its precedent? The research has a bibliographic character, focusing mainly on the theories of Michael Lipsky (1980; 2010) on the concept of *Street Level Bureaucracy* and Paul Sabatier (1988, 1998) on the role of ideas in the process implementation of public policies. We aim to briefly outline the state of the art of this discussion, critically comparing the three implementation models in order to detect the main problems in the process of public policy execution that are pointed out by the theoretical debate. In methodological terms, research exerts deductive reasoning through conceptual systematization and presents chronologically the evolution of this theoretical framework over the years. The findings of this work point to the central role played by the belief systems and the agency of the implementers.

**Keywords:** Public Policies; Implementation Models; Street-Level Bureaucrats.

<sup>1</sup>Graduada em Enfermagem pela Universidade Federal de Santa Maria e Pós-Graduação no Programa de Residência Multiprofissional Integrada em Gestão e Atenção Hospitalar no Sistema Público de Saúde/ HUSM-UFSM. E-mail: camabri@gmail.com

<sup>2</sup>Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor e coordenador do Bacharelado em Administração Pública na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). E-mail: augustoclemente@ufpr.br

## 1. Introdução

De acordo com Enrique Saravia (2006) o conceito de políticas públicas está relacionado às formas de enfrentamento dos problemas públicos. Trata-se de um fluxo de decisões públicas que procura manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. O autor considera as políticas públicas como estratégias para diversos fins desejados por grupos que participam do processo decisório.

Para entender a complexidade que cerca as políticas públicas torna-se necessário o estudo e a análise das suas múltiplas dimensões, o que pode ser uma empreitada de vários caminhos. Segundo Celina Souza (2006) significa estudar o governo em ação no sentido de aperfeiçoar sua qualidade, ajudando àqueles que as formulam e implementam.

A proposta de entendimento do processo político-administrativo que conformam as políticas públicas foi organizada por Charles Lindblom (1959), que a denominou de Ciclo da Política Pública (*policy cycle*). Esse método subdivide em etapas o processo político-administrativo de resolução de problemas públicos, as quais baseiam-se em: percepção e definição de problemas; agendamento (*agenda-setting*); elaboração de programas e decisão; implementação; avaliação de políticas (FREY, 2000).

Embora o modelo do *policy cycle* possua fases sequenciais, na prática os atores dificilmente percorrem esse ciclo de forma contínua e ordenada, especialmente para programas mais complexos que se baseiam em processos interativos, cujo funcionamento consiste em reações mútuas de todos os atores envolvidos (FREY, 2000).

Destaca-se no seio desta questão a fase de implementação de políticas, pois ela é uma das dimensões cruciais para a explicação do sucesso ou insucesso no que tange a atingir os objetivos propostos por uma política pública. Trata-se da fase do ciclo político-administrativo que se refere a um período de planejamento, estruturação da máquina pública e de provisão de todos os insumos necessários a sua efetiva execução (incluindo recursos humanos).

Desta forma, a implementação também é um processo autônomo no qual decisões cruciais são tomadas e não apenas implementadas, permitindo que os executores façam escolhas importantes para o sucesso ou insucesso de uma dada política pública (SILVA; MELO, 2000). Trata-se do momento de colocar em prática ações, atividades e serviços com vistas ao alcance das metas e objetivos positivados na fase da formulação.

É sobre este tema que este artigo se debruça. Mais especificamente o recorte temático recai sobre a discussão conceitual sobre os modelos *top-down*, *bottom-up* e sintético de implementação de políticas públicas. Como está organizado este debate? Que avanços cada modelo representou em relação ao seu precedente? Eis as questões que motivaram esta pesquisa de caráter eminentemente bibliográfico, que se centra principalmente nas teorias de Michael Lipsky (1980; 2010) sobre o conceito de *Burocratas do Nível da Rua* (*Street Level Bureaucracy*) e de Paul Sabatier (1988; 1998) sobre o papel das ideias no seu *Modelo das Coalizões de Defesa* (*Advocacy Coalition Framework*).

Objetivamos assim delinear brevemente o estado da arte deste debate, comparando os três modelos de implementação de forma a detectar os principais problemas no processo de execução de políticas públicas. Em termos metodológicos, nossa pesquisa procura exercer o raciocínio lógico-dedutivo por meio da sistematização teórica e a evolução deste debate ao longo dos anos.

O texto está organizado de forma a apresentar essa discussão seguindo certa ordem cronológica. Inicialmente apresentaremos os estudos denominados de primeira geração sobre a implementação de políticas públicas, quando esta era considerada pouco problemática. Em seguida discutiremos os estudos denominados de segunda geração no qual os modelos de *top-down* e *bottom-up* ganham relevo promovendo um profícuo debate. Depois o texto se centrará no debate mais recente, que envolve a terceira

geração de estudos sobre implementação que é chamado de modelo sintético. E por fim, teceremos as considerações finais que apontam para o papel central desempenhado pelos sistemas de crença e agência dos implementadores, isto é, os “burocratas do nível de rua” (LIPSKY, 1980; 2010).

## 2. Primeira Geração de Estudos de Implementação de Políticas Públicas

A fase da implementação até a década de 1970 não era considerada problemática entre os estudiosos de políticas públicas, pois entendia-se que ela transcorreria de modo imediato dentro do ciclo de políticas, da forma como haviam decidido previamente, não necessitando, portanto, de uma análise e controle (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Desconsiderava-se, nesse período, a influência de fatores que hoje são amplamente discutidos e compreendidos como influenciadores do sucesso e insucesso da implementação de políticas públicas, tais como: a disputa pelo poder entre organizações; o contexto social, econômico e tecnológico das políticas; os recursos políticos e econômicos; o apoio político; a gestão; entre outros. Essa visão começou a ser mudada a partir desse tempo, com diversos estudos compartilhando da importância de compreender os fatores que influenciam a implementação das políticas públicas.

Nesse sentido, deu-se início a um entendimento diferente, podendo-se perceber mais claramente hoje que: “O campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelada às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras” (LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Na tentativa de melhor entender os sucessos e fracassos da implementação de políticas e programas estabeleceu-se teorias e modelos de implementação que se sucederam em fases e diferentes olhares. As teorias de primeira e segunda geração estabeleceram diversos princípios organizacionais e administrativos, máximas de administração que intencionavam gerar uma combinação perfeita entre intenção política e ação administrativa na implementação de políticas públicas.

As primeiras pesquisas em implementação eram basicamente estudos de caso exploratórios e indutivos com o objetivo de gerar teorias. Embora tenham sido importante para colocar a questão da implementação na agenda de pesquisa sobre políticas públicas, os estudos atribuíram importância à estruturação legal do processo de implementação e a maioria deles chegou a conclusões muito pessimistas sobre a capacidade dos governos de implementarem efetivamente seus programas.

Nesse entendimento, o processo de elaboração de uma política pública baseia-se em formular planos, com modelos rígidos, distribuição de atribuições e fluxogramas detalhados para que a fase de implementação possa ser efetivada de modo satisfatório e automático após o planejamento. Assim, “o que necessitam as políticas públicas é de bons “planejadores” com mentes privilegiadas e “visão de futuro” para se anteceder ao que vem no futuro e fazer planos corretos que levem aos resultados calculados” (OLIVEIRA, 2006, p.275).

Vários estudos desse período, focavam nesses processos planejamento, ou seja, na formulação de planos e metas no centro decisório que seriam repassadas aos órgãos da administração, pressupondo que seriam implementados, executados de forma satisfatória. No entanto, apesar da existência dessas políticas, os resultados pretendidos, muitas vezes, ficavam abaixo das expectativas, ocasionando assim questionamentos de quais os fatores determinantes e quais seriam as falhas nesse processo.

Gabriela Lotta (2010) entende que a perspectiva de análise da implementação nessa geração tornava as políticas públicas um processo de determinação de objetivos e tomada de decisões racionais, em que administradores e políticos mantinham-se separados nesse processo. Assim, desconsiderava-se a participação de outros atores no processo e não visualiza-se a administração como um método criativo.

Entendia-se portanto, que através de planos, metas e objetivos claros há um controle para que na implementação das políticas tenha-se exatamente os resultados previstos anteriormente.

Paul A. Sabatier (1986) considera que o foco em objetivos legalmente positivados incentivou os acadêmicos a distinguir cuidadosamente os objetivos contidos em documentos legais, tanto para discutirem sobre a formulação de políticas, quanto da tendência dos críticos de avaliarem um programa com base no que perceberam, as vezes erroneamente, serem esses.

Porém, essa perspectiva de estruturação legal, recebeu muitas críticas, uma vez que a ênfase na estruturação é irrealista, isto é, que as limitações cognitivas dos formuladores de políticas e a necessidade de comprometimento no estágio de formulação impedem a estruturação cuidadosa.

Essa visão é reforçada por Lotta (2010, p.29), quando escreve que essa primeira geração considera que as implementações são racionais e não reconhecem erros na implementação. Assim, uma política pública não teria os resultados planejados se os planos já estivessem equivocados. A autora refere que, nesse entendimento, nega-se ou desconsidera-se que a política pública esteja aberta a contingências e adaptações necessárias durante a implementação, tornando-se, portanto, estática, pré-moldada e incapaz de se ajustar a possíveis alterações.

Luciana L. Lima e Luciano D'Ascenzi (2013) também contribuem com essa discussão ao referirem que esses modelos analíticos de implementação encontram limites na superestimação da importância das normas, privilegiando as condições materiais do processo de implementação. Além disso, quando não dão a devida importância para os aspectos culturais que segundo os autores são mediadores, por vezes necessários, ao entendimento da trajetória da política e do resultado alcançado.

Desse modo, a separação entre planejamento e implementação mostra-se problemática, uma vez que fica claro que o sucesso ou insucesso de uma política pública não está ligado somente a um bom planejamento anterior ou a regras rigidamente determinadas. Assim, há a necessidade de reconhecer que o processo de planejamento, de tomada de decisões é uma construção coletiva, em que os implementadores devem estar devidamente preparados para mobilizar os recursos necessários para superar obstáculos na implementação e para que se sintam parte do processo e possam desenvolver suas ações em prol de resultados satisfatórios.

### 3. Segunda Geração de Estudos de Implementação de Políticas Públicas

Na segunda geração de pesquisas o objetivo foi o de construir modelos teóricos, ou melhor, estruturas analíticas, que pudessem guiar a pesquisa empírica. Dessa forma, criaram-se duas distintas abordagens que classificavam a implementação em *top-down* (de cima para baixo) ou *bottom-up* (de baixo para cima).

A perspectiva *top-down* da implementação começa com a análise das decisões do governo e avalia quanto dessas decisões os administradores de fato executam e as razões que levam a efetividade da implementação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Os pesquisadores dessa abordagem compreendiam a implementação através do sistema do *policy-cycle*, com especial interesse nas ações dos tomadores de decisão de nível superior, que em geral tentam assumir a postura de controle sobre a implementação, arriscando dar “bons conselhos” sobre como estruturar o processo de implementação desde cima para atingir o objetivo da legislação (WINTER, 2002).

Nesta abordagem havia o entendimento de que a ação governamental é um jogo de uma só rodada, em que a implementação ocorre de cima para baixo, podendo ser compreendida como um processo racional e planejado do desenho dos programas. Do mesmo modo, que os problemas de implementação decorrem necessariamente de “desvios de rotas”. Pressupõe, assim, uma visão idealizada do funcionamento da

administração pública, com um mecanismo perfeito de racionalidade político-administrativa, capaz de assegurar que a implementação seja fiel ao que havia sido proposto (SILVA; MELO, 2000).

Gerou-se, desse modo, um foco nos “problemas de implementação”, pois partindo-se do pressuposto de que existem problemas, os trabalhos nesse campo giram em torno da definição de variáveis que expliquem o sucesso ou fracasso da implementação de políticas públicas (LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Sabatier e Mazmanian (1979) colaboraram com a discussão sobre implementação ao elaborarem alguns pontos a serem considerados para que se tenha uma efetiva implementação, ou seja, uma listagem de fatores específicos para verificar se um programa atingiu os objetivos propostos (implementação ideal). Quais sejam: objetivos claros e consistentes; teoria causal adequada; processo de implementação legalmente estruturado para melhorar o cumprimento dos objetivos através de funcionários executores e grupos-alvo; implementadores comprometidos e habilidosos; apoio de grupos de interesse e superiores e mudanças nas condições socioeconômicas que não comprometem substancialmente o apoio político ou a teoria causal.

Assim sendo, a condição para uma adequada implementação nos padrões do modelo *top-down* é de haver entendimento e acordo sobre os objetivos a serem alcançados e que esses devem persistir durante todo o processo de implementação. Também, a política deve basear-se em uma compreensão adequada do problema a ser resolvido e fazer uma análise das etapas de definição de questão e de opções no processo de formulação de políticas. Ainda, deve haver perfeita comunicação e coordenação entre os vários atores e instituições envolvidos no processo.

Contrariando essa perspectiva, a abordagem *bottom-up* começa a análise na outra extremidade da implementação e exige que se avalie os implementadores da linha de frente, demonstrando que o sucesso e insucesso dos programas dependem muito das habilidades dos atores envolvidos na implementação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Entende portanto, que a implementação é um processo dinâmico e interativo de coprodução entre profissionais e clientes e de retroalimentação contínua entre o que é decidido e o que é implementado.

Deste modo, considerando o caráter transversal e complexo na implementação de políticas públicas, com ações executadas por diversas instituições e atores com diferentes interesses, visualiza-se a dificuldade do alcance de metas e objetivos padronizados.

O fator central a ser considerado é a discricionariedade e a agência dos profissionais implementadores das políticas públicas, estes especificamente são os funcionários públicos que lidam diretamente com os cidadãos. Uma vez que as políticas públicas são permeadas por conflitos e, muitas vezes, por decisões vagas e sem diretrizes ou guias práticos, permitem aos implementadores espaço de ação para decidir como se comportar perante as situações concretas e críticas.

Assim, a discussão sobre o papel e influência desses burocratas no processo de implementação é central para compreendermos como, de fato, as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de direções e nos resultados das políticas públicas.

O estudo do exercício da discricionariedade torna-se relevante na medida em que parte-se do pressuposto colocado por Lipsky (1980) de que a ação individual dos implementadores acaba por tornar-se a própria referência de comportamento pela qual respondem e representam. Por este fio condutor, é possível entender as questões institucionais e de contexto que interferem na implementação das políticas públicas e reconhecer as diferenças entre a política prevista no papel e a política de fato implementada.

Winter (2002) comenta que Lipsky vira o processo político-administrativo de cabeça para baixo, quando afirma que os *burocratas de nível da rua* (*street level bureaucracy*) são os verdadeiros criadores e fabricantes de políticas públicas. No entanto, também coloca que esses experimentam uma lacuna entre os pedidos feitos por legisladores, gestores e cidadãos de um lado e alta carga de trabalho do outro. Nesta

situação, eles aplicam vários mecanismos de enfrentamento aos desafios colocados que sistematicamente distorcem o trabalho em relação às intenções iniciais dos legisladores.

Sobre o conceito de *burocracia de nível da rua*, Lipsky (2010) afirma que a palavra “burocracia” implica um conjunto de autoridades e normas a serem seguidas, enquanto que a expressão “nível de rua” significa o distanciamento dessas autoridades e a aproximação a casos individuais mais complexos, o que mostra a dicotomia do trabalho desses burocratas para com as diferentes cobranças sofridas pelos gerentes e cidadãos.

Além disso, ele enfatiza que esses burocratas não conseguem desempenhar seu trabalho de forma ideal (de acordo com o que política preconiza no papel) não por suas vontades ou interesse individuais, mas devido a limitações como: falta de recursos, falta de tempo e informações disponíveis que são insuficientes.

Segundo o autor existem três principais condições que levam a essa discricionariedade: o trabalho é desenvolvido por meio de interações diretas com os usuários e possui situações complexas que necessitam de decisões imediatas, fato que dificilmente regras e protocolos poderiam prever e preconizar; o trabalho é submetido a um excesso de regulamentações difíceis de serem seguidas à risca; o trabalho é desenvolvido longe do olhar e da avaliação direta dos superiores hierárquicos.

Ao dar visibilidade ao burocrata de nível de rua, como ator relevante no processo de realização da política pública, essa abordagem demonstrou que o Estado não é um ator unitário e monolítico, mas sim fragmentado e descentralizado. Isso permitiu lançar uma percepção crítica de que leis e regras não se transformam automaticamente em ação nas linhas de frente do serviço público, havendo no meio delas uma infinidade de elementos que influenciam a implementação das políticas públicas (PIRES, 2009).

Nesse processo, a discricionariedade desses atores acaba sendo vista como um ideal normativo quando há a comprovação da importância da autonomia para o reconhecimento da realidade na implementação das políticas públicas. No entanto, a discussão sobre a discricionariedade também aponta para diversos conflitos e dilemas, especialmente quando se refere à legitimidade que os burocratas de nível de rua têm para tomar decisões (LOTTA, 2012).

Uma das formas de abordar essa dualidade (legitimidade das escolhas e decisões tomadas pelos burocratas e a legitimidade democrática para tomar decisões) é através da teoria da representação burocrática. Segundo Gabriela Lotta (2012, p.15) para os autores dessa teoria entende-se que:

“ [...] um burocrata, que compartilha um mesmo território que os usuários, tenha valores comuns a eles, de forma que a discricionariedade acabe aparecendo a partir dos valores dos burocratas, que, por sua vez, são comuns aos valores do público a quem representam”. [...] a análise das burocracias deve incorporar alguns valores das instituições políticas e burocráticas, no sentido de se avaliar se a burocracia age como o faz porque está sendo responsiva às demandas e pressões das instituições políticas ou se suas ações se encaixam nos valores que compartilham com o público.

Assim, há muitos fatores que levam a modificação da política na implementação, entre eles, a capacidade institucional que os agentes implementadores possuem, os jogos políticos de interesses e barganhas que supostamente moldam a racionalidade técnica dos planos e programas, o incentivo ou resistência de grupos ou setores que possuem interesse ou serão afetados diretamente com a política pública, a ambiguidade de objetivos entre os diferentes atores, problemas de coordenação intergovernamental, os recursos limitados para execução da política (SILVA; MELO, 2000).

Considerando tantos fatores influenciadores, a implementação não pode ser dissociada do processo de planejamento da política pública, tornando as duas abordagens de implementação (*top-down* e *bottom-up*) não excludentes, mas sim complementares para um processo de implementação bem sucedido.

Para melhor ilustrar essas duas abordagens de implementação - *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima), destacamos suas principais características no quadro que segue:

Quadro 1: Características das abordagens de implementação: “top-down” e “bottom-up”

Top-down	Bottom-up
Decisões políticas e execução administrativa	Decisões parte dos burocratas individuais para a administração
Delimitação de atores/Núcleo Decisório	Rede de atores envolvidos na política pública
Tomada de decisão/Poder	Agentes implementadores interferem no resultado da política pública
Documentos/Normas oficiais	Negociação permanente, escassez de recursos e relações cliente/burocratas
Objetivos Claros	Discrecionalidade
Centralização	Descentralização

Fonte: Elaborado pelos autores

Apesar dessas abordagens terem trazidos muitas ideias e estudos valiosos, com a identificação da importância da implementação no processo das políticas públicas, firmaram posições muito rígidas e prejudicaram o avanço das pesquisas. Isso levou, no final dos anos 80 e durante a década de 1990, a uma necessidade de novas abordagens, o que resultou em um período fértil de discussões, que muitos autores chamaram de terceira geração (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

#### 4. Terceira Geração de Estudos de Implementação de Políticas Públicas

Os estudos de terceira geração procuram a síntese das duas primeiras abordagens e devem-se ao entendimento da complexidade das políticas e programas públicos. Enfoca-se, desse modo, nas questões sobre *design* e comportamento da implementação, pois a implementação de políticas está cada vez mais complexa e de difícil resolução.

Lidar com isso traz uma maior discrecionalidade à administração pública, uma vez que terá que dispor de diversas alternativas para enfrentamento das situações, como no caso dos problemas sociais, identitários, de gênero, intrafamiliares, etc. Tais problemas públicos possuem uma natureza complexa, com vários determinantes a serem considerados para que uma política pública seja efetiva e assim os burocratas assumam papel primordial na escolha das soluções mais adequadas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Mudanças nos contextos econômicos, sociais, políticos e até mesmo de governo podem acontecer durante a implementação e essas questões afetam a interpretação de um problema político, acarretando também em mudanças no modo como se implementam as políticas.

Com essas inconstâncias, o controle da implementação fica difícil, pois os servidores públicos (implementadores) podem adquirir mais discrecionalidade no alcance de objetivos políticos. De modo geral, esses servidores são mais especializados do que os administradores que ocupam cargos mais elevados na

hierarquia pública, formando uma relação de agente-principal (teoria do agente principal) uma vez que se utilizam desse conhecimento para decidir como e a quem serão aplicadas as diretrizes. Assim sendo, os políticos ficam dependentes deles para promoverem seus próprios interesses (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Reforça-se, desse modo, a importância do *design* institucional para a implementação eficaz da política, o que torna imperativo a seleção de ferramentas políticas e técnicas governamentais mais adequadas para a promoção da política pública e para que a implementação seja bem-sucedida.

As escolhas dos instrumentos, para serem eficazes, “têm que estar estreita e cuidadosamente relacionadas aos objetivos políticos e quaisquer novos objetivos e ferramentas também têm que estar integrados de forma cuidadosa às políticas existentes” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.192).

Os autores também ressaltam que a escolha por determinados instrumentos está intimamente ligada com o tipo de problema que os implementadores enfrentam, como esse pode ser encarado – de fácil ou difícil resolução – e com as restrições que esses encontram ao implementarem as soluções, que podem ser de curto ou longo prazo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Para compreender os processos das políticas públicas e em especial da fase de implementação, devido a extrema complexibilidade e diversas interações envolvidas, Sabatier e Weible (2007) recomendam que se conheça os objetivos e as percepções dos principais atores governamentais e não-governamentais envolvidos no processo, devendo atentar-se para aquilo que os atores acreditam, suas crenças e valores e para uma ampla variedade de objetivos que eles perseguem.

Sabatier (1988) propõe uma teoria ideacional, a que denomina “Modelo das Coalizões de Defesa”, buscando estudar os processos pelas quais as políticas públicas mudam ao longo do tempo e as disputas que envolvem os múltiplos atores em diferentes esferas e níveis de governo.

As coalizões referidas nesse modelo são geradas a partir de convicções, ideias e objetivos de várias organizações públicas, privadas e atores envolvidos no processo de implementação da política pública. Esse conjunto de ideais, unidas aos recursos políticos, formam as diversas coalizões conflitantes do processo político que buscam concretizar os objetivos e os interesses dos atores. Ganha destaque aqui o papel da informação científica e técnica enquanto condição necessária para que os atores possam influir no processo de formulação de políticas. Sua função se realiza na modificação e produção de determinadas crenças dos participantes do processo de produção de política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Esse modelo foca em fatores que podem explicar como as mudanças políticas ocorrem dentro de um subsistema de política pública específica. Tais fatores incluem a força e os eventos externos ao subsistema, como condições socioeconômicas gerais e os resultados eleitorais. Uma vez formadas, as coalizões de defesa competem para que suas crenças reflitam em políticas públicas ou programas governamentais, mobilizando recursos políticos e participando de processos contínuos de aprendizagem política (incluindo os implementadores). Esse processo contínuo de aprendizagem é denominado de aprendizado orientado à política pública.

Desta forma, o aprendizado orientado à política pública é entendido como a constante alteração de crenças e de comportamentos resultantes de experiências e da evolução do conhecimento técnico e científico de um determinado problema público, fato que permite revisões nos objetivos da política pública e ajustes na fase de implementação (SABATIER, 1998).

Importante ressaltar ainda que quando a implementação envolve a gestão de situações inesperadas ou adaptações ao contexto, possuindo grandes desvios das políticas e práticas anteriores, haverá uma probabilidade alta de afetar os interesses de indivíduos e grupos, especialmente se há tempo insuficiente para explicação ou se tiveram qualquer experiência anterior de mudanças ruins (Hill, 1997).

Críticas a esse modelo alegam que não é pelo simples fato de existirem coalizões de defesa no interior dos subsistemas de política pública que isso produzirá implementação. Pelo contrário, mencionam, que muitos atores ou muitas coalizões podem bloquear o processo de implementação, uma vez que é um trabalho difícil e de longo prazo, mesmo que as coalizões de defesa entrem em um consenso provisório, de modo a implementar satisfatoriamente as políticas públicas.

Marta Arretche (2001) agrega considerações importantes sobre este debate recordando a teoria Lipskyana de que a burocracia do nível de rua é que está na ponta do atendimento ao cidadão, ou seja, das atividades-fim da gestão pública: ela cria rotinas, toma decisões, expedientes, sofre pressões, faz pressões, etc, ou seja, a implementação é um horizonte de incertezas devido à uma cadeia de relações complexas, sobretudo, em sistemas federativos e descentralizados.

Quanto à convergência das ações dos implementadores Arretche (op. cit.) alega – com base na teoria da escolha racional – que as chances de obtenção de sucesso aumentam com a distribuição de incentivos seletivos para garantir a obediência da burocracia e sua adesão aos objetivos e metas dos programas governamentais, propiciando a coordenação mais efetiva de políticas públicas.

A autora também estabelece como critério para avaliar a implementação de políticas públicas a referência de comportamento dos próprios implementadores, que pode ser alheia às vontades dos formuladores e tomadores de decisão. Por isso, e estabelecendo um diálogo com a teoria ideacional de Sabatier (1988, 1998), a referência de comportamento dos burocratas deve ser a legislação e as normas do *design* da política pública. Caso contrário, outras referências para o comportamento podem surgir.

Por isso, há que questionar se: os implementadores conhecem o programa? Se não conhecerem, poderão assumir sua própria referência de comportamento ou a de grupos de interesse; implementadores aceitam os objetivos do programa? Pois podem discordar normativamente e elegerem seus próprios objetivos e atuações; há condições institucionais e capacidades estatais para a realização da política? Estados sem capacidades fiscal e administrativa não conseguem implementar os programas (ARRETCHE, 2001).

## 5. Considerações finais

O processo de implementação abrange uma diversidade de modos de pensar, fazer e de atores em diferentes envolvimento na governança das políticas públicas. Mais do que responder à problemática de pesquisa, na ânsia de alcançar os objetivos elencados detectamos os limites de cada modelo de implementação. Verificamos que o modelo *top-down* se baseia numa premissa falsa, de que possa existir a racionalidade perfeita na administração pública (o mito tecnocrático), no sentido weberiano do termo, bem como a existência de uma cisão igualmente perfeita entre as fases do ciclo de políticas públicas (por exemplo, a decisão e a implementação). Isto é, trata-se de um modelo deslocado da realidade, pois implementadores também tomam decisões e conformam um ator a mais no jogo de forças que configura a disputa política. Eles são agentes da linha frente que possuem estratégias para contornar problemas do desenho originário da política pública. Há, portanto, o esquecimento por parte dos adeptos do modelo *top-down* de que as burocracias públicas possuem agência. Assim sendo, atingir de forma perfeita os objetivos de uma política é uma tarefa quase impossível.

No que diz respeito ao modelo *bottom-up* a discricionariedade dos burocratas também pode ser um problema, tendo em vista que eles criam seus próprios expedientes, rotinas e procedimentos para colocar uma política ou programa em prática. Porém, isso não significa que eles estão alheios e isentos de qualquer comando superior. Pois há evidências de que poderes centrais conseguem controlar em alguma medida as

burocracias descentralizadas. Ou seja, os adeptos deste modelo subestimam a capacidade do poder central de coordenação pela mobilização de incentivos seletivos ou dispositivos coercitivos.

Por esta perspectiva, o modelo sintético se revela como um grande avanço nessa discussão – aprofundando o debate – ao destacar a relevância do papel das ideias e das crenças dos atores dentro próprio processo de implementação. Mais do que isso, o modelo sintético combina as abordagens *top-down* e *bottom-up* e descarta a nulidade da sua infrutífera dicotomia para fins investigativos. Por isso, o modelo sintético assevera que se torna fundamental para o sucesso de implementação de uma política a capacidade de identificar a rede de atores conectados por determinados sistemas de crenças que formam coalizões de defesas (ou causas) dentro dos subsistemas de uma dada política pública. Isto importa na medida em que não se descarta nesse modelo as influências externas ao próprio subsistema, tais como atores e conjunturas advindas da economia, do poder judiciário, das relações internacionais, e assim por diante.

Portanto, as mudanças na *politics* podem alterar alguns níveis da *policy* uma vez que os atores coligados em defesa de uma dada causa podem adquirir papéis de *veto players* e obstruir a implementação. Daí a relevância de levar em conta o nível de consenso da opinião pública e dos atores envolvidos sobre uma dada política pública.

Enfim, a implementação é um jogo de barganhas, conflitos e negociações constantes sobre recursos, fato que demonstra as limitações cognitivas em todos os estágios do *policy cycle*. Planos e programas são apenas diretrizes que dão margens consideráveis de ação no que tange à procedimentos e subjetividades dos implementadores e burocratas do nível da rua. Estes são sensíveis aos contextos em que estão inseridos. Embora tenhamos atingido aos sucintos objetivos deste pequeno ensaio, este projeto de pesquisa ainda está em curso e reconhecemos que não esgotamos todo o debate que envolve a implementação de políticas públicas. Por isso, convidamos demais pesquisadores a refletir sobre este tema conosco.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs). Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 20 jul.2018.

HILL, Michael. The Policy Process: A Reader. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1997.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LINDBLOM, Charles. E. The Science of “Mudding Through. Public Administration Review. 1959. Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

\_\_\_\_\_. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Service.30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionados e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família. 2010.

Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

LIMA, L.L; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2018.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-287, Abr. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122006000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 03 Dez. 2018.

PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. Dados [online]. 2009, vol.52, n.3, pp.734-769. ISSN 0011-5258. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000300006>>. Acesso em: 27 jul.2018.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. Journal of Public Policy, 6, 1986, pp.21-48.

\_\_\_\_\_. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. Policy Sciences, [S. l.], v. 21, p.129-168, 1988.

\_\_\_\_\_. The Advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. Journal of Europe Public Policy, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 98-130, 1998.

SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. The conditions of effective implementation. 1979. Policy Analysis.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher. M. The advocacy coalition: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. (ed.). Theories of the policy process. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). Políticas públicas, Brasília: ENAP, v. 1, p. 21-42, 2006.

SOUZA, Celina. et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 21 jul.2018.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. Cadernos de Pesquisa, nº 48, NEPP UNICAMP, 2000.

WINTER, Soren C. Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Handbook of Public Administration. Sage Publications, 2002.