

39º Encontro Anual da Anpocs

MR05 - As Ciências Sociais e a Administração Pública: a construção do Campo de Públicas

O Campo de Públicas, entre a teoria e a prática

Luciana Leite Lima¹

Luciano D'Ascenzi²

¹ Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Departamento de Sociologia da UFRGS.

² Técnico Superior da AGERGS.

Sobre o Campo de Públicas

Agradeço o convite para participar dessa mesa que trata de tema tão caro a mim. Eu tenho trabalhado no campo das Políticas Públicas há mais de dez anos. Sempre me atraiu a aproximação que a área provoca entre as denominadas ciências sociais e sociais aplicadas. Mas, especialmente, nesse processo, a necessária desconstrução destas fronteiras totalmente artificiais.

O campo de públicas nos oferece tanto os caminhos analíticos, dada a diversidade de perspectivas teóricas e epistemológicas, coerentemente à realidade estudada, quanto a lógica da transformação da ideia em ação.

Nesse sentido, o campo é intrinsecamente inter ou transdisciplinar. E esse é um dos motivos da profusão, e de confusão, de modelos teóricos, provenientes das disciplinas que se debruçam sobre algum aspecto do objeto.

Outra característica que me chama a atenção é a efervescência dos debates na sociedade e da produção do campo. As políticas públicas são foco de grande expectativa social, pois afetam o cotidiano das pessoas. Todos os dias nós experienciamos políticas públicas e, a partir disso, formamos nossas ideias sobre o Estado, a sociedade e suas relações. E, por isso, devemos buscar insistentemente promover a interação entre o objeto empírico e a produção acadêmica.

Isso marca o caráter da área das políticas públicas: analítico e propositivo (REIS, 2003). Analisa as dimensões da construção dos problemas sociais e da formulação e implementação de alternativas. E, a partir disso, propõe políticas públicas que visem a encaminhar tais problemas. Temos aqui sua relevância social.

A gestão como uma das dimensões das políticas públicas

Costa (2004) delimita as seguintes dimensões das políticas públicas:

- a) normativa: se refere à orientação pelos valores e prioridades de grupos sociais; a relação entre Estado e Sociedade e como isso se reflete nas políticas públicas.
- b) Analítica: trata do modelo de causa e efeito que embasa a política pública, também chamada de “teoria do programa”.
- c) Organizacional: como são distribuídas responsabilidades, mecanismos de decisão, coordenação, regras do jogo.

d) Gestão: táticas para operacionalizar, transformando recursos em intervenção; a função é combinar e mediar recursos para converter as intenções em produtos, que gerem efeitos desejados pelo gestor.

A gestão das políticas públicas tem se tornado um tema importante no debate sobre a gestão pública. Há um entendimento de que as políticas públicas apresentariam dificuldade para atingir seus objetivos. De que teríamos “grandes planos”, mal implementados...

Por que as políticas públicas são foco de grande atenção, seus produtos e efeitos estão sob constante julgamento. Surgem, então, algumas explicações recorrentes para suas debilidades.

Gostaria de enfatizar três dessas alegadas “causas”, pois tenho me deparado com tais discursos nos últimos tempos.

1) Os problemas das políticas públicas seriam causados por falta de vontade

A primeira explicação recorrente para as debilidades das políticas públicas, comum inclusive em trabalhos acadêmicos, é a falta de vontade: falta de vontade política, falta de vontade dos trabalhadores etc.

Ou seja, a variável explicativa para um processo coletivo ensejado pela política pública seria um atributo individual. Do ponto de vista organizacional, temos uma questão aqui.

Segundo um enfoque exclusivamente funcionalista, uma organização que dependesse do voluntarismo para atingir seus objetivos, por definição, não seria capaz de tal consecução. Porque uma organização, nesse ponto de vista, deveria ser um conjunto de indivíduos que empreendessem atividades coordenadas com vistas a um fim definido hierarquicamente. Esse objetivo organizacional deveria ser buscado pela coordenação das atividades individuais, não dependendo da “boa vontade” de quem quer que fosse. Para resolver esse problema insolúvel, surge a figura do líder, sempre definido *a posteriori*. Então, a vontade, por si só, é uma variável explicativa frágil e que apenas recoloca outros problemas.

2) Os problemas das políticas públicas seriam decorrentes de falhas de comunicação

A segunda, um pouco mais elaborada, atribui os problemas às falhas de comunicação. Nesse caso, as dificuldades de implementação das políticas públicas seriam consequência

da falta de clareza quanto aos objetivos e/ou processos definidos no plano. Isto é, dentre os recursos necessários, faltaria informações básicas.

Essa visão não atenta para os conflitos de interesses e pressupõe que o indivíduo em uma organização alinhar-se-ia automaticamente às ideias do formulador.

Dessa forma, dentre outros fatores relevantes, não considera as diferentes matrizes cognitivas que embasam o comportamento dos atores. A diferença na linguagem, na forma de perceber o problema, nas práticas consideradas consagradas, e mesmo aquelas decorrentes do processo de profissionalização. Todo um sistema de crenças que ajuda a entender por que as pessoas agem de um jeito e não de outro.

3) Os problemas das políticas públicas seriam causados pela descontinuidade

A terceira explicação mobiliza uma ideia originada na competição político-partidária, que chega a imputar as ineficiências das políticas públicas à falta de continuidade política, necessária à alternância democrática.

Não se quer dizer que não ocorram interrupções ou mudanças nas políticas públicas em virtude das trocas de governo. A questão é que a intensidade disso irá depender de alguns fatores, entre os quais, o grau de institucionalização da política pública, os recursos de poder dos beneficiários, a capacidade de pressão dos servidores que nela trabalham etc. Isto é, o nível de descentralização administrativa que a cultura comporta. Como afirmam os neoinstitucionalistas, a mudança institucional é lenta e incremental. O principal elemento causal é o contexto, e não os governos.

Na verdade, essa explicação recorrente funciona como uma profecia auto cumprida. Já tive a oportunidade de acompanhar, em virtude de meu trabalho de orientação, organizações de saúde e de educação que simplesmente interromperam a execução de projetos após a mudança partidária no governo. Fizeram isso sem que houvesse qualquer iniciativa do novo governo de interferir no projeto.

Essa questão pode abrir uma outra linha de reflexão: da relativa autonomia dos executores na condução das políticas públicas. Os trabalhos sobre burocracias de nível de rua veem apontando que o controle político-administrativo sobre esses agentes é problemático (LIPSKY, 1980), já que eles têm instrumentos para moldar a política independentemente das “vontades” do partido no poder (LIMA et al, 2014).

Essas três questões nos dizem algumas coisas sobre o espírito da gestão de políticas públicas.

É interessante essa atenção para o que falta (vontade, comunicação, continuidade política). Isso pode indicar que as debilidades de gestão adviriam de questões que estão fora dela. Os problemas seriam decorrentes do que falta. Então a hipótese é: se tivéssemos vontade, se nos comunicássemos melhor e se houvesse continuidade de governo não teríamos problemas nas políticas públicas.

Uma das questões que dificultam lidar com esse estado de coisas é a dicotomia entre política e administração. Nesse sentido, é influente a ideia de que a formulação e a implementação de políticas públicas são fases distintas de um processo; onde uma encerraria a atividade política; enquanto a outra, a etapa de execução de atividades previamente definidas na formulação.

Isso afasta da formulação as considerações sobre as condições do contexto de implementação da política. Mais ainda, obscurece as decisões tomadas durante o processo de implementação com o objetivo de ajustar a política à realidade. Também encobre os conflitos de interesses que emergem a partir da implementação, da mobilização de determinados recursos, das exigências de criação e operação de novas tarefas etc: conflitos entre burocracias, entre elas e os beneficiários, entre as corporações.... Isso implica que muitas forças se manifestam principalmente, durante a implementação com o intuito de moldar os processos e produtos por meio dos quais as políticas públicas ganham vida.

A dicotomia simplifica essa dinâmica; ela a nega, na verdade. Fazendo isso, faz crer que os problemas de implementação podem ser resolvidos com técnicas de gestão ou por meio de reestruturações organizacionais. Obviamente, estas são formas de encaminhamento das questões de rotina, mas não das que envolvem mudanças sociais, logo o principal objetivo de qualquer política pública.

O problema decorrente é justamente o enraizamento de um “diagnóstico”, automático, que é acionado para todas as situações sem resposta ou encaminhamento adequado, eximindo assim os atores. Um “diagnóstico” automático vem sempre acompanhado de uma “solução” automática.

Por exemplo:

- a) nos serviços de saúde a pressão constante das corporações pelo aumento do número de trabalhadores é a solução para o diagnóstico de que há mais demanda por serviços do que recursos disponíveis. Isso é aceito sem considerações mais apuradas;
- b) ou então, o diagnóstico de que a política não funciona adequadamente por que há falhas nas comunicações entre os departamentos que a executam, pedindo, como solução, o aumento da produção de papel na forma de ofícios, resoluções normativas, explicações por escrito, reuniões de treinamento, cartazes nas paredes, nas portas, nos quadros de aviso etc.
- c) Para o diagnóstico de descontinuidade de políticas devido às trocas de governo: bom, será que isso é mais problemático do que viver numa ditadura? Ou o problema advém da falta de consolidação de instituições democráticas e de políticas de Estado?

O encaminhamento de soluções sustentáveis implica na incorporação, pela gestão de políticas públicas, dos elementos que são intrínsecos aos processos das políticas: conflitos de interesses, objetivos pouco claros, metas e processos que são modificados ao longo da implementação, são apenas algumas das questões que fazem parte da dinâmica das políticas públicas. E como tais, devem ser endogeneizadas pelos modelos, assim adequados à realidade que se pretenda mudar. A separação formulação-implementação deve ser superada nas abordagens analíticas, já que não existe nas práticas sociais.

Implementação de políticas públicas³

No campo das políticas públicas é comum o uso da abordagem sequencial ou ciclo de políticas públicas. É uma ferramenta analítica que apresenta a política pública em fases: formulação, implementação e avaliação. De forma simplificada, podemos definir as etapas da seguinte forma. A fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e

³ Esse texto foi publicado originalmente como um capítulo do livro Avaliação de Políticas Públicas, organizado por Lígia Mori Madeira e publicado pela UFRGS e CEGOV.

Referência: LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, Lígia Mori. Avaliação de Políticas Públicas. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. Disponível em:

http://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/37?n=Avalia%C3%A7%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas.

tomada de decisão. A implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia. A avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política⁴.

A implementação de políticas públicas apenas recentemente vem recebendo atenção no Brasil (FARIA, 2012). Até pouco tempo aceitava-se, sem muita discordância, que os problemas das políticas públicas derivavam de seu desenho. O debate sobre a implementação surge da averiguação de que mesmo as políticas mais bem desenhadas, com recursos disponíveis e apoio político e social podem não gerar os efeitos desejados (D'ASCENZI e LIMA, 2011). Com isso, a implementação passou a ser considerada como um momento da política pública que possui estrutura e dinâmica próprias, exigindo um campo específico de análise.

A aproximação com os modelos de análise de implementação de políticas públicas exige que se trate de uma questão que transpassa o campo: a relação entre o plano da política pública e sua execução. Parece uma obviedade dizer que o planejamento de alguma atividade é, inevitavelmente, seguido por sua implementação. No entanto, a execução de uma política pública é um processo problemático, no sentido de que inevitavelmente diferirá das intenções daqueles que a formularam.

A semelhança ou o distanciamento da implementação em relação ao plano que lhe deu origem é, aparentemente, um objeto de pesquisa dos mais valorizados neste campo. Ou seja, a implementação comumente é observada a partir do plano que lhe deu origem. Por isso, fala-se tanto sobre os “problemas de implementação” que, grosso modo, expressa a seguinte ideia: o sucesso da política seria resultante da perfeição de seu desenho, mas seu fracasso seria derivado da forma como foi executada.

Nessa linha, Cline (2000) apresenta duas definições predominantes para os “problemas de implementação”. A primeira estabelece que a natureza do problema é administrativo-organizacional e sua resolução depende da especificação de objetivos e do controle dos subordinados. Na segunda definição, o problema da implementação decorre de conflito de interesses. A preocupação é com a obtenção de cooperação dos participantes do processo. A solução para os problemas da implementação é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes.

⁴ Para uma discussão dos limites da abordagem sequencial ver Muller e Surel (2002). Majone e Wildavsky (1984) e Browne e Wildavsky (1984) discutem as relações de interdependência entre as fases.

As abordagens analíticas em implementação de políticas públicas equilibram-se nesses pressupostos. A definição do problema da implementação influencia a escolha das variáveis, o foco da análise e as proposições decorrentes.

Com isso, podemos entender a tensão que perpassa os três modelos que apresentaremos a seguir. Eles jogam com a relação mais ou menos interdependente entre a estrutura normativa da política pública e sua implementação. Com base nesse critério, agrupamos os modelos de análise da implementação de políticas públicas em três grandes abordagens: controle, interação e cognição.

Abordagens baseadas no controle

Na abordagem baseada no controle, agrupamos os modelos de análise que valorizam as determinações dispostas na estrutura normativa da política pública. O referido controle diz respeito às atividades e ações dos indivíduos e organizações responsáveis por colocar em prática o plano. A relação entre plano e execução é de causalidade funcional.

Essa visão está lastreada na abordagem sequencial que percebe a política pública como uma sequência de etapas distintas, guiadas por lógicas diferentes (MULLER e SUREL, 2002). Nesse sentido, o processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, e a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. A implementação corresponderia “à execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (SILVA e MELO, 2000, p. 4). Fica clara a distinção entre decisão e sua operacionalização, que possuem arenas e atores distintos.

Subjacente a isso se tem uma visão bastante limitada do funcionamento das coisas. A burocracia seguiria o princípio da divisão de tarefas, com a especialização que a segue e a sustenta, bem como da distribuição hierárquica ascendente de autoridade. E, de forma complementar, seria vista como executora das decisões tomadas pelos políticos eleitos, representantes legítimos do povo. Como se tal funcionamento ocorresse de forma automática.

Nesse quadro, o processo de implementação é tratado como consequência da formulação. Sua trajetória estaria subordinada aos objetivos e estratégias definidos na estrutura normativa da política pública. Sendo assim, os principais elementos explicativos da execução da política referem-se ao processo de formulação, principalmente às

características do plano que dele resulta. As variáveis privilegiadas dizem respeito às normas que estruturam a política pública e suas lacunas.

As lacunas de implementação permitiram mudanças na política durante sua execução. Tais “problemas” são responsabilidade dos formuladores, que devem evitá-los seguindo determinadas orientações para a elaboração das regras que estruturam a implementação. Alguns desses “conselhos clássicos” (HILL, 2007, p. 66) são manter a política clara, evitar ambiguidades na definição do objetivo, financiamento e das responsabilidades e manter controle efetivo sobre os implementadores. Com isso, os implementadores teriam margem de manobra limitada.

Limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores são questões centrais. Regras claras, compreensíveis e específicas visam a permitir a difusão do plano e minimizar a discricionariedade, considerada uma distorção da autoridade governamental. A discricionariedade pode ser usada para acobertar um comportamento que não está relacionado com as intenções da política, por isso, o problema da administração é controlar a discricionariedade (MAJONE e WILDAVSKY, 1984).

Nessa abordagem, do ponto de vista de gestão, o sucesso da política pública é julgado com base no grau de alcance dos objetivos previamente definidos. E a explicação mais comum para o fracasso são as falhas de comunicação. Essa visão está lastreada numa perspectiva de que os indivíduos em organizações são, por natureza, colaborativos. Os conflitos de interesse e a não conformidade com os objetivos formulados pela autoridade organizacional são tratados como questões desviantes.

Abordagens que enfatizam a interação

Diferentemente da abordagem baseada no controle, os enfoques que enfatizam a interação borram as fronteiras do ciclo das políticas públicas. Aqui parte-se da ideia de que a implementação é o resultado de um processo de interação entre a estrutura normativa da política pública e as características dos espaços de execução (LIMA e D’ASCENZI, 2013).

Por um lado, o plano define a arena na qual o processo ocorre, o papel dos principais atores, as ferramentas permitidas de ação, a alocação de recursos e oferece uma definição para o problema social. Por outro, a execução promove a adaptação dos objetivos e das ferramentas de gestão à realidade social.

Nessa acepção, o plano existe como potencialidade, sua realização depende de qualidades intrínsecas e circunstâncias externas. Conforme Majone e Wildavsky (1984), a política pública seria um conjunto de disposições que funcionam como ponto de partida para um processo de experimentação. Pois se assume que, em virtude da racionalidade limitada, não é possível prever o comportamento do problema social e nem da dinâmica da política pública a priori. Isto é, os problemas sociais serão realmente conhecidos a partir do momento que tentarmos solucioná-los. E a validade e efetividade das estratégias escolhidas para enfrentá-los somente serão confirmadas após entrarem em operação. A implementação inclui buscar respostas e (re) formular perguntas, provocando mudanças nas soluções e na compreensão dos problemas sociais.

Disso resulta um processo contínuo de adaptação do plano ao contexto, o que seria a essência da implementação. A adaptação é uma característica intrínseca do processo de implementação, que ocorre mesmo com a existência de rígidos mecanismos de controle.

Majone e Wildavsky (1984) definem, assim, a implementação como um processo de evolução, pois envolve aprendizado e inovação. Por isso, a implementação modela a política pública na medida em que na maior parte do tempo o que ocorre é o seu redesenho.

Bardach (1979) também relativiza o peso do plano, definindo-o como um esquema que coloca em movimento uma série de atores. A implementação é o processo que reúne numerosos e diversos recursos que estão nas mãos de diferentes atores, que são, muitas vezes, independentes. Esses atores precisam ser induzidos a contribuir por meio de persuasão e barganha. Por isso que o autor afirma que o processo de implementação é a continuação da atividade política com outro nome (BARDACH, 1980). Na medida em que (re) organiza recursos existentes, a implementação conforma um processo de transição: associando arranjos sociais, políticos e econômicos prévios em uma configuração diferente.

O plano estimula a implementação, mas, prévio a ela, é apenas uma coleção de palavras (BARDACH, 1980). O autor claramente cria um espaço próprio para a implementação e amplia sua autonomia em relação à estrutura normativa.

Com isso Bardach (1980) critica as avaliações que atribuem à implementação o fracasso ou sucesso da política. Não se pode contar como fracasso do processo de implementação um resultado que é originado de um defeito de desenho. Uma boa implementação não pode

cancelar o efeito de uma má política. Para o autor o êxito da implementação está em ajudar os atores a reconhecer seus erros e corrigi-los, procurando caminhos melhores para o destino desejado.

Nesse sentido, Bardach (1980) formula sua metáfora dos jogos: a implementação é dominada por vários atores manobrando com e contra outros por resultados finais e vantagens estratégicas, a maioria desses jogos estão conectados e são interdependentes. Para ele, a incerteza que vigora na implementação está relacionada com os jogos. O autor está particularmente preocupado com os jogos de implementação que têm efeito adverso no processo de reunião de elementos necessários para a execução da política.

Bardach destaca os jogos que considera mais comuns: o desvio de recursos; a mudança de objetivos durante a implementação; a evasão ou resistência dos subordinados frente às tentativas de controle de seu comportamento pelos superiores; a dissipação de energias como a competição entre burocracias por autoridade legal ou status ou, ao contrário, a não responsabilização de burocracias por atividades consideradas de pouco valor.

O autor sugere três formas para lidar com os jogos de implementação: (1) estratégias baseadas na mediação e persuasão, como negociações bilaterais ou multilaterais. (2) Estratégias baseadas na intervenção de agentes poderosos que são porta-vozes da legitimidade política da política pública, com isso apresenta a figura do *political fix*. (3) E medidas preventivas tomadas no estágio do desenho da política: basear a política em uma teoria social, econômica e política razoável e sofisticada; escolher uma estratégia administrativa básica simples que envolva a mínima dependência possível dos processos burocráticos; fazer uma lista de elementos requisitados pelo programa e definir quais organizações, grupos ou indivíduos estão em posição de contribuir; identificar os jogos de implementação que podem ocorrer; estabelecer mecanismos de facilitação e *fixing*; formular uma política que tenha mais apoiadores do que opositores. Assim, a metáfora dos jogos de implementação enfatiza o caráter aberto do processo. Os jogos são criados por meio da política pública e seu funcionamento acaba por alterar a própria política.

Por fim, devemos citar o trabalho de Lipsky (1980). Em relação à Majone e Wildavski e Bardach, Lipsky restringe bastante seu objeto de interesse. Ele está preocupado em entender o funcionamento do que chamou de burocracias de nível de rua (*street level*

bureaucracy): agências nas quais os trabalhadores interagem diretamente com cidadãos no curso de suas tarefas e que têm substancial discricção na execução de seu trabalho.

Lipsky (1980) argumenta que as decisões desses atores, as rotinas que estabelecem, e os dispositivos que inventam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho, efetivamente *se tornam* as políticas públicas que implementam. O papel de *policy making* desses burocratas é construído sob duas facetas inter-relacionadas de suas posições: o alto grau de discricção e a relativa autonomia em relação à autoridade organizacional.

A discricionariiedade dos implementadores tem um papel central para Lipsky. Ela é inevitável e pode ser desejável, já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas. E tais ajustes podem ser possíveis fontes de inovação.

A fonte da discricionariiedade está no conhecimento, nas regras institucionais e na relativa autonomia da autoridade organizacional. Primeiro, espera-se que profissionais exercem discricionariiedade, que façam julgamentos e tomem decisões. Segundo, normalmente as organizações públicas operam na existência de uma multiplicidade de regras complexas e que mudam constantemente. Isso incentiva seu uso seletivo e dificulta a supervisão. Terceiro, a relativa autonomia da autoridade organizacional, ou seja, dos superiores hierárquicos, é gerada pela multiplicidade das regras e pelo dilema agente-principal.

O exercício dessa discricionariiedade é possibilitado e, até certo ponto, incentivado pelas condições de trabalho, que determinam a atuação dos burocratas de nível de rua. Lipsky destaca as características que considera mais relevantes. Primeiro, os recursos são cronicamente inadequados para as tarefas a serem desenvolvidas. Segundo, a demanda pelo serviço tende a aumentar até encontrar a oferta. Para Lipsky, isso acarreta a prisão dos burocratas de nível de rua em um ciclo de mediocridade: quanto melhor o programa e mais sensível às necessidades dos cidadãos, maior será a demanda para o serviço. Terceiro, os objetivos dos serviços públicos tendem a ser vagos, conflitantes, ambíguos e, muitas vezes, representam horizontes desejáveis e não alvos fixos. Quarto, é difícil medir a performance desses trabalhadores, relativamente livres de supervisão, dada a discricionariiedade. Isso significa que as agências não são autocorretivas, e a definição de performance adequada é altamente politizada. Quinto, o caráter não voluntário dos clientes. Clientes não voluntários não têm condições de disciplinar os burocratas que geralmente não têm nada a perder por

falhar com eles. Se a demanda é inesgotável, o fato de os clientes ficarem insatisfeitos significa apenas que outros estarão na fila para tomar seu lugar. Assim, a perda de clientes não é determinante do comportamento dos burocratas de nível de rua.

Para o autor, o problema desses burocratas relaciona-se com a necessidade de tomar decisões sob condições de considerável incerteza em que decisões satisfatórias sobre alocação de recursos devem ser pessoalmente derivadas, e não de organizações. Para lidar com as incertezas do trabalho desenvolvem três repostas. Em primeiro lugar, criam padrões de práticas que tendem a limitar a demanda, maximizar a utilização de recursos disponíveis e obter a conformidade dos clientes. Ou seja, organizam seu trabalho para obter soluções dentro dos constrangimentos que encontram. Em segundo, modificam o conceito de seu trabalho, restringem seus objetivos e reduzem o fosso entre recursos disponíveis e objetivos atingidos. Em terceiro lugar, transformam o conceito de matéria-prima (seus clientes) para tornar mais aceitável tal fosso entre realizações e objetivos.

Essas rotinas e simplificações são criadas para lidar com a complexidade do trabalho. Quando as políticas públicas consistem em muitas *low-level decisions*, as rotinas e categorias desenvolvidas para processar essas decisões efetivamente determinam a política. Nesse sentido, os burocratas de nível de rua fazem a política pública (LIPSKY, 1980, p. 84).

A perspectiva atenta para a autoridade informal que deriva do conhecimento, das habilidades e da proximidade das tarefas essenciais desempenhadas pela organização (ELMORE, 1979). A discricção é vista como um mecanismo adaptativo. A resolução de problemas requer habilidade e discricção e ocorre por meio da ação dos atores, da implantação de suas estratégias, da gestão de seus conflitos e dos processos de aprendizagem. A política pública pode direcionar a atenção dos indivíduos para o problema e oferecer uma ocasião para aplicação de suas habilidades e seu julgamento, mas ela não pode resolver o problema (MULLER e SUREL, 2002; ELMORE, 1979).

As abordagens que enfatizam a interação reconhecem a influência que a estrutura normativa exerce sobre a implementação e demonstram que a dinâmica da implementação modela a política e seus resultados.

Abordagens cognitivas

Sob o rótulo de abordagens cognitivas agrupamos os modelos que enfatizam o peso dimensão simbólica para o estudo da ação do Estado. A hipótese é que a visão de mundo dos atores orienta seu comportamento e, sendo a implementação um produto de sua ação, afetam os resultados e a conformação da política.

Segundo Faria

as ideias podem ser definidas, por exemplo, como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias (JOHN apud FARIA, 2003, p. 23).

O autor salienta que as abordagens mais tradicionais de análise das políticas públicas centram-se em variáveis como poder e interesse, deixando às ideias apenas um papel justificador. Contudo, as ideias conformam a percepção que os tomadores de decisão têm dos *policies issues*, podendo influenciar diretamente a ação política. Para ilustrar a operacionalização dessa abordagem utilizaremos as noções de coalizões de defesa, matriz cognitiva, referenciais e paradigmas.

Sabatier (1986) define as coalizões de defesa (*advocacy coalitions*) como arranjos formados por atores de várias organizações públicas e privadas que compartilham um projeto de política pública e procuram realizar seus objetivos comuns. A definição considera que há articulação entre atores inseridos em diferentes instituições. O projeto compartilhado para o setor corresponde à referência primária dos indivíduos e se sobrepõe aos conflitos administrativo-organizacionais ou político-partidários. O conceito permite trabalhar com a participação de atores externos às organizações públicas, fator geralmente negligenciado nas abordagens baseadas no controle. Isso permite introduzir na análise o papel dos grupos sociais, suas relações com os atores estatais e o impacto disso para a implementação.

Muller e Surel (2002, p. 59) destacam o conceito de matrizes cognitivas: “sistemas de representação do real no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados” agem. Essas matrizes orientam as ações dos atores, elas formam um filtro por meio do qual será processada a estrutura normativa da política, influenciado, assim, sua execução.

A noção de referencial, apresentada no clássico trabalho de Bruno Jobert e Pierre Muller (1987), é uma tentativa de operacionalizar os fenômenos de conhecimento e de sentido no nível do espaço público (SUREL, 2008, p.42). Referencial é uma imagem da realidade social construída por meio do prisma das relações de hegemonia setorial e global (JOBERT

e MULLER, 1987). Essa imagem permite atuar sobre a realidade por meio das normas que produz. Os referenciais possuem três dimensões: cognitiva, normativa e instrumental (SOLANAS, 2009), oferecendo uma interpretação do problema social e a definição de soluções apropriadas.

Temos, assim, o referencial global e o setorial. O referencial global é uma imagem geral da sociedade, uma representação global em torno da qual são ordenadas e hierarquizadas as diferentes representações setoriais. Jobert e Muller (1987) alertam que não se trata de uma imagem coerente, mas uma agregação de imagens trazidas pelos diferentes atores de um setor. O referencial global não é, assim, um consenso, mas está fortemente ligado aos valores dominantes. O referencial setorial é a imagem dominante de um setor, de uma disciplina, de uma profissão. Assim, da mesma forma que o referencial global, corresponde à percepção dos grupos dominantes no setor (JOBERT e MULLER, 1987). Esse referencial é um meio para produzir sentido em uma coletividade mais ou menos restrita, na medida em que produz imagens da sociedade, fixa objetivos e distribui funções entre os atores (SUREL, 2008).

O referencial reúne os processos de categorização e definição que permitem a certo setor se situar em uma sociedade e ver-se depositário de funções sociais precisas. Com isso, o referencial supõe a atualização de normas de ação que irão conformar as políticas públicas (SUREL, 2008). Importante nessa construção é a figura do mediador. Esses atores tornam o referencial inteligível aos demais e o traduzem em formas de ação.

Surel (2008) pretendeu ampliar a noção de referencial e, a partir do trabalho de Thomas Kuhn, propôs definir as políticas públicas como paradigmas. Um paradigma não é “somente uma imagem social, mas um conglomerado de elementos cognitivos e práticos que estruturam a atividade de um sistema de atores, que o torna coerente e durável” (SUREL, 2008, p. 51). Um paradigma compreende quatro elementos: princípios metafísicos gerais, hipóteses, metodologias e instrumentos específicos. Os princípios metafísicos correspondem a um conjunto de meta-imagens sociais coletivamente legítimas. As hipóteses são elementos que asseguram a operacionalização dos princípios metafísicos, conferindo ao sistema conceitual uma orientação lógica capaz de dar conta da realidade observada. As metodologias dizem respeito aos tipos de relação entre Estado e setor que são consideradas mais apropriadas. E os instrumentos específicos são os princípios e normas que formam a base normativa do paradigma.

Os trabalhos no enfoque cognitivo criticam a pretensa neutralidade dos instrumentos de operacionalização das políticas públicas. As decisões organizacionais, as políticas públicas derivadas e as formas de ação definidas são lastreadas em ideias e valores forjados no conflito social. A explicação de um problema social, as formas de intervenção e os objetivos almejados expressam visões de mundo e relações de poder.

No campo da implementação, devemos levar em consideração que os executores raramente participam da “fase” de formulação. Isto é, suas visões de mundo podem não estar representadas na política pública. Não é incomum vermos corporações se operem a políticas ou programas porque afrontam suas representações e valores profissionais⁵.

Agenda para análise e gestão de políticas públicas

Considerando todos esses elementos, e seguindo Kliksberg (1997), podemos agora identificar uma agenda para a análise e gestão de políticas públicas.

1) Desenvolvimento de redes

As redes parecem ter diferentes definições nas ciências sociais. Na gestão de políticas públicas elas se referem a uma forma organizacional, diferente da burocrática. Parte-se da ideia que:

- a) os objetivos a serem alcançados pelas políticas públicas são amplos e envolvem muitas variáveis. Essa complexidade faz com que seja difícil alcançá-los de forma isolada. Ou seja, via ação de uma única organização ou ator;
- b) uma série de organizações promovem iniciativas visando a atingir objetivos que são convergentes.

Nesse contexto, a organização em rede potencializaria as ações das diferentes organizações que trabalham de forma independente, mas cujos objetivos são relacionados. Essa conformação geraria eficiência coletiva, uma vez que evitaria duplicidades e otimizaria a utilização dos recursos.

⁵ Sobre isso ver o caso da resistência dos profissionais da saúde a implementação de uma mudança gerencial induzida por um programa de saúde em D'Ascenzi e Lima (2013).

Ainda, melhoraria o desenho das políticas, pois se valeria do conhecimento dos diferentes atores. Assume-se que as organizações, atuando nessa configuração, podem desenvolver atividades que sozinhas não conseguiriam.

As redes, assim, articulariam autonomia com interdependência. Tendo como questão central a coordenação das atividades.

Do ponto de vista de gestão de políticas públicas, isso exige uma série de novas capacidades estatais: trabalhar em parceria⁶, negociação contínua, coordenação, cooperação, intersetorialidade etc.

2) *A valorização da especificidade*

No campo da análise da implementação de políticas públicas há um debate entre os que defendem o desenvolvimento de pesquisas com desenho comparativo e estatístico; os que preferem os estudos de caso; e aqueles que acham que a diversidade é o melhor caminho para a inovação (WINTER, 2014).

Na gestão de políticas públicas, o paradigma emergente (COHEN e FRANCO, 2007) enfatiza a gerência adaptativa. A defesa desse tipo de gerência está assentada em três proposições:

- a) o ambiente é fluído e turbulento;
- b) os objetivos das políticas não são claros;
- c) a implementação e a gestão promovem processos de aprendizagem social, isto é, à medida que os atores lidam com os problemas sociais, por meio da execução das políticas, eles passam a conhecer mais sobre ele e fazem ajustes na ação.

Assim, é proposta uma gestão flexível, adaptada ao ambiente, sensível às mudanças do entorno, que utiliza as informações geradas pela execução das atividades para melhorá-las. Uma consequência disso é a geração de mudanças incrementais, que no médio e longo prazo acabarão produzindo uma política pública

⁶ Para analisar a relevância e os efeitos da atuação em parceria do Estado com os agentes econômicos ver Evans (2004).

bem diferente daquela que consta nos documentos oficiais. Formuladores e avaliadores de impacto não costumam aprovar esse movimento.

Essa visão de gestão incorpora o contexto e as especificidades. Estruturas organizacionais descentralizadas são vistas como mais propícias. Podemos inserir aqui também a valorização da participação da comunidade.

3) Desenvolvimento de mecanismos regulatórios

A gestão de políticas públicas- diante da descentralização, da inserção de uma pluralidade de atores e da difusão de novas formas organizacionais- é pressionada a modificar sua forma de atuação. Essa mudança exige desenvolver uma série de capacidades estatais.

A inserção de novos atores nos processos de políticas públicas envolve:

- a) capacidade de elaborar editais e contratos que sejam capazes de guiar a ação dos atores não estatais em direção à funcionalidade dos sistemas e aos objetivos sociais;
- b) controle e fiscalização da utilização dos recursos;
- c) avaliação dos provedores de serviços públicos;
- d) monitorar a qualidade dos serviços;
- e) publicizar processos administrativos.

As atividades voltadas à regulação e à participação de atores não estatais nas políticas públicas são subdesenvolvidas no país. O elemento funcional é solenemente ignorado. Em algumas políticas sociais, os municípios compram serviços sem estabelecer contratos, sem especificar quantidades ou qualidade.

E isso não quer dizer que as estruturas institucionais de regulação não existam. Mas sim que elas se preocupam exclusivamente com a legalidade estrita e com os órgãos de controle.

Considerações finais

Dessa agenda, podemos enfatizar uma questão fulcral: a descentralização. As formas organizacionais em rede e a gerência flexível trazem para a gestão das políticas públicas novos atores, novas racionalidades, o foco no impacto e na legitimidade da ação pública. Tudo isso foi denominado como um paradigma emergente no âmbito das políticas sociais, em superação ao paradigma dominante (COHEN e FRANCO, 2007). Este caracterizado pela centralização, pelo monopólio do poder executivo, pelo foco na lei, pela estrutura de tipo burocrática.

O que vivenciamos hoje no campo da gestão de políticas públicas é uma mudança de paradigma. Convivem novas práticas com formas organizacionais tradicionais, novos problemas com antigas soluções, novas percepções de necessidades com estruturas setorializadas...

Tudo isso gera uma pressão para a adequação do Estado às novas demandas e expectativas. Não se trata, como alguns acreditam, no enfraquecimento da ação do Estado em virtude do espraiamento da descentralização. Muito pelo contrário, trata-se de ampliar sua ação, de incrementar sua intervenção na sociedade por meio, por exemplo, de parcerias e delegação de atividades que trazem consigo a necessidade da regulação das mesmas. Nesse quadro, a intervenção seria alargada por que aumenta a oferta de serviços públicos, a quantidade de atores que agem sob orientação e regulamentação do Estado, e a estrutura estatal de regulação.

A formação em Políticas Públicas

Esse contexto exige um profissional especializado para a gestão de políticas públicas. Algumas características que vêm sendo apontadas pela literatura são (KLIKSBERG, 1997):

- a) que saiba lidar com complexidade e com a fluidez do ambiente;
- b) com capacidade de construir e manejar redes ou seja, de atuar em organizações horizontais e em parceria com atores não estatais;
- c) que tenha atitudes favoráveis à participação;

d) que saiba trabalhar com as mudanças constantes promovidas pela alternância democrática.

O desenvolvimento desse conjunto de habilidades depende de uma formação que envolva vários campos de conhecimento. E essa perspectiva transdisciplinar é empreendida pelos cursos do Campo de Públicas.

O curso de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul foi criado em 2009 e a primeira turma ingressou em 2010. O curso representou a resposta da universidade à demanda por profissionais polivalentes “com capacidade teórico- metodológica para, por um lado, realizar diagnósticos rigorosos dos problemas sociais e político-institucionais que afetam a população” e, por outro, “ser capaz de assessorar e dirigir processos de planejamento e ações que visem a alterar a realidade social e política no sentido de tornar as instituições e o acesso a bens e serviços sociais mais democráticos” (CÔRTEZ, RAMOS e MARENCO, 2010, p.05).

A operacionalização dessa ideia envolve 20 departamentos da universidade. Nossos alunos interagem com professores de diferentes formações e colegas de diferentes cursos. A autonomia é uma característica valorizada, por isso mais de 50% da carga horária do curso é composto por disciplinas eletivas que os estudantes escolhem a partir de seus interesses específicos.

Já formamos duas turmas e temos egressos trabalhando em governos estaduais, assessoria de vereadores e deputados, fazendo pós-graduação...

Os egressos também têm atuado para sensibilizar os governos, principalmente municipais, em relação a essa nova formação. Isso é necessário porque, pelo menos no Rio Grande do Sul, os concursos para a área de gestão pública e gestão de políticas públicas são regidos por normas que não exigem formação específica em nível de graduação. Para compensar isso, exigem especializações de 360 horas.

Embora os governos reconheçam a necessidade de, como eles mesmos dizem, “modernizar a gestão pública”, os editais não acompanham essa demanda. Prova

disso é que as atribuições desses cargos, conforme definidas nas leis, correspondem às habilidades e capacidades desenvolvidas ao longo do curso de Políticas Públicas da UFRGS.

Esse ano, um município da região metropolitana (Canoas) abriu um concurso para Gestor de Políticas Públicas, com salário inicial em torno de 10 mil reais. Contudo, as exigências de formação impediam nossos alunos de participar (graduação em qualquer área e especialização em gestão governamental). Os estudantes e egressos organizaram um movimento de sensibilização, conversaram com o prefeito e outros atores relevantes. Obtiveram a promessa de que poderiam fazer a prova e depois entrar com um processo para tomar posse. Além disso, a prefeitura se comprometeu a rever a lei que define as exigências de formação. Pois claramente, estavam impedindo que os profissionais capacitados para o cargo não o acessassem. Veremos.

Referências

- BARDACH, E. 1979. *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT.
- BARDACH, E. 1980. On designing implementable programs. In: MAJONE, G. & QUADE, E.S. (eds.). *Pitfalls of Analysis*. London: John Wiley and Sons.
- BROWNE, A. & WILDAVSKY, A. 1984. What Should Evaluation Mean to Implementation? In: PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. (eds.). *Implementation*. 3^a ed. Berkeley: University of California.
- CLINE, K. D. 2000. Defining the Implementation Problem: Organizational management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 10, n. 3, p. 551-571.
- COHEN, E., FRANCO, R. 2007. *Gestão social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais*. Brasília: ENPAP.
- CÔRTEZ, S.; RAMOS, M.; MARENCO, A. 2010. O curso de graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *Temas de Administração Pública*, v. 1, n. 6.
- COSTA, B. L. D. 2004. Política, Instituições e Estratégia de Implementação: Elementos Para a Análise de Políticas e Projetos Sociais. In: CARNEIRO, C.B.L., COSTA, B.L.D. *Gestão Social: o que há de novo? V.2*. BH: FJP.
- D'ASCENZI, L. & LIMA, L.L. 2013. Análise da Implementação do Método da Roda no Sistema de Saúde de Campinas, SP. *Sociais e Humanas*, v. 26, n. 01, p. 67-78, jan.-abr.

- D'ASCENZI, L. & LIMA, L. L. 2011. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, v. 1, n. 7, p. 41-51, jan.-jun.
- ELMORE, R. F. 1979. Backward Mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, v. 94, n.4, p. 601-616, Winter.
- EVANS, P. 2004. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- FARIA, C. A. P. 2003. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>. Acesso em: 21 de set.2013.
- FARIA, C.A.P. 2012. Introdução. In: FARIA, C.A.P (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas.
- HILL, M. 2007. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. (orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.
- JOBERT, B. & MULLER, P. 1987. *L'État en action*. Paris: PUF.
- KLIKSBERG, B. 1997. *O desafio da exclusão*. São Paulo: FUNDAP.
- LIMA, L. L. & D'ASCENZI, L. 2013. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Rev. Sociol. Polit.*, vol.21, n.48, pp. 101-110 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 de fev. 2014.
- LIMA, L. L. et al. 2014. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 493-515.
- LIPSKY, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage.
- MAJONE, G. & WILDAVSKY, A. 1984. Implementation as Evolution. In: PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. (eds.). *Implementation*. 3ª ed. Berkeley: University of California.
- MULLER, P. & SUREL, Y. 2002. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat.
- REIS, E. P. 2003. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo , v. 18, n. 51, p. 11-14.
- SABATIER, P. A. 1986. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, v. 1, n. 6, p. 21-48, Jan.
- SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. 2000. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno NEPP/UNICAMP*, n. 48, p. 1-16.
- SOLANAS, F. 2009. La Ley de Educacion Superior en Argentina: un analisis en terminos de referenciales de la accion pública. *Revista de la Educación Superior*, v. XXXVIII, n. 149, pp. 155-170, jan.-mar.

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

WINTER, Soren C. Implementation perspectives: status and reconsideration. In: PETERS, B. Guy, PIERRE, Jon. *The SAGE handbook of Public Administration*. London: SAGE, 2014.