

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

**1988**

**ANA LUIZA VIANA**

**EDITOR: MARCOS DE SOUZA QUEIRÓZ**

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

# ABORDAGENS METODOLÓGICAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Ana Luiza Viana

## 1. O PROCESSO DECISÓRIO: MODELOS DE ANÁLISE

Os textos<sup>1</sup> analisados discutem o processo decisório que envolve as políticas públicas, identificando as seguintes fases:

1. Construção de Agenda,
2. Especificação de Alternativas (Formulação),
3. Escolha de uma Alternativa (Adoção),
4. Implementação,
5. Avaliação,
6. Reajuste.

Processo decisório é definido, então, como diálogo entre intenções e ações - processo contínuo de reflexão para dentro e ação para fora<sup>2</sup>.

O primeiro texto selecionado<sup>3</sup> identifica quatro Modelos de Análise de processo decisório: Modelo de Processo Burocrático, Modelo de Recursos Humanos, Modelo Político e Modelo Anárquico ou Simbólico.

---

1 Ao final do artigo conste e liste de bibliografia analisada.

2 Esta definição encontra-se no texto de Robert Hoppe, Henk Van de Graaf e Asje Van Dijk, citado na bibliografia.

3 Medina, Ana Maria, texto citado na bibliografia.

## **1.1 Modelo de Processo Burocrático**

Parte da identificação na estrutura organizacional, responsável pela implementação de uma política, dos objetivos, papéis e tecnologia. A implementação de uma política é um meio propositadamente desenhado para atingir metas ou intenções de algum ator ou coalisão de atores.

As escolhas seriam feitas de acordo com regras e processos efetivos do passado. O modelo vê a organização de modo normativo e descritivo. Os atributos centrais da organização são liberdade de ação e rotina, sendo a resistência à mudança e característica dominante da organização. Não simplesmente a "inércia", mas "conservadorismo dinâmico".

O sucesso do processo de implementação dependeria da forma de rotina existente em cada nível de organização, a favor ou contra aquela política e, em especial, junto aos "trabalhadores de linha" ("burocrata local" ou "trabalhador de linha" é aquele que contata com o cliente).

Conforme Ana Maria Medina: "... e implementação falha porque os formuladores de política não compreenderiam as condições reais sob as quais são prestados os serviços sociais e a rotina no nível local nemaria os propósitos iniciais de dada política. Seria necessário pensar, ao se propor um programa, como as novas políticas afetariam as rotinas diárias das pessoas que prestam o serviço e quais seriam suas reações frente a elas"<sup>4</sup>.

Os pontos fracos do Modelo, segundo Ana Maria, seriam o não levantamento das necessidades psicológicas e sociais dos atores, dos problemas relativos a conflitos de interesses e barganha intra e interorganizações, das ambiguidades e incertezas na solução de problemas e no processo de tomada de decisão.

## **1.2 Modelo de Recursos Humanos**

O Modelo de Recursos Humanos realça a interdependência entre pessoas e organizações no sentido da cooperação, do consenso e de laços interpessoais fortes.

---

<sup>4</sup> Medina, Ana Maria, texto citado na bibliografia.

Segundo Ana Maria Medina, "seu foco está na melhor maneira de conjugar as necessidades os indivíduos, bem como suas habilidades e valores, como papéis e relacionamentos formais requeridos para atingir objetivos e propósitos coletivos. A chave da efetividade seria talhar organizações para pessoas, encontrar a forma organizacional mais adequada para permitir-lhes realizar seu trabalho gostando do que estão fazendo".

No Modelo de Recursos Humanos, o processo de implementação seria, necessariamente, um processo de obtenção de consenso e acomodação entre formuladores e implementadores.

A implementação falha quando há falta de consenso e de compromisso entre os implementadores.

O ponto fraco do Modelo é o seu viés no sentido da cooperação e do consenso e na criação de laços interpessoais fortes, abandonando as condições instáveis, de conflito, dissensão e violência. Não avança no sentido de como lidar com mitos e símbolos e possui um caráter mais normativo que descritivo.

### **1.3. Modelo Político**

O Modelo realça o conflito, e barganha, e coerção e o compromisso mais do que consenso na vida das organizações.

Segundo Ana Maria Medina, "o modelo político propõe que as organizações seriam melhor entendidas como entidades políticas, isto é, como um sistema de indivíduos e grupos interatuantes, perseguindo diferentes interesses, demandas e ideologias através do uso de poder e outros recursos".<sup>5</sup>

A tomada de decisão consiste em um processo de barganha e, a implementação, em uma série complexa de decisões barganhadas, refletindo preferências e recursos dos participantes.

O ponto fraco do Modelo, segundo Ana Maria seria o seu ponto forte: na medida em que ele permite interpretar eventos isolados, sem atribuir-lhes um propósito geral, ele não oferece

---

5 Medina, Ana Maria, texto citado na bibliografia.

um critério forte para sucesso ou fracasso de uma política... já que todos os seus julgamentos normativos são simples assertivas de vantagem relativa no processo de barganha"<sup>6</sup>.

#### **1.4. Modelo Anárquico ou Simbólico**

O Modelo identifica, que:

- 1) O que é mais importante sobre qualquer evento não é o que aconteceu, mas o seu significado.
- 2) O significado de um acontecimento é determinado não simplesmente pelo que ocorreu, porém pelas maneiras através das quais os seres humanos interpretam-no.
- 3) Muito dos processos e eventos mais importantes em organizações são substancialmente ambíguos e incertos.
- 4) A ambigüidade e a incerteza minam os enfoques racionais de análise.
- 5) Quando colocados frente a incerteza e ambigüidade os seres humanos criam símbolos.

A autora do texto<sup>7</sup> constrói um quadro resumo das características de situações em que se pode utilizar de cada Modelo.

Os demais autores analisados encaminham seus estudos para uma ou outra fase do processo decisório e, por isso, seguiremos o que foi dito pelos mesmos através das seguintes fases.

---

<sup>6</sup> Medina, Ana Maria, texto selecionado na bibliografia.

<sup>7</sup> Idem.

Características de situações em que utilizar cada modelo

| <b>Características</b>                   | <b>Racional/<br/>Burocrático</b> | <b>Recursos<br/>Humanos</b> | <b>Político</b>      | <b>Simbólico</b>                         |
|------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|----------------------|------------------------------------------|
| Objetiva ou Subjetiva                    | Objetiva                         | Subjetiva                   | Objetiva e Subjetiva | Subjetiva                                |
| Técnica ou Distributiva                  | Técnica                          | Técnica ou Distributiva     | Distributiva         | Distributiva                             |
| Nível de Ambigüidade                     | Baixo                            | Moderado                    | Moderado a Alto      | Alto                                     |
| Recursos                                 | Escassos a Modernos              | Moderados a Abundantes      | Escassos             | Escassos a Abundantes                    |
| Nível de Conflito                        | Baixo a Moderado                 | Moderado                    | Moderado a Alto      | Moderado a Alto                          |
| De Cima para Baixo ou De Baixo para Cima | De cima para baixo               | De baixo para cima          | De baixo para cima   | De cima para baixo ou de baixo para cima |

Fonte: Dados básicos: BOLMAN, L. G., DEAL, T. E., Modern approaches to understanding and meaning organizations. Washington: Jossey-Bass Publishers, 1984.

## **2. CONSTRUÇÃO DA AGENDA**

Os autores analisados que trataram em específico da fase de Construção da Agenda são: Kingdon, Hofferbert, Cobb e Elder<sup>8</sup>.

### **2.1. J. Kingdon**

Segundo Kingdon os estágios do processo decisório podem ser assim definidos:

- Elaboração da Agenda;
- Especificação de Alternativas;
- Escolha de uma Alternativa (pelo Presidente ou legislativo);
- Implementação da decisão.

O problema a ser estudado, pelo autor, resume-se em indagar porque alguns problemas são colocados na Agenda e outros não, e porque alternativas são escolhidas e outras não.

---

<sup>8</sup> Textos citados na bibliografia.

Define a Agenda como sendo constituída por uma lista de problemas ou assuntos que chamam à atenção do Governo e dos cidadãos que atuam junto com o Governo.

O autor se propõe, portanto, a desvendar o processo de construção de Agenda (como e porque a Agenda muda de tempos em tempos).

Nos diz que há dois tipos de Agenda:

- Agenda Governamental: Lista de assuntos que merecem atenção;
- Agenda de Decisão ou Política: Lista de assuntos que serão decididos.

A Construção da Agenda e a especificação de Alternativas afetadas por dois fatores:

- Participantes ativos
- Processos pelo qual algumas alternativas e itens se tornam proeminentes.

Pode-se, ainda, dizer que um assunto sai da Agenda não Governamental (Agenda Sistêmica) para a Agenda Governamental Formal.) quando:

- há eventos dramáticos ou crises;
- há indicadores (a presença de indicadores.); e
- há acumulação de informações e experiências de especialistas).

Portanto, a atenção Governamental ocorreria em função desses três acontecimentos.

### *Participantes Ativos*

Os Atores Governamentais estariam divididos em:

- Alto "Staff" da administração (Presidente, Staff do Executivo e políticos nomeados para cargos públicos);
- 2 - Funcionalismo de Carreira; e
- 3 - Congresso.

Os primeiros seriam vitais para a construção da Agenda, menos vitais para a especificação de Alternativas, e menos ainda vitais para a Implementação. Seus recursos seriam as suas prerrogativas legais.

Os segundo seriam vitais para a especificação de Alternativas e, mais ainda vitais para a fase de Implementação. Não influenciem e construção de Agenda. Seus recursos seriam:

Longevidade, experiência e padrões de relação que estabelecem com o Congresso e com os Grupos de Pressão.

Os últimos, estariam divididos em parlamentares e "Staff" do Congresso. Os parlamentares são vitais para a construção da Agenda e o "Staff" do Congresso para a especificação de Alternativas.

Seus recursos seriam: autoridade legal, publicidade e longevidade.

Os Atores não Governamentais estariam divididos em :

- Grupos de Pressão ou Interesse
- Acadêmicos, Pesquisadores e Consultores
- Mídia
- Campanhas Eleitorais (seus participantes)
- Partidos Políticos
- Opinião Pública

Os Atores não Governamentais agem da seguinte forma, segundo a ordem acima estabelecida.

- Bloqueando assuntos mais do que promovendo
- Agindo no longo prazo mais sobre a especificação de Alternativas do que sobre a Agenda
- Afetando mais regionalmente (mais localizadamente)
- Afetando a formação da Agenda
- Afetando a Formação da Agenda
- Afetando a Formação da Agenda

Há, entre os Atores, 2 tipos de Grupos:

Grupo Visível: Constituído pelas figuras do Presidente, Membros do Congresso, Mídia, Partidos e Eleições.

Grupos Invisível: Constituído pelos Especialistas, Acadêmicos, Pesquisadores, Burocratas de Carreira e Staff do Congresso.

Os Grupos Visíveis afetam a Construção da Agenda.

Os Grupos Invisíveis afetam a especificação de Alternativas, pois tal fase requer o trabalho de especialistas.

### *Processo*

A origem das iniciativas podem advir das teorias Compreensiva, Racional e do Incrementalismo.

O autor elabora um modelo de "Processo" baseado no Modelo de Michael Coen, James March e Johan Olsen (Garbage Can Model of organizational choice).

O Modelo de Coen, March e Olsen, identifica um tipo de organização que chamam de "Anarquia Organizada" (ex: Universidade) onde há:

- preferências problemáticas
- tecnologia não clara
- participação fluída

Dizem-nos que o Governo Federal pode se enquadrar no Modelo de "Anarquia Organizada"<sup>9</sup>, onde o produto final seria função de um "mix of garbage" (problemas, soluções, participantes e seus recursos).

O Modelo de Processo, no caso do Governo Federal, identifica as seguintes características peculiares à essa instância: o exame ou reconhecimento dos problemas; a formação e redefinição de proposição de políticas; e a política.

O autor passa, então, a examinar a primeira e a segunda características do Governo Federal, que são o reconhecimento de problemas e a formação e redefinição de políticas.

---

9 Cohen, March e Olsen, assim definem a "Anarquia Organizada" : "is a Collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in wich they be aired, solutions looking for issues to wich they might be the answer, and decision makers looking for work". A escolha seria: "a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated. The mix of a garbage in a single can depends on the mix of cans available, in the labels attached to the alternatives cans, on what garbage is currently bling produced, and the speed with wich garbage collected and re-move from the scene". "A Garbage Van Model. Organizational Choice", Administrative Science, Quaterly, 1972.

Sua proposta inicial é saber como alguns problemas chamam a atenção. A resposta encontra-se na ação dos indicadores, dos eventos, das crises, dos símbolos, no processo de *feedback* do trabalho burocrático, e na elaboração do orçamento.

Nos diz ainda que assuntos ou temas que surgem a partir de eventos, crises, etc., por si só não chegam a Ter "Status de Agenda".

Por isso, o autor conceitua o que chama de "Policy primeval soup": o processo de seleção de idéias que precede a visão de várias idéias, umas se confrontando com outras. Assim sendo, as "policy communities" (grupo de especialistas em uma dada área política) produzem lista de idéias, as idéias são formuladas, algumas sobrevivem ao processo de seleção natural e satisfazem os critérios dos especialistas.

A sobrevivência de uma idéia ocorreria em função de ser factível tecnicamente, ser aceitável dentro dos valores dos especialistas, passar pelo critério do público, e formar consenso.

O autor analisa, ainda, as características das "Comunidades Políticas" e nos diz que o seu grau de fragmentação influencia o grau de fragmentação da política, que por sua vez afeta a estabilidade da Agenda.

A política, ou a terceira característica do Governo Federal, é definida como um processo de curso próprio que irá depender das seguintes variáveis:

- "national mood";
- forças organizadas (que são os Grupos de Pressão, a Mobilização política e o Comportamento das elites políticas); e
- mudanças administrativas.

Nos diz, também, que o "national mood" e as "forças organizadas" possuem poder de provocar alterações na Agenda.

O consenso da arena política é obtido através da barganha (outra característica importante).

Para melhor analisar esse item o autor se utiliza da expressão "Policy Windows" (Janelas do Processo Político ou Janelas Políticas) e nos diz que as "Janelas Políticas" se abrem quando há mudanças no curso da política (mudanças na administração, ou mudanças na distribuição de cadeiras no Congresso, ou mudança no "national mood", etc). Há fechamento quando o quadro de mudança sai de cena (ou se torna rotina).

O ciclo problemas, proposição de políticas, curso da política é o eixo da Ação Governamental.

A Agenda Governamental é formada nos meandros da "political streans" e as Alternativas nos meandros da "poiicy streans".

A elaboração da Agenda e a especificação de Alternativas se ligam, portanto, ao processo de:

- reconhecimento de problemas (problems)
- formação de proposição (policies)
- política (politics).

| Processo    | Ação governamental   | Atores                              |
|-------------|----------------------|-------------------------------------|
| 1.problemas | ---                  | Indicadores, Eventos, Crises<br>etc |
| 2.políticas | Alternativas         | Grupos Invisíveis                   |
| 3.política  | Elaboração da Agenda | Grupos Visíveis                     |

O quadro acima resume as ligações entre o Processo, a Ação, e os Atores.

A formação da Agenda é fruto, também, do Processo de:

- reconhecimento de problemas (Problems)
- Política (Politics)
- Participantes visíveis

O reconhecimento dos problemas origina-se da evidência dos indicadores, das crises, e do *feedback* do trabalho burocrático.

A política (curso da política) derive: do "national mood", das eleições, da distribuição de cadeiras no Congresso, e dos Grupos de Interesse (Pressão), por um lado, e por outro, das demandas que chegam junto ao Governo.

Os "National Mood" e as eleições determinam mais a elaboração da Agenda, do que os Grupos de Interesse (Pressão).

Os Participantes visíveis (Presidente, Congresso, Mídia, Atores partidários) afetam e elaboração da Agenda.

Os Participantes Invisíveis (Acadêmicos e Especialistas, Consultores, burocratas de Carreira e Staff do Congresso) afetam a elaboração de Alternativas. Os mesmos formam a "Comunidade dos especialistas" que podem ser mais ou menos fragmentada.

Os processos de "reconhecimentos dos problemas", "proposição de Políticas" e da "Política" são diferentes. Pode ocorrer uma confluência desses processos, ocasionando a ida de um assunto para a Agenda quando:

- o problema chama a atenção;
- há proposições; e
- há mudança na administração.

Por último, quanto ao conceito de "Janelas", cabe destacar que há dois tipos de "Janelas":

1. "Problems Window": eventos que levantam problemas
2. "Political Window": modificações no curso da política

Finalmente, o autor destaca o conceito de "policy entrepreneurs" que podem ser acadêmicos, jornalistas, burocratas de carreira ou cidadãos eleitos para cargos públicos. São pessoas que investem seus recursos no sentido da obtenção de políticas a seu favor.

Os "policy entrepreneurs" podem atuar em qualquer fase do processo (elaboração da Agenda ou de Alternativas).

**Quadro resumo**

|                                                                                                                                  |                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Fases das Políticas Públicas<br>Agenda<br>Alternativas<br>Escolha<br>Implementação                                            |                                                                              |
| 2. Tipos de Agenda<br>Sistêmica<br>Governamental<br>Decisória ou Política                                                        |                                                                              |
| 3. Agenda e Alternativa dependem:<br>Participantes Ativos<br>Processo pelo qual alguns assuntos sobressaem                       |                                                                              |
| 4. Processos pelo qual alguns assuntos sobressaem depende:<br>Reconhecimento de problemas<br>Proposição de políticas<br>Política |                                                                              |
| 5. Reconhecimento de problemas/Proposições de Políticas/Política/dependem:                                                       |                                                                              |
| Reconhecimento de Problemas                                                                                                      | - Indicadores<br>- Eventos<br>- Crises<br>etc.                               |
| Proposição de Políticas                                                                                                          | - Comunidade de Políticas                                                    |
| Política                                                                                                                         | - <i>National Mood</i><br>- Forças Organizadas<br>- Mudanças Administrativas |

**2.2. R. Hofferbert**

R. Hofferbert inicia seu estudo pela seguinte pergunta: porque alguns itens ou assuntos são selecionados para deliberação governamental e outros não. Nos diz que pode-se buscar duas hipóteses:

- hipótese baseada na teoria das elites;
- hipótese baseada na teoria pluralista.

Ressalta, ainda, o termo de Schattschneider *mobilization ofbians* e o papel do contexto da decisão.

Em resumo, as Agendas Governamentais seriam constituídas em função do meio social e político na qual a política é formulada.

O autor cita Hebert Simon e os três aspectos do processo de decisão:

- 1) as normas que governam as mudanças e as persistências da atenção pública;
- 2) Os princípios que governam o desenho dos recursos potenciais da ação política; e
- 3) as condições que determinam que as ações serão escolhidas.

Cita, também, Eulav e Eyestone e sua conclusão de que o desenvolvimento de determinadas políticas se liga mais às predileções, preferências, orientação e expectativas dos fazedores de política do que pelo processo político isolado ou sozinho.

Para o autor os condicionantes do processo são:

- meio sócio-econômico e político (fornece os limites de magnitude e forma)
- incrementalismo - (segundo Sharkansky, as rotinas, os padrões de ação).

Nos diz, ainda, que algumas áreas são influenciadas mais por um fator do que por outro.

O contexto da decisão seria, segundo o autor, as externalidades da Agenda.

Por último, o autor, tece consideração sobre as tipologias de política. Cita a conceituação de Lowi/Salisbury: Políticas Regulativas, etc e a de Eulav/Eytstone: Políticas Adaptativas e de Controle, ambas clivadas pelo critério de clientela e alvo.

Nos diz que os tipos acima são apropriados somente para se medir impacto societal de programas. Portanto, há necessidade de classificar as políticas pelo processo de determinação.

Políticas poderiam ser agrupados em termos de covariância mútua e em contextos comparativos.

Os critérios de classificação poderiam ser:

- estruturas comuns de determinação ou decisão; e
- covariância comparativa de indicadores específicos.

Finalmente ressalta a necessidade de se estudar a relação estrutura da sociedade e preferência do sistema político.

### 2.3. Cobb e Elder

Robert W. Cobb e Cheler D. Elder partem de constatação de que os cidadãos não querem saber do Governo, ou melhor, não querem fazer o papel de sujeitos. Há, portanto, que reconciliar a teoria democrática com a realidade. Daí, porque surge, Teoria Elitista de Democracia ou o Elitismo Democrático.

Citam Lester Milbreth: "There is doubt that the society as whole would benefit in intense and active involvement in politics became widespread throughout the population"<sup>10</sup>.

Portanto há necessidade de se pensar a democracia caracterizada por: pluralismo social, diversas e competitivas elites, consenso no papel da democracia (na função da democracia) e eleições, e não por participação.

A partir daí iniciam-se os estudos de sistemas de limitada participação focalizando: estabilidade, caracterização das elites e processo de decisão política.

Os autores citam Schattschneider, e sua conclusão de que a participação, na arena do conflito onde políticas alternativas são determinadas, é altamente restrita (90% da população não entra nos Grupos de Pressão). Nos dizem, ainda, que a conclusão de Robert Dahl é semelhante. Ganson, segundo os autores, fala de um "Sistema Estável sem Representação".

Portanto há de se pensar em assuntos, temas que são definidos dentro da política e assuntos, temas, que são organizados fora, pois, citando Schattschneider, organização (ou decisão) é a mobilização de tendências (é fruto da).

Os autores citam, também, Walker e sua conclusão de que a Agenda não muda (são sempre os mesmos temas).

Os conceitos de Agenda Status e não decisão são assim definidos pelos autores: Processo de Agenda Status é aquele onde um assunto/tema se torna alvo, das atenções. Não decisão é quando demandas são sufocadas antes de chegarem na arena de decisão.

---

<sup>10</sup> Milbrath, Lester, citado no texto de R. Cobb e C. Elder.

Segundo Walker, é na constelação de influências e reações antecipadas que a peculiar mobilização de tendências, na comunidade, fortificada por um consenso geral das elites, determina a Agenda de discussão.

Construção da Agenda suscitaria duas perguntas: de onde vem o assunto; e quem participa.

Há dois tipos de Agenda: Sistêmica e Institucional:

Agenda Sistêmica é mais abstrata geral e extensa que o escopo e o domínio da Agenda Institucional. A viabilidade de diminuir a distância entre os dois tipos de Agenda, deixando-a, no entanto, em limites toleráveis.

A Agenda institucional é composta de velhos assuntos e é muito difícil incorporar novos temas.

Na construção da Agenda:

1. há os guardiões da Agenda que são os "officials" governamentais;
2. há as influências do Congresso; e
3. há partidos políticos e suas influências.

O acesso dos Grupos aos "officials" governamentais chaves é determinado por:

1. identidade do "official" com o Grupo;
  2. recursos;
  3. localização na estrutura social;
  4. tipo de Grupos (grupos dos médicos, por exemplo, encontram facilidades no acesso).
- Certos grupos recebem mais atenção quando trazem novas demandas.

Finalmente os autores concluem que o estudo da construção da Agenda desvenda a natureza da relação meio social/processo governamental. Pode-se, inclusive, falar de que o voto institui estabilidade conjuntural ao sistema político e a Agenda estabilidade estrutural.

### **3. ELABORAÇÃO DE ALTERNATIVAS (FORMULAÇÃO) E A ESCOLHA DE UMA ALTERNATIVA (ADOÇÃO).**

Para análise dessas fases foram selecionados os seguintes autores: Robert Hoppe, Henk Van de Graaf e Asje Voe Dijk; Lewis Schneider; James Anderson; Richard Hofferbert; e Jonh Kingdon.

Alguns autores analisam, também, outras fases do processo decisório. Entretanto, resolvemos deixar o resumo na íntegra para melhor compreensão.

#### **3.1. Robert Hoppe, Henk Van De Graaf e Asje Van Dijk**

Os autores através da identificação das fases do processo político ressaltam a diferença existente entre projeto (ou formulação) e implementação, salientando que a implementação mostra resultados os quais servem de ensinamentos para os formuladores.

As fases do processo político seriam:

- agenda
- projeto
- adoção
- implementação
- avaliação
- reajuste

Processo Político passa a ser, então, definido como o diálogo entre intenções e ações e processo contínuo de reflexão para dentro e ação para fora.

Projeto e Implementação são os dois momentos importantes de uma política e guardam especificidades (diferentes processos e funções sociais ).

Ressaltam que a clássica dicotomia entre política e administração se dá hoje entre projeto (ou formulação) e implementação.

Projeto ou formulação se definiria em um espaço político, concebido como um processo extra-racional de trocas e indeterminações, conflito e poder. Diferentemente, a implementação se definiria em um espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas.

Projeto (ou formulação) pode ser definido em três fases como se segue.

- 1) Massa de dados se transforma em informações relevantes;
- 2) Valores, ideais, princípios e ideologias são combinados com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação - orientada; e
- 3) Conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, específicas, aqui e agora.

O problema crucial, para os autores, da relação projeto/implementação são os diferentes níveis de conhecimento e significado entre projetistas, implementadores e recebedores.

A pergunta central, a ser feita, é o que os formuladores deixam para implementadores.

Dizem os autores que somente nesta perspectiva, faz sentido dizer que para o processo político ter sucesso é necessário uma interação entre formuladores, implementadores e recebedores, no sentido de alterar o isolamento entre "reflexão para dentro" e "ação para fora".

Os autores, a partir desse enunciado, tratam de fazer um inventário do atual estágio em que se encontram os estudos sobre implementação:

Nos dizem que na área de Modelos há:

- 1) Sebastier e Masmanian (1983)
- 2) Windhoff - Heritier (1980)
- 3) Mayntz (1983)

Os mesmos fazem um levantamento das variáveis críticas (derivadas de casos empíricos).

Na área de estudos comparativos há:

- 1) Sebastier e Mazmanian (1983)
- 2) Mayntz (1983)
- 3) Peters e Waterman (1981)

Segundo os autores os estudos apontados e, os modelos, pecam por serem ex-post e não fornecerem indicações para os burocratas que possuem um papel fundamental no processo.

O gap que se estabelece é entre a visão da implementação como controle e a realidade diária da implantação como barganha, adaptação, etc.

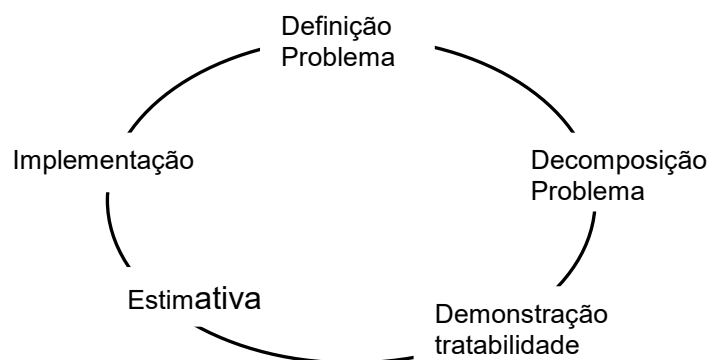
Citam Bardach que define o problema da implementação como sendo problema da formulação: como controlar e dirigir a vasta profusão de programas por numerosas e disparatas organizações e atores para atingir objetivos e reduzir demoras e custos.

Os autores nos dizem, então, que as ações a atores para .atingir objetivos e reduzir demoras e custos estratégias de aprendizado e controle não são mutuamente exclusivas . e estão combinadas no processo de implementação.

Há necessidade de se buscar na teoria política o equacionamento das relações que se estabelecem na implementação e que são de ordens diferentes (normativas, causais e de meio e fim).

A implementação pode ser decomposta da seguinte forma:

- 1) Definição do problema (aspectos normativos e causais).
- 2) Decomposição do problema
- 3) Demonstração da tratabilidade das partes do problema (meios/fins e soluções alternativas)
- 4) Estimativas brutas
- 5) Estratégia de implementação

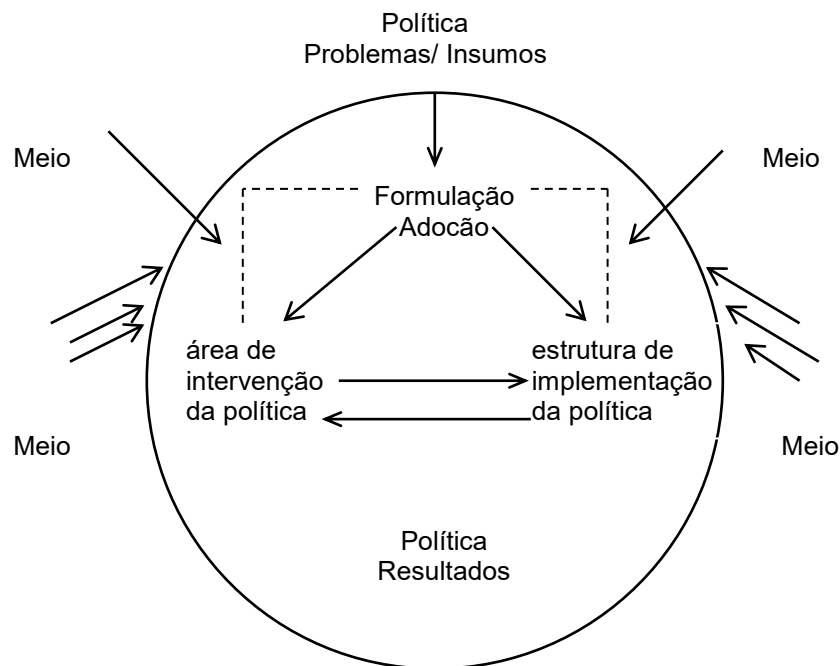


As conclusões dos autores indicam :

1. Na relação formulação implementação o problema está na desconexão entre os níveis de conhecimento e do projeto entre formuladores, implementadores e grupos de fora.
2. Os estudos sobre implementação apresentaram progressos na área do conhecimento genealógico e das relações externas do processo de decisão.
3. Richard Elmore, pode ser citado como o autor que aproximou, com sua teoria do "*Backward e Forward*", a formulação da implementação.

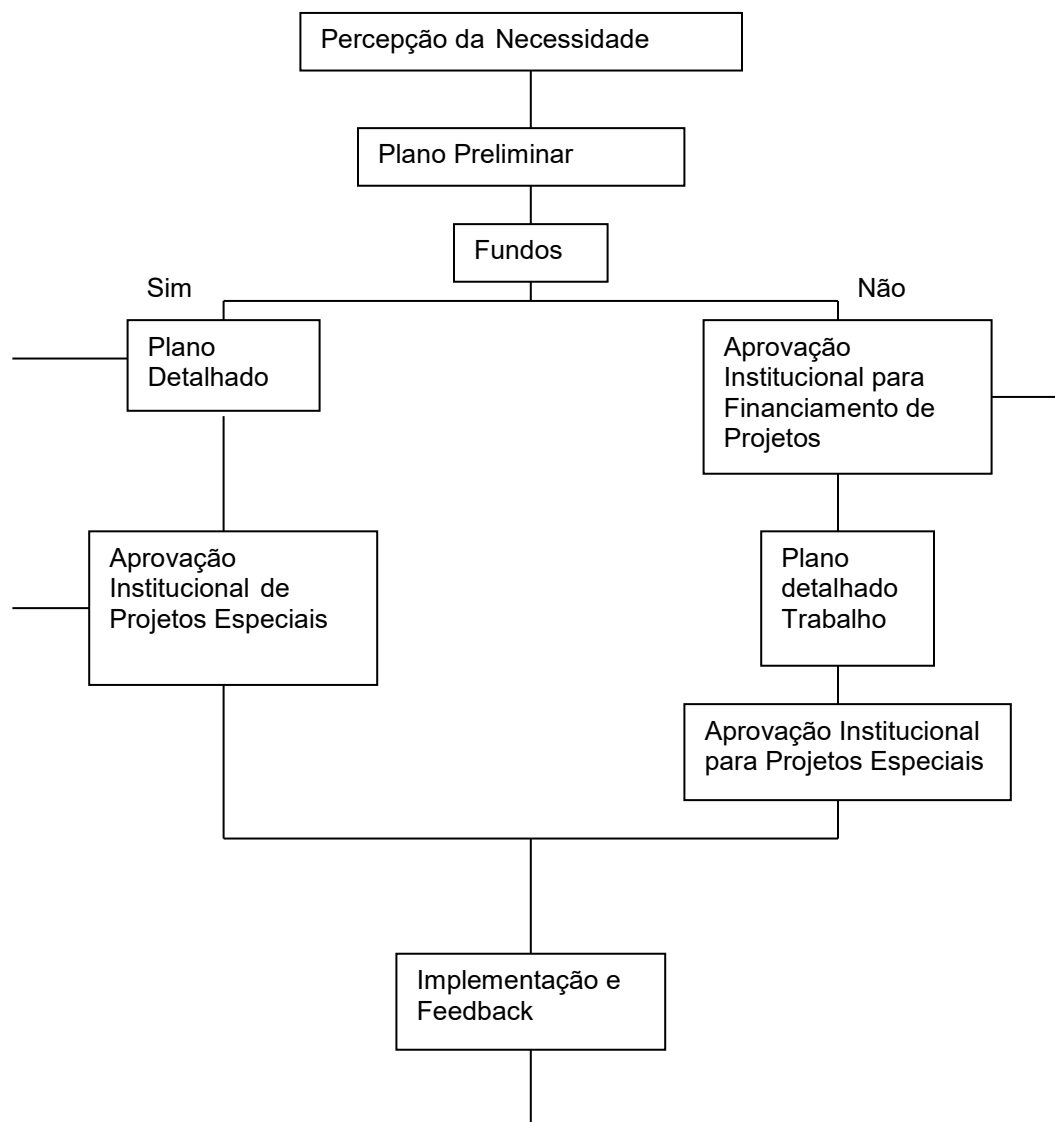
Por último traçam um Modelo de Processo Político que é assim desenhado:

Modelo de Processo Político ( genealogia e relação externa)



### 3.2. Lewis M. Scheneider

O autor propõe o seguinte Modelo de Avaliação para a Formulação:



### 3.3. James E. Anderson

O livro de Anderson procura resumir o estágio atual das investigações sobre políticas públicas, de forma bastante simples e didática.

Identifica no processo político as seguintes fases:

- demandas políticas
- decisões políticas

- articulação política
- produto da política
- resultados da política

Assinala que são três as teorias sobre processo político (decision making ou policy making):

- Teoria racional
- Teoria Incremental (Lindblom)
- Teoria Mixed-scanning (Etzioni)

Identifica no comportamento dos fazedores de política os seguintes valores: Valores Políticos, Valores da organização, Valores pessoais, Valores Governamentais e Valores Ideológicos.

As Teorias Políticas, segundo o autor, podem contribuir no estudo do Processo Político. Ressalta a contribuição a ser dada pela;

Teoria dos Sistemas (Easton)

Teoria dos Grupos

Teoria das Elites (Thomas Zeigler)

Teoria do Processo Funcional (Laswell e as 7 funções)

Ressalta, ainda, que variáveis a serem estudadas que influenciam os fazedores de política são:

#### 1 - Cultura política

contribuições de Almond/Verba (exemplos, as culturas políticas paroquiais, de sujeito e participativa)

#### 2 -Condições Socio-econômicas

Os fazedores oficiais de política: legisladores, executores, administradores, juizes se dividem em dois grupos: primários (direito constitucional para ação) e os dois. suplementáveis (burocracia das agências administrativas nacionais)

Em resumo, os atores oficiais seriam:

- legislativo e executivo
- agências administrativas
- cortes (poder judiciário)

Os participantes não oficiais seriam:

- Grupos de interesse
- Partidos políticos (interesses agregados)
- Indivíduos (cita Lindblom que os indivíduos tem o direito de ser ouvidos e os "officials" a obrigação de ouvir)

Define, por último, 3 níveis de Política: Micro-política, Subsistema e a Macropolítica.

Sobre o problema da Formulação/Adoção nos diz, O autor, que há três níveis de problemas:

- 1 - Como os problemas públicos chamam a atenção dos fazedores de política
- 2 - Como são formulados
- 3 - Como determinada proposição é entre outras alternativas

Define a Agenda Governamental como sendo constituída pelas demandas que os fazedores, escolhem ou são compelidos a escolher. Cita os dois tipos de Agenda definidas por Cobb/Elder:

- Sistêmica (Agenda de Discussão)
- Institucional (Agenda mais específica e concreta que a sistêmica)

Há conflito sempre entre Velhos e Novos Problemas.

Cita, também, o conceito de Non - Decision Making de (Peter Bachrach/Morton Baratz): demandas que são sufocadas antes de ter acesso a arena de "decision making".

. Nos diz que a definição de Schattschneider a respeito da mobilização de tendências ("mobilization of bias") pode ser utilizado na formulação de políticas, no sentido do gerenciamento de conflitos, pois agendar é fruto da "mobilização de tendências".

Há ainda o conceito de agenda status (chegar a ser possível de ser agendado).

Em resumo, o problema da formulação é saber quem está envolvido. O processo político é a culminância Que uma variedade de decisões (alguma de rotina/algumas de não rotina).

A Decisão Governamental leva em consideração:

- Critérios (Partidos, Normas de decisão opinião pública)
- Tipos de Decisão (Barganha, Persuasão, Comando)
- Maioria Congressual
- "Presidencial Decision-Making"
- Incrementalismo

A implementação é vista pelo autor como sendo o problema de QUEM. A implementação é definida em um complexo sistema de agências administrativas. Ressalta a semelhança entre política e formulação e administração e implementação.

A implementação leva em consideração:

Congresso/Cortes/Grupos de Pressão/Comunidade. Quanto a avaliação o autor destaca que há vários tipos de Avaliação:

- 1 - Avaliação do Impacto do Programa (Efetividade)
- 2 - Avaliação da Estratégia do Programa (qual estratégia foi mais produtiva)
- 3 - Projeto de Monitoramento (Eficiência gerencial e operacional)

Conclui que nos sistemas pluralísticos modernos, o "fazer política" é, usualmente, um processo muito complexo. A análise de processo político pode trazer contribuições sobre a natureza e a operacionalidade de um dado sistema político.

Richard Hofferbert e Jonh Kingdon não serão aqui resumidos por terem sido citados na fase de Construção da Agenda.

O pensamento dos mesmos está, portanto, detalhado nas , páginas 5 e 12.

#### **4. IMPLEMENTAÇÃO**

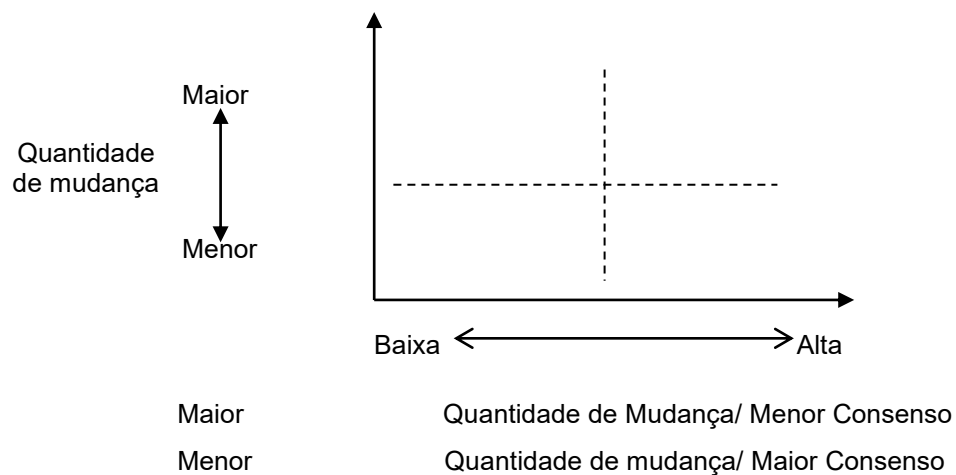
Serão resumidas as contribuições para o estudo da implementação dos seguintes autores: Donald Van Meter e Carl Van Horn; Markku Kiviniemi, Richard Elmore; Eugene Bardach; e Merilee Grindle<sup>11</sup>.

#### 4.1. Donald Van Meter e Carl Van Horn

Meter e Horn discutem o processo político nos dizendo que o mesmo possui duas distintas características:

- a quantidade de mudança envolvida;
- a extensão na qual há consenso sobre as metas entre os participantes de uma política no processo de uma implementação (grau de conflito ou consenso entre os participantes a respeito das metas e objetivos).

A quantidade de mudança envolvida influencia o consenso da seguinte forma:



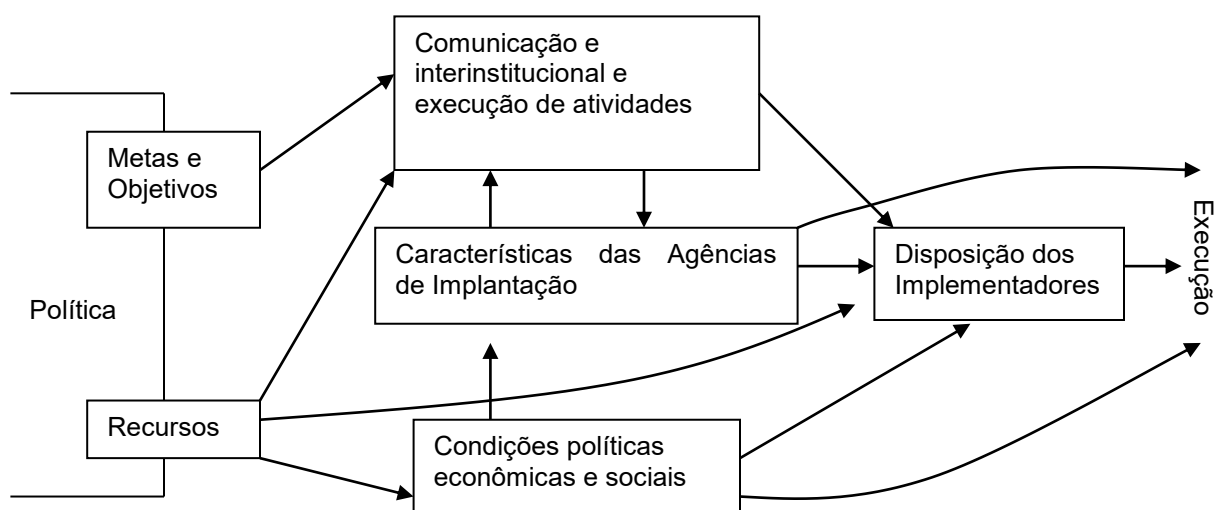
Extensão na qual há consenso sobre as metas é influenciado pela participação dos implementadores na decisão de fazer a política porque aumenta a clareza, reduz resistência, etc.

Traçam o seguinte Modelo de Processo Decisório:

Implementação

---

11 Textos citados na bibliografia.



Os autores estabelecem, ainda, relações dentro dos três quadrados que irão influenciar a disposição dos implementadores conjuntamente com os recursos disponíveis.

A característica das Agências de Implementação e as condições políticas, econômicas e sociais irão influenciar, por sua vez, a execução.

|                                                     |                                                                              |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Execução de Atividades (segundo)                    | 1) atividades que envolvem auxílios técnicos e de informação                 |
|                                                     | 2) atividades que são controladas pelo remunerativo, coercitivo ou normativo |
| Características das Agências (segundo)              | 1) Tamanho e competência da equipe da agência                                |
|                                                     | 2) Hierarquia e controle                                                     |
|                                                     | 3) Autonomia                                                                 |
|                                                     | 4) Vitalidade                                                                |
|                                                     | 5) Degraus de abertura de comunicação                                        |
|                                                     | 6) Encadeamentos                                                             |
| Condições Políticas, Econômicas e Sociais (segundo) | 1) Recursos Econômicos disponíveis                                           |
|                                                     | 2) Reflexo das condições econômicas e sociais                                |
|                                                     | 3) Opinião Pública                                                           |
|                                                     | 4) Posição das Elites                                                        |
|                                                     | 5) Partidos de Oposição                                                      |
|                                                     | 6) Grupos Privados (não institucionais)                                      |

#### 4.2. Markku Kiviniemi

Markku Kiviniemi, parte usando a definição de políticas públicas de Sverker Gustavsson que parafraseia a definição de poder de Roberto Dahl: "política pública é a relação entre governo e cidadão na qual o governo induz cidadãos a agirem no sentido, aliás, que eles não querem agir".

Implementação é definida como o processo de formulação de intenções políticas para atingir impactos e consequências.

Nas políticas públicas o sujeito é o Governo e o objeto os cidadãos. Com maior precisão pode-se falar que:

- o sujeito das políticas públicas são os atores governamentais;
- o objeto das políticas públicas são os grupos de cidadãos e outros atores privados.

A política envolve intervenção (ação intencional) e a intenção envolve uma nova relação com os atores privados. Quando a política se torna operativa ela passa a contar com recursos e discursos e envolve ação social e impactos. Ação social, por sua vez, envolve vários sujeitos (atores governamentais e não governamentais) que possuem, também, intenções.

Portanto, durante o processo político há o encontro de intenções - entre as intenções dos atores governamentais e a de outros atores.

A implementação é vista como ação social (conceito especial de intenções de atores).

Desenho de Ação Social (Política Pública e seu contexto)



A implementação é definida como o processo na qual a política governamental é apresentada em envolvimento com sujeitos não governamentais - alguns objetos a política

com idéias, recursos e ação. Relação portanto , entre atores (governamentais e não governamentais) onde os atores ganham status de sujeitos intencionais.

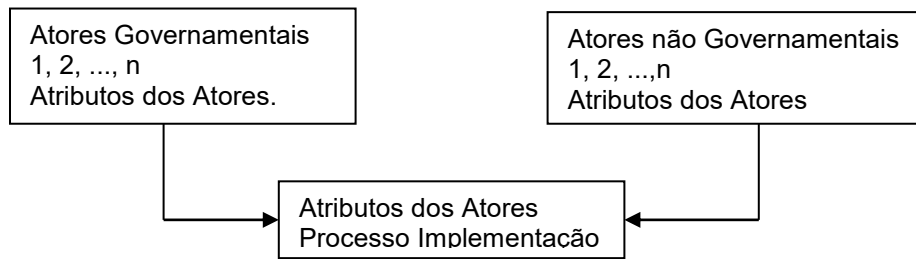
O autor constrói, ainda, os seguintes Modelos de Implementação:

1. Modelo que distingue as fases de implementação e acopla fatores estruturais que influenciam o processo de implementação (Tabulação de estágios mais relação estruturalmente entre atores - Baseado em Sobotier-Ilozmonion e Schorph).

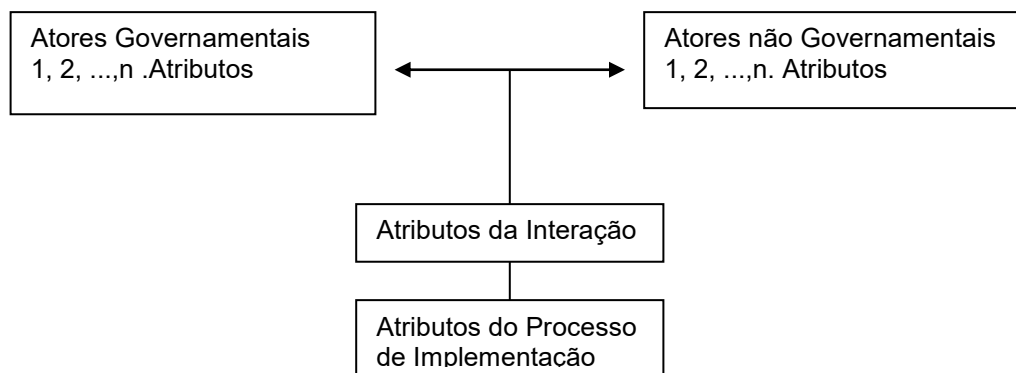
|                                                      |                             |                             |                              |                             |
|------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| I) As fases e o estruturo no acesso de Implementação |                             |                             |                              |                             |
| Tempo 1                                              | Tempo 2                     | Tempo 3                     | Tempo 4                      | Tempo 5                     |
| II) Moldura Processual                               |                             |                             |                              |                             |
| Situação Prévia                                      | → Decisão                   | → Implementação (Operação)  | → Implementação (Resultados) | → Impactos                  |
| III)Moldura Estrutural                               |                             |                             |                              |                             |
| Atores Governamentais 1                              | Atores Governamentais 2     | Atores Governamentais 3     | Atores Governamentais 4      | Atores Governamentais 5     |
| - idéias<br>-recursos<br>-ação                       |                             |                             |                              |                             |
| Interação 1                                          | Interação 2                 | Interação 3                 | Interação 4                  | Interação 5                 |
| Atores não Governamentais 1                          | Atores não Governamentais 2 | Atores não Governamentais 3 | Atores não Governamentais 4  | Atores não Governamentais 5 |
| - idéias<br>- recursos<br>- ação                     |                             |                             |                              |                             |

A interação dos Atores (governamentais e não governamentais) indicam os atributos de um determinado processo de implementação, da seguinte forma:

Modelo 1:



Modelo 2:



Markku Kiviniemi conclui que:

- a intenção ou o conteúdo de uma dada política pública leva a um certo grau de relação entre o público e o privado e uma interação social entre grupos de atores.
- a implementação de uma dada política publicação social por ele mesma
- a análise do conteúdo de uma dada política também define a posição estrutural dos atores no processo de implementação.

## 2. Modelo de Implementação como casos de análise de redes sociais ou organizacionais

S. Gustavsson constrói um modelo analítico (tipologia de políticas públicas) baseado em duas tipologias (de T.J.Lowi e a de James Q. Wilson).

*Modelo de T.J. Lowi*

| Tipo de Sanção | Aplicabilidade da Sanção |                              |
|----------------|--------------------------|------------------------------|
|                | Corte Individual         | Corte Coletivo               |
| Remota         | Política Distributivista | Políticas Constituintes      |
| Imediata       | Políticas Regulativas    | Políticas Redistributivistas |

\* Política expressa intenção de influenciar diretamente ação/conduta individual.

\*\* Política expressa intenção de influenciar indiretamente ação/conduta individual.

O Modelo de James Q. Wilson foi realizado com base na distribuição de custos/benefícios de uma dada política.

*Modelo de Gustavsson (Lowi+ Wilson)*

|                      | Difusão custos +      | Difusão custos -      |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Estruturas Políticas | Difusão de benefícios | Difusão de benefícios |
| Constituintes        | 16 tipos de situação  |                       |
| Distributivas        |                       |                       |
| Regulativas          |                       |                       |
| Redistributivas      |                       |                       |

Markku Kiviniemi propõe através desse Modelo de Gustavsson que se analise a implementação em termos da suposição/expectativa dos efeitos de custos/benefícios para cada grupo diferente de atores.

A Implementação, complementarmente, deve ser vista através da análise de sua estrutura envolvendo:

- recursos governamentais (normas legais; fundos etc.);
- ação dos atores governamentais;
- burocratas do "street-level";
- organizações públicas (como trabalham).

Markku cita Ham e Hill e sua definição de implementação: é a estrutura complexa da interação onde o público interfere porque a ação governamental é desenhada para

influenciar o meio não governamental e, onde atores implementadores tem inerentes dificuldades de controle.

Markku ressalta que a intenção da política e os implementadores são só um lado.

Portanto, propõe que se analise a participação dos Atores Não Governamentais através da identificação de:

1. idéias e valores dos atores não governamentais;
2. recursos dos atores não governamentais (poder); e
3. ação e interação dos atores não governamentais.

A partir dessa identificação, pode ocorrer:

1. as idéias e os valores dos atores não governamentais podem ser pró a política ou contra a política;
2. os recursos dos atores não governamentais podem ser mais fracos ou mais fortes do que os recursos dos atores governamentais.

#### Quadro Resumo

|          |       | VALORES      |                 |
|----------|-------|--------------|-----------------|
|          |       | Pró-Política | Contra Política |
| Recursos | Forte | ++           | - +             |
|          | Fraco | + -          | --              |

A partir do Quadro Resumo pode-se construir um quadro que reflita os tipos de reação dos atores não governamentais.

#### Quadro das reações

|          |       | VALORES      |                 |
|----------|-------|--------------|-----------------|
|          |       | Pró-Política | Contra Política |
| Recursos | Forte | Cooperação   | Oposição        |
|          | Fraco | Conformidade | Desinteresse    |

Markku cita Amitai Etzioni, nos dizendo que o mesmo ressaltou a diferença entre execução de poder e de influência. A primeira não modifica os valores e as preferências, a segunda sim.

Portanto, a distância cognitiva e ideológica entre os fazedores de política e os atores não governamentais é vital importância no processo político e, diminuí-la, foi enfatizado como fundamental pelos planejadores.

Markku se apoia em Benson (teoria do equilíbrio na análise de redes organizacionais) para dizer que "uma rede interorganizacional é equilibrada (Markku está pensando em grupos de atores em complexa interação) na extensão que os participantes estão engajados em alta coordenação, interação cooperativa baseada em consenso normativo e respeito mútuo".<sup>12</sup>

As 4 dimensões do equilíbrio organizacional são:

- consenso dominante
- consenso ideológico
- avaliação mútua
- trabalho coordenado

Markku cita, ainda, Bleiklie e a dicotomia enunciada pelo mesmo entre a "cultura de burocracia" e a "cultura do cliente".

Markku nos diz também que as reações de população alvo foram pouco estudadas, pois o foco dos estudos sobre implementação são o sucesso da política como uma intenção governamental e não a ação social dos participantes da política. Portanto os atores não governamentais só são vistos como objetos da política, e os fazedores da política acham que a melhor atitude dos grupos de "fora" é a conformidade. A Ação Social, superando esse limite, pode ser vista, então, como:

| <u>Background da Ação Social</u> |                          |
|----------------------------------|--------------------------|
| <u>Rede de componentes</u>       | <u>Rede de dimensões</u> |
| Grupo de Fazedores da Política   | Consenso dominante       |
| Grupos de implementadores        | Consenso ideológico      |
| Grupo de atores de fora          | Avaliação Mútua          |
|                                  | Trabalho coordenado      |

---

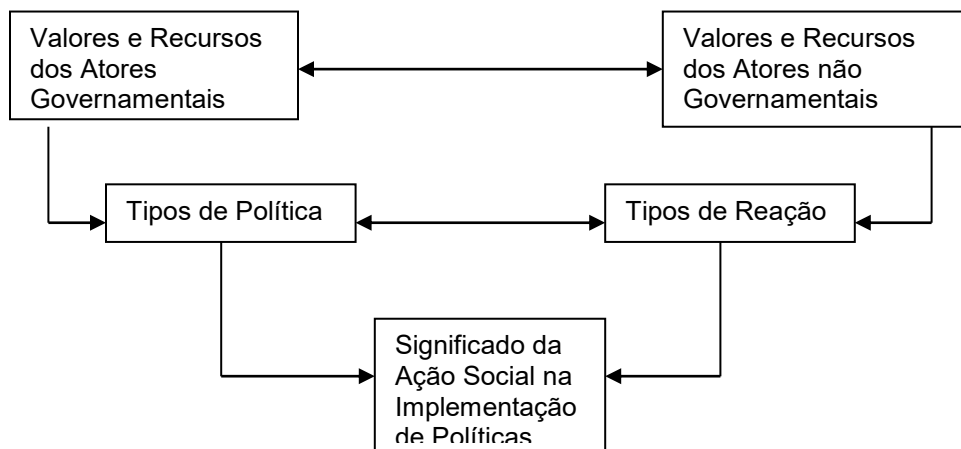
<sup>12</sup> Markku, K., Texto citado na bibliografia.

Ocorrerá equilíbrio entre os participantes (utilizando a teoria do Equilíbrio de Benson) quando: há congruência cultural entre os diferentes grupos. Ocorrerá desequilíbrio quando:

- para os fazedores de política, e política não é executada ou implementada;
- para os implementadores, há fragmentação da implementação; e
- para os grupos de fora, há alteração na distribuição dos benefícios da política.

Suas conclusões são de que há que se reconsiderar a idéia de que os governantes são sujeito e os atores não governamentais são objeto.

Propõe, portanto, o seguinte Modelo de integração:



#### 4.3. Richard F. Elmore

Elmore inicia resumindo os principais teóricos de implementação e suas propostas:

- Presman e Wildavsky (1973) que ressaltam a necessidade dos fazedores de político dar uma maior atenção aos meios (recursos);
- Bardach (1977) que ressalta a necessidade de se usar cenários e fixar os problemas nas políticas de implementação
- Paul Berman e Milbrey Mc Laughlin (1978) que ressaltam a necessidade dos fazedores de política darem maior atenção a todos os estágios da política inclusive assistindo a fase de implementação; e

- Richard Weatherly e Michael Lipsky (1977) que ressaltam a necessidade de se dar maior atenção aos burocratas do *street-level*.

Elmore critica as teorias enunciadas dizendo que os estudos de implementação se atêm a estudos de casos, são longos em descrição, curtos em prescrição, e não servem como guia para formuladores. Recomenda que os problemas da implementação devem ser considerados quando a política é feita.

A partir dessa crítica, Elmore identifica os dois approaches para o estudo da implementação que dominará *Backward* e *Forward Mapping*.

O *Forward* parte do pressuposto de que os formuladores influenciam a implementação. A implementação é definida no topo da pirâmide e há uma indicação do que é esperado em cada fase da implementação, elaborando divisão de responsabilidades organizando os fatores (políticos, organizacionais e técnicos).

O objetivo é identificar o que é necessário para se atingir as metes em cada fase, usando técnicas convencionais de administração (PERT/CPM).

O *Forward* trabalha com a noção de que os fazedores da política controlem o processo organizacional, político e técnico que afeta a implementação (aí está o problema do *Forward*).

Na verdade o *Forward* reforça a "noble lie" que separa a análise convencional da administração pública, da análise político administradores baseando sua análise na hierarquia e analistas políticos em escolhas racionais e ambos, desconfortáveis frente a evidência de que, o que acontece, as vezes, foge da intenção e da direção dos fazedores de política.

O *Forward* reforça o mito que a implementação é controlada pelo topo.

O *Backward* parte do pressuposto de que os fazedores da política não controlam a implementação.

Cria uma estratégia analítica para dar conta do pressuposto enunciado, questionando que diretivas políticas explícitas, clareza nas funções de responsabilidade, objetivos e metas bem definidas, sejam razões do sucesso.

Possue uma lógica oposta do *Forward* sendo a implementação definida não no topo, mas no ponto em que os ações administrativas interceptam escolhas privadas.'

A análise encaminha duas perguntas ao nível mais alto:

- 1) qual habilidade é necessária para afetar o comportamento dos afetados pela política; e
- 2) que recursos são necessários para obter tal efeito.

O resultado é somatória dos recursos mais organizados.

O sucesso é condicionado pela habilidade dos atores, de qualquer nível do processo de implementação, em influenciar atores de outros níveis e, no limite, na habilidade das organizações públicas, como um todo, em influenciar comportamentos.

Há dois tipos de política:

- centralizadas (estruturas organizacionais formais, relação de autoridade, controles administrativos)
- descentralizadas (controles dispersos) onde há influência indireta dos fazedores de política.

As diferenças estão que na primeira, a autoridade é centralizada e há artifícios formais de comando e controle; na segunda, a autoridade é dispersa e há artifícios informais de delegação e entendimento.

A primeira e a segunda são melhor analisadas dentro das duas lógicas expostas:

Centralizadas - *Forward*;

Descentralizadas - *Backward*.

A partir dessa diferenciação de approach Elmore nos diz que a teoria da implementação nasce da constatação de que as decisões não são auto-executadas. O resultado é a crítica aos estudos da implementação, tanto os mais na linha econômica, quanto os mais na linha administrativa/política.

As Críticas são as seguintes para as duas linhas:

Linha Econômica - Economistas vêem a implementação como a escolha entre mecanismos de mercado e mecanismos de não mercado. Exemplos:

1. *Schultze*: implementação como a teoria da maximização do uso de técnicas que modificam a estrutura dos incentivos privados; e
2. *Kenneth Arrow* e *Oliver Williamson*: implementação como o "fracasso das teorias do não mercado" (fracasso das organizações).

Linha Administrativa Política - Exemplos:

1. *Bardach, Pressman e Wildavsky*: controle hierárquico e fixação dos pontos de intervenção na implementação.

2. *Weatherly e Lipsky*: entendimento do burocrata do nível da rua.

Ambos confundindo "tipos de comportamento" (Bardach) e entendimento, juízo e critério" (Weatherly) como análise estratégica.

Elmore propõe, então, que a barganha é fundamental no processo de implementação e é incompatível com a análise do *forward*. A lógica do *backward* aponta para a necessidade de conectar a decisão política diretamente com o ponto no qual os efeitos ocorrem, ou seja : a concreta exposição dos comportamentos; a descrição da série de operações esperadas das organizações para afetar comportamentos; a descrição dos efeitos esperados por aquelas operações a cada nível do processo de implementação no sentido de atingir o comportamento da população alvo ;e a identificação de quais recursos são necessários para efetuar tais mudanças.

#### **4.4. Eugene Bardach**

Bardach vê o processo de implementação como o processo de interação estratégica entre numerosos interesses especiais, onde todos perseguem seus próprios interesses os quais possuem maior ,ou menor incompatibilidade com a política traçada, pois cada grupo faz sua própria agenda.

A implementação de políticas ou programas é um processo de assembléia e os problemas da implementação são os problemas relativos a controle.

.Deve-se identificar em cada processo:

- mecanismos administrativos, financeiros e contábeis;
- beneficiários e clientes;
- fornecedores privados de bens e serviços;
- normas das agências públicas;

- inovação na concepção e desenho do programa;
- fontes de recursos;
- processo de assembléia e seus fazedores de impasse; e
- política de suporte e sustentação ao processo.

Cada parte desse processo encontra-se em um lugar, e a barganha se estabelece, justamente, no momento de agregá-las em função de um objetivo.

Bardach chega a dizer que a Implementação é uma espécie especial de política: política de defesa (defensiva).

Bardach faz um levantamento das principais teorias da implementação:

Bunker (1970): implementação como processo administrativo (problema da burocracia) sendo, a grosso modo, um problema de consentimento.

Crítica de Bardach: o problema da implementação não está só na relação burocrática mas, fundamentalmente, entre os diferentes atores.

Derthick: implementação do ponto de vista da barganha intergovernamental (nível local x nível federal).

Pressman/Wildavsky: implementação caracterizada como a "complexidade de ações conjuntas" (múltiplas normas ,perspectivas diversas e atores cambiáveis).

Crítica de Bardach: apesar de ressaltar a fina ironia de Pressman e Wildavsky, que assim definem implementação: "it is a shot trough with gamesmanship", nos diz que os mesmos acabam por maximizar conflitos inexistentes, sem ir ao cerne dos problemas. Entretanto considera importante a identificação, pelos autores, da chamada "autonomia do retrato (demora)".

A teoria do "game" de Bardach caminha no sentido de que a implementação é um jogo, pois existem jogadores com tática e estratégia, há graus de incerteza, normas para a vitória, estabelecimento da natureza de comunicação entre os jogadores, etc. A implementação é o processo de assembléia requerido para produzir produtos infinidade de "games" entrelaçados. Os fatores adversos provêm de:

- Dispersão de recursos;
- Abandono dos objetivos;

- Problemas administrativos; e
- Dissipação de energia

Isto ocasionaria os chamados "retardamentos do processo". Portanto, é necessário que se estabeleça o "Cenário da Implementação" onde são descritos todos os percalços do processo.

Descrição do Cenário da Implementação (Modelo de Bardach) parte da identificação de:

1. Conceitos Básicos da Política.
2. Fazendo um Inventário.
3. Estratégia de Ação.
4. Dilemas da Administração (problemas da administração).
5. Dispersão de recursos.
6. Abandono de objetivos.
7. Dissipação de energia.
8. Retardos.
9. Fixando o jogo.

#### **4.5. Marilee Grindle**

Grindle busca criar um modelo em que o processo político estaria condicionado pelo conteúdo das políticas e o contexto político da implementação, em um contorno administrativo.

Os atores seriam analisados segundo:

- capacidade de poder;
- interesses;
- estratégias; e
- características do regime com o qual interagem.

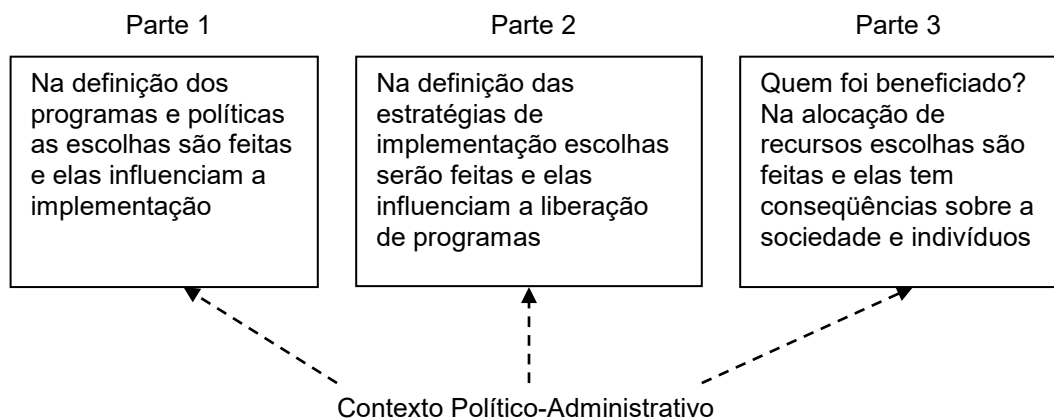
O problema da administração da política seria a de encontrar um ponto de equilíbrio entre conformidade, que resulte em flexibilidade, suporte e *feedback* e controle sobre a distribuição de recursos para atingir as metas estabelecidas.

Os implementadores necessitam habilidade na arte da política, e conhecimento sobre o contexto político da implementação.

Merilee Grindle constrói dois modelos:

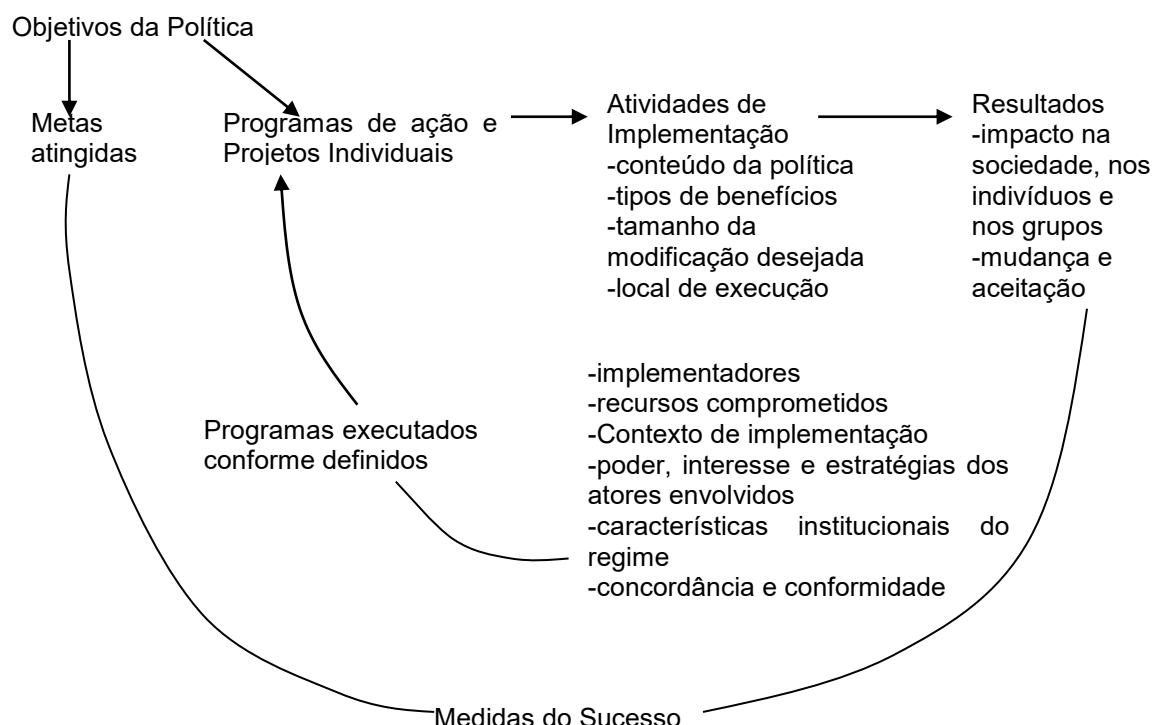
- Escolhas críticas no processo de Implementação; e
- Fases e Condicionamentos da Implementação.

Modelo: Escolhas críticas no Processo de Implementação



O modelo anterior será utilizado no Modelo Síntese que pretende indicar os condicionantes da implementação pelo conteúdo de políticas (quem ganha/quem perde) e o contexto político.

## Modelo: Implementação como um Processo Administrativo e Político



## BIBLIOGRAFIA

- MEDINA, V. de A., Ana Maria. Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas. *Análise e Conjuntura*. Fundação João Pinheiro, jan/abr de 1987.
- HOPPE, Roberto, GRAAF, V. Henk e DIJK, V. Asje. *Implementation as Design Problem*. Vrije Universiteit, 1985.
- ELMORE, R. Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*. 1980.
- GRINDLE, Merilee. Policy Content and Context in Implementation. *Politics and Policy Implementation in the Third World*.
- DENTE, Bruno. *Decision Making Process in a Metropolitan Area: The Role of Technical Bureaucracies*. 1985.
- KIVINIEMI, Markku. *Public Policies and Their Trajets: A Typological Elaboration of the Concept of Implementation*. IPSA, 1985.

- METER, Donald e VAN HORN, Carl. *The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework Administration and Society*. 1975.
- ALFORD, R. Robert. *Health Care Politics*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1975.
- BARDACH, E. *The Implementation Game*. Massachusetts and London, England: The Mit Press Cambridge, 1978.
- HEINZ, John, SALISBURY, Robert. A Theory of Policy Analisis and Some Preliminari Applications. in *Ira Sharkancy, Policy Analysis in Political Sience*. Chicago: Markhan Political Science Serie, 1970.
- SCHNEIDER, M. Lewis. Urban Mass Transportation: A Survey of the Decision Making Process, in *The Study of Policy Formation*, Edited by Raymond. A . Bauer and Keneth J. Gergen, 1971.
- ENID, Curtis Bok Schoottle. The State of the Arts in Policy Studies. *In The Study of Policy Fomation*. Edited by Raymond A. Bauer and Kenety J. Gergen, 1971.
- ANDERSON, James E. *Public Policy Making*. Thomas Nelson and Sons Ltd, 1975.
- HOFFERBERT, Richard. *The Study of Public Policy*. N. York: Merril Co. Ive, 1974. cap. VIII, p. 258/269.
- COBB W. Roger, ELDER, V. Charles. The Politcs of Agenda Biuldirg: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*, 1971.
- KINGDON, W. John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company, 1984.



**UNICAMP**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

**NEPP**

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3788-2495 / 3788-2496 / 3289-3901 / 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

Caixa Postal - 6166

E-mail: [nucleo@nepp.unicamp.br](mailto:nucleo@nepp.unicamp.br)

Homepage: [www.nepp.unicamp.br](http://www.nepp.unicamp.br)