





Estudos Sobre Implementação

Prof. Gabriela Lotta

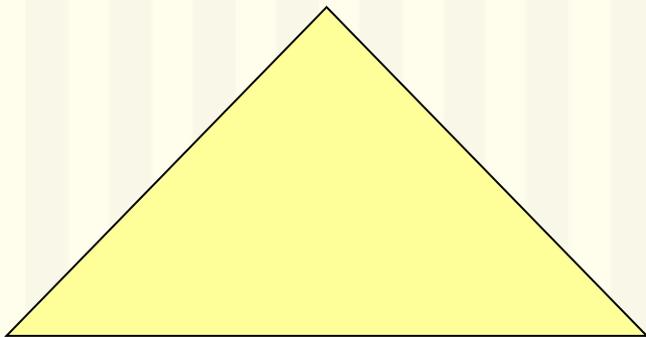
Antecedentes dos Estudos de Implementação

- Questão nova na agenda (anos 70/80):
 - Pesquisas focavam no processo de tomada de decisão
 - Implementação, nesta perspectiva era atividade puramente administrativa e operacional , sob Lógica Weberiana de funcionamento do Estado (políticos tomam decisão, burocratas executam)

Antecedentes dos Estudos de Implementação

POLÍTICOS

- Organizados em partidos,
- Seguem ideologias e paixões,
 - Representam o povo,
 - Podem mudar regras
 - Política como vocação

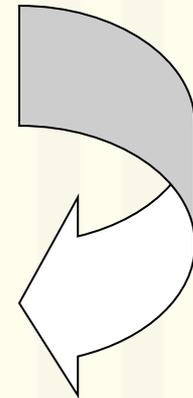
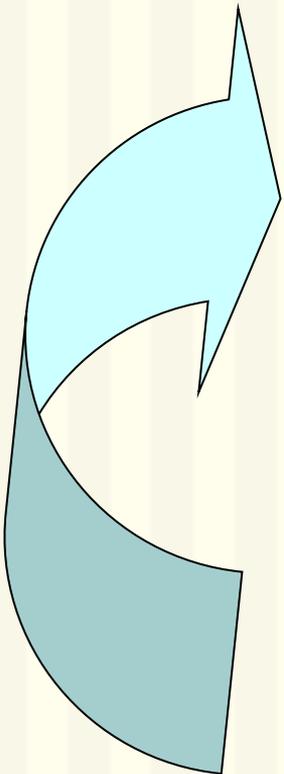


POVO

Indivíduos com interesses próprios,
baseados em racionalidades

BUROCRATAS

- Competência técnica,
- lógica na conduta,
- fiel obediência aos políticos
- Não questiona regras
- Responsabilidade hierárquica



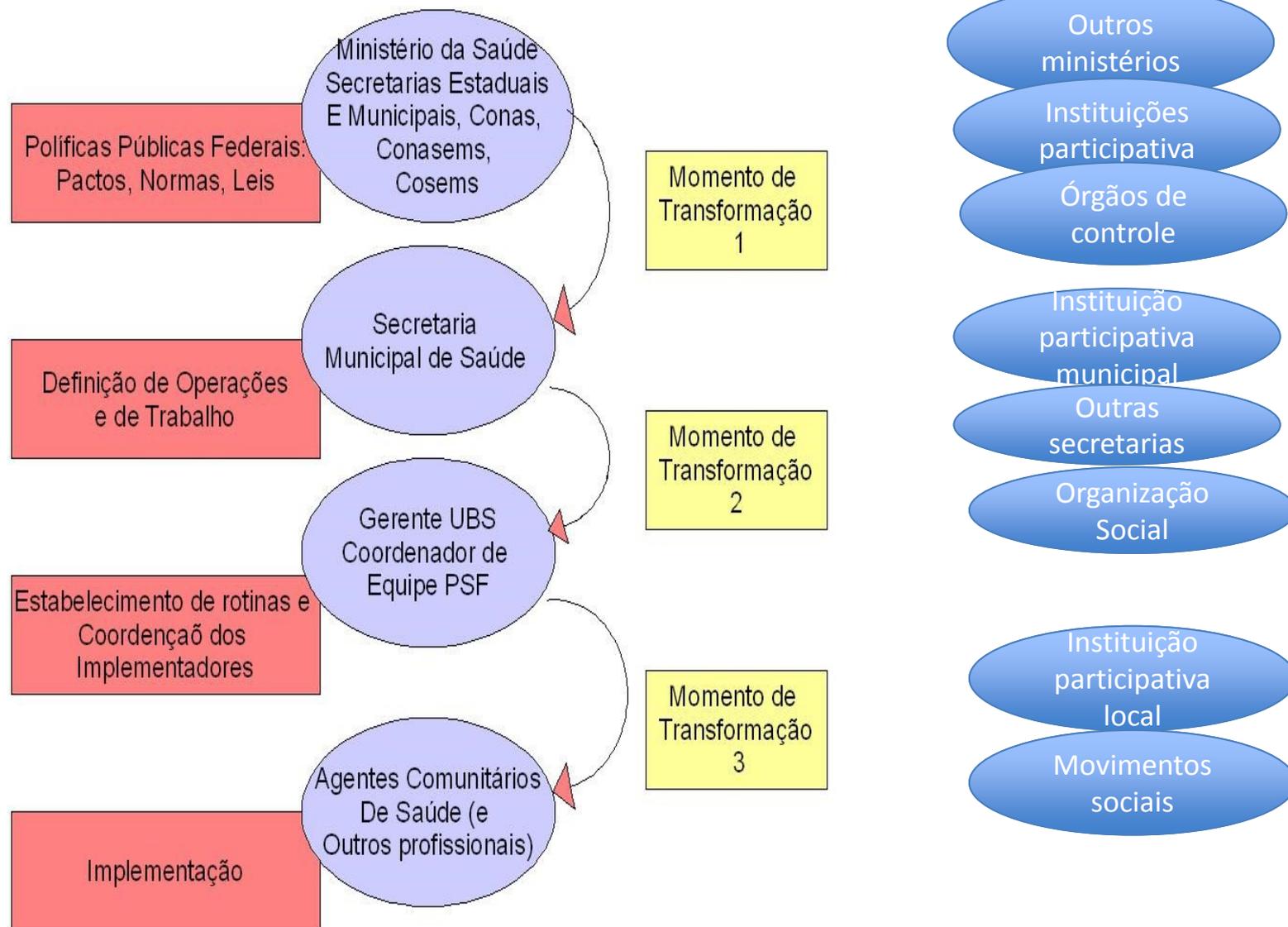
Antecedentes dos Estudos de Implementação

- **Explicação tradicional:** políticas falham porque implementação não segue a formulação:
 - Objetivos não são claros; há muitos atores envolvidos na implementação (e seus valores) e relativa autonomia entre as agências da implementação. Solução: melhorar formulação, controlar implementação
 - Modelo top down: Análise da implementação: a partir dos objetivos desenhados (formulação), ver o que não foi realizado e corrigir a implementação para que ela siga as regras (prescritivo)
- **Explicação alternativa:** implementação não é falha, tudo é um processo
 - Atividade contínua que exige tomadas de decisão parciais
 - Relacionamento entre atores influencia na implementação
 - Foco em análises sobre burocracia de nível de rua
 - Modelo bottom up: Compreender a implementação de baixo para cima, considerando o que de fato é feito. Ênfase em fatores contextuais que afetam implementação

Perspectivas Analíticas da Implementação: anos 90

- Mudanças no Estado que alteram análises sobre implementação
 - Nova questão na agenda: Que tipo de Estado?
 - Privatização, regulação, novos modelos de gestão
 - *New Public Management*: ascensão e crise do modelo
 - Importância de temas como participação social, controle e transparência
 - Governança: Estudos voltados a compreender relação entre diversos atores e agências na implementação – redes de políticas públicas
 - Brasil: novos arranjos institucionais (relações federativas, intersectorialidade, participação social)

Contexto atual nos estudos de implementação (ex. PSF)



Agenda Contemporânea sobre Implementação

- Entendimento de formulação/implementação como processo contínuo (cadeia de tomada de decisão)
- Estudos voltados à *accountability* dos implementadores
- Estudos sobre o papel das redes, relações e interações na implementação
- Estudos voltados a entendimento de comportamento e valores individuais na implementação
- Análise da implementação por atores não estatais – ativismo burocrático
- Foco nos burocratas de médio escalão: gerências e lideranças



ESTUDOS SOBRE A BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Conceitos Introdutórios (Lipsky)

- SLB: são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos
 - Ex: policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros.
- Determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é por meio deles que a população consegue acessar a administração pública
- São o foco da controvérsia política:
 - Pressionados pelas demandas de serviços para aumentarem a efetividade e a responsividade;
 - Pressionados pelos cidadãos para aumentarem eficiência e eficácia. São estes agentes que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é por meio deles que a população consegue acessar a administração pública, uma vez que interagem continuamente com a população em seu trabalho.

Discricionariedade

- Discricionariedade: margem para tomada de decisão dentro da lei
- Existência da discricionariedade X Exercício da discricionariedade
- Exercício da discricionariedade: determinar natureza, qualidade, quantidade dos benefícios e sanções
- Discricionariedade tem várias fontes:
 - Abrangência das regras (genéricas)
 - Ambiguidade das regras
 - Sobreposição e conflito das regras
 - Falta de regras

Achados da Literatura de SLB (Lipsky, 80; Hupe e Hill, 2007)

- Usuários chegam aos agentes de rua como pessoas únicas, individualizadas, portadoras de diferentes experiências de vida, personalidades, expectativas e necessidades.
- SLB são a personificação do Estado e transformam usuários em clientes, identificáveis e alocáveis em alguns padrões e categorias sociais
- Distribuem benefícios e sanções, afetando o bem-estar dos clientes.
- Estruturam o contexto de interação, determinando quando, com que frequência e sob quais circunstâncias e recursos utilizados ocorrerá
- Ensinam o papel de ser um cliente: procedimentos, forma de comportamento, grau de deferência esperada, penalidades possíveis, o que esperar dos burocratas e como adquirir informações no sistema.
- Vivenciam conflitos entre as metas orientadas aos clientes e as metas organizacionais: tratamento individual ou processos de rotinização e tratamento coletivo?

Achados da Literatura de SLB (Lipsky, 80; Hupe e Hill, 2007)

- Necessariamente tem discricionabilidade e são forçados a usa-la (estrutura e execução das leis, escolha da inação).
- Se veem como profissionais: influência da ideologia profissional (grau de institucionalização das profissões).
- Fazem seu trabalho em micro rede de relações múltiplas, verticais e horizontais.
- Como tratar análise da burocracia quando a implementação é realizada por atores não estatais? (burocratas híbridos, burocratas privados, etc.).

Burocratas de Nível de Rua

- Dilemas e Dicotomias da Discricionariedade
 - Legitimidade democrática das decisões
 - Teoria da representação burocrática
 - Mediação : inclusão X assimetria
 - Accountability e controle

Estudos sobre Discricionariiedade

- Pressupostos para estudos:
 - Divisão clássica entre burocracia e política não se aplica
 - Não há divisão entre as fases do ciclo
 - A discricionariiedade não é por natureza boa ou má
- Analisar exercício da discricionariiedade:
 - Como se exerce
 - O que influencia o exercício
 - Quais os resultados desse exercício de discricionariiedade



BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO

Apresentação da Pesquisa

Pesquisa conjunta: UFABC, ENAP e IPEA (com pesquisadores da UNB, FGV e FJP)

Objetivos da Pesquisa :

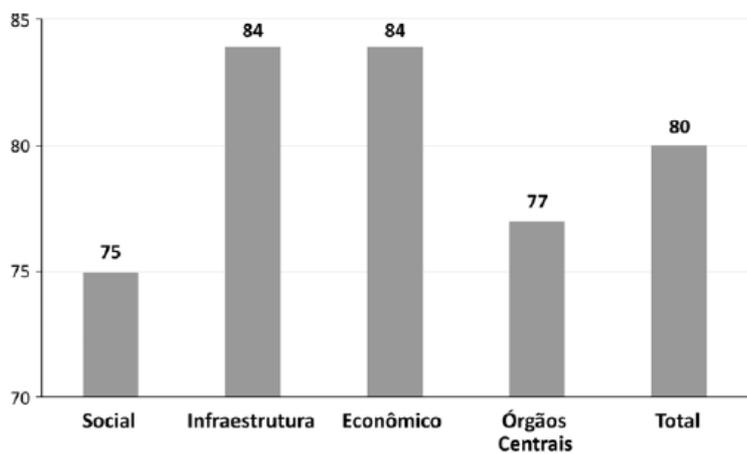
- Analisar o perfil, atuação e relações dos Burocratas de Médio Escalão do Governo federal

Etapas da Pesquisa

- Análise da Literatura
- Survey
- Estudos de caso Caso:
 - Bolsa Família; Bolsa Verde; PAC; Senasp; Receita Federal
- Escolha dos casos: diversidade de tipos de política, prioridades, maturidade, tipos de burocracia
- Metodologia dos casos: entrevistas e observação
- Cerca de 80 entrevistados – maioria DAS 3 a 5, 80% destes são servidores de carreiras

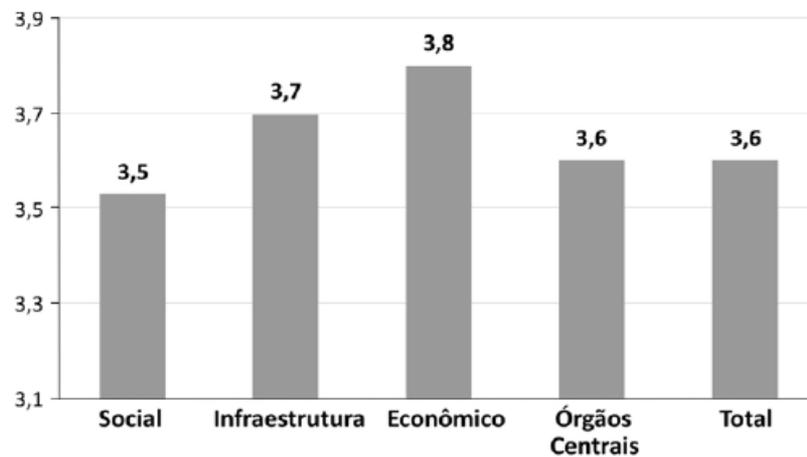
Survey

Figura 3: Percentual de servidores (DAS) com vínculo, por setor



Fonte: Survey Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea.

Figura 4: Tempo médio em anos de ocupação do DAS, por setor



Fonte: Survey Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea.

Survey

Tabela 2: Média de anos de experiência, por setor, segundo área de atuação

	Governo Federal F=6,3	Governos Subnacionais F=19,6	Iniciativa Privada F=9,1	Sem Fins Lucrativos F=10
Social	14,0	2,3	4,1	0,8
Infraestrutura	14,5	1,5	4,5	0,5
Econômico	15,5	1,6	4,3	0,4
Órgãos Centrais	14,3	1,3	3,6	0,5
Total	14,5	1,7	4,1	0,6

Fonte: *Survey* Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea.

BME: um conceito estanque?

- Conceito ambíguo e de difícil definição
- Análise pressupõe contextualização - compreender os condicionantes contextuais que impactam na atuação desses burocratas para compreendê-los
- Contexto contemporâneo do governo federal: políticas exigem ampla articulação por parte da burocracia (políticos, outros poderes, sistemas de controle, sociedade civil, outros ministérios e entes federativos)
- Atuação dos BME do governo federal, portanto, pressupõe análise relacional
- BME não é uma categoria estanque e há variáveis que diferenciam “tipos de BME”:
 - Variáveis: distância do topo, distância dos implementadores, natureza da política, lócus organizacional (meio ou fim)
 - Impactos: grau de discricionariedade, necessidade de articulação, “tecnicidade” das decisões, etc

Valores, Comportamento e Motivações

- A questão dos valores e competências dos burocratas aparece de forma importante em todos os casos
- Processo de recrutamento dos ocupantes dos cargos leva em consideração dimensão técnica
- BME valorizam dimensão técnica para justificar sua escolha e a escolha de suas equipes
- Conhecimentos valorizados não são apenas do conteúdo da política, mas também de questões gerenciais ou da administração pública
- “Burocratas ativistas”: comprometimento com o trabalho
- Papel das redes na constituição e disseminação dos valores

Articulações Horizontais e Verticais

- BME atuam estabelecendo relações horizontais (entre secretarias, entre ministérios) e verticais (com chefes e subordinados)
- BME regulam a relação entre os atores que articulam (determinam fluxos)
- Precisam, portanto, de ampla capacidade de entendimento e tradução das diferentes sintaxes pelas quais circulam
- Precisam de legitimidade para construírem essas articulações
- Tem a responsabilidade de construir ações conjuntas para viabilizar as metas assumidas mas resguardando os objetivos originais de seus programas
- Papel das redes pessoais (e de carreiras) na viabilização das articulações

Funções típicas dos BME?

- Excesso de funções exercidas e competências requeridas
- Confusão entre gestão e operação (maturidade dos programas)
- Função de influenciar operações para alcance de metas – traduzir as decisões políticas em processos de trabalho
- Dimensão da criatividade: operacionaliza decisões mas também toma suas decisões (varia entre os casos)
- Função de construção normativa e institucionalização das ações – perenizar os programas, criar memória para sua continuidade (“trabalho institucional”)