

Implementação de Políticas Públicas

(Aula 1)

Prof. Roberto Pires

Escola Nacional de Administração Pública
Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras – 2018

Implementação \neq transformação

Implementação = transformação

Implementação \pm transformação

Estudos de implementação: emergência e implicações para a gestão de políticas públicas

- Introdução ao “problema da implementação”
- Atividade em grupo: identificação de problemas de implementação

Origem do campo de Políticas Públicas

- Positivismo/modernismo como ponto de partida
- Políticas públicas como instrumentos de uma ambição de exercício de controle e modelagem do mundo
- Originalmente... políticas públicas como a resolução de problemas públicos por meio da aplicação da expertise técnica
 - Pouco espaço para política, conflito e persuasão
 - Conhecimento técnico, neutro
 - Comando e controle
 - Planejamento central

Precursores: origens disputadas... conselheiros...

Conde de Saint-Simon (1760-1825)

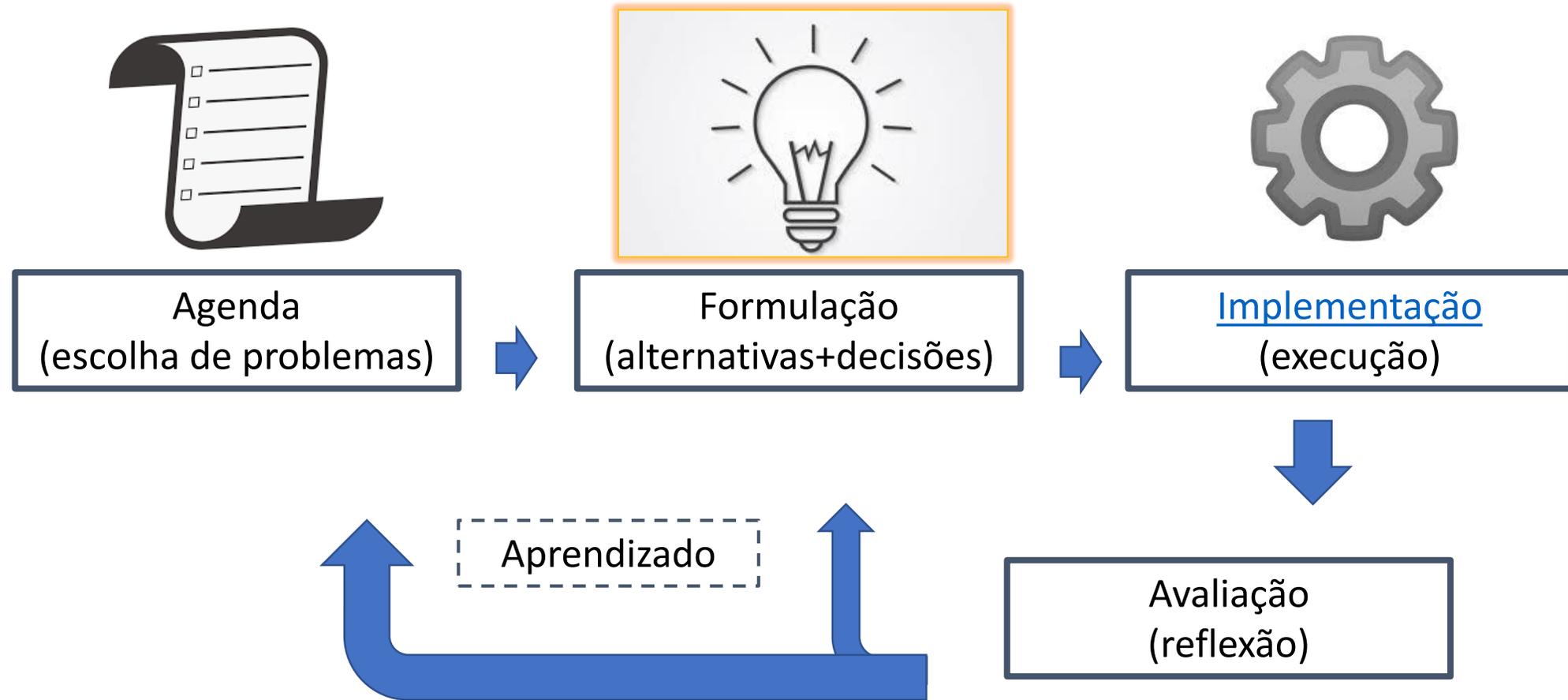
“Saint-Simon quis acreditar na possibilidade de uma Sociedade consensual. Ele pensava estar propondo um sistema neutro e desprovido de valores (value-free)... uma espécie de ‘análise de sistemas’, baseada no conhecimento científico e na pesquisa empírica, por meio da qual ele poderia prever que tipo de instituições e processos que a sociedade industrial emergente demandaria” (Friedman, 1987)

What Saint-Simon referred to as his social physiology suggested an image of the body social whose physicians would be scientists and engineers who placed their work in humanity's service. Familiar with society's "organic" laws, they would consciously set out its future course "according to a comprehensive plan." It was their ability to predict future outcomes of present actions that would enable society to control its destiny. It was a brave conception! As a practical matter, the scientist-physicians of society would offer their knowledge to those most capable of steering humanity's progress toward the new industrial order: the engineers, entrepreneurs, and banker-financiers who would build it; the artists, writers, and musicians who would serve as its ideologues; and the political leaders who would wield their baton over the whole ensemble.

Definições de políticas públicas

- “Tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (Dye, 1972, p.2)
- “Um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores” (Jenkins, 1978)

“ciclo de políticas públicas”



O “problema” da implementação

- tema/abordagem que ganha impulso a partir de elementos teóricos e práticos:
 - questionamentos sobre os modelos de decisão e formulação (décadas de 1950 e 60) + desenvolvimentos nos estudos organizacionais e da sociologia do direito (formal/informal)
 - Necessidade de explicar resultados decepcionantes obtidos com novas políticas criadas a partir dos anos 1960 e 70 (movimento dos direitos civis nos EUA)

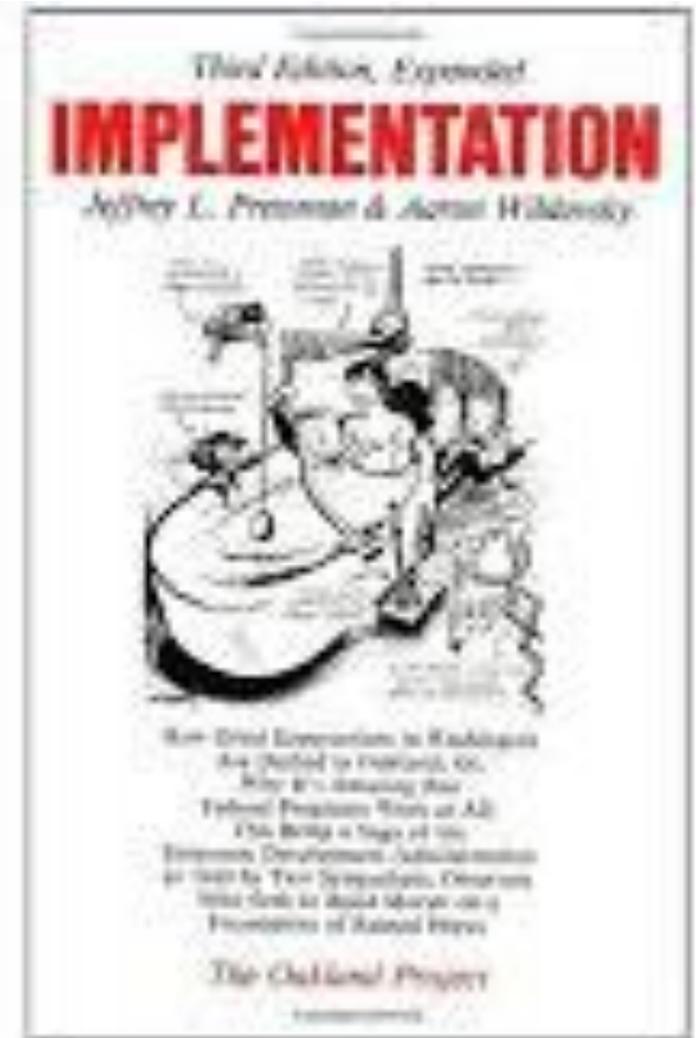
➤ Porque há tanta discrepância entre objetivos planejados e resultados alcançados?

Abrir a caixa-preta... ou desvendar o “elo perdido” da implementação...

- Consequências:
 - Complexificação/questionamentos aos modelos baseados na “ambição positivista-modernista” (aplic de conhecimentos técnicos a prob pub)
 - Forte tensionamento com a ideia do ciclo de políticas públicas, sobretudo:
 - Formulação
 - avaliação

J.Pressman & A.Wildavsky (1973)

*“[...] quando dizemos que os programas falharam, damos a impressão de que estávamos surpresos. Se pensássemos desde o início que tais ações tinham de fato poucas chances de ser bem-sucedidas, o insucesso delas em realizar as metas propostas ou de gerar quaisquer resultados não demandaria nenhum tipo de explicação especial”
(pagina 87; tradução livre).*

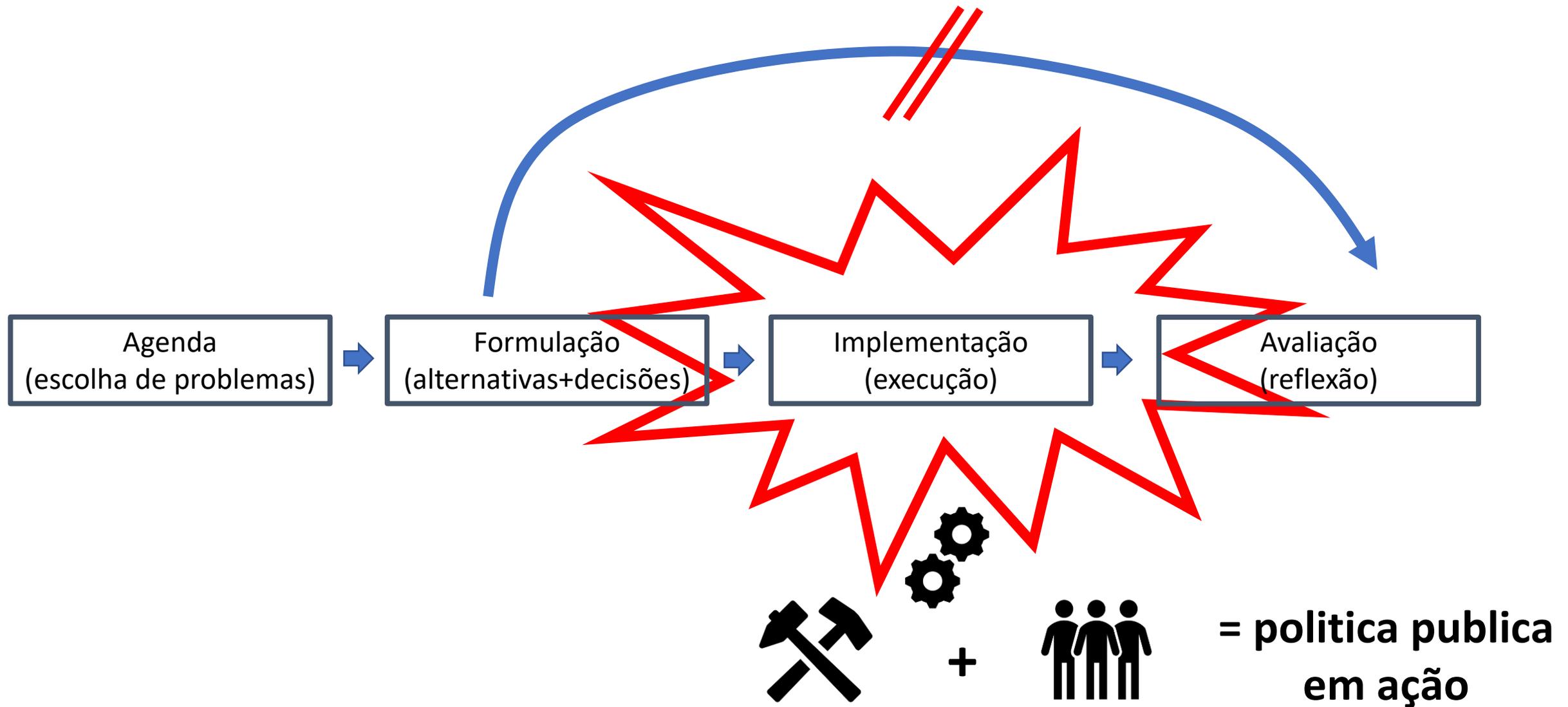


J.Scott “Corruption, machine politics, and political change”, APSR (1969)

“The study of political influence in the West has for the most part focused on the process by which **interest groups affect the content of legislation; hence, the input process has occupied the center of attention.** Students of politics in the new states of Africa and Asia who have adopted this perspective, however, have been struck by the relative weakness both of interest structures to organize demands and of institutionalized channels through which such demands, once organized, might be communicated to decision-makers. The open clash of organized interests is often conspicuously absent during the formulation of legislation in these nations. To conclude from this, however, that the public has little or no effect on the eventual "output" of government would be completely unwarranted. **Between the passage of legislation and its actual implementation lies an entirely different political arena** that, in spite of its informality and particularism, has a great effect on the execution of policy.”

“**A large portion of individual demands, and even group demands, in developing nations reach the political system, not before laws are passed, but rather at the enforcement stage.** Influence before legislation is passed often takes the form of "pressure-group politics"; influence at the enforcement stage often takes the form of "corruption" and has seldom been treated as the alternative means of interest articulation which in fact it is.”

Ideia do “ciclo de políticas públicas” sob tensão



Desafios decorrentes do “problema” da implementação

- Resultados e desempenho
 - capacidades de execução
- Gestão, controle/disciplina, direcionamento e indução
 - Reinterpretação, desvios ou resistências
- Experimentação e Inovação
- Accountability e cadeia de responsabilização

Estudos de implementação: gerações

- Top-down (de cima pra baixo)
 - 1ª geração +/- anos 1970
- Bottom-up (de baixo para cima)
 - 2ª geração +/- anos 1980
- Abordagens-síntese
 - 3ª geração +/- anos 1990
 - 4ª geração? Anos 2000???

Governança...

*Antecedentes/motivações:
Debates sobre modelos de decisão
Perplexidade com os resultados práticos de políticas públicas*

IMPLEMENTAÇÃO

Da mera
execução ao
potencial de
transformação

Top-down
(desenhos,
arranjos,
instrumentos)

Bottom-up
(atores e ação)
...próxima semana...

Desenho
institucional +
Modelos *agent-
principal*

Governança
Arranjos
Instrumentos da
ação pública