

# Implementação de Políticas Públicas

(Aula 2)

**Prof. Roberto Pires**

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

# Do desenho de instituições aos arranjos institucionais e instrumentos da ação pública

- Abordagens top-down: pressupostos, características e variações
- Exemplos de aplicação em casos concretos

# 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 aula...*

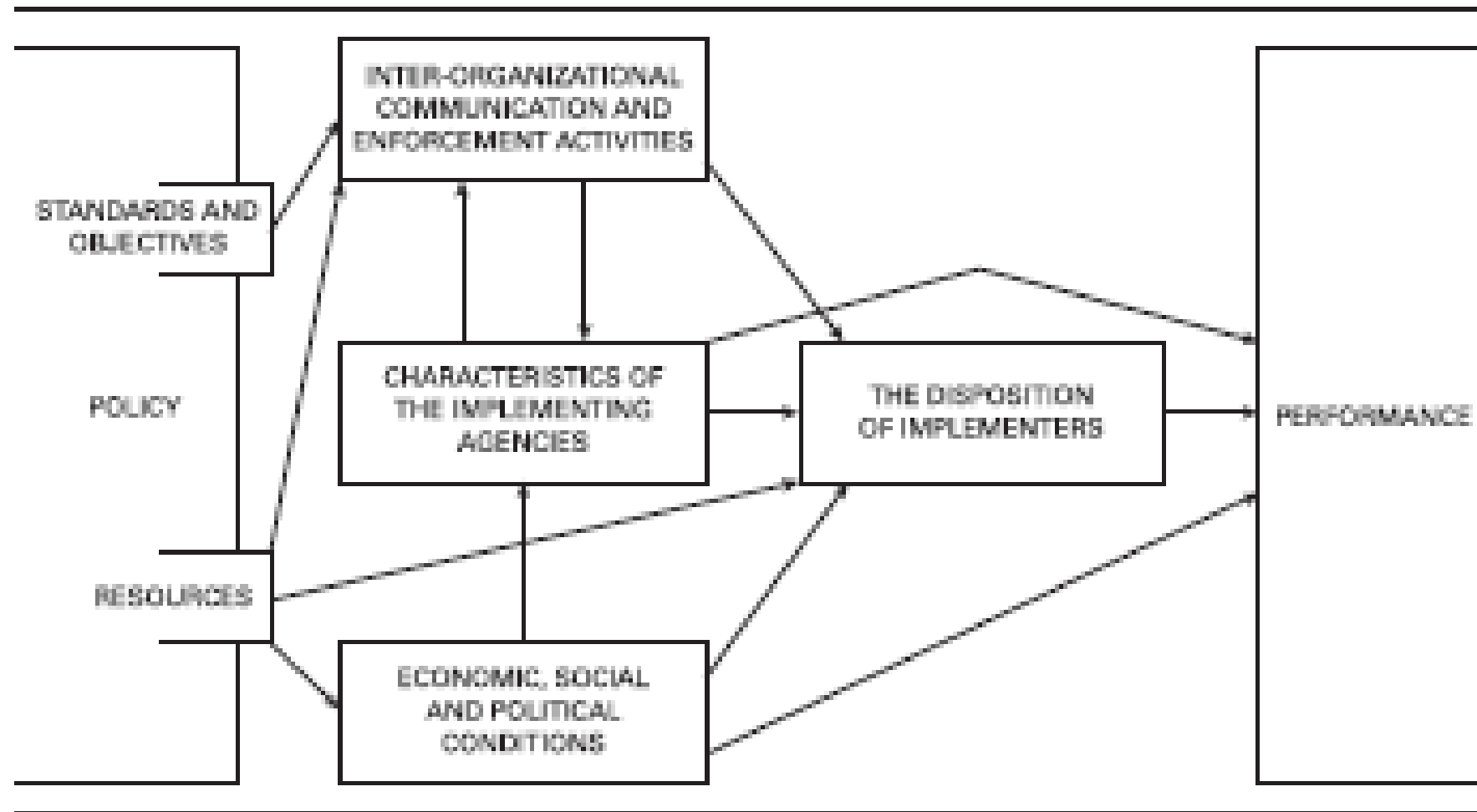
Desenho  
institucional +  
Modelos *agent-  
principal*

Governança  
Arranjos  
Instrumentos da  
ação pública

# Implementação vista de cima (abordagens *top-down*)

- Precedência da perspectiva dos atores do alto escalão, governo central, etc. e da ambição de planejamento, controle e direcionamento...
- Mantém certa “sacralidade” à formulação/decisão e se preocupa com os meios e estratégias para sua viabilização
- Pressman & Wildavsky (1973):
  - “déficits de implementação” (análise quase que matemática vs.\*\*\* “implementation as Evolution”\*\*\*)... Pessimismo e ojeriza à complexidade
  - Ainda pouco formalizado como modelo

# Van Meter & Van Horn (1975) “A model of the policy implementation process”



**Figure 3.1** A model of the policy-implementation process  
Source: Van Meter and Van Horn, 1975: 463

# Implementação vista de cima (abordagens *top-down*)

- Bardach (1977):
  - “jogos de implementação” - processos e os constrangimentos institucionais que criam oportunidades para desvio de recursos, atrasos, distorção e não realização de objetivos almejados + “fixing the game”
- Grindle e Thomas (1989) e outros...:
  - Conteúdo político – conflitos e decisões sobre quem recebe o quê? Barganhas entre gestores e elites políticas...

“Tom geral”: somente a simplificação de políticas ainda na etapa de seu desenho poderia evitar os problemas da implementação: >>> *inspiração AGENT-PRINCIPAL*

“quanto menos etapas envolver o processo de implementação, menores são as oportunidades para o desastre” (Bardach, 1997:250). >>> **IMP. PERFEITA**

# Implementação *top-down* tradicional vs. Governança

- Mudanças organizacionais e políticas associadas à ideia de governança impõe necessidade de lidar com “complexidades” (vs. buscar só reduzi-la)
  - Pluralização de formas organizacionais, atores e processos políticos
  - Natureza multifacetada dos problemas: inter/trans setorialidade + público-privado
  - Integração e articulação de atores e processos de implementação
- Configurações institucionais capazes de produzir a ação coletiva necessária à implementação bem sucedida de políticas públicas
- Sociologia da ação pública:

... se interessa pelas relações entre os atores sociais, políticos e econômicos (privilegiando a especificação dos múltiplos agentes estatais – i.e. servidores, políticos, gerentes etc.), pelos conflitos entre eles e pelos instrumentos e tecnologias que organizam essas relações. Trata-se de uma abordagem que envolve estudos sobre as ações e interações desses atores, os sentidos que eles atribuem a essas relações (e uns aos outros) e também às instituições, normas e representações coletivas que disciplinam o conjunto dessas interações (MULLER, 2005; HASSENTEUFEL, 2008; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).



# Implementação *top-down* tradicional vs. Governança

- Ação coletiva na implementação como algo nem natural (desafios) e nem resolvível somente pelo princípio da hierarquia => hibridismo
- Explicitação de um modelo de governança da implementação
- Três perspectivas para pensar relação entre governança e implementação (Capano, Howlett & Ramesh, 2015)
  - Dinâmicas ou modos de governança (pluralidade + influência ambiente institucional + equilíbrio momentâneo)
  - Estratégias de governança (interferência proposital e desenho de arranjos + “batalha por arranjos”)
  - Governança como capacidade (a depender da forma como se configuram e governam a interação entre os atores, os arranjos podem gerar maiores ou menores capacidades de execução + percepção do desempenho/resultado como legitimação do modo de governança)

# Implementação *top-down* tradicional vs. Governança

## “ARRANJOS”

“conjunto de regras, espaços e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (GOMIDE; PIRES, 2014)”

“delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos desse e as formas de relação entre os atores” (Pires & Gomide 2014)

Atores (gov/pol/soc/econ) + papéis + formas de interação = específicos no tempo/espaço

# Implementação *top-down* tradicional vs. Governança

## INSTRUMENTOS

- Materializam, sustentam e estabilizam as relações no interior dos arranjos
- “método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada” (Salamon, 2002)
- Tipologias ([Ollaik & Medeiros, 2011](#))
- IAP: dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre agentes do poder público e entre estes e os destinatários das políticas >>> portam teorias, representações e pré-concepções sobre as relações (Lascoumes; Le Galès, 2007)

# Implementação *top-down* tradicional vs. Governança

## INSTRUMENTOS

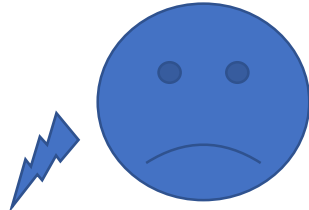
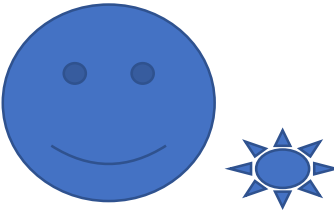
- escolhas (técnica x política)
  - Viabilidade, disponibilidade, efetividade...
  - Legitimidade (+ quem ganha e quem perde, barganha, mimetismos, etc.)
- e têm consequências para o processo de implementação (não são neutros, têm efeitos independentes, conformam uma “lógica”)
  - Inércia / resistência a pressões externas (“é o sistema”)
  - Representação específica/restrita dos problemas (índices, indicadores, prioridades ocultas)
  - Incorporam e reproduzem uma teorização sobre as relações políticas (entre governantes e governados)

# Implementação *top-down* tradicional vs. Governança

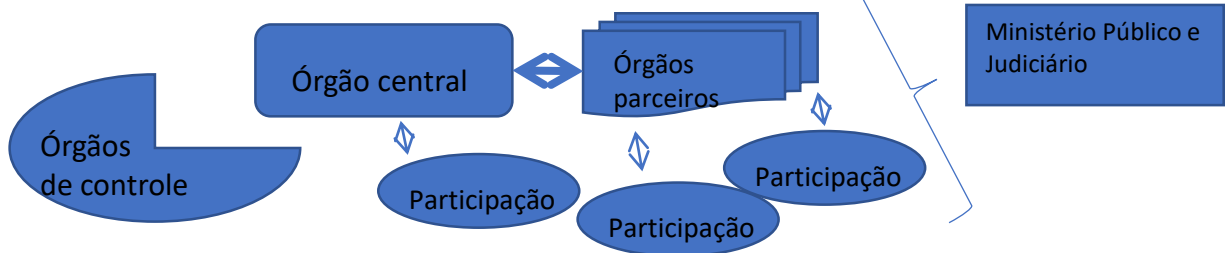
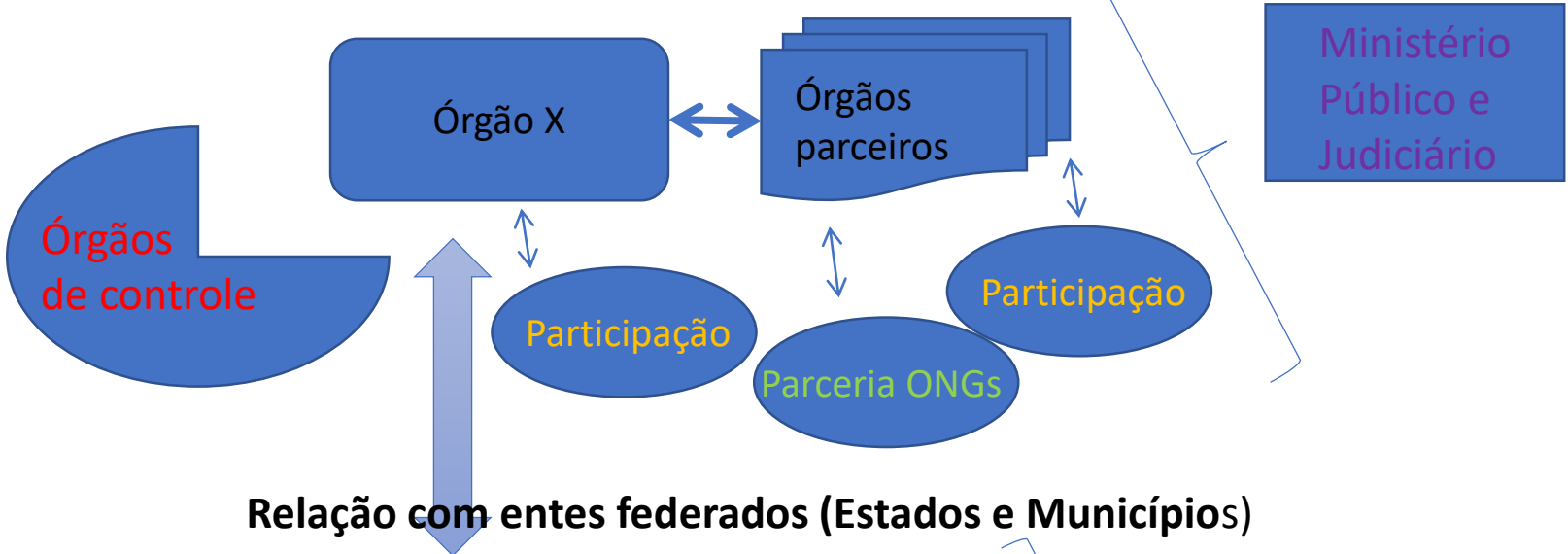
## AMBIENTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

- Arranjos e instrumentos não são montados/mobilizados nem operam no vácuo...
- “macromoldura” = regras do jogo mais gerais (por exemplo, dispositivos constitucionais) => que informam os processos de organização administrativa do Estado e do sistema político;
  - Possibilidades e limites para conformação de arranjos instrumentos
  - tensiona, fricciona e perturba as relações entre atores e o uso de instrumentos

# Implementação de políticas no ambiente político-institucional brasileiro



Governo de coalização (cúpula do Executivo, + partidos + relações com Congresso, etc.)



# Implementação *top-down* tradicional vs. Governança

Integração dos níveis **micro** (instrumentos), **meso** (arranjos) o **macro** (ambiente) em análises dinâmicas sobre os modelos de governança embutidos na condução de políticas públicas específicas, permitem reflexões sobre continuidades e mudanças na produção e sustentação da ação coletiva necessária à implementação de projetos governamentais.

- [http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/livros/livros/180705\\_livro\\_gover\\_politica\\_infra\\_condi\\_c\\_inst\\_invest\\_cap2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_gover_politica_infra_condi_c_inst_invest_cap2.pdf)



# Como analisar arranjos de implementação?

- Ambição descritiva (conhecer melhor a situação)
- Ambição avaliativa (compreender os efeitos sobre os resultados)



# Exemplo - longitudinal

- Políticas de incentivo/fomento à indústria naval

Etapas	Arranjo anos 1960-70	Arranjo 2007-2014	
Planejamento	Governo – Sunamam: incorporou o Gein e elabora os PCNs	Mercado – demanda espontânea + predominância da Transpetro (PROMEF)	Senado
Decisão	Sunamam	CDFMM Empresas → DMM → CDFMM (prioriza/aprova)	TCU e CGU
Financiamento	FMM + Sunamam	FMM + agentes financeiros (BNDES, CAIXA, BB, Basa e BNB)	
Execução	Estaleiros e armadores privados	Estaleiros e armadores privados + Transpetro	Ibama
Monitoramento	Sunamam	DMM, agentes financeiros e Transpetro	PAC



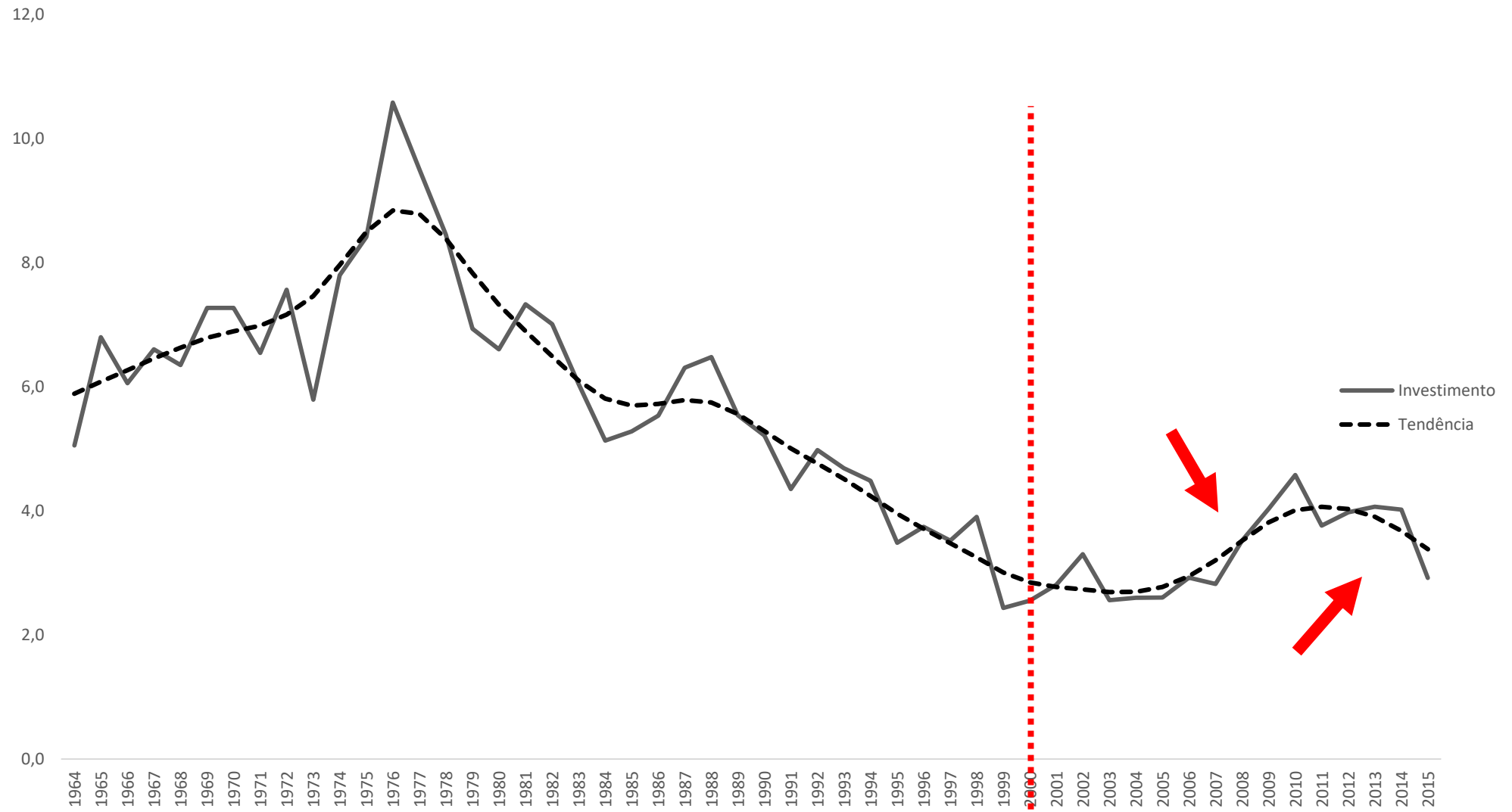
# Exemplo – cross-section [\(Pires & Gomide, 2015\)](#)

- Comparação entre os arranjos de políticas prioritárias  
(RIN, MCMV, Pronatec, PNPB, PISF, UHBM, PBM, PBF)

Aspectos comuns	Elementos de distinção
Autonomia relativa do governo federal na definição e condução da política;	Participação de entes federativos no arranjo (FED)
envolvimento de múltiplos e diversificados órgãos federais (ministérios, autarquias, agências, empresas, bancos públicos, etc.);	Abertura à participação social (PART)
envolvimento de atores privados nos processos de implementação (empresas como parceiras e/ou alvos das políticas)	Centralização intragovernamental ou coordenação hierárquica (CENTR)
ausência de organizações da sociedade civil como parceiras na implementação dessas políticas	
Presença e atuação dos órgãos de controle	



# Investimentos públicos (1964-2015). Em participação percentual do PIB



## Principais arranjos e instrumentos desenvolvidos (2005-2016):

- Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – 2007 a 2016\*
  - Expande PPI, aumentado investimento público + incluindo empresas estatais
  - Desenvolvimento dos instrumentos de coordenação e monitoramento (CGPAC, GEPAC, salas de situação, etc.)
  - Instrumentos:
    - Organizacionais: EPE, EBP, VALEC, EPL, carreira Al...
    - Regulatórios: RDC, portarias interministeriais...
    - Financeiros: fundos de pensão, BNDES e outros bancos públicos, REIDI
    - Transparência: balanços quadrimestrais, articulações com CGU e TCU

*“laboratório de experiências institucionais” (Cardoso Jr; Navarro, 2016)*

## Limitações internas dos arranjos e instrumentos

- Planejamento e seleção de projetos
  - ausência de critérios robustos e análise de viabilidade e riscos
  - “Cegueira territorial”
  - Empresas sofreram revezes em instituir funções (exceção EPE)
  - Inchaço da carteira de projetos prioritários (40mil projetos no PAC)
- Limites na atuação da carreira de analista de infraestrutura (alocação, desvio de função, etc.)
- Marcos regulatórios para concessão, uso e manutenção de infraestrutura subdesenvolvidos (PAC x PIL)
- Conflitos com sociedade civil mal geridos (sobrecarga do licenciamento ambiental) > judicialização

# Contribuições da abordagem dos arranjos/instrumentos

- Compreender empiricamente como políticas e programas estão sendo implementados (como são construídos; de que forma se organizam; e que características possuem).
- Explicar os seus efeitos sobre os resultados obtidos pelas políticas, isto é, de que forma as características específicas dos arranjos influenciam (positiva ou negativamente) o desempenho da ação estatal na promoção ou indução do desenvolvimento.
- Oferece bases para o planejamento/desenho de estratégias de implementação