Abordagens metodológicas em políticas públicas*

Ana Luiza Viana**

Sumário: 1. Introdução; 2. As fases das políticas e os modelos explicativos; 3. Os modelos analíticos.
Palavras-chave: políticas públicas; construção da agenda; formulação de políticas; implementação de políticas; avaliação de políticas.

O artigo resenha estudos clássicos e recentes sobre políticas públicas, priorizando o entendimento de quatro fases ou etapas da política: construção da *agenda*; *formulação* de políticas; *implementação* de políticas; e *avaliação* de políticas.

Methodologic approach's in public policy

This article analyses recents and classical studies of public policy. Four etapes of public policy received special attention: *agenda* building; policy *formulation*; policy *implementation*; and policy *evaluation*.

1. Introdução

Este artigo pretende resenhar uma série de estudos metodológicos sobre *policy making*, confrontando contribuições atuais com as que já se tornaram clássicas, como as de Eugene Bardach e Richard Elmore, elaboradas ainda na década de 70. Esses estudos enquadram-se na recente e intensa produção de cientistas políticos, principalmente de origem anglo-saxã, sobre os caminhos da ação estatal — o Estado em ação —, isto é, o modo de operar do Estado, que se traduz no ato de "fazer" políticas públicas.

Essa produção — intensificada a partir dos anos 70 — busca principalmente analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas "fazedoras de política"; dos atores participantes desse processo de "fazer" políticas; dos mecanismos, critérios e estilos decisórios utilizados pelas instituições responsáveis por "fazer" políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo. Cabe, no entanto, assinalar que é preocupação desse campo teórico — explicitada às vezes por alguns autores — obter, com base nesses estudos empíricos sobre políticas públicas (isto é, sobre o que o governo faz), um maior conhecimento a respeito das características

* Artigo recebido em maio e aceito em nov. 1995. Parte deste artigo foi originalmente publicada em Cadernos de Pesquisa Nepp, 5 (Unicamp-Nepp, 1989). À presente versão, revista, acrescentou-se a resenha correspondente à fase de avaliação de políticas.
** Doutora em economia pelo Instituto de Economia da Unicamp e professora adjunta do Instituto de Medicina Social da Uerj.

mais gerais dos sistemas políticos e das relações que se estabelecem entre políticas públicas e política, de um lado, e entre governo e sociedade, de outro.

Assim, os estudos aqui apresentados têm como objetivo construir modelos explicativos para as diferentes fases ou etapas das políticas públicas, isto é, para o processo de decisão inerente à formação e ao desenvolvimento de políticas, com ênfase especial nas fases de *formulação* e *implementação*, procurando apreender a dinâmica que articula as várias fases do ciclo de vida de uma política. Esses modelos pretendem, por sua vez, identificar as diferentes variáveis que influenciam as várias etapas do percurso das políticas, assinalando as condições necessárias para que os princípios, os objetivos e as metas de uma ação pública se tornem realidade. Na verdade, trata-se de um esforço para explicar a difícil interação de *intenções*, construídas na fase de formulação de políticas, e *ações*, presentes na fase de implementação —, isto é, o processo contínuo de reflexão para dentro e ação para fora, tão comum na rotina pública. De outra parte, tais modelos ensejam a discussão sobre a difícil e complexa relação entre o meio social, político e econômico e o governo (ou melhor, a ação governamental), em todas as fases das políticas públicas — em síntese, sobre a relação que se estabelece entre atores governamentais e entre atores governamentais e não-governamentais no processo de "fazer" política.

Foram escolhidos autores que analisaram as condições de formação e desenvolvimento de cada uma das fases das políticas públicas — construção da *agenda*, *formulação* de políticas, *implementação* de políticas e *avaliação* de políticas[1] —, elaborando, em alguns casos, modelos de causalidade (isto é, de inter-relacionamento) entre as variáveis que interferem nesse processo: o meio social e político, os atores participantes, as agências implementadoras e as políticas (suas metas e seus objetivos).[2] De certa forma, os estudos examinam mais detidamente as duas fases intermediárias — formulação e implementação —, procurando, em alguns casos, superar certa tendência anterior de vê-las tão-somente como tradução das atividades de decidir e executar. Tal visão terminou por encerrar o estudo da fase de implementação nas teias da teoria da administração, só introduzindo elementos da análise política para o estudo da fase de formulação. Assim, esses estudos viam uma dicotomia permanente entre decidir e executar, que separava as ações políticas (de decisão) daquelas propriamente administrativas nas atividades do setor público. Na presente resenha, apresentam-se algumas análises representativas dessa visão, assim como as que se preocuparam em superar a idéia

---

[1] Laswell foi pioneiro na identificação e no estudo dessas fases, que chamou originalmente de *intelligence*; *recommending*; *prescribing*; *invoking*; *applying*; *appraising*; e *terminating* (Laswell, 1962).

[2] Cabe ressaltar que há autores que criticam esse tipo de estudo. Lindblom, por exemplo, afirma: "a predominantly step-by-step analysis of policy making might obscure universal issues and phenomena in searching for these aspects of policy making unique to each step. We do, however, look into certain special problems of setting the agenda, as well as those of implementation" (Lindblom, 1980:3).

tradicional de que o campo da implementação, ou melhor, da fase de implementação, envolveria tão-somente instrumentos típicos da teoria administrativa, e a de formulação de políticas, da teoria política.

Nessa perspectiva, trata-se de superar também a idéia recorrente de que o sujeito da ação governamental são os atores governamentais, e os cidadãos, apenas objeto desse tipo específico de ação. Por isso, um dos autores aqui resenhados utiliza a expressão *ação social* para designar o ato de "fazer" políticas públicas, em que se estabelece sempre uma relação entre atores governamentais e os de fora, não de forma dicotômica, mas num processo contínuo e até mesmo independente da fase da política.

Para a fase de *avaliação* de políticas são resumidas as contribuições de Rolando Franco e Ernesto Cohen, em seu estudo recente sobre avaliação de projetos sociais. Além disso, este artigo apresenta uma síntese dos quatro modelos mais comuns para análise da ação pública, que podem ser utilizados independentemente das fases da política: os modelos *burocrático*, de *recursos humanos*, *político* e *simbólico*. A escolha de um ou outro dependerá, entretanto, das características internas da política (recursos envolvidos, níveis de conflito, caráter objetivo ou subjetivo da política, intensidade de capital ou recursos humanos necessários à efetividade da política etc.), conforme exemplificado por Ana Maria Medina (1987).

A seguir, iniciamos a descrição dos modelos, de acordo com as fases constitutivas das políticas públicas.

2. As fases das políticas e os modelos explicativos

Construção da agenda

Entre os autores que discutiram a fase da *agenda,* apresentaremos John Kingdon, Richard Hofferbert e Roger Cobb, e Charles Elder.

O ponto de partida de John W. Kingdon (1984) é a separação das fases das políticas em: elaboração da *agenda*; especificação de *alternativas*; escolha de uma *alternativa* (pelo presidente, Legislativo ou autoridade competente); e implementação da decisão.

Segundo o autor, a primeira indagação a ser feita é por que alguns problemas e assuntos são colocados na agenda e outros não; por que certas *alternativas* são escolhidas e outras não. Dessa forma, a agenda é definida como o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos.

Kingdon diferencia três tipos de agenda: *sistêmica* ou *não-governamental*, *governamental* e de *decisão*. A primeira contém a lista de assuntos que são, há anos, preocupação do país, sem contudo merecer atenção do governo; a segunda inclui os problemas que merecem atenção do governo; a última, a lista dos pro-

blemas a serem decididos. O autor também afirma que um assunto pode sair da agenda sistêmica para a governamental quando há eventos dramáticos ou crises, influência de um quadro de indicadores ou acumulação de informações e experiências. A atenção governamental, portanto, estaria em função desses três acontecimentos.

Os fatores que influenciam a construção da agenda governamental são dois: os participantes ativos e os processos pelos quais algumas *alternativas* e alguns itens se tornam proeminentes. Os participantes ativos podem ser classificados como *atores governamentais* e *atores não-governamentais*. O primeiro grupo seria composto pelo alto *staff* da administração (presidente, *staff* do Executivo e políticos nomeados para cargos públicos); pelo funcionalismo de carreira; e, finalmente, pelos parlamentares e funcionários do Congresso. O alto *staff* da administração seria vital para a construção da agenda, mas menos vital para a especificação de *alternativas* e menos ainda para a fase de implementação. Seus recursos para ação seriam as suas prerrogativas legais. Os funcionários de carreira seriam vitais para a especificação de *alternativas* e mais ainda para a fase de implementação, não influenciando a construção da agenda. Seus recursos seriam o longo tirocínio, a experiência acumulada e os padrões de relacionamento que estabelecem com o Congresso e com os grupos de pressão. O último grupo de atores governamentais estaria dividido em parlamentares e *staff* do Congresso. Os parlamentares podem ter influência decisiva na agenda, sendo seus recursos a autoridade legal, o acesso natural à publicidade e a longa experiência na atividade política.

O grupo dos atores não-governamentais abrangeria: grupos de pressão ou interesse; acadêmicos, pesquisadores e consultores; mídia; participantes das campanhas eleitorais; partidos políticos e opinião pública. Os grupos de pressão, segundo Kingdon, agiriam mais no sentido de bloquear do que de promover assuntos; os acadêmicos cuidariam mais da especificação de *alternativas* do que da construção da agenda, tendo sempre uma atuação de mais longo prazo; a mídia exerceria sobretudo influências regionais e de forma mais localizada; e os partidos e a opinião pública teriam uma grande influência na formação da agenda.

Os dois grupos (governamentais e não-governamentais) podem ainda ser subdivididos em *atores visíveis* e *atores invisíveis*, sendo que os primeiros influenciam a formação da agenda e os segundos, a especificação de *alternativas*. São *atores visíveis* o presidente, os parlamentares, a mídia, os partidos e os integrantes das campanhas eleitorais; são *atores invisíveis* os acadêmicos, tanto pesquisadores quanto consultores, e os funcionários do Executivo e do Congresso.

A segunda variável que influencia a escolha de um determinado assunto — sua inclusão e especificação — na agenda é o *processo*. Segundo Kingdon, são as características dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas que podem responder melhor pelos tipos de processo e, portanto, pelo modo de selecionar os problemas. Ele utiliza, então, a teoria das organizações (compreensiva, racional e incrementalismo) e um modelo em particular

(o de James March e Johan Olson (1972), em que os autores definem um tipo específico de organização, denominada "anarquia organizada"),[3] para entender as instituições do Executivo. São características desse tipo de instituição: preferências problemáticas, tecnologias não claramente especificadas e participação fluida, sendo o resultado final de suas atividades função de um *mix* de *garbage* (fluxos entre problemas e soluções, a partir de um número limitado de participantes com recursos específicos). As instituições do Executivo teriam um processo próprio de escolha de assuntos, em função de uma rotina (particular) visando o reconhecimento de problemas e a formação e redefinição de políticas, sendo essa rotina influenciada sempre pela ação da política institucional (eleições para o Executivo e o Legislativo, conjuntura política etc.).

O reconhecimento de problemas se daria em função de indicadores, eventos, crises, símbolos e processo de *feedback* do trabalho burocrático e da elaboração do orçamento. Eventos ou crises podem suscitar a emergência de problemas ou assuntos, mas não são suficientes para forçar a entrada de um assunto na agenda. Assim, ocorreria um processo anterior de formação de idéias, que o autor denomina de *policy primaveral soup*, quando inúmeras idéias são formuladas (e confrontadas entre si) pelas *policy communities*, sendo que só algumas sobrevivem ao processo natural de seleção e satisfazem aos critérios estabelecidos pelos grupos de especialistas. A sobrevivência de uma idéia ou um assunto dependeria, então, de sua factibilidade técnica; de sua aceitação pelos grupos de especialistas e pelo público; e da força de consenso que mobilizam.

Outro aspecto importante, que influencia a inclusão de um assunto na agenda, é o grau de fragmentação das comunidades de políticas (*policy communities*), pois isso influencia o grau de fragmentação da política, que por sua vez influencia a estabilidade da agenda.

A influência da política institucional na rotina do Executivo e, portanto, na formação da agenda tem a ver com o *national mood*; as forças organizadas (grupos de pressão, ação da mobilização política e comportamento das elites políticas); e as mudanças administrativas que ocorrem a partir das eleições para o Executivo e o Legislativo. O *national mood* e as eleições têm maior poder de provocar alterações na agenda do que a ação dos grupos de pressão. Kingdon também sublinha que, quando há mudanças no Executivo, no Legislativo ou no *national mood*, abrem-se *policy windows*, isto é, o processo que inaugura alterações na agenda governamental ou de decisão.

---

[3] Os autores assim definem o conceito de "anarquia organizada": "*is a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they can be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work*". O processo decisório nesse tipo de instituição assim ocorreria: "*a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated. The mix of garbage in a single can depends on the mix of cans available, on the labels attached to the alternative cans, on what garbage is currently being produced, and the speed with which garbage is collected and removed from the scene.*"

Em resumo, para Kingdon, nos meandros da *political stream* conforma-se a agenda governamental, e nos da *policy stream*, a especificação de *alternativas* (formulação de políticas). O quadro 1 resume a interação entre tipos de processos, a ação governamental correspondente (em termos de fase da política) e os atores que interferem nesse processo.

Quadro 1

Resumo das relações entre diferentes processos, ação governamental e atores participantes

Processo	Ação governamental	Atores
Reconhecimento de problemas	Pré-agenda	(Indicadores e eventos)
Políticas	Formulação	Invisíveis
Política	Agenda	Visíveis

Por último, cabe destacar o conceito de *policy entrepreneurs*, introduzido por Kingdon: são pessoas que investem seus recursos a favor de determinadas políticas, atuando em qualquer fase da política, com poder de provocar-lhes alterações, podendo ser burocratas, acadêmicos, jornalistas ou políticos.

Quadro 2

Resumo do modelo de Kingdon

1. Fases da política
   - Agenda
   - Alternativas
   - Escolha
   - Implementação
2. Tipos de agenda
   - Sistêmica
   - Governamental
   - Decisória ou política
3. Agenda e alternativas dependem de:
   - Participantes ativos
   - Processo pelo qual alguns assuntos sobressaem
4. Processo depende de:
   - Reconhecimento de problemas
   - Proposição de políticas
   - Política
5. Reconhecimento, proposição e política dependem de:
   - Reconhecimento: indicadores, eventos, crises
   - Proposição: comunidades de políticas
   - Política: *national mood*, forças organizadas e eleições

Vejamos agora a proposta de Richard Hofferbert (1974). O autor inicia seu estudo com a seguinte pergunta: por que alguns itens ou assuntos são selecionados para deliberação governamental e outros não? Duas respostas podem ser aventadas, tendo por base ou a teoria elitista ou a teoria pluralista, pois as agendas governamentais e as decisões são constituídas a partir do meio social e político no qual a política é formulada.

Hofferbert, baseando-se em Herbert Simon (1966), identifica três aspectos em todos os processos de decisão: normas que governam a permanência e as mudanças da atenção pública; princípios que governam a ação política; e condições que determinam que ações serão escolhidas. Ele sublinha um aspecto importante, já explorado por Eulau e Eyestone (1968): muitas vezes o desenvolvimento de determinadas políticas explica-se mais pelas preferências, predileções, orientações e expectativas dos "fazedores" de política do que — exclusivamente — pelo processo político.

Para o autor, os condicionantes do processo de formação de políticas são os meios sócio-econômico e político — que fornecem os limites de forma e magnitude — e o incrementalismo ou, para citar Sharkansky (1970), as rotinas e os padrões de ação. Hofferbert acrescenta um aspecto importante: enquanto determinadas políticas são influenciadas mais pelo meio, outras o são mais pelas rotinas e padrões de atuação implícitas nas instituições. Pode-se considerar também que o meio sócio-econômico corresponde às externalidades da decisão (ou melhor, externalidades da agenda).

Outro problema de extrema importância levantado por Hofferbert refere-se às tipologias criadas para a classificação de políticas (como as de Lowi e Salisbury, e as de Eulau e Eyestone).[4] Para ele, essas tipologias são mais apropriadas para os estudos de avaliação de políticas do que de processo decisório. Dessa forma, para auxiliar o estudo do processo decisório, fornecendo-lhe instrumentos, é preciso classificar essas tipologias de outra forma, segundo tipos e estruturas comuns de determinação.

Por último, cabe assinalar as contribuições de Cobb e Elder (1971). O ponto de partida dos autores é a constatação de que os cidadãos não querem saber do governo e muito menos verem-se como sujeitos da ação governamental, donde a necessidade de reconciliar a teoria da democracia (e da participação) com a realidade atual. Nesse sentido, justifica-se a teoria elitista da democracia ou o elitismo democrático. Citando os estudos clássicos de Lester Milbrath (1965), os autores

---

[4] A classificação de Lowi e Salisbury baseia-se nas clientelas e no alvo das políticas, daí derivando-se as políticas regulativas, distributivas, redistributivas e constituintes. A importância dessa classificação, como bem assinalou Gloria Regonini (1989), consiste em que a cada categoria de política corresponde uma diversidade de arena de poder, uma diversidade de rede de atores, uma diversidade de estrutura de processo de decisão e uma diversidade de cenário institucional, com graus de autonomia das políticas, o que pode ser resumido na afirmação "*policy determines politics*". A classificação de Eulau e Eyestone segue o mesmo critério de Lowi e Salisbury e as divide em adaptativas e de controle.

reforçam a necessidade de repensar o conceito de democracia, na medida em que esta, hoje, é sinônimo de pluralismo social, de consenso das elites sobre o papel da competição democrática e de eleições que permitam aos cidadãos participar da seleção de *public officials* — e não de participação, como normalmente se pensa. É essa mesma realidade que impõe, atualmente, o estudo de sistemas políticos de limitada participação, em que se focalizam, prioritariamente, as condições de estabilidade, a caracterização das elites e o processo de decisão política.

Cobb e Elder afirmam que é preciso repensar a teoria do processo decisório, sublinhando as contribuições de Schattschneider (1960), Dahl (1956) e Gamson (1968), para quem a participação (dos cidadãos) é bastante limitada na arena onde se decide que políticas serão implementadas e, portanto, onde os conflitos são negociados. Nesse sentido, Schattschneider já ressaltava que 90% da população não participam dos grupos de pressão, o que pode sugerir até mesmo um sistema estável sem representação.

A conclusão, como sugeriu Schattschneider, é que há temas e assuntos que emergem dentro da política e outros, fora. Mas Cobb e Elder concordam com Walker (1966) em que a agenda governamental pouco muda, sendo sempre os mesmos temas que estão em cena.

Segundo os autores, há que se pensar também na não-decisão, isto é, na possibilidade de que as demandas sejam sufocadas antes de alcançar a arena de decisão. Retomando as afirmações desenvolvidas por Walker, eles assinalam que um assunto ou tema, para atingir o *status* de agenda, precisa ser alvo de atenções, e que esse processo está relacionado com a mobilização de tendências e as influências e reações das comunidades de políticas, referendadas por um consenso geral das elites. Também lembram que o processo decisório envolve sempre duas questões: onde surge a demanda e quem participa.

A agenda é classificada em dois tipos: *sistêmica* e *institucional*. A primeira contém assuntos de ordem mais geral e abstrata do que a segunda, sendo que o sistema político tende a aumentar ou diminuir os espaços entre as duas agendas, mas sempre mantendo-as separadas por limites considerados toleráveis pela sociedade. Sabe-se também que é muito difícil incorporar novos temas e que a distância entre as duas agendas marca o espaço do conflito no interior do sistema político.

A construção da agenda é um processo que envolve os chamados "guardiões" da agenda — os *officials* governamentais —, o Congresso e os partidos políticos. Por outro lado, há outro processo que se traduz no acesso das comunidades de política aos *officials* governamentais, e isso depende das identidades dos "guardiões" com as comunidades, dos recursos que as comunidades possuem, de sua localização na estrutura social e dos tipos diferentes de comunidades. Alguns grupos e comunidades têm mais acesso do que outros, e a comunidade dos médicos é um exemplo.

Finalmente, os autores concluem que estudar a construção da agenda é importante porque revela a natureza da relação entre o meio social e o processo governamental, permitindo até mesmo pensar na possibilidade de a agenda pro-

duzir estabilidade estrutural, do mesmo modo que o voto confere estabilidade conjuntural.

Formulação de políticas

Para a fase de elaboração de *alternativas* e escolha de uma delas — que, para simplificar, podemos chamar de fase de *formulação* de políticas — foram selecionados os seguintes autores: Robert Hoppe, Henk Van de Graaf e Asje Van Dijk; Lewis Schneider; James Anderson; e Richard Hofferbert.

Hoppe, Van de Graaf e Van Dijk (1985) classificam as fases das políticas em *construção da agenda*; *elaboração do projeto*; *adoção do projeto*; *implementação*; *avaliação*; e *reajuste*. Para eles, o processo de formação de políticas pode ser visto como um diálogo entre intenções e ações, isto é, um processo contínuo de reflexão para dentro e ação para fora. Eles ressaltam que as fases de *elaboração do projeto* (ou formulação) e implementação constituem os dois momentos importantes na formação das políticas, sendo fruto de diferentes processos e com diferentes funções sociais. As duas fases, portanto, são distintas, sendo que a de implementação caracteriza-se por mostrar resultados, que servem de ensinamentos para os formuladores. Nesse sentido, a clássica dicotomia entre administração e política pode ser vista, hoje, segundo essa separação entre as fases da formulação e da implementação, pois aquela ocorre em um espaço político de trocas e indeterminações, conflitos e poder, enquanto esta se define em um espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas.

A fase da formulação pode ser ainda desmembrada em três subfases: primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, aqui e agora.

Os autores identificam, nos diferentes níveis de conhecimento e significado de formuladores e implementadores, os problemas cruciais da relação entre formulação e implementação. Também consideram que é nesse processo que surge a pergunta-chave do porquê do sucesso de uma política: o que os formuladores "deixaram" para os implementadores? Para os autores, é dessa perspectiva que faz sentido a afirmação de que é necessária uma perfeita interação entre formuladores, implementadores e público-alvo (das políticas) para o sucesso de determinada política.

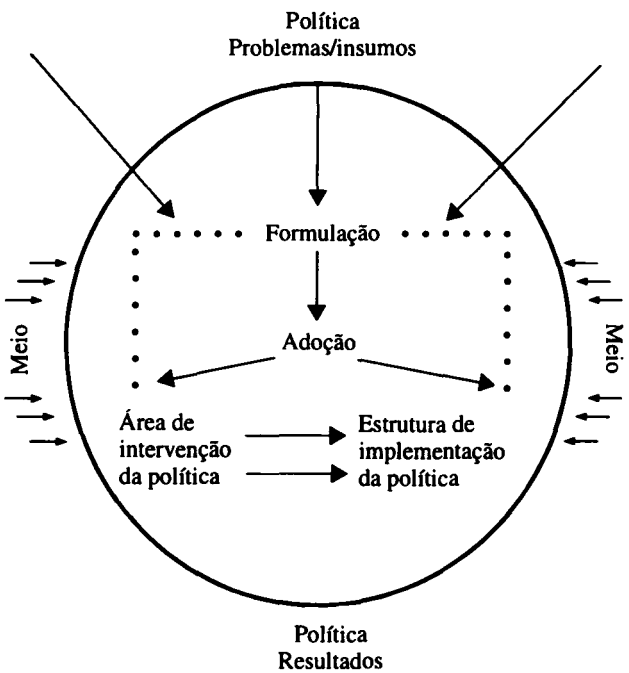
Segundo os autores, os diferentes modelos criados com base nos estudos empíricos, que retratam os aspectos críticos pertinentes a cada fase das políticas, como os modelos de Sabatier e Mazmanian (1983), Windhoff-Heritier (1980) e Mayntz (1983), e mesmo os estudos comparativos, como os de Sabatier e Mazmanian, de Mayntz e de Peters e Waterman (1982), na medida em que são *ex post*, acabam por não oferecer elementos para que os formuladores aperfeiçoem a tarefa de elaborar projetos, desconsiderando, aliás, que são esses os atores que têm um papel fundamental no processo.

Outro aspecto refere-se à separação entre a visão da implementação como controle e monitoramento (ou medição) e a realidade cotidiana, que sempre envolve barganha, adaptação etc. Assim, teria razão Bardach (1977) ao definir o problema da implementação como o do "dilema" que se estabelece quando é preciso dirigir e controlar uma vasta profusão de programas de numerosas e disparatadas organizações e atores, tendo que atingir objetivos e, ao mesmo tempo, reduzir custos e demoras. Desse modo, as atividades de controle e aprendizado não seriam excludentes ao longo da fase de implementação, devendo estar combinadas.

A implementação, para os autores, compreende as seguintes subfases: definição do problema quanto aos seus aspectos normativos e causais; decomposição do problema em suas partes constitutivas; demonstração de que é possível tratar partes do problema e identificação de soluções alternativas; estimativas brutas; e definição das estratégias de implementação.

Os autores concluem reafirmando que os problemas da relação formulação-implementação estão na desconexão entre os níveis de conhecimento de formuladores e implementadores e público-alvo. Nesse sentido, afirmam que os estudos, até o momento, foram bem-sucedidos na identificação dos aspectos externos que influenciam as políticas, sem contudo avançar nos aspectos internos referentes à ação governamental. Por isso, ressaltam as contribuições de Richard Elmore (e seu modelo de *forward* e *backward*), que aproximou o estudo dessas duas fases da política com base em um novo campo analítico.

Quadro 3
Modelo de Hoppe, Van de Graaf e Van Dijk



Lewis Schneider (1971) propõe um modelo bastante simples para a etapa de formulação. Esta pressupõe percepção da necessidade; elaboração de um plano preliminar; equacionamento do problema do financiamento; plano detalhado; aprovação institucional; implementação e *feedback*. Quando não houver financiamento automático (fundos específicos etc.), há que se pensar em outra etapa visando o projeto de financiamento e sua aprovação institucional, antes da elaboração do plano detalhado.

James Anderson (1975) inicia elaborando o "estado das artes" no terreno das políticas públicas e identifica as seguintes fases no processo de formação de políticas: demandas políticas; decisões políticas; articulação política; produto da política; e resultados da política. Ele assinala que são três as teorias sobre processo decisório (*decision making* ou *policy making*): teoria racional; teoria incremental; e a teoria de *mixed-scanning*, de Etzioni (1968).

Em relação ao comportamento dos "fazedores" de política, podem-se distinguir os seguintes valores: políticos, de organização, pessoais, governamentais e ideológicos. Anderson também sublinha que as teorias políticas — em particular, a teoria de sistemas de Easton; a teoria dos grupos; a teoria das elites de Dye; a teoria do processo funcional de Laswell — podem contribuir para o estudo do processo decisório. Para ele, as variáveis a serem estudadas e que influenciam os "fazedores" de política são a cultura política — para o que se pode recorrer aos estudos e às contribuições de Almond/Verba (culturas políticas, paroquiais, de sujeito e participativas) — e as condições sócio-econômicas.

Os "fazedores" oficiais de política são legisladores, executores, administradores e juízes. Podem ser subdivididos em dois grupos: primários, que possuem direito constitucional para ação; e suplementares, compreendendo as burocracias das agências administrativas nacionais. Assim, os "fazedores" oficiais seriam o Executivo e o Legislativo, e as agências administrativas e as cortes do Poder Judiciário. Os participantes não-oficiais ou "fazedores" não-oficiais seriam os grupos de interesse, os partidos políticos (correspondendo a interesses agregados) e simples indivíduos (a que se referia Lindblom em sua recomendação de que os indivíduos têm o direito de ser ouvidos e os *oficialls*, a obrigação de ouvir).

Anderson também sublinha que há três níveis de política: a micropolítica (análise do processo decisório no interior de uma dada organização), o subsistema e a macropolítica (relações da política com as dinâmicas econômica e social).

Quanto ao processo de formação de políticas, o autor diz que se deve responder a três questões:

- como os assuntos chamam a atenção dos "fazedores"?

- como são formulados?

- como uma determinada proposição é escolhida entre outras alternativas?

A agenda governamental é então definida como o espaço em que se constituem os problemas, assuntos ou demandas que os "fazedores" escolhem ou são compelidos a escolher. Anderson cita os dois tipos de agenda já identificados por Cobb e Elder — a *sistêmica*, como a agenda de discussão, e a *institucional*, de caráter mais específico e concreto do que a primeira — e ressalta que há sempre o conflito entre velhos e novos problemas. Sublinha, também, o conceito de ter *status* de agenda, isto é, o assunto ou a demanda que tem a possibilidade de ser agendado.

O autor reafirma a importância do conceito de *non-decision making*, de Bachrach e Baratz (1970), ou seja, a possibilidade de problemas, assuntos e demandas serem descartados antes de chegarem à arena de decisão. E menciona, mais uma vez, o conceito de Schattschneider, para quem "*organization is mobilization of bias*", e sublinha sua aplicabilidade à teoria do processo decisório.

Em resumo, para Anderson, o problema central do processo decisório é reconhecer quem está envolvido, sendo esse processo a culminância de uma variedade de decisões, algumas de rotina e outras não. A decisão governamental, portanto, leva em consideração os critérios que os partidos, as normas e a opinião pública estabelecem; os tipos de decisão (barganha, persuasão e comando); a ação da maioria congressual; o ato de decisão do presidente (*presidencial decision-making*); e o incrementalismo.

A implementação, para o autor, é antes um problema de quem implementa, sendo definida em um complexo sistema de agências administrativas. Ele ressalta as semelhanças existentes entre formulação e processo político, de um lado, e implementação e administração, de outro. Observa, no entanto, que a implementação leva em consideração o Congresso, as cortes do Judiciário, os grupos de pressão e a comunidade.

Quanto à fase de avaliação, o autor assinala que há vários tipos de estudos a respeito: avaliação de impacto (mede a efetividade da política); avaliação da estratégia de implementação (qual foi mais produtiva); monitoramento (mede a eficiência gerencial e operacional).

A conclusão é que, nos sistemas pluralistas modernos, "fazer" política é geralmente um processo político muito complexo, podendo a análise de processo decisório trazer muitas contribuições para o estudo da natureza e da operacionalidade dos sistemas políticos.

Os demais autores citados no início desse item já foram tratados na parte referente à construção da agenda.

Implementação de políticas

Neste item são resumidas as contribuições para o estudo da fase de implementação dos seguintes autores: Donald S. Van Meter e Carl E. Van Horn; Markku Kiviniemi; Richard Elmore; Eugene Bardach; e Merilee Grindle.

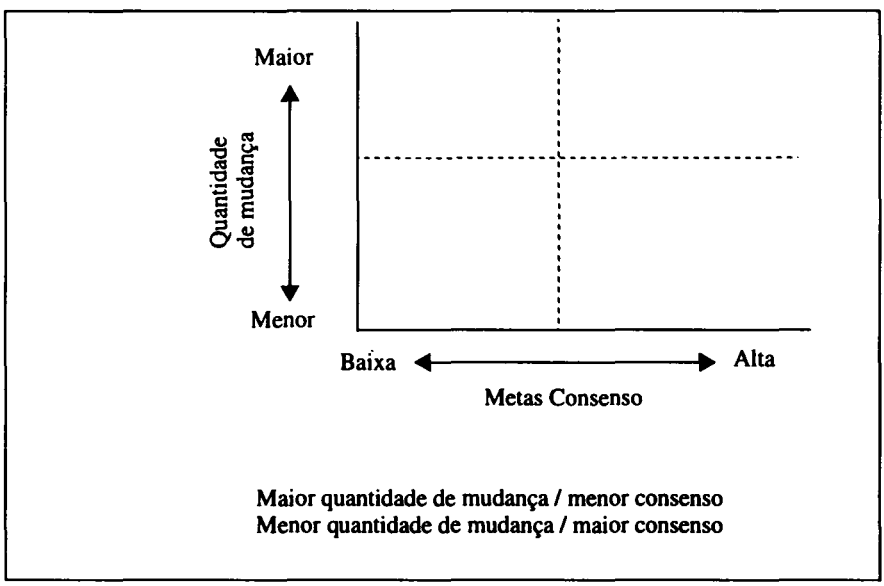
O ponto de partida de Donald S. Van Meter e Carl E. Van Horn (1975) é a elaboração das características mais gerais que envolvem o processo de decisão:

• a quantidade de mudança envolvida; e

• a extensão do consenso sobre os objetivos e as metas da política.

Os autores afirmam que, no processo de implementação, a quantidade de mudanças envolvidas influencia, entre os participantes, os graus de consenso ou conflito em torno das metas e dos objetivos: quanto menor a quantidade de mudança, maior é o consenso obtido e vice-versa. Em outras palavras, ocorreria uma relação inversamente proporcional entre as duas variáveis — mudança e consenso.

Quadro 4
Relação quantidade de mudança/consenso



A extensão do consenso sobre as metas e os objetivos é influenciada pela participação dos implementadores na fase de formulação, pois, dizem os autores, isso aumenta a clareza da política, reduz resistências etc. Em outras palavras, o bom entrosamento entre formuladores e implementadores, o conhecimento destes sobre as atividades pertinentes a cada fase e sobre o projeto são fundamentais para o êxito da política. A disposição dos implementadores depende da:

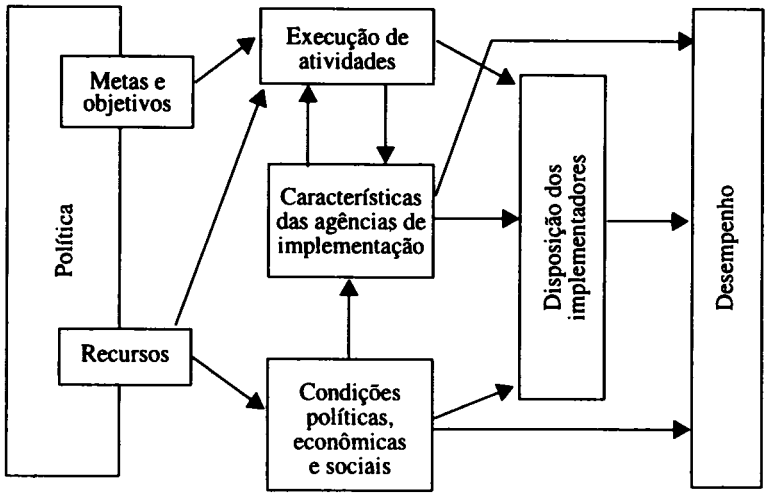
• compreensão da política

• resposta (aceitação, neutralidade, rejeição);

• intensidade da resposta.

Os autores apresentam o seguinte modelo de processo decisório:

Quadro 5
Modelo de Van Meyer e Van Horn



Como se pode ver no modelo acima, o desempenho da política depende das características das agências implementadoras, das condições políticas, econômicas e sociais e da forma de execução de atividades.

As características das agências implementadoras podem ser examinadas de acordo com o tamanho e a competência da equipe; graus de hierarquia e sistemas de controle; graus de autonomia; vitalidade da equipe; redes de comunicação; e encadeamentos que promovem.

A execução de atividades depende da clareza com que metas e objetivos são fixados e da consistência com que são comunicados; da relação entre atividades que envolvem auxílios técnicos e de informação; e da escolha do tipo de controle (coercitivo, remunerativo ou normativo), de acordo com o tipo de organização.

As condições políticas, econômicas e sociais dependem dos recursos econômicos disponíveis; do reflexo das condições econômicas e sociais; da opinião pública; da posição das elites; dos partidos de oposição; e da posição dos grupos privados não-institucionais.

Markku Kiviniemi (1985), que também analisou a fase de implementação, inicia seu texto valendo-se da definição de Sverker Gustavsson (1980), que, pa-

rafraseando por sua vez Robert Dahl, assim conceituou o campo das políticas públicas: política pública refere-se à relação que se estabelece entre governo e cidadãos, na qual aquele induz estes a agir até mesmo do modo que não desejam. Em seguida, Kiviniemi define a implementação como a fase em que se implantam intenções para obter impactos e conseqüências. Nesse processo, ressalta o autor, o sujeito das políticas são o governo ou os atores governamentais e o objeto, os grupos de cidadãos e outros atores privados.

O autor assinala que política envolve ação intencional, a qual desemboca em novas relações com atores privados. Quando a política torna-se operativa, ela passa a contar com recursos e discursos, envolvendo ação social que produz impactos. Ação social, por sua vez, envolve vários sujeitos (atores governamentais e não-governamentais), que também possuem intenções, ocorrendo então o encontro de várias e diversas intenções — fundamentalmente, a dos atores governamentais e a dos não-governamentais. Assim, a implementação é vista como ação social, traduzindo-se no encontro de diferentes intenções, de diferentes atores.

Quadro 6
Esquema da ação social



Como se pode ver no quadro 6, a implementação é definida no processo em que a política governamental envolve-se com sujeitos não-governamentais, sendo alguns deles objetos da política com poder de ação, recursos e idéias. Implementação é, portanto, uma relação entre atores (governamentais e não-governamentais), na qual estes ganham *status* de sujeitos intencionais. Esse processo desenvolve-se segundo um tempo estabelecido, de tal modo que em cada momento interagem atores governamentais e não-governamentais, com idéias, recursos e ações próprios. Kiviniemi observa que esse modelo baseia-se nas contribuições de Sabatier e Mazmanian (1983) e de Sharpf (1977).

Quadro 7
Modelo de Kiviniemi

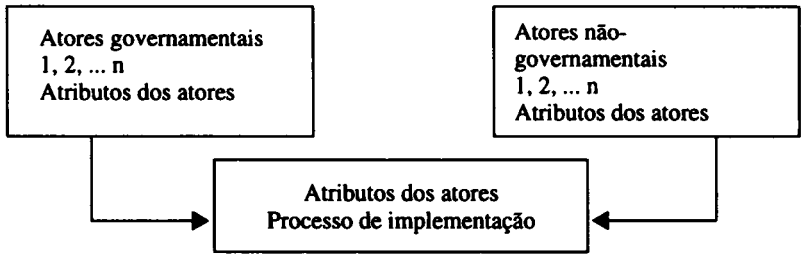
I. As fases e a estrutura no processo de implementação				
Tempo 1	Tempo 2	Tempo 3	Tempo 4	Tempo 5
II. Moldura processual				
Situação prévia→	Decisão→	Implementação → (operação)	Implementação → (resultados)	Impactos
III. Moldutra estrutural				
Atores governamentais 1	Atores governamentais 2	Atores governamentais 3	Atores governamentais 4	Atores governamentais 5
• idéias				
• recursos				
• 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				
• recursos				
• ação				

Segundo o autor, a interação de atores governamentais e não-governamentais, no processo de implementação, introduz características próprias para cada processo da ação social, como mostra o quadro 8.

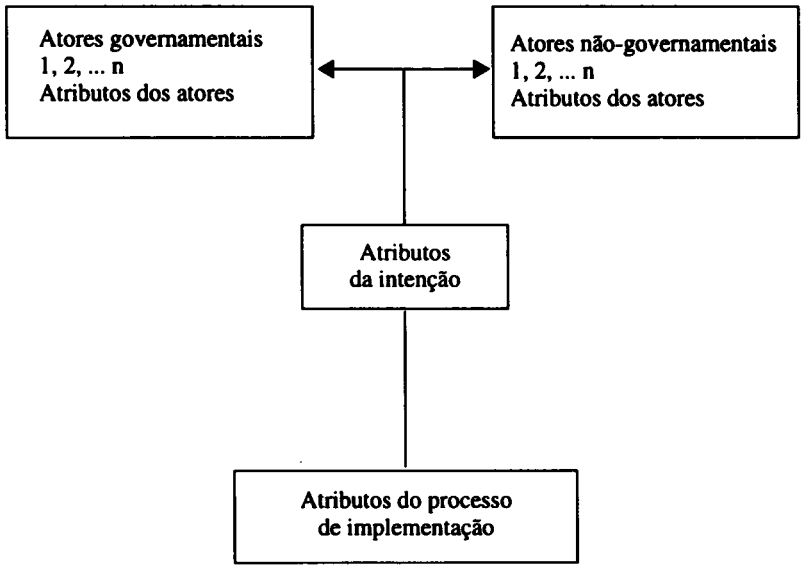
BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Quadro 8

Modelo 1



Modelo 2



Kiviniemi conclui afirmando que a intenção ou o conteúdo de determinada política pública conduz a certo grau de relação entre o público e o privado e a uma interação social entre os grupos de atores, sendo que a fase de implementação é ação social, definida a partir de si mesma. Por outro lado, a análise do conteúdo de determinada política também define a posição estrutural dos atores no processo de implementação. Dessa maneira, pode-se pensar em diferentes combinações de reações, segundo o conteúdo das políticas, impondo limites estruturais à ação governamental.

Seguindo as orientações de Sverker Gustavsson, que reelabora a tipologia de Lowi (1972)[5] e a de Wilson (1974),[6] o autor propõe que se analise a implementação em termos de suposição/expectativa dos efeitos de custos/benefícios para cada grupo diferente de atores.

Quadro 9
Modelo de Gustavsson (Lowi + Wilson)

	Difusão de custos +	Difusão de custos –
Estruturas políticas	Difusão de benefícios	Difusão de benefícios
Constituintes Distributivas Regulativas Redistributivas	16 tipos de situação	

Por outro lado, a implementação deve ser vista em relação a:

- recursos governamentais envolvidos (normas legais, fundos etc.);
- ação dos atores governamentais;
- burocratas do *street-level*;
- características das organizações públicas (como trabalham).

O autor concorda, então, com a definição de Ham e Hill (1984) de que a implementação revela uma estrutura complexa de interação: o público interfere porque a ação governamental é desenhada para influenciar o meio não-governamental, e os implementadores têm dificuldades inerentes de controle. Dessa forma, Kiviniemi observa que o lado governamental (intenção e atores) é apenas um dos lados, e que portanto é preciso analisar a participação dos atores não-governamentais na fase da implementação, identificando as idéias e os valores dos atores não-governamentais, os recursos que mobilizam e sua ação. Mediante essa análise é possível estabelecer, então, a posição dos atores em relação à política (a favor ou contra) e o poder dos recursos que mobilizam (fortes ou fracos).

---

[5] O modelo de Lowi separa as políticas pelo tipo de influência que exercem na ação/conduta individual. Assim, as políticas distributivistas e regulativas influenciariam de forma direta a ação individual, e as constituintes e redistributivistas, de forma indireta. Por outro lado, as distributivistas e as constituintes ensejam sanções remotas, e as regulativas e redistributivistas, sanções imediatas.

[6] O modelo de Wilson foi elaborado com base na distribuição dos custos/benefícios de determinada política.

Quadro 10
Resumo

		Valores	
		Pró-política	Contrapolítica
Recursos	Forte	+ +	− +
	Fraco	+ −	− −

Com base no quadro 10 é possível construir os tipos de reação dos atores não-governamentais:

Quadro 11
Reações dos atores não-governamentais

		Valores	
		Pró-política	Contrapolítica
Recursos	Forte	Cooperação	Oposição
	Fraco	Conformidade	Desinteresse

Kiviniemi também cita Etzioni (1968), que ressaltou a diferença entre exercer poder e influência: a primeira atitude não modifica os valores e as preferências, e a segunda, sim. Por isso, a distância cognitiva e ideológica entre os "fazedores" de política e os atores não-governamentais é de tanta importância no processo político; diminuí-la passa a ser uma das tarefas fundamentais dos implementadores.

Assim, com base na teoria do equilíbrio na análise de redes organizacionais, elaborada por Benson (1978), o autor assinala que uma rede interorganizacional — grupo de atores em complexa interação — está em equilíbrio quando há entre os participantes elevado grau de coordenação e interação cooperativa, fundadas em consenso normativo e respeito mútuo. Dessa forma, as quatro dimensões do equilíbrio organizacional são: consenso dominante; consenso ideológico; avaliação mútua; e trabalho coordenado.

Kiviniemi também ressalta a contribuição de Bleiklie (1984), enunciando a dicotomia existente entre a "cultura da burocracia" e a "cultura do cliente".

Finalmente, o autor assinala que as reações do público-alvo das políticas foram pouco estudadas, pois o foco das análises sempre incidiu sobre o lado governamental e não sobre a visão da implementação como ação social, identificando os atores não-governamentais apenas como objeto das políticas. Por isso, é recor-

rente a afirmação pelos implementadores, de que a melhor atitude dos grupos de "fora" é a conformidade.

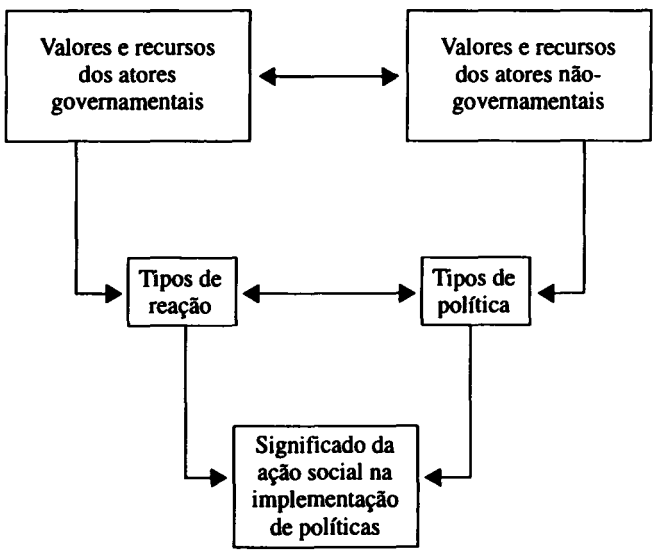
Nesse sentido, ação social pode ser vista da seguinte maneira:

Quadro 12
Ação social

Rede de componentes	Rede de dimensões
Grupo de "fazedores" de política	Consenso dominante Consenso ideológico
Grupos de implementadores	Avaliação mútua
Grupos de atores de fora	Trabalho coordenado

Haverá, portanto, equilíbrio entre os participantes quando existir congruência cultural entre os diferentes grupos. Haverá desequilíbrio para os "fazedores" quando a política não for implementada; para os implementadores, quando a implementação for fragmentada; e para os grupos de "fora", quando houver alteração na distribuição dos benefícios da política. Suas conclusões, portanto, apontam para a necessidade de reconsiderar a idéia segundo a qual os governantes são sujeito, e os atores não-governamentais, objeto das políticas públicas. Dessa forma, Kiviniemi propõe o seguinte modelo de integração:

Quadro 13
Modelo de integração



Richard Elmore (1979/80) inicia seu estudo traçando uma retrospectiva das diferentes contribuições no campo dos estudos de implementação. Assim, remete-se aos estudos de Pressman e Wildavsky (1973), que assinalaram a necessidade de os "fazedores" de política prestarem maior atenção aos meios envolvidos (recursos) na ação pública. Também menciona os trabalhos de Bardach (1977), que ressaltou a necessidade de usar cenários e fixar os problemas nas implementações de políticas; de Paul Berman e Milbrey McLaughlin (1978), que assinalaram a necessidade de os "fazedores" de política observarem melhor todos os estágios da política, inclusive assistindo à fase de implementação; e de Richard Weatherly e Michael Lipsky (1977), que ressaltaram a necessidade de examinar melhor os burocratas do *street-level*. Para Elmore, no entanto, essas teorias, produzidas com base em estudos de caso, são longas em descrição, mas curtas em prescrição, e não têm auxiliado muito os formuladores.

Elmore observa que há dois tipos claramente distintos de abordagem para a análise da implementação: *forward mapping* e *backward mapping*. A abordagem *forward* parte do pressuposto de que os formuladores influenciam a implementação, definindo-a no topo da pirâmide da administração e indicando o que esperam em cada fase. Elabora-se então uma divisão das responsabilidades e se equacionam todos os fatores — políticos, organizacionais e técnicos — que possam interferir na implementação de políticas. O objetivo é identificar o que é necessário para atingir metas em cada fase, usando técnicas tradicionais de administração (como PERT/CPM). Dessa forma, o conceito de *forward* trabalha com a noção de que os "fazedores" de política controlam o processo organizacional, político e técnico que envolve a implementação de políticas. Na verdade, o *forward* reforça a *noble lie* que separa a análise convencional de administração pública da análise política. Em ambos os casos, porém, acontecem, às vezes, situações desconfortáveis: administradores, baseando suas análises na hierarquia, e analistas políticos, em escolhas racionais, vêem-se ante a evidência de que o que acontece, em muitos casos, foge à direção e à intenção dos "fazedores" de política. A abordagem *forward*, que reforça a idéia de que a implementação é controlada pelo topo, não consegue dar conta dessa situação.

A abordagem *backward*, ao contrário, pressupõe que os "fazedores" de política não controlam a implementação. Critica-se, então, a visão de que diretivas políticas explícitas, clareza nas funções de responsabilidade, objetivos e metas bem definidos sejam as razões do sucesso de uma determinada política. Elabora-se uma lógica oposta à da abordagem *forward*: a implementação não se define no topo da pirâmide da administração, mas no ponto em que ações administrativas interceptam escolhas privadas.

Nesse processo, duas perguntas devem necessariamente ser feitas: que habilidade é preciso para interferir no comportamento dos que são afetados pela política? Que recursos são necessários para obter tal efeito? O resultado é a somatória de recursos mais organização, e o sucesso deve ser condicionado pela capacidade dos atores, de qualquer nível do processo da implementação, de influ-

enciar atores de outros níveis — no máximo, pela capacidade das organizações públicas, como um todo, de influenciar comportamentos privados.

Elmore observa que há dois tipos de políticas: centralizadas, que se caracterizam por estruturas organizacionais formais, relações de autoridade e controles administrativos; e descentralizadas, que se caracterizam por controles dispersos, com influência indireta dos "fazedores" de política. 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. É evidente que a lógica de análise *forward* adapta-se melhor ao primeiro tipo de política, e a *backward*, ao segundo tipo.

O autor assinala, então, que a teoria da implementação nasce da constatação de que as decisões não são auto-executadas, sendo necessário criticar os estudos de implementação, tanto os de orientação mais econômica quanto os da linha administrativa e política.[7] Para Elmore, a barganha é fundamental no processo de implementação, sendo incompatível com a análise *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 influenciar comportamentos; a descrição dos efeitos esperados por essas operações em cada nível do processo de implementação para atingir o comportamento da população-alvo; e a identificação de recursos necessários para efetuar cada mudança.

Eugene Bardach (1977) vê o processo de implementação como o processo de interação estratégica entre numerosos interesses especiais, no qual todos defendem seus próprios interesses — que podem apresentar maior ou menor incompatibilidade com a política —, tendo cada grupo sua própria agenda. A implementação de políticas seria, então, um processo típico de "assembléia", no qual a maioria dos problemas se relaciona com atividades de controle. Em cada processo devem-se identificar mecanismos administrativos, financeiros e contábeis; beneficiários e clientes; fornecedores privados de bens e serviços; normas das agências públicas; inovação na concepção e no desenho do programa; fontes de recursos; processo de "assembléia" e atores criadores de impasse; e políticas de sustentação do processo. O autor assinala que cada parte desse processo situa-se

---

[7] Elmore faz críticas a esses dois tipos de estudos. Os da linha econômica vêem a implementação de políticas como a escolha influenciada por organizações que utilizam ou mecanismos de mercado (privados) ou de não-mercado (públicos). Assim, por exemplo, Shultze (1977) vê a implementação como o uso de técnicas que modificam a estrutura dos incentivos privados; e Kenneth Arrow (1974) e Oliver Willianson (1975) caracterizam a implementação como a tradução do fracasso das teorias do não-mercado (fracasso das organizações). Em relação aos estudos da linha administrativa e política, o autor critica Bardach (1977), e Pressman e Wildavsky (1973), para quem o sucesso depende do controle hierárquico e da fixação dos pontos de intervenção. Também critica Weatherly e Lipsky (1977) por considerarem que é o entendimento do burocrata do *street level* que responde pelo sucesso de uma política. Segundo Elmore, confunde-se tipos de comportamento (Bardach) e entendimento, juízo e critério (Weatherly) com análise estratégica.

em algum lugar, e a barganha se estabelece justamente quando se deve agregar as partes em função de um objetivo.

Assim como os demais, o autor resenha as principais contribuições. Para ele, Bunker (1972) veria a implementação como um processo fundamentalmente administrativo, um problema da burocracia, sendo, *grosso modo*, um problema de consentimento. Derthick (1970) consideraria a implementação um problema de barganha intergovernamental (nível local *versus* nível federal), e Pressman e Wildavsky (1973), uma complexidade de ações conjuntas, com múltiplas normas, perspectivas diversas e atores cambiáveis. Pressman e Wildavsky, na avaliação de Bardach, acabam por maximizar conflitos inexistentes, sem ir ao cerne dos problemas. Mas o autor sublinha que a "teoria do retardo" (poderíamos chamar de espera ou atraso) é importante para a análise de políticas.

A teoria da implementação de Bardach desenvolve-se, portanto, de acordo com o conceito de jogo, traduzindo-se em inúmeros jogos que se entrelaçam, envolvendo um grande número de jogadores, com estratégias e táticas próprias, com graus de incerteza, normas para vitória, tipos específicos de comunicação entre os jogadores e requerendo um processo de "assembléia" para produzir produtos. Os fatores adversos decorreriam da dispersão de recursos, de abandono de objetivos, de problemas administrativos e da dissipação de energia. Isso ocasionaria os atrasos, sendo necessário, então, estabelecer os cenários da implementação, em que são descritos e previstos todos os percalços do processo. Em cada cenário deveriam constar: conceitos básicos da política; um inventário; estratégias de ação; dilemas da administração; dispersão de recursos; abandono de objetivos; dissipação de energia; retardos; e fixação do jogo.

Merilee Grindle (1980) discute a influência do contexto político na implementação de políticas. Assim, elabora um modelo de processo político em que os limites e condicionantes do processo ocorreriam em função do conteúdo da política, do contexto político da implementação e do espaço administrativo em que se desenvolve a política. Os atores seriam analisados segundo a capacidade de poder, os interesses, as estratégias e as características do regime com o qual interagem.

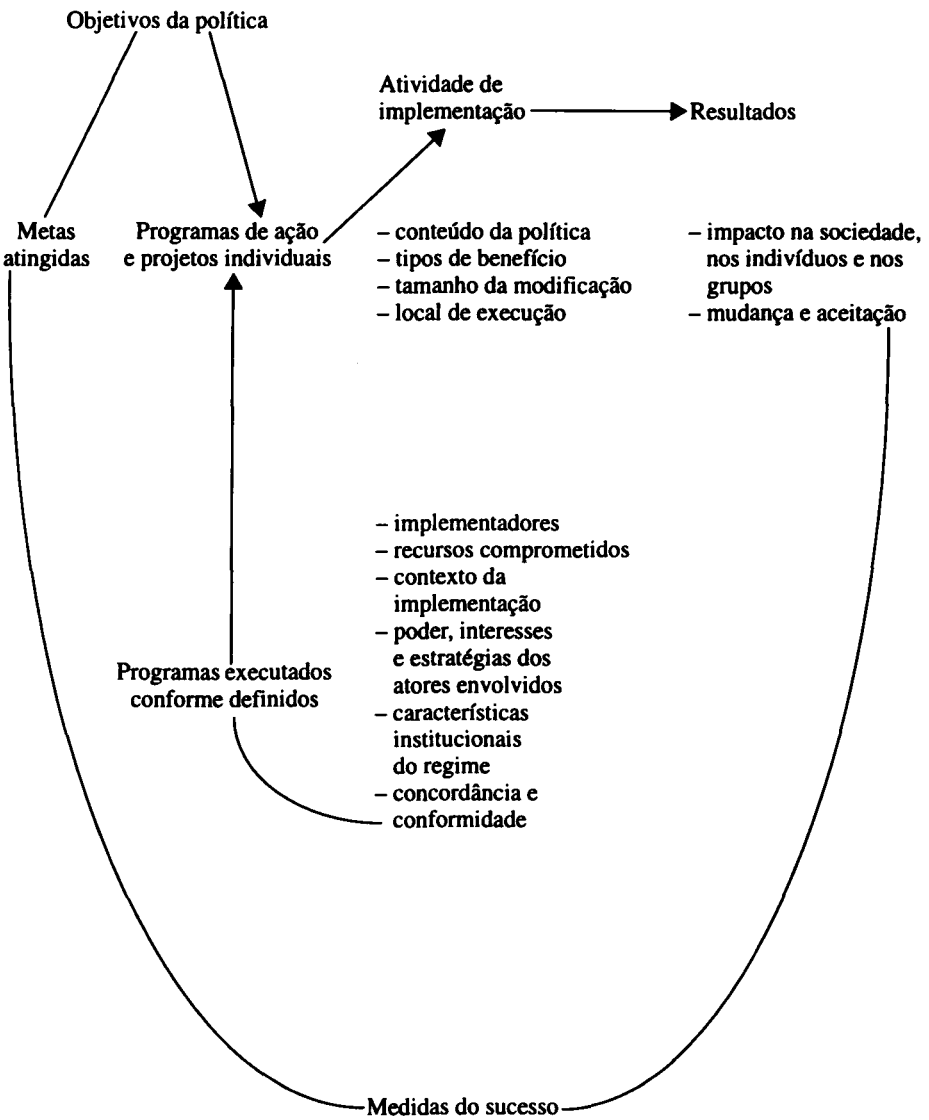
O problema da administração da política seria encontrar um ponto de equilíbrio de responsabilidade que resulte em flexibilidade, suporte, *feedback* e, ao mesmo tempo, controle sobre a distribuição de recursos para atingir as metas estabelecidas. Dessa forma, os implementadores necessitariam de habilidade na arte da política e conhecimento do contexto político da implementação.

Assim, a autora constrói dois modelos: o de escolhas críticas no processo de implementação e o de fases e condicionantes da implementação. No primeiro modelo, a autora ressalta as escolhas que são feitas na definição dos programas e políticas, as quais influenciam as estratégias de implementação. Na definição de estratégias de implementação, por sua vez, novamente são feitas escolhas que influenciam a liberação dos programas e políticas. Por último, quando se define quem será beneficiado pela implementação do programa ou política, mais uma

vez são feitas escolhas quanto à alocação de recursos, com conseqüências para a sociedade e os indivíduos. Segundo a autora, essas escolhas estão condicionadas pelo contexto político-administrativo.

No segundo modelo, que pretende sintetizar a fase da implementação, a autora relaciona conteúdos da política, contexto da implementação e resultados, como mostra o quadro 14:

Quadro 14
Modelo de Merilee Grindle



A avaliação de políticas

Rolando Franco e Ernesto Cohen (1988) iniciam seu estudo sobre avaliação de políticas ou projetos sociais afirmando que as análises de políticas públicas podem ser de quatro tipos: investigação, investigação avaliativa, avaliação e monitoramento. Estes se diferenciam pelo momento em que são realizados (antes, durante ou depois da política); pelo objeto do estudo; pelos objetivos do estudo; pelas técnicas que empregam; e pela relação que estabelecem com a política. O quadro 15 estabelece as diferenças entre os tipos de estudo segundo esses critérios.

Quadro 15
Tipos de estudo

Tipos	Investigação	Investigação avaliativa	Avaliação	Monitoramento
Momento	—	Durante ou depois	Durante ou depois	Durante
Objeto	—	Aplicação de métodos de investigação científica ou empírica sobre avaliação	Averiguar e medir quem se beneficiou, em que medida, de que modo, por quê. Avaliar adequação entre meios e fins	Atividade gerencial
Objetivo	Básica: incremento de conhecimento Aplicada: conhecimento para modificar racionalidade	Informações (causais e lógicas) sobre eficácia de métodos	Informações sobre operação e impacto. Maximizar eficiência. Aumento da racionalidade	Controle de: • entrega de insumos • calendário de trabalho • entrega dos produtos de acordo com as metas
Técnicas	—	—	Próprias: custo-benefício e custo-efetividade	—
Relação com a política	Própria	Própria	Própria	Própria

Há uma adequação entre os tipos de estudo e as fases das políticas. Assim, a fase de construção de agenda propicia estudos de processo decisório; a fase de formulação, de processo decisório e de custo-benefício e custo-efetividade; a fase de implementação, de processo decisório e de avaliação do processo de implementação (a chamada avaliação de processo); e a fase de avaliação, estudos avaliativos.

Os estudos de avaliação, por sua vez, são de tipo específico, compreendendo a investigação avaliativa e a avaliação propriamente dita. Esta última pode abarcar dois tipos de estudo: a avaliação de processo e a de impacto. A avaliação de processo estuda a fase de implementação de determinada política. A avaliação de impacto estuda o efeito dos resultados de uma política. Ambas são avaliações *ex post* — ocorrendo durante e depois da fase de implementação. As avaliações *ex ante* compreendem o cálculo do custo-benefício e do custo-efetividade de uma política.

Os autores assinalam que, para melhor visualizar os estudos de avaliação, deve-se partir de uma configuração que postule que toda política é composta de ações que ocorrem entre uma situação atual e uma nova, da seguinte forma:

Situação atual	Política/programa/projeto	Situação nova

Assim, a situação atual é retratada por diagnósticos que têm por finalidade descrever, explicar e projetar uma determinada realidade. O ciclo da política compreenderia então: idéia — diagnóstico — projeto — avaliação *ex ante* — correção — implementação — avaliação de processo — correção — conclusão do projeto — avaliação *ex post* ou de impacto.

Por outro lado, o instrumento analítico das políticas seriam as variáveis, cujo tipo de relação que estabelecem entre si definiria as políticas. As variáveis podem ser assim classificadas: variáveis-parâmetro, variáveis-instrumento e variáveis-objetivo. As primeiras indicariam as condições de uma política; as segundas seriam as variáveis independentes da política; e as últimas, as dependentes da política ou que designam o objetivo da política. Por exemplo, em um projeto educacional cujo objetivo é melhorar o rendimento de um grupo de alunos, as variáveis-parâmetro ou condição seriam as condições sócio-econômicas das famílias dos alunos e os coeficientes de inteligência desses alunos; a variável-objetivo ou dependente, o rendimento dos alunos; e as variáveis-instrumento ou independen-

tes, o estado nutricional dos alunos, os métodos pedagógicos e a infra-estrutura escolar.

Cada política compreende uma situação de interdependência das variáveis, ou melhor, um modelo de relação entre as variáveis, como mostra o quadro 16.

Quadro 16
Modelos de interdependência entre as variáveis

Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
As variáveis independentes ou instrumento possuem a mesma incidência	Há pesos diferentes para as variáveis-instrumento		
As variáveis-instrumento são independentes		As variáveis-instrumento são dependentes entre si	
Alteração na variável-objetivo não altera as variáveis-instrumento			Alteração na variável-objetivo altera as variáveis-instrumento

O exemplo do projeto educacional pode ser representado da seguinte forma:

Quadro 17

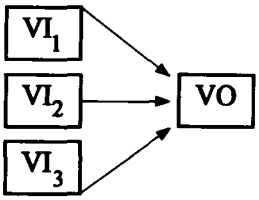
Variável-objetivo ou dependente:

- melhoria no rendimento escolar (VO)

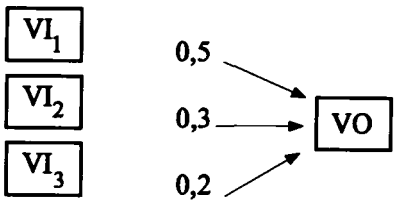
Variáveis-instrumento ou independentes:

- estado nutricional (VI_1)
- métodos pedagógicos (VI_2)
- infra-estrutura escolar (VI_3)

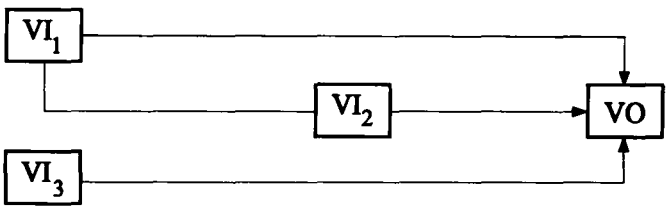
Modelo 1:



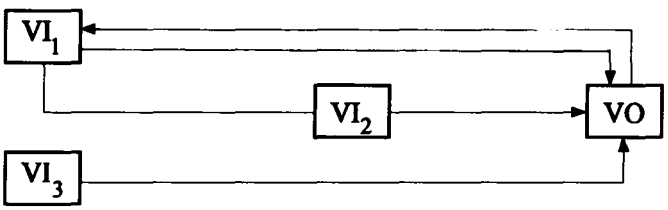
Modelo 2:



Modelo 3:



Modelo 4:



A linguagem da política, programa ou projeto envolve o manuseio dos seguintes instrumentos de definição: metas (*L*), metas planejadas (*M*), tempo real (*Tr*), tempo planejado (*Tp*), custo real (*Cr*) e custo planejado (*Cp*).

Os objetivos, por sua vez, podem ser explícitos, subjacentes, originais, derivados, gerais, específicos, únicos, múltiplos, complementares, competitivos, imediatos e mediatos.

As metas podem ser objetivas, temporais e quantitativamente dimensionadas. As populações-alvo podem ser diretas, indiretas, legítimas e ilegítimas. Os efeitos podem ser buscados (ou não-buscados), previstos (ou não-previstos), positivos (ou não-positivos) e relevantes (ou não-relevantes).

Quadro 18
Indicadores de política

Impacto: resultado dos efeitos

Resultado líquido = resultado bruto – efeito externo

$$\text{Rendimento} = \frac{\text{prestações realizadas}}{\text{recursos utilizados}}$$

Recurso disponível ≥ recurso utilizado

Rendimento ≥ produtividade

$$\text{Produtuvidade / rendimento} = \frac{\text{recursos utilizados}}{\text{recursos disponíveis}} = \text{coeficiente de utilização}$$

$$\text{Eficácia} = \frac{L \,/\, Tr}{M \,/\, Tp}$$

> mais que eficaz

= eficaz

< menos que eficaz

$$\text{Eficiência} = \frac{L \,/\, Tr.\, Cr}{M \,/\, Tp.\, Cp}$$ ou seja, é um conceito financeiro (monetário)

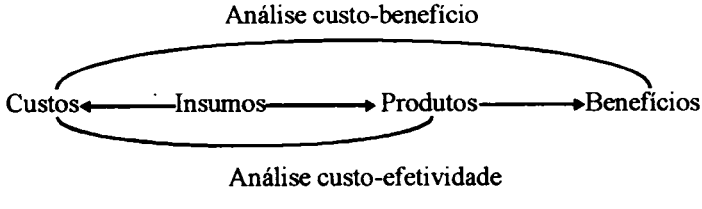
$$\text{Efetividade} = \frac{\text{logrado}}{\text{programado}} = \frac{\text{resultado}}{\text{objetivo}}$$

Pertinência: capacidade potencial de produzir as modificações visadas

Idoneidade: congruência entre programação, objetivos e metas

A avaliação *ex ante*

Os dois tipos de avaliação *ex ante* são o custo-benefício e o custo-efetividade.



O *custo-benefício* é uma relação monetária entre os custos e os benefícios de uma política. Se os benefícios excederem o custo, a política é aceitável. Para estabelecer uma relação de comparação, calcula-se o valor do custo-benefício de uma realidade com e sem política. Como os custos são efetuados antes e os benefícios aparecem depois, devem-se atualizar os valores pelo cálculo do valor atual líquido dos benefícios sobre o valor atual líquido dos custos. O uso de custo-benefício é mais adequado aos projetos econômicos, pois seus benefícios são mais facilmente qualificáveis.

O *custo-efetividade*, por sua vez, não requer uma relação monetária, sendo por isso mais utilizado em projetos sociais. Ele pode ser assim definido: dado um montante limitado de recursos, estes devem ser aplicados de forma tal que permitam um maior número de unidades de resultados ou benefícios, qualquer que seja o valor da unidade de resultado. Podemos traçar uma matriz de custo-efetividade da seguinte forma:

Quadro 19
Matriz de custo-efetividade

	Custos-efetividade							
Sistemas (por exemplo, na saúde seriam os sistemas de assistência ambulatorial, hospitalar etc.)	Diretos	Indiretos	Total	Por unidade de resultado	Objetivo 1	Objetivo 2	...	Objetivo *n*
A								
...								
n								

$$\text{Custo por unidade de resultados} = \frac{\text{custo total}}{\text{nº de beneficiários} \times \text{proporção dos benefícios que pertencem ao grupo focal}}$$

Avaliação *ex post*

As avaliações *ex post* podem ser de *processo* ou de *impacto*. Elas se distinguem pela natureza, modelo de avaliação, tamanho, métodos e lógica da avaliação.

Quadro 20
Tipos de avaliação segundo tipos de projetos

Escala dos projetos	Grande	Pequena
Estratégia	Analítica e objetiva	Qualitativa (compreensão do conjunto através de casos individuais)
Lógica da investigação	Dedutiva	Indutiva
Desenho	Experimental-clássico Quase-experimental Não-experimental	Realidade global através da articulação dos indivíduos, que geram no tecido social grupos ou comunidade
Técnicas de análise	Quantitativas, às vezes qualitativas	Qualitativas (antropologia cultural, observação participante, história de vida etc.)
Resultados da avaliação	Gerais (diferencia etapas, dimensões, processos e classes de atores)	Específicos (revela os indivíduos e os participantes)
Padrão de avaliação	Normas explícitas antes	Normas intuitivas com ênfase na singularidade do projeto
Avaliadores	Centralizados (não precisam estar em contato permanente com os atores)	Dentro do projeto (intervenção do avaliador é permanente)

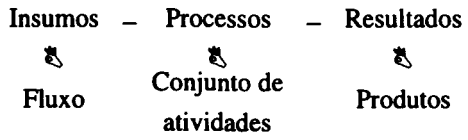
Avaliação de processo

A avaliação de processo distingue-se da avaliação de impacto pelo objeto e objetivo de estudo. Seu objeto é a aferição da adequação entre meios e fins, considerando no contexto em que a política está sendo implementada os aspectos organizacional e institucional, social, econômico e político.

O objetivo de estudo é permitir a correção do modelo de causalidade e, conseqüentemente, da implementação, visando reorientá-la em função dos objetivos propostos. Com isso, pode-se escolher racionalmente entre alternativas que aumentem a eficiência das políticas. Essa finalidade tem a seguinte conseqüência, segundo os escalões envolvidos na política: para os superiores, a avaliação permite uma alocação melhor dos recursos; para os administradores, a otimização da relação insumo/produto; e para os técnicos, maior conhecimento dos aspectos operativos que envolvem a política.

Avaliação de impacto

A avaliação de impacto tem como objetivo medir os resultados dos efeitos de uma política.



Por exemplo, um produto como radiografia, que tem por efeito um diagnóstico: a avaliação de impacto mede, nesse caso, se houve a cura ou não da pessoa submetida a essa radiografia.

A avaliação de impacto tem como objetivo determinar se houve modificação; a magnitude dessa modificação; quais segmentos afetou e em que medida; e quais foram as contribuições dos distintos componentes da política na realização de seus objetivos.

Modelos de avaliação de impacto

Os modelos de avaliação partem da relação causal e, nela, da identificação da causa eficiente. Esta é definida da seguinte maneira:

Dados dois eventos *C* e *F*, *CE* e $\overline{CE}$ são representativos da causa eficiente; a representação da causa eficiente é *X Y*, em que:

a) mudanças em *X* produzem mudanças em *Y*;

b) existe uma relação assimétrica não-reversível;

c) não há exclusão de outras possibilidades de variação de *Y*;

d) *X* e *Y* podem ser aferidos pela medição nominal, ordinal;

e) pode ocorrer uma série temporal.

Exemplo de causa necessária, mas não suficiente:

$$X_i = Y_i$$

$$X_i + 1 = 0$$

$$X_i + 2 = 0$$

Exemplo de causa suficiente, mas não necessária:

$$X_i = Y_i$$

$$0 = Y_i + 1$$

$$0 = Y_i + 2$$

Exemplo de causa necessária e suficiente:

$$Y = S\,(X_1, X_2, X_3, \ldots X_n)$$

A avaliação deve submeter-se a dois critérios: validez e confiabilidade. A validez indica que o que se mediu era o que se pretendia medir. A confiabilidade refere-se a variações de tempo, indicador e leitura. Estas fornecem, respectivamente, a medida de constância, congruência e precisão da avaliação. A confiabilidade é razão inversa do erro. É possível haver confiabilidade mas não validez, porém não há validez sem confiabilidade.

Os modelos de avaliação de impacto

Os modelos de avaliação de impacto são: experimental clássico, quase-experimental e não-experimental.

O modelo experimental clássico trabalha com dois grupos: o grupo experimental (que recebe as ações da política) e o grupo de controle (que não recebe as ações da política). O controle é o fator essencial do método experimental. A regra consiste em variar uma circunstância de cada vez e manter as demais fixas. A maior dificuldade é estabelecer duas populações idênticas para o grupo experimental e o de controle.

Quadro 21
Fórmula do modelo

	Tempo	
Grupos	Antes	Depois
Experimental	X	X^I
Controle	Y	Y^I

$X^I - X$ = mudanças no grupo experimental

$Y^I - Y$ = mudanças no grupo de controle

$$Z = \left| (X^I - X) \right| - \left| (Y^I - Y) \right| > 0$$

$Z >$ o êxito

O modelo quase-experimental consiste em medições periódicas efetuadas antes, durante e depois da implementação da política. Não se separam os efeitos atribuíveis à política dos que não o são.

O modelo não-experimental subdivide-se em:

a) Modelo antes e depois, em que:

$$Z = X^{l} - X$$

b) Modelo só depois, com grupo de comparação (que se distingue do grupo de controle por ser não-equivalente e não-selecionado aleatoriamente);

c) modelo só depois, com variáveis de controle.

Quadro 22
Comparação dos modelos

	Modelos		
Grupos	Experimental	Quase-experimental	Não-experimental
Grupo experimental	Sim	Sim	Sim
Grupo de controle	Sim	Não	Não
Grupo de comparação	Não	Não	Sim
Variáveis de controle	Não	Não	Sim

3. Os modelos analíticos

O modelo de *processo burocrático* tem como base a identificação, na estrutura organizacional responsável pela implementação de uma política, dos objetivos, dos papéis e das tecnologias definidas para sua operação. Assim, a implementação é vista como um meio deliberadamente desenhado para atingir metas e objetivos.

As escolhas seriam feitas mediante regras e processos efetivos, em que a organização é vista de modo normativo e descritivo. Os atributos centrais da organização são a liberdade de ação e rotina, e a resistência à mudança (não simplesmente inércia, mas "conservadorismo dinâmico"), a característica dominante da organização.

O sucesso do processo de implementação dependeria, então, da forma de rotina existente em cada nível da organização, a favor ou contra a política, e, em especial, entre os "trabalhadores de linha" (burocracia local ou burocracia do *street level*), ou seja, os que têm contato com o cliente.

Segundo Medina (1987), a implementação falha porque os formuladores de política não compreendem as condições reais sob as quais são prestados os serviços, e a tendência à inércia mina os propósitos iniciais dessa política. Ao propor-se a política, seria então necessário averiguar como essas condições afetam as rotinas diárias das pessoas que prestam o serviço e quais seriam suas reações a elas.

O ponto fraco desse modelo, segundo a autora, seria o fato de não considerar: as necessidades psicológicas e sociais dos atores; os problemas relativos ao conflito de interesses e à barganha intra e interorganizações; e as ambigüidades e incertezas na solução de problemas e no processo de tomada de decisão.

O modelo de *recursos humanos* realça a interdependência de pessoas e organização, no sentido de cooperação, consenso e laços interpessoais fortes. Segundo Medina, seu foco está na melhor maneira de conjugar as necessidades dos indivíduos, bem como suas habilidades e valores, papéis e relacionamentos, de forma a atingir os propósitos da política. A chave do sucesso seria ajustar pessoas a organizações, encontrando a forma organizacional mais adequada para que os indivíduos realizem o seu trabalho gostando do que estão fazendo.

Nesse modelo, a implementação seria, necessariamente, um processo de obtenção de consenso e acomodação entre formuladores e implementadores. A implementação falha quando não há consenso nem compromisso entre os implementadores e a burocracia.

O ponto fraco do modelo, segundo a autora, é não tratar das condições de conflito, instabilidade e dissensão, e reforçar isoladamente a cooperação, o consenso e a criação de laços interpessoais fortes, o que implica um caráter mais normativo que descritivo.

O modelo *político* realça mais o conflito, a barganha, a coerção e o compromisso do que o consenso na vida das organizações. Segundo Medina, esse modelo propõe que as organizações seriam melhor entendidas como entidades políticas, isto é, como um sistema de indivíduos e grupos interatuantes, defendendo diferentes interesses, demandas e ideologias mediante o uso de poder e outros recursos. A tomada de decisão consiste, então, 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 a autora, seria também o seu ponto forte: na medida em que permite interpretar eventos isolados, sem atribuir-lhes um propósito geral, ele não oferece um critério rigoroso para o sucesso ou fracasso de uma política, pois todos os seus julgamentos normativos são simples assertivas de vantagens relativas no processo de barganha.

O modelo *simbólico* afirma que o mais importante em qualquer evento não é o que aconteceu, mas o seu significado. O significado de um acontecimento é determinado não simplesmente pelo que ocorreu, mas pelas maneiras pelas quais os seres humanos o interpretam. Muitos dos processos e eventos mais importantes em organizações são substancialmente ambíguos e incertos, sendo que a ambigüidade e a incerteza minam os enfoques racionais de análise — pois, os seres

humanos, diz-se, quando se vêem diante de incertezas e ambigüidades, criam símbolos.

No quadro 23, apresentamos uma indicação de quando se deve utilizar cada modelo, tendo em vista as características das políticas.

Quadro 23
Utilização dos modelos

Características	Racional/ burocrático	Recursos humanos	Político	Simbólico/ anárquico
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 moderados	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: Bolman & Deal (1984).

Referências bibliográficas

Alford, R. Robert. *Health care politics*. The University of Chicago Press, 1975.

Anderson, James E. *Public policy making*. Thomas Nelson and Sons, 1975.

Arrow, Kenneth. *The limits of organization*. New York, W. W. Norton, 1974.

Bachrach, Peter & Baratz, Morton. *Power and powerty*. New York, Oxford, 1970.

Bardach, Eugene. *The implementation game; what happens after a bill becames a law*. Cambridge, Mass., The MIT Press, 1977.

Benson, Kenneth J. The interorganizational network as a political economy. In: Karpik, Lucien (ed.). *Organization and environment: theory, issues and reality*. Guildford, 1978.

Berman, Paul & McLaughlin, Milbrey. *Federal programs supporting educational change*. Santa Monica, Calif., Rand Corporation, 1978. v. 8.

Bleiklie, Ivar. *Administrative behavior and the service State*. Trabalho apresentado no VII Congress of the Nordic Political Science Association, 1984.

Bolman, L. G. & Deal, T. E. *Modern approaches to understanding and managing organizations*. Washington, Jossey-Bass, 1984.

Bunker, D. R. Policy sciences perspectives on implementation processes. *Policy Sciences* (3), 1972.

Cobb, W. Roger & Elder, V. Charles. The politics of agenda building: an alternative perspective for modern democratic theory. *Journal of Politics, 33*, 1971.

Dahl, Robert. *Democratic theory*. Chicago, University of Chicago Press, 1956.

Derthick, M. *The influence of federal grants: public assistance in Massachusetts*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970.

Elmore, Richard. Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly, 94*(4), 1979/80.

Enid, Curtis B. Schoettle. The state of the arts in policy studies In: Bauer, Raymond A. & Gergen, Keneth J. (eds.). *The study of policy formation*. 1971.

Etzioni, Amitai. *The active society. A theory of societal and political processes*. New York, 1968.

Eulau, Heinz & Eyestone, Robert. Policy maps of city councils and policy outcomes: a developmental analysis. *American Political Science Review, 62*, 1968.

Gamson, William. Stable unrepresentation in American society. *American Behavioral Scientist, 12*, 1968.

Grindle, S. Merilee. Policy content and context in implementation. In: Grindle, Merilee (ed.). *Politics and policy implementation in the Third World*. 1980.

Gustavsson, Sverker. Types of policy and types of politcs. *Scandinavian Political Studies, 3*, 1980.

Ham, Christopher & Hill, Michael. *The policy process in the modern capitalist State*. Thetford, 1984.

Heinz, John & Salisbury, Robert. A theory of policy analysis and some preliminary applications. In: Sharkansky, Ira. *Policy analysis in political science*. Chicago, Markhan Political Science Serie, 1970.

Hofferbert, Richard. *The study of public policy*. New York, Merril, 1974.

Hoppe, Robert; Graaf, V. Henk & Dijk, V. Asje. *Implementation as design problem. Problem tractability, policy theory and feasibility testing*. Paris, 1985. (Trabalho apresentado na reunião da IPSA sobre Policy Implementation and Policy Evaluation.)

Kingdon, W. John. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston, Little Brown, 1984.

Kiviniemi, Markku. *Public policies and their trajets: a typological elaboration of the concept of implementation*. Paris, 1985. (Trabalho apresentado na reunião da IPSA sobre Policy Implementation and Policy Evaluation.)

Laswell, Harold. The public interest. In: Friedrich, C. F. (ed.) *The public interest*. New York, Atherton Press, 1962.

Lindblom, Charles E. *The policy making process*. New Jersey, Prentice-Hall Foundations of Modern Political Science Series, 1980.

Lowi, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review, 32*, 1972.

March, James G. & Olson, Johan. P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 1972.

Mayntz, R. (ed.). *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen, 1983.

Medina, Ana Maria. Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas. *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, 1987.

Meter, Donald & Van Horn, Carl. The policy implementation process. A conceptual framework. *Administration and Society, 6*(4), 1975.

Milbrath, Lester. *Political participation*. Chicago, Rand McNally, 1965.

Peters, T. J. & Waterman Jr., R. H. *In search of excellence. Lessons from America's best run companies*. New York, 1982.

Pressman, Jeffrey & Wildavsky, Aaron. *Implementation*. Berkeley, University of California Press, 1973.

Regonini, Gloria. Lo studio delle politiche pubbliche. In: Panebianco, A. (org.). *L'analisi della politica: tradizione de ricerca, modelli, teorie*. Bologne, Il Mulino, 1989.

Sabatier, P. A. & Mazmanian, D. A. Policy implementation. In: Nagel, S. (ed.). *Encyclopedia of policy studies*. 1983.

Scharpf, Fritz W. Public organization and the waning of the Welfare State: a research perspective. *European Journal of Political Research, 5*, 1977.

Schattschneider, E. E. *The semi-sovereign people*. New York, Holt, 1960.

Schneider, Lewis M. Urban mass transportation: a survey of the decision making process. In: Bauer, Raymond A. & Gergen, Keneth J. (eds.). *The study of policy formation*. 1971.

Schultze, Charles. *The public use of private interest*. Washington, D.C., Brookings Institution, 1977.

Sharkansky, Ira. *The routines of politics*. New York, Van Nostrand Reinhold, 1970.

Simon, Herbert A. Political research: the decision-making framework. In: Easton, David (ed.). *Varieties of political theory*. New Jersey, Prentice-Hall, 1966.

Walker, Jack. A critique of the elitist theory of democracy. *American Political Science Review, 60*, 1966.

Weatherly, Richard & Lipsky, Michael. Street-level bureaucrats and institutional innovation: implemeting special education reform. *Harward Educational Review, 47*, 1977.

Willianson, Oliver. *Markets and hierarchies*. New York, Free Press, 1975.

Wilson, James Q. The politics of regulation. In: McKie, J. W. (ed.). *Social responsibility and business predicament*. Washington, D.C., 1974.

Windhoff-Heritier, A. *Politikimplementation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen*. Königstein, 1980.