

Implementação de políticas como processo social: agentes, estruturas, discurso e arenas de poder

Policy implementation as a social process: agents, structures, discourse and arenas of power

Rafael Tavares Schleicher¹
Paulo Marques²

¹Diretoria Regional de Brasília da Fundação Oswaldo Cruz, Brasília – DF, Brasil, Grupo de Pesquisa de Políticas Públicas de Saúde. Avenida L3 Norte, S/N - Campus Universitário Darcy Ribeiro, DF, 70910-900. rafaelschleicher@fiocruz.br

²Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília – DF, Brasil, Diretoria de Educação Continuada. SAIS Área 2A - Brasília - DF. CEP: 70610-900. paulo.marques@enap.gov.br

Agradecimentos:

Os autores agradecem aos professores Michael Barzelay, pelas sugestões feitas ao início do processo de planejamento do artigo, e Pedro Cavalcante, pela revisão, críticas e comentários ao texto.

RESUMO

Esse artigo de revisão tem como objetivo central identificar os conceitos essenciais para gestores de política pública relacionados à implementação de políticas. Para o cumprimento do objetivo, o método utilizado é o de revisão conceitual de literatura, sendo que a escolha das obras para revisão tem como origem os esforços de síntese apresentados por Hall e Taylor (1996), Hill e Hupe (2002), Barrett (2004), Saraiva e Ferrarezi (2006) e Bertelli (2012). A questão central que une todas as obras identificadas é a debatida por Pressman e Wildavsky (1973), sobre porque os resultados frequentemente diferem dos objetivos da política pública. Para organizar a revisão das diversas abordagens propostas pelos autores identificados, o artigo se inspira no debate proposto por Giddens (1979, 1984) sobre Agente (burocracia) e Estrutura (instituições), além de dois elementos ligados ao processo de estruturação, Discurso (argumentação) e Arenas de Poder (tipo de política). Como resultados, a revisão proposta pelo artigo identifica vinte e três conceitos essenciais para os gestores de políticas. A conclusão do artigo discute a importância do ensino e debate dos conceitos e teorias sobre implementação de políticas para o processo democrático no Brasil, bem como o desafio de construir conhecimento a partir da prática e experiência.

Palavras-chave: Implementação de política, burocracia, instituição, argumentação, tipo de política.

ABSTRACT

The main objective of the review article is to identify the key concepts in policy implementation for public policy managers. To reach the objective, the chosen method is the conceptual literature review. The sampling process of the academic pieces to be reviewed is limited by the references presented in Hall and Taylor (1996), Hill and Hupe (2002), Barrett (2004), Saraiva and Ferrarezi (2006), and Bertelli (2012). The main research question that unifies all the academic pieces under review comes from the seminal study presented by Pressman and Wildavsky (1973), about why the policy results frequently differ from the objectives. As a guide to organize and filter the various theoretical

approaches contained in the texts under review, the article draws from the methodological debate proposed by Giddens (1979, 1984) about Agent (bureaucracy) and Structure (institutions), as well as from two elements closely related to the structuration process, discourse (argumentation) and arenas of power (policy type). As results, the article identifies twenty-three core concepts for public policy managers. The final remarks recall the importance of teaching and debating the concepts and theories of policy implementation to the democratic process in Brazil, as well as the challenge of learning from the experience and practice.

Keywords: policy implementation, bureaucracy, institution, argumentation, policy type.

INTRODUÇÃO

Apontada como a gênese do campo, a publicação original de Pressman e Wildavsky em 1973 discute como políticas definidas em nível federal se transformam durante o processo de implementação em nível local. Frequentemente, o planejamento do problema e soluções ignorava que a implementação fazia parte de um processo social contínuo e dinâmico. Desde então, a área da implementação de políticas foi palco de debates como o papel das diferentes “burocracias”¹, a construção do processo comunicativo², ou da importância do tipo de política³. Reiteradamente, diversos estudos entenderam a implementação como um processo central no estudo do *policy change*.

Esse artigo tem como objetivo identificar os conceitos centrais em implementação de políticas

para gestores de políticas. A implementação de políticas é entendida aqui como um processo social dinâmico, cuja interação caracteriza os resultados da política (ou a própria política). A ideia tem relação com a tese de que não apenas os interesses ou restrições ao comportamento, mas também as interpretações (inter) subjetivas e o conhecimento de atores sobre os seus próprios comportamentos ajudam a caracterizar os fenômenos sociais como a implementação de políticas⁴.

Para cumprir o objetivo, o artigo está dividido em cinco partes. A primeira seção apresenta a metodologia de revisão conceitual. A segunda contextualiza o debate sobre a implementação de políticas como processo social. A terceira revisa as obras selecionadas sobre implementação de políticas. A quarta apresenta os resultados. A

conclusão ressalta a importância do debate para a democracia e o desafio de ensinar-aprender a partir da prática da implementação de políticas.

MÉTODO: REVISÃO CONCEITUAL

O método dominante de revisão da literatura nas Ciências Naturais é o de revisão sistemática⁵ (pp. 11-19). Tais revisões são típicas de disciplinas “baseadas em evidências”, cujo recurso a métodos quantitativos é amplo. Nesse sentido, as revisões frequentemente recorrem a estudos com informação primária e avaliam criticamente a informação coletada. Entretanto, o caráter “sistemático” de tais tipos de revisão está efetivamente no método, considerando estudos primários como “dados” e emulando o design típico de qualquer outra de pesquisa científica das Ciências Naturais⁶.

frequentemente frustram as expectativas? Devido ao objetivo proposto, a coleta de estudos primários seria inviável, tanto pelo caráter qualitativo das pesquisas quanto pelo fato que grande parte das obras seminais está publicada em livros não disponíveis nos principais repositórios online de conhecimento. Para contornar a dificuldade, a coleta de textos é feita a partir das referências utilizadas em cinco obras de síntese^{7,8,9,10}. Como critérios de seleção e análise do conteúdo, o artigo se inspira no debate proposto por Giddens sobre a recursividade entre agente-estrutura nas Ciências Sociais¹¹ e sobre processo de estruturação na modernidade tardia^{12,13}, que enseja o exame do discurso (argumentação) e arenas de poder (tipo de política). Para cada dimensão de Giddens foi criado um aproximador (*proxy*) para facilitar a organização e análise dos dados, a saber: burocracia, instituições, argumentação e tipo de política. A Tabela 1 resume o método de coleta e seleção de dados.

Tabela 1

Revisão Conceitual sobre Implementação de Políticas

Fontes	Dimensão	Aproximador	Autores Identificados
Pressman e Wildavsky (1984), Hall e Taylor (1996); Hill e Hupe (2002); Barrett (2004); Saraiva e Ferrarezi (2006); Bertelli (2012)	Agente	<i>Burocracia</i>	Weber (1974; 2000); Downs (1965); Niskanen (1968), Simon (1955); March (1994), Lindblom (1959), Lispky (1980), Wilson (1989)
	Estrutura	<i>Instituições</i>	Shepsle (1989), March & Olsen (1984; 1989; 2005; 2009), Skocpol (1979), Immergut (2006), North (1991)
	Discurso	<i>Argumentação</i>	Majone (1989)
	Arenas de Poder	<i>Tipo de Política</i>	Lowi (1964; 1972; 2016)

Embora diferentes autores usem rótulos distintos em suas revisões, como “crítica” ou “estado-da-arte”, o elemento definidor central é a consistência do método proposto⁶ (p.11). Assim, as revisões poderiam ser posicionadas em um contínuo entre revisão tradicional (narrativa; sem método específico; sem análise específica) e revisão sistemática (apresentação sistematizada; método rigoroso de coleta, seleção e análise de dados; síntese obrigatória). Nesse estudo, o método utilizado é o de revisão conceitual, que “(...) sintetiza áreas de conhecimento conceitual que contribuem para um melhor entendimento de questões”⁶ (p.15). Conforme apresentado a seguir, o método de revisão proposto, portanto, está mais próximo dos critérios esperados para uma revisão sistemática.

O estudo se concentra na problemática de Pressman e Wildavsky: porque os resultados das políticas

POLÍTICA E POLÍTICA PÚBLICA COMO PROCESSOS SOCIAIS

Como ponto de partida, faz sentido adotar uma proposta conceitual integradora, que entende a Política Pública como o “Estado em ação”. Ou seja, o entendimento de “Estado” como uma entidade promotora de um projeto de governo por meio de programas e ações voltadas para setores específicos da Sociedade¹⁴. Na mesma linha, está a perspectiva que entende como limitada ou relativa a autonomia do Estado em propôr e executar políticas públicas¹⁵. Nessa perspectiva, a autonomia do Estado na elaboração da política é limitada e influenciada pelas relações com grupos sociais específicos. A formação de uma burocracia especializada e recrutada pelo mérito seria o contraponto a influência de setores específicos na formulação de políticas, evitando a captura das agendas.

Analisando o conceito de autonomia do Estado, Carnoy¹⁶ também a entende como relativa, ainda que por razões diversas. Ele propõe que a burocracia estatal seria o local em que a classe dominante reproduzia os seus interesses e a sua capacidade de determinar a agenda pública. Em outras palavras, o ambiente de formação de políticas públicas reproduziria os mesmos conflitos existentes na Sociedade. Offe¹⁷ aprofunda ainda mais o entendimento de “autonomia” quando propõe que a própria formação da Burocracia de Estado refletiria os interesses dos grupos dominantes da Sociedade. Contudo, é fundamental notar que os interesses dos grupos dominantes não existem de forma homogênea, fator que cria espaço de manobra para a Burocracia na elaboração e condução de políticas. A existência desse espaço também contribui para fortalecer a legitimidade das ações do Estado pela incorporação dos interesses dos demais grupos sociais, transformando a Burocracia em mediador independente da luta de classes implícita no processo de acumulação de capital¹⁶ (p.67).

As ideias de Offe sobre a Burocracia como uma “terceira força” também encontram guarida no pensamento e debates de autores americanos¹⁶. Adotando como pressuposto a desorganização de grupos sociais em razão de seu fracionamento, tais autores concluem que o Estado teria margem razoável para o estabelecimento independente de políticas. Nessa abordagem, o Estado seria uma arena de conflito¹⁶ e as Políticas Públicas o resultado de um processo de mediação de interesses antagônicos de grupos sociais e também de concepções de projetos de Sociedade distintos promovidos por esses grupos. Sucintamente, Política Pública é o que o Estado decide ou não fazer, porque, e que diferença faz a decisão¹⁸. Conseqüentemente, e de escopo mais amplo, a Política seria o estudo de quem ganha o que, quando e como¹⁹.

Embora o Estado possua certa autonomia para decidir, O'Donnell²⁰ discute o seu caráter contraditório quando analisa o processo de transição democrática na América Latina. Segundo ele, o Estado atuaria de fato como agente de um interesse geral, mas também da reprodução de desigualdades entre grupos sociais devido a desproporção de recursos entre os grupos dominantes e os demais atores da Sociedade²⁰ (p.27). Portanto, analisar política pública implicaria em abraçar uma visão de processo social dinâmico, de “Estado em ação”. No contexto

Latino-Americano, a transição democrática trouxe quatro mudanças duráveis no processo decisório, no conteúdo das políticas, no processo de implementação e nas agências governamentais²¹.

Na mesma linha dos autores citados¹⁵, Souza defende que a autonomia relativa estimula o desenvolvimento de capacidades no seio do Estado, criando condições para a implementação de políticas públicas²² (p.15). A autonomia decisória aliada ao desenvolvimento de capacidades dependem, entretanto, dos processos históricos pertinentes a realidade de cada país. Dessa forma, eventuais limitações e constrangimentos não inibiriam os governos de prover bens e serviços públicos via políticas públicas, considerada a importância da dependência de trajetória²³. Entre as capacidades estatais relacionadas às políticas, Majone² chama a atenção para a formação do consenso mediante a comunicação, parte integrante do conceito de política. O diálogo e debate abertos é o que dá o caráter público à política na Democracia. Assim, os produtos resultantes da arena estatal de conflitos seriam também o resultado do processo de discussão e persuasão recíproca entre os diversos atores políticos.

No campo teórico, as posições dos estudiosos variam conforme a interpretação das características da relação entre Estado e Sociedade e os elementos essenciais com os quais se explicaria a ocorrência da Política, como arranjos institucionais e processos políticos. Conforme discutido anteriormente, Dye¹⁸ define política pública como algo que o governo decide fazer ou não fazer. Ao propor tal definição, a política pública necessariamente estaria diretamente relacionada à ação governamental. Ou seja, aquilo que envolve o governo na decisão e afeta a vida das pessoas interessadas na questão para a qual houve decisão. Nessa linha de argumentação, a decisão é tanto aquela tomada por indivíduos ou agências do Estado quanto tudo mais que o governo deixou de fazer.

Tendo em vista que a decisão é tema central do campo das políticas públicas, os cientistas políticos também se debruçaram sobre as causas e conseqüências da ação governamental. Inicialmente, o foco preferencial de estudos foi nas instituições e nas estruturas de Governo. Posteriormente, houve deslocamento da agenda de pesquisa para as abordagens comportamentais²⁴. De fato, o principal traço distintivo entre a Ciência

Política e a Análise de Políticas como campos de prática intelectual seria exatamente a preocupação com o que o governo faz ou deixa de fazer. Contudo, deve-se notar que a análise da política, porém, sempre extrapola o mero estudo das decisões dos governos, uma vez que a decisão é fruto de um processo político complexo em termos de atores, instituições e interesses. Mesmo assim, a análise da dimensão estrutural predominou na agenda de pesquisa dos cientistas políticos durante muito tempo. O excesso de preocupação com instituições e regras relegou a segundo plano o debate sobre os processos e os conteúdos das políticas, assentando-se no pressuposto de que os governos seriam capazes de resolver os problemas pela capacidade da decisão.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS: AGENTES, ESTRUTURAS, DISCURSO E ARENAS DE PODER

A relação entre sujeito e objeto de estudo nas Ciências Sociais¹¹ tem importância central para a discussão sobre implementação de políticas. Metodologicamente, é praticamente impossível separar o analista do objeto a ser estudado, uma vez que os valores, princípios e impressões do analista sobre um objeto necessariamente tem importância para os pressupostos que dão corpo as teorias das Ciências Sociais. Do ponto de vista do aprendizado, seria inapropriado assumir que o comportamento humano é um dado a ser extraído do processo e que os seres humanos não seriam capazes de alterar os seus comportamentos a luz de novas informações. Por fim, as teorias e esquemas cognitivos gerais tem importância para o aprendizado e o comportamento dos atores que implementam as políticas²⁵.

Tais considerações fazem parte de um debate mais amplo sobre as características da pós-modernidade¹³. Nesse período, a essência do conflito social estaria refletida no choque entre as múltiplas interpretações sobre os fenômenos sociais em um contexto de abundância de informações, considerando que a reflexividade e a capacidade de aprendizado dos atores são características definidoras. Além das claras implicações para a construção das identidades individuais e coletivas que tais características ensejam, um aspecto particular da estruturação¹² na pós-modernidade é capturada por Pressman e Wildavsky no debate sobre o processo de implementação de políticas. Para os autores, as políticas são alteradas pelos seus ambientes ao mesmo tempo em que as organizações são

alteradas pelos programas que elas implementam, tornando débeis as explicações estáticas que mais se assemelhariam a uma foto explicando um filme²⁶ (p.xviii). Discutindo a análise de política, Wildavsky resume o desafio do gestor: saber balancear entre a interpretação do processo social interativo e o exercício intelectual-racional de controle e previsão de resultados²⁷ (pp.1-19).

Em realidade, Pressman e Wildavsky relembram que nenhum exercício intelectual seria capaz de capturar todas as nuances do processo de implementação de uma política. Tampouco pode ser a avaliação um exercício levado a cabo ao fim de uma política, mas sim uma atividade constante ao longo de sua implementação. Ou seja, a implementação seria um processo caracterizado pelo regular exercício de atividades de avaliação, cujo intuito seria o de interpretar a relação entre agentes e contextos a luz de nova informação disponível. Assim, o processo de adaptação ocorreria quando uma política ou programa evoluiria em relação ao seu contexto, na medida em que ambos se reconstróem mutuamente²⁶ (p.208). A análise do Oakland Project demonstra tais problemas adaptativos resultantes da dissociação entre planejamento, implementação e avaliação.

O Oakland Project foi uma política do governo Federal dos Estados Unidos para a redução do desemprego e geração de renda na cidade de Oakland, Califórnia, durante os anos 60. O projeto estava associado ao *Public Works and Economic Development Act* (1965), cujo objetivo era fornecer crédito a baixo custo para regiões economicamente deprimidas e com altos níveis de desemprego, sendo que a coordenação ficaria a cargo de uma agência governamental especializada (*Economic Development Administration* – EDA). Pressman e Wildavsky identificam diversos problemas nos arranjos de implementação. O principal era o fato de o investimento federal ser condicionado a contratação de desempregados e, preferencialmente, de grupos minoritários locais. Tal exigência desagradava tanto os burocratas em Washington quanto as empresas privadas locais destinatárias dos fundos. Em segundo, a liderança do projeto optou por compor um grupo de trabalho autônomo para estruturar a relação entre a EDA e as autoridades locais. Por criar um “atalho” às normas, a inovação administrativa desagradou tanto os que não estavam envolvidos no projeto quanto às demais agências federais em Washington.

Agentes: como a burocracia se comporta e por quê?

Embora o uso corrente do termo “burocracia” não capture os elementos centrais do modelo idealizado por Weber²⁸, ele alude a duas disfunções clássicas do modelo burocrático: a alta resistência a mudanças e a dificuldade de relacionamento com a Sociedade. Com efeito, o tipo ideal proposto por Weber tinha como intuito criar um sistema de regras que garantisse a previsibilidade processual pela padronização do comportamento dos atores. Criando uma estrutura decisória hierárquica e apostando que a especialização gera ganhos de eficiência, o sistema racional-legal garantiria a impessoalidade nas relações entre funcionários do Estado e entre o Estado e a Sociedade.

Apesar de prever disfunções no seu tipo-ideal burocrático, como abuso do poder simbólico e excesso de confiança no aconselhamento técnico-especializado, Weber assumia que os funcionários do Estado se comportariam de acordo com as regras prescritas. Contudo, é necessário dissociar a Burocracia (como o sistema racional de regras) do burocrata (ator que opera os processos dentro da Burocracia), pois nem sempre o interesse do burocrata está alinhado ao comando prescrito na regra. Tal distinção é o ponto de partida da discussão proposta por Downs²⁹ sobre o comportamento dos burocratas e o funcionamento das Burocracias: os burocratas não são apenas indivíduos que trabalham em Bureaus, mas sim agentes racionais cujos comportamentos são motivados por interesses pessoais e organizacionais. Segundo Downs, quatro características definiriam o burocrata: (i) trabalha para uma organização de grande porte; (ii) depende financeiramente da organização; (iii) é promovido e avaliado de acordo com critérios de desempenho e conhecimento técnico; (iv) produz resultados que não podem ser medidos por métricas comuns de mercado. Downs lembra também que os burocratas podem ser categorizados de acordo com os seus interesses pessoais, em um contínuo que iria desde o cumprimento pleno dos dispositivos legais até busca única de maximização do interesse pessoal.

A argumentação de Downs sobre a aplicação de conceitos da Economia para o campo da Ciência Política desmonta tanto o pressuposto da transcrição automática do preceito legal para o comportamento do burocrata quanto a ideia Weberiana da Política ou do Serviço Público como

uma vocação³⁰. Na visão do conjunto de autores conhecida como *public choice*, os burocratas são um grupo de atores que detém o monopólio legal da provisão de bens e serviços públicos, mas que podem agir tanto de acordo com o seu próprio interesse (*rent-seeking*) ou com o interesse de quem seria o titular da tarefa¹⁰. O debate sobre as questões do monopólio da provisão de bens e serviços assim como a motivação dos agentes introduz a questão do papel das assimetrias de informação no processo de implementação das políticas pelos burocratas. Nessa linha, entender como os burocratas (Agentes) podem explorar a assimetria de informação típica do processo de implementação em desfavor de seus superiores (Principais) seria elemento crucial na provisão ótima de bens e serviços públicos. Assim, a análise da estrutura ótima de incentivos seria um trabalho central do gestor.

Mesmo em situações simples de Agente-Principal, compostas por um Principal e um Agente, a estrutura clássica da Burocracia incentivaria os agentes a se aproveitar das vantagens informacionais em relação ao Principal. Tal constatação reforça a ideia de que a estrutura de incentivos no modelo clássico de burocracia induziria os agentes racionais a atuarem na busca de maximização do seu interesse (ex: maximização do orçamento de sua própria organização), resultando na prestação sub-ótima de bens e serviços públicos para os cidadãos³¹. Uma interpretação para o problema na comparação às organizações privadas seria o fato de as últimas maximizarem o seus orçamentos com base no custo marginal de uma unidade adicional produzida, enquanto os Bureaus maximizariam os seus orçamentos com base no total produzido. A análise da economia política da Burocracia revela uma característica sobre o comportamento das burocracias: a estrutura clássica de regras produziria incentivos para que as organizações públicas aumentem os seus orçamentos para além do nível socialmente ótimo de provisão de bens e serviços públicos¹⁰ (pp.47-51).

Apesar de parcimoniosa do ponto de vista metodológico, as teorias econômicas sobre o comportamento da Burocracia assumem racionalidade e maximização da satisfação material como pressupostos sobre o comportamento de agentes ou organizações. De fato, há ao menos duas linhas de análise da Burocracia que desafiam a proposta oferecida pelo *public choice*. A primeira está ligada à crítica ao pressuposto de racionalidade. A segunda introduz a ideia de “qual” Burocracia é o objeto de análise, dado que

a burocracia de rua e a de alto escalão seriam distintas em vários aspectos.

Questionando sobre a factibilidade do pressuposto de racionalidade pura para construção de modelos comportamentais, Simon³² defende que não é factível pressupor tamanha capacidade cognitiva individual para coletar e processar informações sobre um objeto de decisão. Para ele, o “homem administrativo”, possui conhecimento e habilidades limitadas, aproximando-se da ideia de uma “racionalidade contida”. Nessa linha, as teorias racionais de atenção migraram para abordagens voltadas para uma alternativa “boa o suficiente” (do inglês *satisficing*) ou para a mensuração e nível de exposição ao risco³³. Na mesma linha de raciocínio, Lindblom defende que problemas, interesses e valores no processo decisório real são complexos o suficiente para tomar a construção automática de consensos como pressuposto³⁴. Logo, as comparações sucessivas a políticas já existentes e as mudanças na margem seriam mais comuns como descritores do comportamento real dos agentes. Em outras palavras, os agentes decidiriam de forma incremental.

Lipsky¹ apresenta outro contraponto ao discutir as diferenças entre a Burocracia de Rua (presta serviços diretamente à população) e a Burocracia de Alto Escalão na implementação de políticas. A ideia central de Lipsky é que o interesse e comportamento do burocrata se alteram de acordo com a sua posição na hierarquia do processo de implementação de políticas. Para Lipsky, o burocrata de rua é frequentemente desafiado a tomar decisões sobre rotinas, métodos e processos que atendem a um objetivo de política pré-determinado. Entretanto, as decisões tomadas pela burocracia de rua necessariamente implicam em valorização de alguns aspectos da política sobre outros, assumindo que as duas “burocracias” possuem estruturas diferentes de incentivos. Nesse sentido, o nível de discricionariedade gozado pela burocracia de rua poderia mudar o próprio conteúdo da política, criando dois níveis decisórios que operam a partir de estruturas de regras e informações completamente distintas.

As críticas sobre o ideal Weberiano e os pressupostos do *public choice* revelam que o estudo da implementação como um processo interativo com foco na prática dos Agentes importa. Pressupor racionalidade e caracterizar as relações como jogos de incentivos predetermina o padrão discursivo e os elementos estruturais.

Variáveis como a história organizacional, as características das lideranças e os incentivos para os diferentes níveis da burocracia importam³⁵.

Estruturas: as instituições importam, mas como?

A ideia de instrumentos externos que criam incentivos para os comportamentos individuais é um interessante ponto de partida para discutir o papel das estruturas, mesmo considerando as limitações para a aplicação de conceitos econômicos para objetos da Ciência Política. De fato, e ainda que o objeto de preocupação seja o mesmo, diferentes autores enfatizam aspectos distintos nas três questões centrais sobre as instituições: (a) o que são? (b) como surgem? (c) porque perduram?⁷. Se há alinhamento dos autores sobre a sua importância, há também divergência sobre como as instituições importam no processo de implementação de políticas.

Os autores que abraçam a racionalidade frequentemente assumem que os agentes possuem uma elevada capacidade cognitiva, permitindo a perfeita definição de problemas e o desenho de soluções. Nesse quadro, as instituições seguiriam uma lógica funcional: elas surgem de um acordo voluntário entre atores racionais para resolver um problema específico e alterar as perspectivas de ganho³⁶. As instituições alteram a estrutura de incentivos por diminuir a incerteza relacionada ao comportamento dos atores participantes, reduzir custos transacionais e resolver problemas de ação coletiva. Além de presumir a racionalidade dos agentes para a ação, autores da linha racionalista também presumem a capacidade quase sobrenatural dos agentes em antecipar determinando problemas e construir racionalmente instituições capazes solucioná-los. As instituições perduram na medida em que elas se mostram úteis para diminuir os custos transacionais nas relações entre os atores e geram ganhos coletivos. Ou seja, enquanto cumprem a sua função.

Para outros autores, as instituições são menos um produto de escolhas individuais e mais do processo social-organizacional. Nessa linha, as diversas instituições sociais seriam suficientemente duradouras no contínuo do processo histórico para criar limitações às escolhas individuais, pois as regras e normas que as constituem não seriam necessariamente alteradas regularmente pela interpretação e reinterpretação. Segundo March e Olsen³⁷, a relação entre os agentes e as instituições seguiria uma “lógica de conformidade” (do inglês,

logic of appropriateness). Em outras palavras, o comportamento dos agentes seria primariamente influenciado por um processo de adequação entre regras e normas frente a situação-problema enfrentada, visando elaborar soluções apropriadas para ela³⁸. A interação entre os processos de interpretação/interação entre atores e instituições criaria um dinamismo que explicaria tanto a perenidade quanto a mudança institucional³⁸.

Embora eclética, e com áreas comuns com as abordagens racional e sociológica, a abordagem histórica discute as instituições como expressões culturais duráveis oriundas do processo histórico, sendo que a mudança seria uma exceção reservada a momentos críticos³⁹. Assim, embora as regras e normas sejam expressões de tais momentos históricos específicos, o desenvolvimento e a mudança institucional são condicionados tanto pelos eventos originais de criação quanto pelo esforço interpretativo dos agentes no que diz respeito aos limites institucionais⁴⁰.

perspectiva histórica, as instituições são objetos que se comportam com uma regularidade próxima do exposto em lei e que oferecem fronteiras para a interpretação e ação dos indivíduos⁴⁰ (p.247).

A partir dos autores citados, a Tabela 2 apresenta as respostas das três principais interpretações sobre a importância das instituições no processo de implementação de políticas. Ainda que os três grupos de interpretações dêem razões distintas para a perenidade das instituições, do ponto de vista do processo implementação de políticas, as instituições importam por oferecer arranjos formais/informais duradouros que interagem com o comportamento dos agentes. A recursividade entre os limites institucionais e atuação dos agentes dá os principais contornos para a implementação de políticas.

Ainda que haja elementos definidores na variante Sociológica, diferenças podem ser identificadas entre o entendimento dominante de March &

Tabela 2
Abordagens Institucionalistas para a Implementação de Políticas

Orientação	O que são?	Como surgem?	Porque perduram?
Racional	Restrições formais e informais	Da vontade humana em resolver um problema coletivo relevante	Reduzem custos e promovem ganhos
Histórica	Arranjos que limitam a ação	De momentos críticos na história	Dependência de trajetória
Sociológica	Coleção duradoura de regras e práticas	São socialmente construídas, parte da cultura coletiva	Comportamento continuado dos agentes

Nesse sentido, a definição do termo “instituição” depende razoavelmente dos pressupostos nos quais se assentam a(s) teoria(s) utilizada(s). Para as linhas mais comprometidas com os pressupostos da teoria da escolha racional, uma definição abrangente de instituição poderia ser “Instituições são limitadores desenhados pelos seres humanos que estruturam a interação política, econômica e social. Elas são constituídas por restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta), e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade)”⁴¹. Já para as perspectivas mais centradas em elementos sociológicos, uma definição possível de instituição seria “uma coleção duradoura de regras e práticas organizadas, inseridas em estruturas e recursos que são razoavelmente invariáveis em face a rotatividade de indivíduos, e razoavelmente resilientes as preferências e expectativas idiossincráticas dos indivíduos e mudanças nas circunstâncias externas”⁴² (p.5). Por fim, na

Olsen^{7,40} e o que veio a ser conhecido como uma Sociologia “pós-moderna” sobre instituições. Nessa linha, o processo comunicativo entre os atores e as práticas sociais que constituem o conceito de “instituição” é tão profundo que a resultante seria responsável por redefinir a própria identidade de ambos a partir do discurso⁷ (pp.948-949). No processo de estruturação¹², as instituições sociais não são apenas limitadores do processo comunicativo que reflete a troca de ideias e conhecimentos entre os atores. A própria construção do discurso é responsável pela perenidade, mudança e existência das instituições sociais.

Discurso: a implementação como um exercício argumentativo

Conforme discutido nas últimas duas seções, a racionalidade instrumental predominante na área de políticas públicas entende o trabalho do gestor

como um esforço técnico em controlar resultados desejados para resolver problemas definidos a partir de evidências empíricas. Um exercício dedutivo sobre situações futuras a partir de um conjunto de premissas gerais válidas e baseadas em fatos consistentes⁴³ (pp.98-102). A dialética, por outro lado, aceita a existência de opiniões e juízos sobre o objeto, revelando as distintas interpretações sobre a política. Diferentemente da racionalidade instrumental, a validade das conclusões na dialética estaria no próprio processo de debate entre tais opiniões e juízos, e não tanto na demonstração formal da consistência entre premissas e deduções subsequentes². Para Majone, seria o processo de construção de argumentos que daria legitimidade a implementação de uma política, e não necessariamente o processo científico de validação. Em outras palavras, a política pública teria menos a ver com um exercício técnico e mais com o processo interativo geral pelo qual os argumentos são construídos e testados coletivamente.

De fato, a existência de uma solução técnico-científica para um problema é condição insuficiente para a definição de uma política e, igualmente, para a sua implementação. Tal constatação, entretanto, vai de encontro às propostas assentadas na ideia de que soluções, problemas e atores se fundem ao acaso em uma arena de política, como no modelo *Garbage Can*⁴⁴, ou no encontro de fluxos por intermédio de um empreendedor⁴⁵. Em uma Sociedade democrática e plural, tanto o processo técnico-científico de construção de soluções válidas quanto o processo retórico de elaboração e discussão de interpretações legítimas seriam objeto de interesse. O que importaria para a implementação seria revelar as múltiplas interpretações que advêm do exercício argumentativo e seus níveis de persuasão nos destinos de uma política² (p.9).

Se a estrutura de um argumento depende tanto de elementos fáticos e considerações subjetivas, o que seria um argumento? Resumidamente, um argumento é a ligação entre a evidência e as conclusões² (p.10). Um argumento em política pública diferiria em ao menos quatro aspectos da demonstração formal científica aplicada à política pública. Primeiramente, a demonstração parte de fatos e dados, enquanto a argumentação faz uso de opiniões, informações, juízos de valor, entre outros. Em segundo lugar, a argumentação aceitaria o uso de quaisquer métodos que ajudem a ligar as evidências as

conclusões, como a indução, a dedução ou a dialética. Em terceiro, a demonstração tem como objetivo convencer, enquanto a argumentação teria como fim persuadir. Por fim, o processo argumentativo implicaria em mobilização e ação, enquanto a demonstração se enfocaria em explicitar conformidade e aderência a padrões lógicos estabelecidos² (pp.22-23).

Majone² parte do pressuposto que na política pública como processo social seria quase impossível controlar o resultado a partir de premissas e relações lógicas pré-estabelecidas. Assim, o parâmetro de referência para a análise de um argumento seria o grau de persuasão, cuja métrica está ligada a escolha, apresentação e uso estratégico de evidências. Ao contrário dos dados, que possuem uma existência independente do estudo a ser conduzido, as evidências dependem da escolha intencionada visando determinado consenso interpretativo. É importante notar que o processo de escolha e uso de evidências para a construção de argumentos também esbarra nas limitações e características do contexto em que ele é desenvolvido² (pp. 70-75). Ou seja, dependem da latitude que o argumento possui em relação as limitações materiais e institucionais. Dessa forma, a factibilidade dos argumentos e o seu grau de persuasão dependem simultaneamente da escolha das evidências e do contexto em que são desenvolvidos.

Majone relembra que as escolhas em política pública são fruto de um processo em que a argumentação é atividade central. Nesse sentido, o grau de persuasão dos argumentos adviria da seleção e uso de evidências em determinado contexto. Em termos práticos, o exame do processo argumentativo caracteriza o grau de legitimidade e mobilização para a implementação de uma política.

Arenas de Poder: a importância do tipo de política

O debate sobre implementação de políticas apresentado anteriormente parte da ideia de que a relação entre agentes e estruturas é recursiva¹¹, resultando em um processo social dinâmico que redefine tanto burocratas quanto instituições. Em tal processo, a comunicação, entendida como a prática da argumentação, constituiria elemento fundamental para o aprendizado e construção de significados coletivos. Igualmente, o pensamento de Lowi apresenta uma segunda categoria no âmbito da relação entre agentes e estruturas: o tipo de política^{46,47}.

A raiz do pensamento de Lowi advém de sua tese de doutorado, onde ele identificou uma disfunção prática no pensamento Pluralista³. Analisando o padrão de nomeações para os cargos nas agências públicas da cidade de Nova Iorque, Lowi percebeu que ao longo de sucessivos prefeitos havia uma tendência geral declinante de nomeação de indivíduos ligados a partidos para os principais cargos públicos. De fato, ele também identificou que havia uma variação no padrão de nomeações dependendo do tipo de política implementada por cada organização pública: naquelas ligadas a políticas regulatórias era mais comum encontrar nomeações ligadas a corporações de ofício, enquanto nas políticas distributivas as nomeações internas por promoção eram mais comuns. Testando para outros atributos, Lowi reforçou a percepção que havia variação considerável na caracterização da “arena de poder”, dependendo do tipo de política a que a missão da organização pública estava atrelada. Ou seja, o tipo de política (*policy*) explica a política (entendida como processo). *Policy defines politics*.

O argumento, contudo, é mais complexo do que as categorias inicialmente identificadas por Lowi³. Se o elemento central distintivo de uma política é o uso do poder coercitivo legítimo do Estado, a “política pública” seria definida como uma regra ou comando legal advindo da autoridade estatal e que estrutura as instituições e o comportamento dos atores. Assim, a probabilidade de coerção pelo Estado estaria dividida entre a criação de obrigações legais (primário) e as regras que concedem papéis ou direitos (secundário). Tais comandos legais incidiriam sobre a “conduta individual” ou sobre o “ambiente de atuação” (Objeto de Incidência). Cruzando “probabilidade de coerção” e “objeto de incidência” haveria quatro tipos de política (Tabela 3), categorias explicativas centrais para caracterizar o processo político em uma Arena de Poder.

entre o agente e a estrutura. Tal constatação só faz sentido caso se tenha em mente que o modelo defende que a escolha da forma e incidência do exercício do poder coercitivo do Estado determina previamente a forma de interação entre atores e instituições. Ou seja, a arena política – entendida como o processo político resultante do tipo de política – é variável dependente nesse modelo. Em segundo está a ideia que o TEMA da política importa menos que TIPO da política. De fato, é possível a existência de diferentes arenas políticas em uma mesma área temática de políticas. Finalmente, estudar o impacto do tipo de políticas no processo político poderia criar restrições para os estudos de caso, dado que o processo político da maioria dos estudos de caso se refere a um tema, objetivo ou problema.

Se por um lado o modelo de Lowi apresenta uma alternativa para entender o processo político em política pública, por outro ele é limitado aos pressupostos sobre atores e instituições. Se a forma legal de estruturação de um tipo de política caracteriza uma arena política, então o comportamento dos atores se resumiria a um exercício racional de exploração e adaptação advindos da natureza da coerção imposta pelas regras. Ou seja, a relação entre agentes e estruturas seria razoavelmente estática e determinada pelo tipo de política. Em segundo, e alinhada a primeira crítica, o modelo de Lowi não é orientado para a ação, mas sim para a análise. A própria ideia que o tipo de política determina as características do processo político em uma arena política implicaria em assumir que o comportamento dos atores estaria razoavelmente condicionado no processo de implementação de uma política.

RESULTADOS

Somando-se os conceitos essenciais e os aproximadores, o número total de conceitos

Tabela 3
Tipos de Política

Conduta Individual		Objeto de Incidência	
		Ambiente de Atuação	
Probabilidade de coerção	Secundário	<i>Política Distributiva</i>	<i>Política Constituinte</i>
	Primário	<i>Política Regulatória</i>	<i>Política Redistributiva</i>

Ao menos três considerações do modelo de Lowi são importantes para a implementação de políticas. A primeira é a ideia de um novo nível de análise para o estudo da política pública, algo

identificados nesse trabalho alcança vinte e três, conforme exibido na Tabela 4 a seguir.

Tabela 4**Resultados da Revisão Conceitual da Literatura de Implementação de Políticas**

Dimensão	Aproximador	Autores	Conceitos Essenciais
Agente	Burocracia	Weber (1974, 2000); Downs (1965); Niskanen (1968), Simon (1955); March (1994), Lindblom (1959), Lipsky (1980), Wilson (1989)	Maximização, <i>rent-seeking</i> , assimetria de informação, racionalidade, racionalidade limitada, incrementalismo, <i>satisficing</i> , burocracia de rua/alto escalão
Estrutura	Instituições	Shepsle (1989), March & Olsen (1984; 1989; 2005; 2009), Skocpol (1979), Immergut (2006), North (1991)	Ação coletiva, custo transacional, dependência de trajetória, momento crítico, lógica de conformidade
Discurso	Argumentação	Majone (1989)	Evidência, Persuasão
Arenas de Poder	Tipo de Política	Lowi (1964; 1972; 2016)	Política Distributiva, Regulatória, Constitutiva, Redistributiva

CONCLUSÕES

O tema da revisão conceitual levada a cabo ao longo desse artigo possui importância que ultrapassa o desenvolvimento profissional de gestores de política pública. Caso seja válido o pressuposto que na democracia o debate é o meio por excelência de construção de consenso a partir de interesses distintos sobre temas que dizem respeito a todos, então o processo de determinação de problemas e a implementação de soluções tem o duplo objetivo de garantir o acesso a serviços públicos e fortalecer a democracia. O processo social de construção de entendimentos (inter) subjetivos sobre o binômio problema-solução é tão importante quanto à definição de um problema ou a existência de uma solução.

Se a implementação de políticas é um processo social que extrapola a ideia de “dado”, estudos sobre o processo de reflexão e aprendizado relacionado à prática dos atores são uma rica fonte de conhecimento. De fato, um dos grandes desafios do ensino da área de implementação de políticas é a dependência de estudos de caso, como demonstra a obra de Pressman e Wildavsky que abre esse artigo. Se cada caso é um processo social distinto, como seria possível construir conhecimento de forma sistemática? Como construir conhecimento a partir da prática dos atores envolvidos na implementação?^{48,49} Essa é uma agenda a ser abraçada pelas escolas de governo brasileiras nos próximos anos.

REFERENCIAS

1. Lipsky M. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York : Russell Sage Foundation, 2010.
2. Majone G. Evidence, argument and persuasion in the policy process. New Haven : Yale University Press, 1989.
3. Lowi, T. Arenas of Power. New York : Routledge, 2016.
4. Barrett, S. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of Implementation Studies. Public Administration. 2004;82(2):249-262.
5. Aveyard H. Doing a literature review in Health and Social Care: a practical guide. New York : McGraw-Hill/Open University Press, 2010.

6. Jill J, Lacey F and Matheson L. Doing your literature review: traditional and systematic techniques. London: Sage, 2011.
7. Hall P and Taylor R. Political Science and the three New Institutionalisms. *Political Studies*. XLIV, 1996;936-957.
8. Hill, M and Hupe, P. *Implementing Public Policy: Governance in theory and practice*. London: Sage, 2002.
9. Saraiva E and Ferrarezi E. organizadores. *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.
10. Bertelli A. *The Political Economy of Public Sector Governance*. New York: Cambridge University Press, 2012.
11. Giddens, A. *Central problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. London : MacMillan, 1979.
12. —. *The constitution of the society: outline of the theory of structuration*. Berkley : University of California Press, 1984.
13. —. *The consequences of modernity*. Cambridge : Polity Press, 1991.
14. Jobert B and Muller P. *L'état en action*. Paris: PAF, 1987.
15. Evans P, Rueschemeyer D and Skocpol T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
16. Carnoy M and Levin H. *Escola e Trabalho no estado capitalista*. São Paulo: Cortez, 1987.
17. Offe C. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
18. Dye T. *Understanding Public Policy*. 14th. Boston: Pearson, 2013.
19. Laswell H. *Politics: who gets what, when and how?* New York: McGraw Hill, 1936.
20. O'Donnell, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
21. O'Donnell G. Reflexões Comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática. [book auth.] AS Moura. organizador. *Estado e as políticas públicas na transição democrática*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989, pp. 390-396.
22. Souza C. "Estado do Campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Fev. 2003;18(51):15-20.
23. Peters G. Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. *Public Administration Review*. 1998;78:408-509.
24. Hill M. *The policy process in the modern state*. 3a. Inglaterra : Prentice Hall; Harvester Wheatsheaf, 1997.
25. Allison G. Conceptual models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*. Sept. 1969;63(3).
26. Pressman J and Wildavsky A. *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkley : University of California Press, 1984.
27. Wildavsky A. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston : Little, Brown and Company, 1979.
28. Weber M. *Economia e sociedade*. [trans.] Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília : Universidade de Brasília, 2000.
29. Downs A. A theory of bureaucracy. *The American Economic Review*. March, 1965;55(1/2):439-446.
30. Weber M. A política como vocação. A ciência como vocação. [book auth.] Gerth H. Mills W. *Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
31. Niskanen W. Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy. *The American Economic Review*. 1968;58(2):293-305.
32. Simon H. A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*. Feb. 1955; 69(1):99-118.
33. March J. *A primer on decision making: how decisions happen*. New York : Free Press, 1994.
34. Lindblom C. The 'science' of muddling through. *Public Administration Review*. 1959;19:79-88.
35. Wilson J. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books, 1989.
36. Shepsle K. Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics*. 1989;1(2):131-147.

37. March, J and Olsen, J. The new institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*. Sept. 1984;78(3):734-749.
38. —. The logic of appropriateness. s.l. : Centre for European Studies, University of Oslo, 2009. Working Paper 04.
39. Skocpol T. *States and Social Revolutions*. New York : Cambridge University Press, 1979.
40. Immergut E. Historical Institutionalism in Political Science and the problem of change. [book auth.] A Wimmer and R Kossler. *Understanding change: models, methodologies and metaphors*. London : Palgrave, 2006.
41. North D. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*. Winter, 1991;5(1):97-112.
42. March J and Olsen J. *Elaborating the New Institutionalism*. s.l. : Centre for European Studies, University of Oslo, 2005. Working Paper 11.
43. Reis F. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. 2a. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
44. Cohen M, March J and Olsen J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. March, 1972;17(1):1-25.
45. Kingdon J. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2a. New York : Harper Collins, 1995.
46. Lowi T. *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. *World Politics*. 1964;16(4):677-715.
47. —. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*. 1972;32:298-310.
48. Bardach E. Presidential Address – The Extrapolation Problem: How Can We Learn From the Experience of Others? *Journal of Policy Analysis and Management*. 2004;23:205-220.
49. Barzelay M. Learning from second-hand experience: methodology for extrapolation-oriented case research. *Governance*. July, 2007; 20(3):521-543.