



## IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA QUESTÃO EM DEBATE

Vera Maria Ribeiro Nogueira<sup>1</sup>  
Helenara Silveira Fagundes<sup>2</sup>

### Resumo

Este texto aborda a relevância de se avaliar a implementação das políticas públicas. Além do reconhecimento da implementação se constituir no “nó cego” das políticas sociais, atualmente uma série de fatores tem levado a uma alteração em formas tradicionais de garantir a proteção social via políticas sociais públicas. Considera-se que a implementação é um momento onde novos processos decisórios entram em cena, sendo os atores políticos locais, responsáveis pelas decisões que devem ser tomadas no momento da execução da política. Tais decisões muitas vezes alteram, ou mesmo reverterem, a finalidade precípua dos programas nacionais propostos. Ou seja, a descentralização ao mesmo tempo em que leva a uma fragmentação da ação pública pode alterar o estatuto de cidadania sobre a garantia de direitos face à discricionariedade dos agentes locais. Assim, torna-se fundamental debater como as decisões nacionais são reconfiguradas no plano local, tornando-o também o “lugar de fabricação da ação pública”.

**Palavras-Chave** – Implementação, Políticas Públicas, Atores locais.

### 1 INTRODUÇÃO

Este texto discute a importância da implementação das políticas públicas e decorre de dois fatores interligados. O primeiro é retomada na área das políticas públicas do debate acerca da implementação (MULLER, SUREL, 2004; FARIA, 2012; HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013). O segundo deriva de mais de dez anos de pesquisas avaliando a implementação das políticas de saúde implantadas pelo governo brasileiro em áreas de fronteiras internacionais<sup>3</sup>.

Além do reconhecimento na literatura, confirmado à exaustão pela empiria, da implementação se constituir no “nó cego” das políticas sociais, uma série de fatores, nos últimos anos, vem alterando a percepção em relação à esta etapa das políticas públicas.

O primeiro é o tipo de avaliação prevalente entre as agências de fomento, ou seja, centrada nos resultados e de forma extremamente reduzida no processo de implementação. Outro fator que remete à relevância de se discutir a implementação é o reconhecimento de um dos traços comuns das políticas públicas sociais, tornando-se o nível local o responsável pela execução das grandes diretrizes e programas nacionais. Um terceiro fator é reconhecer que na etapa da implementação inúmeras decisões devem ser tomadas, as quais ficam sob a responsabilidade dos atores políticos locais. Assim, considera-se que a etapa da implementação, enquanto uma das etapas do ciclo das políticas públicas é um momento onde novos processos decisórios entram em cena, sendo os atores políticos locais, responsáveis pelas decisões que devem ser tomadas no momento da execução da política. Tais decisões muitas vezes alteram, ou mesmo reverterem, a finalidade precípua dos programas nacionais propostos. Acrescenta-se, ainda, a questão da discricionariedade dos atores locais, entendendo-se que as políticas públicas são permeadas por contradições e conflitos que se repõem no momento da operacionalização (HILL, 2003; FREY, 2000). Esta assertiva tem seu fundamento a partir do enquadre teórico que entende as políticas públicas como resultante da configuração dos atores políticos, de recursos e regras no sentido de

<sup>1</sup> veramrn@gmail.com - Universidade Federal de Santa Catarina.

<sup>2</sup> helenarasf@hotmail.com - Universidade Federal de Santa Catarina.

<sup>3</sup> Os resultados de pesquisas financiadas pelo CNPq sobre implementação de políticas públicas de saúde em áreas fronteiriças, apontaram aspectos instigantes sobre a implementação.



produzir bens ou serviços para resolver necessidades coletivas sob a responsabilidade ou coordenação do Estado (GIRAUD, WARIN, 2008). Os diferentes níveis de ação pública são representativos e devem ser levados em conta, conforme a indicação de Borraz e Guiraudon (2008) ao discorrerem sobre ação pública e sua transformação. Cada nível dispõe de competências diversas e as mudanças de escala - do global ao local, passando pelo nacional, tem um impacto na formulação da ação pública e na determinação da cidadania. Ou seja, a descentralização ao mesmo tempo em que leva a uma fragmentação da ação pública, pois novas decisões são tomadas no plano da implementação, pode alterar o estatuto de cidadania em relação a garantia de direitos face à discricionariedade dos agentes locais. Assim, torna-se fundamental debater como as decisões nacionais são reconfiguradas no plano local, tornando-o também o “lugar de fabricação da ação pública”.

Destaca-se que a abordagem atual acerca da implementação das políticas públicas somente pode ser apreendida a partir de uma análise política desta função estatal. Neste sentido o texto está organizado da seguinte forma – uma breve exposição sobre o conceito de política pública adotado, a trajetória e abordagem conceitual acerca da implementação, o papel dos atores políticos e profissionais, considerados enquanto tal não apenas os atores políticos *stricto sensu*, mas também o que vem sendo denominado na literatura como burocratas ao nível de rua<sup>4</sup>. Pretende-se com esta articulação argumentativa evidenciar a importância da discussão acerca da implementação.

## 2 A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS – TRAJETÓRIA CONCEITUAL

Enquanto um dos elementos que compõem o ciclo das políticas públicas durante um longo tempo entendeu-se que seria uma etapa subsequente à decisão e definição das metas e objetivos a serem alcançados. Neste sentido haveria uma relação harmoniosa e convergente com os objetivos previstos. A implementação seria exclusivamente o “colocar em prática” as decisões referentes às políticas sociais e a preocupação dos agentes políticos situava-se com os resultados finais da política implementada. Os mecanismos de monitoramento enfatizavam a adequação das metas às atividades previstas, visando corrigir desvios e possíveis obstáculos à execução dos planos, programas e projetos. Conforme assinala Faria (2012), apoiando-se em Van Meter e Van Horn, entendia-se que era uma etapa que não envolvia grandes questões. Situava-se mais como preocupação dos administradores tendo como suposto que não haveria outras decisões a serem tomadas em relação aos anteriores processos decisórios, constituindo-se em uma questão de gestão, a qual, bem conduzida seria suficiente para dar conta dos resultados a serem alcançados. Subjacente à esta apreensão situava-se a visão dominante do institucionalismo clássico, que considerava a administração e a política como entidades separadas e articuladas unicamente por uma relação hierárquica fluida

O aprofundamento dos estudos sobre avaliação das políticas mostrou que, contrariamente ao que vinha sendo veiculado até então, a implementação entendida como a efetiva concretização dos ideais, objetivos e princípios de uma dada política pública “é enganadoramente simples” (FARIA, 2012, p. 8). Esta mudança de perspectiva tem lugar na década de 1970 nos Estados Unidos e Europa, quando a implementação assume uma nova concepção e passa a ser “vista como particularmente complexa e problemática, demandando atenção sistemática não apenas dos gestores públicos, mas também dos analistas acadêmicos (FARIA, 2012, p. 8).

---

<sup>4</sup> O termo burocracia ao nível de rua foi cunhado por Lipzky, em 1980, ao se referir aos profissionais da linha de frente responsáveis pelas ações que conferem materialidade aos planos, programas e projetos (LOTTA, 2012). Neste texto, se utiliza o termo “agentes estatais implementadores de políticas públicas”, ou seja, os profissionais de nível superior, com formação técnica profissional e cujo vínculo de trabalho se dá com o Estado (TUMELERO, 2015).



Assim a implementação passa a ser entendida como uma das

[...] dimensões cruciais – senão a variável central – para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. A implementação revelou-se, portanto, o “elo perdido” nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental (SILVA, 2000, p. 6).

A preocupação com a implementação tornou-se um tema de estudos não apenas na área da administração como da própria política a partir de duas constatações. Uma foi o reconhecimento de que o processo de implementação poderia ser o responsável principal pelos baixos resultados obtidos pelas políticas públicas dos Estados Unidos na década de 1960. Implícita nesta constatação estava a percepção que a atuação das burocracias públicas não é neutra, e que a implementação envolve novos processos decisórios. A outra foi o equívoco de tratar como distintas a política e a gestão, sendo a última entendida como isenta de escolhas e de novas modelagens em relação ao que se deveria executar. De certa maneira entendia-se a burocracia estatal como integrada por atores não políticos, não eleitos, mas profissionais ocupando uma carreira funcional competente para executar as políticas públicas decididas nas instâncias da “grande política”. Estes fatores incidiram negativamente sobre a função planejamento e avaliação, levando a um descrédito sobre a importância de processos avaliativos. A crítica incidia principalmente sobre o aspecto essencialmente normativo das avaliações e sua incapacidade de apontar elementos realmente significativos para explicar o êxito ou fracasso de algumas políticas públicas.

Na tentativa de explicar os impasses da implementação duas tendências foram se construindo: a que entendia os processos de implementação como uma visão descendente, ou *top-down* e a que indica que os problemas se localizam em uma visão ascendente – *bottom-up*. Estudos posteriores, a partir da década de 1980, buscaram uma articulação as duas tendências e geraram modelos híbridos de análise na tentativa de articular as relações entre diferentes níveis de governo, além de indicar a restrição de explicações lineares do processo de implementação.

No modelo *top-down*, de cima para baixo, a ênfase é na perspectiva dos burocratas de alto nível hierárquico, supondo uma linha de comando sem questionamento por parte dos níveis burocráticos situados nos níveis mais baixos da administração e com reduzido grau de discricionariedade.

Os argumentos usados para recomendar o emprego do modelo *topdown* referem à inter-relação ou mesmo interpenetração dos processos de formulação e implementação que ocorre, sobretudo em políticas formuladas segundo o modelo incremental. O modelo *top down* busca determinar o porquê de certas políticas serem bem sucedidas (bem implementadas), e outras não, partindo de uma definição de implementação como um processo em que as ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores, no momento da formulação (CAVALCANTI, 2007, p.234).

Subjacente à esta formulação repousa a ideia de racionalidade administrativa e uma ordem burocrática hierárquica bastante rígida, com possibilidades de controle do início ao fim do processo das políticas públicas. Supõe ainda uma articulação interna linear e processual entre objetivos e ações a serem executados, com escassa liberdade para modificações e novos aportes ao longo da trajetória das políticas. A implementação é vista como uma sequência lógica dos objetivos estabelecidos tendo premissa “a hierarquia da autoridade, a racionalização dos recursos, a otimização dos resultados e a separação entre o mundo político e o mundo administrativo” (CAVALCANTI, 2007, p. 237).

Atualmente esta concepção foi superada visto que a implementação é entendida como um processo político

[...] quase autônomo, visto que operam em um quadro de incerteza em que pode ocorrer déficit de autoridade, legitimidade, capacidade de coordenação, recursos e informação. Assim, o êxito de implementação de uma política além da consciência



SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,  
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

da capacidade de manejo de tais circunstâncias, depende, fundamentalmente, da escolha dos instrumentos de *policy*, das ferramentas da intervenção e da sua adequação à modalidade de política, de ação pública, que está em jogo (DI GIOVANNI, 2015).

Observa-se que os instrumentos (legislação, capacidade de planejamento, orçamento, licitações) tem um caráter relacional, ou seja, organiza as relações sociais entre as políticas públicas e o usuário das mesmas. Este é um dos aspectos que confere relevância ímpar à implementação (DI GIOVANNI, 2015).

No modelo *bottom-up*, ou seja, de baixo para cima, a ideia central que contém é a impossibilidade da existência de um controle perfeito no processo de elaboração da política, incluindo, aqui, o momento da implementação. Esta é entendida como resultante da interação entre diferentes níveis dos sistemas governamentais e não governamentais, dinamizada por atores políticos com interesses e expectativas distintas, além de arenas discursivas e formas de lutas políticas também diversas.

Não entende a formulação da política e a sua implementação como possuidoras de uma racionalidade inerente e articulada entre si, mas sim, como o ponto de convergência entre as propostas e os interesses imediatos dos cidadãos. Estes por sua vez, utilizam estratégias para garantir seu espaço na obtenção de bens e serviços públicos, as quais podem provocar mudanças na ordem dos objetivos e metas.

Há certa concordância entre autores quando afirmam que a implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam realizadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas e contrapondo-se a uma visão clássica do *policy cycle*, incorpora uma perspectiva processual ao mesmo. A implementação é, portanto, entendida como momento de novas decisões e negociações, ou seja, cria políticas. Nesta perspectiva analítica às vicissitudes, obstáculos e problemas da implementação associam-se a problemas de natureza variada, como a capacidade institucional dos agentes implementadores; problemas de natureza política na implementação dos programas ou políticas e ainda “derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política – em muitos casos setores da própria máquina administrativa estatal” (SILVA, et al, 2000, p. 10). Estudos de situações concretas revelam um padrão onde prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Entende-se que a implementação, ao criar políticas, impõe um nível analítico distinto de outras modalidades de avaliação. É o momento da vinculação entre diretrizes e proposições para a efetiva realização. Embora este entendimento possa levar a uma perspectiva reducionista da implementação, atualmente vem ganhando novos aportes teóricos e se impondo como uma área densa de significação e, por conseguinte, exige um esforço teórico conceitual preciso para desvelar suas nuances. Sua complexidade decorre dos atores envolvidos com as políticas públicas, públicos e privados, o que nem sempre é levado em conta nas análises das políticas públicas. A separação entre formuladores e implementadores, uma das características atuais das orientações sobre políticas públicas das agências multilaterais, concorre para dificultar o entrosamento entre os dois setores. Há que se observar a pluralidade de interesses presentes entre os atores políticos, como ONGs, burocracia estatal de diferentes níveis, associações diversas da sociedade civil, que nem sempre convergem em termos das propostas políticas e no momento da implementação articulam novos grupos de pressão, tendentes a reverter os interesses em benefícios particulares. É o jogo político operando na execução das diretrizes, o que muitas vezes, se não altera completamente o sentido original das propostas, provoca mudanças significativas.

Dessa forma, as decisões a respeito das políticas públicas representam apenas as intenções de solucionar problemas de algum ator social. Elas poderão ser expressas em determinações legais, em programas de ação, em projetos, etc. Ou seja, o processo de elaboração de uma política pública é permeado por questões políticas (*politics*) que ultrapassam a esfera puramente técnica (CAVALCANTI, 2007, p. 230).



A implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam realizadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas e contrapondo-se a uma visão clássica do *policy cycle*, incorpora uma perspectiva processual ao mesmo. A implementação é, portanto, entendida como momento de novas decisões e negociações, ou seja, cria políticas. Nesta perspectiva analítica às vicissitudes, obstáculos e problemas da implementação associam-se a problemas de natureza variada, como a capacidade institucional dos agentes implementadores; problemas de natureza política na implementação dos programas ou políticas e ainda “derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política – em muitos casos setores da própria máquina administrativa estatal” (SILVA, et al, 2000, p. 10). Estudos de situações concretas revelam um padrão onde prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Entende-se que a implementação, ao criar políticas, impõe um nível analítico distinto de outras modalidades de avaliação. Repõe-se na implementação negociações que não foram concluídas ou deixadas em suspenso de forma proposital pelos atores políticos envolvidos na arena própria de cada uma das políticas. Estes fatos denotam o caráter dinâmico e complexo desta fase das políticas públicas (CAVALCANTI, 2007).

### 3 ATORES POLÍTICOS – IMPLEMENTADORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Assim, o terceiro aspecto que demonstra a importância da avaliação da implementação é relativo ao protagonismo dos atores locais, sejam os gestores e profissionais, notadamente os últimos, designados, na literatura como burocracia ao nível de rua. Ou seja, os profissionais que estão na ponta dos sistemas de proteção social e executam os programas concernentes a seu campo de ação. Um ponto em comum nas experiências analisadas em estudos anteriores sobre política de saúde é que (NOGUEIRA; AGUSTINI (2010); NOGUEIRA; GIMENEZ; FAGUNDES, 2009, 2012; PREUSS; NOGUEIRA, 2012), quando positivas, é sistematicamente decorrente das ações de alguns gestores mais afinados com a garantia universal do acesso aos bens e serviços de saúde. Esses atores políticos não têm competências similares em todos os setores da administração devido a duas situações: as diferenças dos sistemas de proteção social e o grau de descentralização de cada país ou de cada política.

Confirma-se, portanto, que o local também é lugar de “fabricação” de ação pública, conforme confirmam os autores acima. Há que se levar em conta, também, que no Brasil, os municípios têm prerrogativas quase federativas, competindo em alguma medida com os governos estaduais.

Todo o processo de implementação independentemente do tipo de controle que sobre ele é exercido, envolve um grau de discricionariedade. Aquele que delega a ação a ser implementada perde, de alguma maneira, uma quantidade de controle. Isso significa dizer que, mesmo em instituições onde a implementação da política está sujeita a um rígido controle hierárquico, existe algum grau de discricionariedade. Seu estudo permite identificar os fatores que influenciam a maneira pela qual a combinação de regras e discricionariedade se desenvolve e é levada a cabo pelos implementadores. Deve-se ter em mente, tanto as características específicas das questões em jogo, quanto às forças econômicas, políticas e sociais (CAVALCANTI, 2007, p. 231).

O debate sobre a relevância dos atores políticos e profissionais no momento da implementação das políticas públicas vem se ampliando em razão de dois fatos. O primeiro é a ênfase das organizações multilaterais, entre as quais se destacam as orientações do Banco Mundial e, na América Latina, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Comissão Econômica para a América Latina. Com pequenas variações apontam para uma reversão do modelo centralizado que estruturou a proteção social nos países latino-



americanos até a década de 1980. Face à crise do capital, já em meados de 1980, uma das soluções apontadas pelas agências e órgãos financiadores, fundamentadas no Consenso de Washington, foi a redução do papel do Estado, tanto através da privatização das políticas protetivas para organizações da sociedade civil, como também para níveis sub-nacionais, via descentralização. Esta alteração favoreceu o protagonismo de atores políticos governamentais e não governamentais, tornando relevante seu papel na concretização das diretrizes nacionais.

Por sua vez, as estruturas locais e sub-nacionais tornam mais problemática o aspecto do controle da execução, tanto pelo fato de não disporem, muitas vezes de pessoal técnico-administrativo qualificado, como por posições discricionárias decorrentes de uma cultura política eivada pelos particularismos e personalismos que caracterizam a elite política sul-americana, com raras exceções. No caso da transferência para associações da sociedade civil, o risco de metamorfoses nas políticas e programas propostos esta questão torna-se mais crucial, pois a autonomia de gestão das mesmas, inúmeras vezes, torna quase impossível um monitoramento mais efetivo. Colaboram para esta situação, nos dois casos, as formas de monitoramento que vem sendo utilizadas a partir dos programas nacionais, com tecnologias informatizadas, altamente quantitativas. Neste aspecto duas questões também contribuem para dificultar o monitoramento: a escassez de pessoal técnico capacitado para operar os bancos de dados e a incompreensão da relevância do acompanhamento para ajustes nas políticas.

Autores como Lotta (2012) e Faria (2005) destacam, também, que as análises sobre novos atores ainda é incipiente e restritas ao analisar como as ações desenvolvidas distanciam-se daquelas planejadas. Consideram, ainda, que há uma lacuna sobre o papel dos burocratas ao nível de rua e a discricionariedade própria de agentes profissionais.

Atualmente há certo consenso na literatura sobre avaliação no sentido que os implementadores possuem certo grau de manobra decorrente de delegação de poderes, ou de prerrogativas decorrentes dos aspectos jurídicos e administrativas, o que lhes conferem maior ou menor grau de discricionariedade. Tal permite, a estes atores, escolher entre diversas alternativas ou mesmo não operacionalizar as políticas. Além dos agentes estatais, incorporam-se também como implementadores os profissionais.

Segundo Viana (1996), dado que a implementação deve ser considerada como uma interação entre numerosos interesses, os problemas surgidos durante a implementação tenderão a estar relacionados com o controle e direção de um grande número de atividades, com a diversidade de atores que fazem parte do 'jogo' e com o conjunto de regras pré-estabelecidas pelas autoridades.

O enfoque teórico que privilegia a ação dos atores políticos e profissionais na implementação das políticas públicas aproxima-se da perspectiva do modelo de "baixo para cima" (*bottom-up*, ou seja, ressalta a importância dos burocratas e profissionais na concretização das decisões políticas. Neste caso, segundo Cavalcanti (2007) as ações destes atores são percebidas como respostas aos problemas não resolvidos no momento da formulação ou como possibilidades de escolhas de alternativas para superar possíveis *déficits* ocorridos durante este momento. É apreendida como o

[...] o resultado de um processo interativo por meio do qual uma política se mantém em formulação durante um tempo considerável e se relaciona com o contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação. Derivam dos problemas de implementação, no âmbito deste modelo, os ajustes que os funcionários (executores) fazem para adaptar as decisões anteriormente tomadas (ou apenas esboçadas) com as características e contextos onde a política é realmente implementada. O Modelo *bottom-up* identifica assim, quem está influenciando o quê, e como e por que ocorre um resultado (CAVALCANTI, 2007, p.226-227).

Uma linha teórica similar, mas não convergente direciona esta perspectiva para o componente político essencial em processos decisórios locais relacionadas à



implementação. É onde se situa o jogo político dos interesses em disputa entre os atores envolvidos com o setor da política a ser implementada.

O maior ou menor poder discricionário dos implementadores depende das forças locais e como estas se articulam em termos de poder. De acordo com Faria (2005) os estudos tradicionais sobre intermediação de interesses não tem dado conta da diversificação e complexidade dos processos de articulação no plano local, com baixa formalização e participação de novos atores e novas formas de aglutinação de interesses. Uma linha de pensamento sobre o poder discricionário dos agentes locais localiza neste poder uma contribuição maior participação das organizações locais. Lotta (2012) destaca dois impasses na literatura sobre o tema dos agentes locais na implementação. O primeiro é a incidência em ações e comportamentos governamentais e não em setores ou organizações que tem interesses na implementação. “Há, portanto, uma lacuna nos estudos, por não focarem os fatores ambientais e as influências de contexto que existem e afetam os processos de implementação” (LOTTA, 2012, p. 21). O segundo situa-se nos escassos estudos com o objetivo de

[...] compreender de que forma a discricionariedade opera na atuação dos agentes implementadores, ou seja, como colocam em prática suas ações (e interações), exercendo sua discricionariedade [...] Ou seja, para se compreender a ação efetiva do Estado, pressupondo que os implementadores o representam e por ele respondem, é necessário entender justamente a ação e a interação realizada por estes implementadores (LOTTA, 2012, p. 22).

Em relação ao papel profissional no momento da execução das políticas é um tema relativamente recente na literatura. Alterações nas funções do Estado e a ampliação de políticas setoriais indicam que a separação entre a esfera política e técnica não era tão rígida como se pensava. Lotta (2012), baseando-se em Lipsky, reafirma a relevância dos burocratas profissionais, na medida em que são pressionados pelas demandas para o fornecimento de serviços e ações de forma efetiva, são igualmente pressionados pelos usuários dos serviços para aumentarem a eficiência e eficácia. Lembra-se ainda, que especialmente a ampliação dos setores de serviços pelos Estados torna esta questão uma das chaves determinantes para a concretização ou não das políticas conforme suas diretrizes. Assim, os burocratas ao nível de rua são os agentes de intermediação entre o Estado e o público alvo das políticas, tendo ainda um grande impacto na vida das pessoas. Este impacto decorre de serem os responsáveis pela aplicação dos critérios de elegibilidade, de realização dos testes de meios para acesso aos bens e serviços e, de certa forma se constituem como elo entre o cidadão e o Estado.

Independente de sua vinculação institucional, os profissionais executores das políticas são pessoas com referências pessoais, como valores, expectativas de vida e compromissos éticos diferenciados, que influem na maneira de executar as políticas. Há um movimento similar em relação aos usuários dos serviços, que ao demandarem os serviços e ações, rapidamente passam a ser clientes, dos quais é exigido um comportamento compatível com o determinado pelas políticas e tratados de acordo com esses padrões unificados e indiferenciados (LOTTA, 2012).

Estas considerações contribuem para enfatizar a relevância dos atores locais na implementação das políticas.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo deste artigo foi evidenciar a importância da etapa da implementação. Buscou-se apresentar como a implementação vem sendo retomada na literatura atual, entendendo implementar uma política pública como tomar providências, mobilizar, utilizar recursos, avaliar decisões, negociar, buscar apoios, negociar, realizar gastos, delegar, recuar, avançar, ou seja, materializar as decisões da proposta (DI GIOVANNI, 2015).



Igualmente abordou o papel atores políticos responsáveis pela implementação. Estas novas configurações expressam a ampliação do poder político dos atores locais, sejam os políticos ou os profissionais. A inserção destes novos atores pode contribuir para maior democratização das políticas ou, contrariamente, restringir sua ação, dependendo dos arranjos locais e negociação de interesses presentes na implementação.

## REFERÊNCIAS

BORRAZ, O; GUIRAUDON, V. “Changer La société” *Politique publique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 2010.

CAVALCANTI, P. A. Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas : uma contribuição para a área educacional. Tese de doutorado. Faculdade de Educação. Unicamp. 2007.

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A.; *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: FUNDAP, 2013. DI GIOVANNI, G. Implementação. DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M.A. *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: FUNDAP/UNESP, 2015. 2ª Ed.

FARIA, C. A. P. (Org.). *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed PUC Minas, 2012.

FARIA, C. A. P. “A política de avaliação das políticas públicas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 59 (2005): 97-109.

FREY, K. “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. *Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA, 2000. Disponível em internet em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158> Acesso em 22 set 2014.

GIRAUD, O., WARIN, P. “Introduction. Les politiques publiques: une pragmatique de la démocratie”. In O. Giraud, Warin, P. (Ed.), *Politiques publiques et démocratie* (pp. 7-31). Paris: La Découverte. 2008.

HOWLETT, M; RAMESH, M.; PERL, A. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HILL, H. Understanding implementation: street-level bureaucrats ‘resources for reform’. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 13 (2003): 265-282.

LOTTA, G. S. “O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade”. In: FARIA, C. A. P. (Org.) *Implementação de políticas públicas: Teoria e prática*. Belo Horizonte: PUCMinas, 2012..

MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise das Políticas Públicas*. Pelotas: EDUCAT, 2004.v

NOGUEIRA, V. M. R.; PEREZ, J, R; FAGUNDES, H. S.; “Elementos para reavaliação dos Direitos Sociais e da Cidadania nas Fronteiras MERCOSUL”. *Argumentum*. vol.12 no.1 (2012): 48-58.

NOGUEIRA, V.M. R; AGUSTINI, J. “A descentralização da política nacional de saúde nos sistemas municipais na linha da fronteira MERCOSUL”. *Serviço Social e Sociedade* (2010): 08-22.

PREUSS, L.; NOGUEIRA, V. M. R. “O pacto pela saúde nas cidades-gêmeas da fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina e o Uruguai”. *Textos e Contextos* V.2. 1 (2012): 05-23.

SILVA, P. L. B.; MELO, A. M. B. “O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos”. *Caderno de Pesquisa*, Campinas, SP, n. 48, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade Estadual de Campinas, 2000.

TUMELERO, S. M. *Estratégias e Dispositivos para a ação intersetorial nas Políticas Públicas*. Projeto de qualificação de Tese defendida no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.





SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,  
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

---

VIANA, A. L. "Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas". *Revista Brasileira de Administração Pública*. 30 (1996): 5-43.