Sobre entraves e falhas no processo de implementação das políticas públicas: subsídios para a avaliação

About barriers and failures in implementing public policies: subsidies for evaluation

Acerca de las barreras y los fracasos en el proceso de implementación de políticas públicas: reflexiones para la evaluación.

A propos des obstacles et des échecs dans le processus de mise en œuvre des politiques publiques : subventions pour l'évaluation

*Ana Cláudia Farranha**

Resumo: Este texto busca refletir sobre as principais questões relacionadas aos entraves e falhas no processo de elaboração de políticas públicas e, ao mesmo tempo, apontar subsídios para sua avaliação. Sendo assim, apresentarei algumas abordagens feitas pela literatura sobre o que é a política publica, destacando as principais ideias de autores nacionais que mapeiam as principais discussões sobre o tema na literatura internacional. O objetivo desta discussão é estabelecer a partir da teoria, um vínculo entre a lógica da construção da política pública e a discussão relacionada com o processo de implementação. No segundo ponto, apresento o contexto dos anos 1990 para execução de políticas publicas, buscando discutir os efeitos da reforma gerencial neste processo e aponto os principais problemas em relação às falhas e entraves deste processo e, por fim, apresento elementos da construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), destacando subsídios que auxiliem no processo de avaliação.

Palavras-chave: Políticas públicas; implementação; assistência social, avaliação.

Abstract: This text seeks to reflect on key issues related to barriers and failures in the process of policy-making and at the same time, discusses some questions in the evaluation process. Therefore, I will present some approaches made by the literature on what is public policy, highlighting the main ideas of national authors that map the main discussions on the topic in the literature. The purpose of this discussion is to establish from the theory, a link between the logic of building political and public discussion regarding the implementation process. On the second point, the context of the present year 1990 for implementation of public policies, and discuss the effects of management reform in this process and point out the main issues regarding the failures and obstacles in this process and, finally, introduce elements of the construction of the System Social Assistance (SUAS), analyze some questions in the evaluation process.

Keywords: Public policies, implementation process, social assistance, evaluation

* Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP, Professora Adjunta UnB/Campus de Planaltina Pesquisadora no tema equidade e políticas públicas. E-mail: anclaud@uol.com.br

Introdução

Este artigo busca refletir sobre as principais questões relacionadas aos entraves e falhas no processo de elaboração de políticas públicas e, ao mesmo tempo, apontar subsídios que auxiliem no processo de avaliação. Sendo assim, apresentarei algumas abordagens feitas pela literatura sobre o que é a política publica, destacando as principais ideias de autores nacionais que mapeiam as principais correntes da literatura internacional sobre o tema. O objetivo desta discussão é estabelecer a partir da teoria, um vínculo entre a lógica da construção da política pública e a discussão relacionada com o processo de sua implementação e avaliação. No segundo ponto, apresento o contexto dos anos 1990 para implementação de políticas publicas, busco discutir os efeitos da reforma gerencial neste processo e aponto os principais problemas em relação às falhas e entraves deste processo e, por fim, apresento elementos da construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), destacando subsídios e questões que se propõem a auxiliar na prática da avaliação.

Definições: conceitos e questões relacionados à formulação e à implementação das políticas públicas

Falar de implementação de políticas publicas implica, antes de tudo, definir o que é uma política publica. Segundo Rua (2001), a política pública "compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução prática dos conflitos". Mas de onde surgem estes conflitos? Estes se referenciam na luta política e na disputa de interesses e ganham formato institucional à medida que as demandas são canalizadas para o espaço público. Esse formato é tratado pela literatura como modelos de análise, os quais organizam os interesses e amealham os conflitos de diferentes modos.

Celina Souza (2006) identificando a novidade deste campo de estudo no Brasil e pontuando o debate da Ciência Política norte-americana, assinala sete diferentes modelos de interpretação acerca da forma como se constrói política publica.

O primeiro deles refere-se à ideia de que a política pública faz a política – trata-se da análise desenvolvida por Lowi (1964) e, segundo Souza (2006), a principal ideia contida neste modelo é a de que "cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas". Neste modelo, a política pública assume quatro formatos: distributiva, regulatória, redistributiva e constitutiva (Souza, 2066, p. 28).

O segundo modelo refere-se ao ciclo da política pública – ciclo deliberativo. Neste modelo a política pública é interpretada como um ciclo dinâmico, no qual é fundamental compreender como e por que os problemas entram na agenda pública *(agenda setting)* e sob que perspectivas as decisões são tomadas. (Souza, 2006, p. 29)

O terceiro modelo destaca a abordagem incremental. Neste modelo, a política pública é fruto de decisões, as quais não partem do zero, pois os governos, ao decidirem a alocação de recursos, pautam-se em planos e metas já definidos anteriormente, sem que haja mudanças substantivas neste processo. Este modelo foi desenvolvido por Lindblom, Caiden e Wildavisky, relativamente, perdeu força nos processos de ajuste fiscal dos anos 1990 (Souza, 2006, p. 29)

Outro modelo apresentado por Souza é o modelo desenvolvido por Cohen, March e Olsen que é denominado de *garbage can* ou "lata do lixo". A ideia central deste modelo é que "existem muitos problemas e poucas soluções; sendo assim, a decisão de políticas públicas nem sempre correspondem a soluções que se adequem, da forma mais ajustada, aos problemas, mas da for-

ma que melhor responde às demandas e interesses em jogo". (Souza, 2006, p. 30)

O quinto modelo identificado pela autora é denominado de coalizão de defesa, desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith, cuja concepção é a de que valores e ideias são importantes para a formulação de políticas publicas e, portanto, requerem constante *advocacy* para que as demandas apresentadas se organizem em políticas e programas. (Souza, 2006, 31)

Os modelos seguintes são os de arenas sociais, ou seja, a política publica se constitui a partir de iniciativas de empreendedores da política, e do equilíbrio interrompido, em que a mudança no rumo das políticas públicas é feita a partir de longos períodos de estabilidades interrompidas por instabilidade. (Souza, 2006, p. 32-33)

E, por fim, a autora identifica o modelo denominado de "novo gerencialismo". Segundo ela, na atualidade o "novo gerencialismo" vem sendo o modelo mais adotado pelas políticas públicas, tendo em vista que a lógica distributiva ou redistributiva destas vem sendo substituída pela lógica da eficiência, com significativos cortes nos orçamentos para a implementação de políticas públicas. (Souza, 2006, p. 34)

Não é o objetivo desta reflexão apresentar os fundamentos de cada modelo, mas eles servem de norte para a compreensão de quais formatos a implementação vem assumindo no Brasil recente. E, por outro lado, não se desconhece a perspectiva que aparece em outros autores (Silva, 2010; 2005) para definir outras formas de articulação e definição da pauta a ser desenvolvida no processo de políticas públicas, mas, para a análise deste trabalho esses modelos possibilitam destacar um tipo de referência que vem sendo desenvolvido tanto na literatura quanto na prática das políticas públicas.

Neste sentido, a construção pautada na perspectiva do "Novo Gerencialismo" é a mais útil para este trabalho, pois ela permite compreender como este modelo tem se constituído na política pública brasileira, principalmente no que concerne à política social.

Retomando as considerações feitas por Rua (2006) de que a política pública soluciona questões, cabe questionar: em que consiste o processo de implementação de políticas publicas? Graças Rua afirma que este é um "conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada para a consecução de objetivos mediante decisões anteriores" (p 14). A autora também aponta 10 precondições ideais para a implementação, a saber:

1. Vinculação entre as decisões e as condições da ação.
2. Uso do recurso diretamente explicitado.
3. Disponibilidade dos recursos na execução.
4. Relação causa (problema) e efeito (solução proposta)
5. Minimização dos fatores intervenientes.
6. Existência de uma só agência implementadora
7. Compreensão e consenso em torno de objetivo.
8. Tarefas bem designadas.
9. Comunicação e coordenação entre os envolvidos
10. Atores do comando em consonância com os atores comandados (minimização da autonomia de interesses).

Com base neste conjunto de definições, é possível indagar: em que medida esta condição tem sido efetivada na conjuntura política brasileira, a partir dos anos 1990?

Formato institucional da implementação das políticas públicas nos anos 1990

Em 1995, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso por meio do Ministério da Reforma Administrativa-MARE, à época ocupada pelo ministro

Bresser Pereira, lança o Plano Direto da Reforma Administrativa. A principal razão desta iniciativa residia na avaliação do então Ministro de que o Estado brasileiro necessitava tornar-se moderno e ajustado aos requerimentos da globalização, e a burocracia vigente era um dos entraves para instaurar um modelo mais flexível de gestão das políticas. A esta formulação, cujos desdobramentos referem-se à gerência do Estado e a formulação e implementação das políticas dá-se o nome de "Novo Gerencialismo" .

Tal abordagem correlaciona-se com uma conjuntura internacional em que a noção de eficácia e eficiência passam a ser os parâmetros para a implementação de políticas públicas. As principais experiências internacionais de aplicação deste modelo foram verificadas nos EUA, Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia.

Outros estudos no tema têm mostrado o caráter residual das políticas públicas nesse contexto. Assim, Silva (2010) assinala, a partir dos programas de transferência de renda, características que demonstram esse caráter, afirmando que

> (...) uma análise mais profunda dos programas ditos de enfrentamento à pobreza, adotados no Brasil situa esses programas no âmbito do que Castel (1999) denomina de "políticas de inserção", que limitam sua atuação sobre os efeitos do disfuncionamento social, sem considerar as determinações estruturais geradoras de pobreza (Silva 2010, p. 161).

A autora continua a análise apontando a necessidade de políticas que sejam mais integradoras, "aquelas capazes de produzir equilíbrios de caráter preventivo e não reparador" (p. 161).

Considerando a trajetória seguida pelo modelo de políticas públicas brasileiras e considerando o papel do *Novo Gerencialismo*, observa-se que esse conteúdo residual faz com que o processo de formulação passasse a seguir, na conjuntura dos anos 1990, o seguinte raciocínio: caberia ao "Núcleo Estratégico do Estado" a definição das políticas, uma vez que conceitos de eficácia e eficiência relacionam-se não somente com a questão da modernização do Estado, mas, fundamentalmente, com a questão do gasto publico e, certamente, não se tratava de pensar um modelo de formulação em que as políticas tivessem um caráter redistributivo e capaz de melhorar a inserção econômica das classes populares. Importava, nessa conjuntura, seguir os passos adotados para um Estado mais eficaz e eficiente. A implementação da política deveria ser delegada a Estados e Municípios bem como à sociedade civil por meio das organizações sociais (OS). Este formato institucional oferece pontos importantes para analisar as falhas e entraves no processo de implementação de políticas publicas. Entretanto, antes de discutir as falhas e entraves existentes no processo de implementação, cabe apresentar a forma como a política social nacional foi sendo articulada neste contexto.

A constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): elementos para análise

Os anos 1990 foram anos duros para a construção da política de assistência social brasileira. Ainda que a Constituição de 1988 tenha destacado a importância de construção de um sistema de universalização da política de assistência social, passando esta a integrar a seguridade social junto com a saúde e a previdência, o governo Collor adotou um conjunto de medidas as quais impediram a constituição deste sistema e, ainda que a Lei Orgânica da Assistência Social tenha sido aprovada, em 1993, pelo governo Itamar Franco, a consolidação de um Sistema Único de Assistência Social, somente ocorreu em 2005.

Nesta conjuntura, observa-se algu-

mas inflexões importantes para a constituição do SUAS. Primeiramente, o sistema nasce de um processo precedido por um amplo diálogo dos segmentos da assistência social. Tratou-se da IV Conferência Nacional de Assistência Social, cuja principal resolução referiu-se à criação do SUAS e teve por objetivo superar os problemas referentes à implementação da Política Nacional de Assistência Social. Sob este aspecto, o SUAS se constitui a partir dos seguintes princípios:

a) descentralizado
b) participativo
c) divisão de responsabilidades entre os entes federados
d) articulação de diferentes níveis de complexidades no oferecimento da política social (proteção social básica e proteção social especial),
e) centralidade na família.

A construção deste sistema tem se colocado como uma nova experiência na implementação da política social, marcada historicamente pela perspectiva relacionada ao clientelismo. Entretanto, é importante questionar, sob a perspectiva de compreender os principais entraves e falhas da implementação do sistema, como estes princípios articuladores são implementados na prática.

Sendo assim, destaco no próximo ponto, os problemas e entraves identificados no modelo de políticas públicas implementadas pelo Novo Gerencialismo e busco, na conclusão, apresentar algumas reflexões que conduzem a uma série de questões necessárias na prática da avaliação.

Problemas e entraves: uns pensam, outros executam

Se os anos 1990 trazem para a arena pública um formato institucional que privilegia os parâmetros gerenciais, esta lógica reforça alguns velhos problemas da ordem política brasileira, que ganham novos significados neste contexto. Abaixo apresento alguns dos principais problemas de implementação da política pública neste contexto.

1º Problema: Coordenação e Autonomia

A questão da autonomia refere-se a um longo debate sobre o poder dos entes federados no Brasil. Tradicionalmente, observa-se uma preponderância da União no que concerne à centralização das decisões políticas. A Constituição Federal de 1988 instituiu alguns procedimentos que conferiram mais autonomia aos municípios que no processo de implementação do "Novo Gerencialismo" foram esvaziados. Por quê? Porque se a formulação da política caberia ao Núcleo Estratégico do Estado, qual o lugar do município?

Neste caso, analisando as políticas de saúde, habitação e saneamento e educação fundamental, Arretche (2004) assinala o peso do governo federal no cumprimento da política nacional para estas áreas, sem que este processo implicasse num processo de mudanças das desigualdades regionais preexistentes. Antes, pelo contrário, municípios e estados aderiram às políticas nacionais sem muita escolha para formular outras soluções, a não ser aquelas já definidas previamente. No caso da política de saúde, Arretche (2004) aponta que o desenho do SUS possibilitou uma coordenação de ações, tornando os Estados e Municípios mais participantes no processo de implementação, criando maior adesão à política normal, o que não aconteceu nas outras áreas.

2º Problema: Assimetria das informações:

Uma das questões mais fundamentais no processo de implementação de políticas publicas refere-se à forma como a informação circula entre os que pensam a política e os que a implementam. A lógica recomendada pelo "Novo Geren-

cialismo" por seu formato centralizado proporciona aos atores da implementação poucas chances de conhecer todas as informações do processo. Isto é, como o principal elemento a ser efetivado é a execução da política com o uso limitado de recursos, muitos atores da implementação não cumprem seu mandato exatamente pela falta de compreensão do processo.

3º problema: Pactuação entre gestores e beneficiário

Esta questão se constitui em um dos entraves, pois há no modelo de implementação pensado a partir da lógica do gerencialismo um encurtamento do espaço para a repactuação das políticas já formadas. Neste caso, deve-se observar que a implementação de políticas públicas requer uma constante avaliação do que foi decidido anteriormente. Sem este recurso (repactuação) nem quem implementa nem quem é beneficiário das políticas consegue redirecionar resultados quando estes não se aplicam a uma determinada conjuntura.

Aqui a questão do aprofundamento da democracia parece ser um tema central. Ana Paula Paes de Paula (2005) em estudo no qual compara a visão do novo gerencialismo a uma visão de gestão pública, aponta como a gestão societal pautada tanto no debate público das questões relacionadas à formulação quanto a implementação são importantes para garantir mais efetividade das políticas públicas.

4º problema: Continuidade das políticas implementadas

Esta questão liga-se a implementação das políticas publicas, pois ela fornece elementos para que uma determinada política possa ser avaliada. Cohen e Franco (2005) analisando o formato dos programas sociais na América Latina, nos anos 1990, assinalam o fato de que, exatamente porque o desenho da política passa ao largo do processo de implementação, muitas vezes a continuidade da política fica a cargo apenas das zonas de tomadas de decisão, sem que haja um "feedback" dos executores da política, possibilitando ajustes mais coerentes com a realidade de aplicação a política.

Conclusão: questões para reflexão

Ao longo deste texto procurei apresentar alguns elementos básicos acerca do estudo sobre políticas públicas, destacando, a partir do texto de Celina Souza, os modelos de análise de políticas públicas. Destaquei a forma como o "Novo Gerencialismo" aparece no Brasil e mostrei como a questão da implementação aparece no ideário do "Novo Gerencialismo". Destaquei aspectos da construção do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e trouxe quatro problemas básicos para pensar as dificuldades do processo de implementação e, a partir destes problemas, apontar elementos para a reflexão no âmbito das práticas de avaliação.

Para finalizar, gostaria de ressaltar e apresentar a seguinte questão: em que medida essa problemática toca e oferece subsídios para a prática da avaliação?

Analisando o contexto de implementação do *Novo* Gerencialismo e os resultados desse modelo para a prática de avaliação, a literatura (Stephanous, 2005; Rodrigues, 2008) tem demonstrado peculiaridades em que a lógica da eficiência e eficácia na formulação e implementação das políticas tem reduzido o processo de avaliação a uma técnica desprovida de sentido social, de visões de mundo e de impacto no redesenho da política. Assim, as falhas e entraves apontados acima revelam para o processo de avaliação uma ausência de leitura do contexto político, de compreensão da lógica das ações dos atores sociais en-

volvidos, das perspectivas de pactuação entre gestores, autoridades locais, movimentos sociais e possibilidades de pactos territoriais.

Cabe, assim, destacar a importância da discussão democrática para que o processo de desenvolvimento da política pública (formulação e implementação), o qual vai resultar num modelo de avaliação que não seja somente uma peça técnica dentro da lógica de gestão das políticas publicas.

Neste sentido, algumas lições vindas do poder locar podem ser valiosas para transpor os problemas levantados acima, mais especificamente, vale ressaltar a necessidade de que o processo de implementação seja avaliado ao longo da sua execução de maneira que ele corrija falhas técnicas, mas que também este procedimento constitua um espaço amplo, aberto e de construção de parâmetros democráticos na relação Estado e sociedade, mas também reconstruindo uma nova forma de gestão publica – esta talvez mais com os princípios de participação popular.

Considerando que o Sistema Único de Assistência Social se constitui na contramão do modelo gerencialista de políticas públicas uma agenda de pesquisas para identificar a forma como os programas no âmbito do sistema vêm sendo implementados na prática deve levar em consideração as seguintes questões:

Há espaço para repactuação de metas, produtos, enfim, da condução da política, se esta apresenta especificidades locais e regionais?

Como se dá o processo de participação no âmbito deste sistema? Como os instrumentos criados para o controle social têm sido utilizados?

Como funcionam os canais de informação estabelecidos no âmbito do sistema. Eles conseguem circular a informação do âmbito federal em nível municipal?

Como se dá a relação entre gestores do âmbito federal, estadual e municipal? A divisão de competências preserva a autonomia dos entes federados ou uns pensam e outros executam?

Há continuidade dos programas nas gestões locais?

Como estão funcionando os instrumentos de avaliação dos programas no âmbito do SUAS.

Enfim, em que medida os pressupostos do *Novo Gerencialismo* perdem lugar na implementação do SUAS e uma visão de maior democracia e diminuição de desigualdades no processo de implementação se hegemoniza. Estas são algumas das questões que esta discussão suscita e a pesquisa na área de avaliação pode ser um importante instrumento de resposta.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 17-26, 2004.

COHEN, E. e FRANCO, R. Gestion Sociale como lograr eficiência e impacto em las políticas sociales. México: Siglo XXI, 2005.

PAULA, A. P. P. de. Por uma nova Gestão Publica: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RUA, M. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: Maria das Graças Rua. [online] Disponível em: http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF. Consultado em *10 de maio de 2010.*

SOUZA, C. Políticas Publicas: uma revisão da literatura. *Sociologias,* ano 8, no. 16, jul./dez. 2006, Porto Alegre.

MINAYO, C. (org.) *Avaliação por triangulação e métodos – Abordagem de Programas Sociais.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

RODRIGUES, L.C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais.

AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas. – v. 1 n. 1 jan./jun.(2008), p. 7-13.

STEPHANOU, M. C. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil, *Civitas,* vol. 5, nº 1. Porto Alegre, jan.-jun. 2005, pp.127-60.

SPOSATI, A. Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional* – RBDC n. 10, jul./dez. 2007.

SILVA, M. O. da S. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. *Revista Katalisys.* Florianópolis, v. 13, n.2, p. 152-163, jul/dez.2010.

Resumen: Este artículo busca reflexionar sobre temas claves relacionados con las barreras y los fracasos en el proceso de formulación de políticas y al mismo tiempo, analizar algunos de puntos en la evaluación. Por lo tanto, voy a presentar algunos planteamientos hechos por la literatura en lo que es la política pública, destacando las ideas principales de los autores nacionales que se asignan las principales discusiones sobre el tema en la literatura. El propósito de esta discusión es el de establecer a partir de la teoría, una relación entre la lógica de la construcción de la discusión de la política pública y su relación con el proceso de implementación. Sobre el segundo punto, discutiré el contexto de los años 1990 para la ejecución de las políticas públicas, y los efectos de la reforma de la gestión en este proceso, señalando los principales aspectos de los fracasos y los obstáculos en este proceso y, por último, introducir elementos de la construcción del Sistema de Asistencia Social (SUAS), especialmente, analizando las proposiciones para reflexionar acerca de lo proceso de evaluación.

Palabras clave: política pública, la implementación, el bienestar, la evaluación.

Resumé: Le présent document vise à réfléchir sur les questions clés relatives aux obstacles et aux échecs dans le processus d'élaboration des politiques et au même temps, donner des informations afin de faciliter l'évaluation De cette façon, je vous présenterai quelques approches faites par la littérature sur ce qui sont les politiques publiques, en soulignant les principales idées des auteurs nationaux qui ont trouvé dans leurs rechercher les discussions les plus importants sur ce sujet dans la littérature. Le but de cette discussion est d'établir à partir de la théorie, un lien entre la logique de la construction de discussion de la politique publique et son respective mise en pratique. Dans un deuxième moment je présente le contexte des années 1990 pour la mise en œuvre des politiques publiques, en essayant de discuter les effets de la réforme de la gestion dans ce processus et de souligner les principales questions relatives aux échecs et aux obstacles dans ce processus et, pour conclure, je montrerai les éléments de la construction du Système Aide Sociale-SUAS en mettant en relief les subventions pour aider dans le processus d'évaluation).

Mots clés: politique publique, la mise en œuvre, la protection sociale, l'évaluation.