



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, UM PROCESSO CONTÍNUO DE FORMULAÇÃO DA AGENDA?

*Caroline Souza dos Santos*¹, PPEUR-UFRN

¹ Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e mestranda do programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR).

RESUMO

Este trabalho tem como proposta a problematização do processo de implementação dentro da perspectiva do policy cycle, evidenciando que em sua essência, o processo de implementação é também um processo de contínua reformulação e avaliação da política pública, portanto a ideia de ciclo se mostra interessante enquanto recorte de objeto de estudo, mas não mais como modelo de análise. O esforço é tentar evidenciar, a partir da pesquisa bibliográfica realizada, que o cenário político, o contexto econômico e social no qual uma política se insere é imprevisível e tem diversas limitações. O debate gira em torno da dicotomia entre formulação e implementação, onde análises de cunho empírico vem mostrando que não há a possibilidade de uma formulação que não seja vaga e ambígua. Essa ambiguidade existe, portanto, porque a realidade é complexa demais, apresentando novas questões nas quais os implementadores precisam responder rapidamente, tal dinâmica requer dos agentes implementadores uma relativa autonomia de decisão na operacionalização da política, essa autonomia a literatura entende como discricionariedade. Como o processo de implementação é um processo de intensa retroalimentação, o efeito da discricionariedade geraria impacto direto em como a política pública vai sendo implementada, causando assim um desajuste entre o que foi proposto e o que foi executado, mas também a promoção de novas políticas ou uma reorientação da mesma. A questão ainda aberta é saber como mede-se a eficiência ou não da política, seria por não atender aos objetivos que havia na formulação? Essa discricionariedade atua de fato no sentido de conciliar as limitações instrumentais, as diretrizes gerais formuladas e a resposta dos beneficiários? Sobre esses questionamentos o campo ainda precisa avançar.

Palavras-chave: políticas públicas, implementação, burocracia de nível de rua.

INTRODUÇÃO

A inserção dos estudos e questionamentos mais sistemáticos acerca do que são políticas públicas, começa a aparecer de maneira proeminente a partir da década de 1930, indicando assim que ainda é um campo de estudo recente, um pouco mais de oito décadas apenas, a literatura ainda está ganhando corpo e forma acerca de tais estudos, especialmente após as análises de casos concretos.

As políticas públicas têm sua gênese dentro da ciência política, contudo, ultrapassam as limitações geradas pelas definições de Estado, que muitas vezes possui um caráter abstrato ou muito generalizante, houve uma necessidade de distinção entre Estado e governos, ou melhor, entre o Estado e os mecanismos diversos utilizados pelos governos para sua operacionalidade, o que se quer dizer é que o campo de políticas públicas tem a necessidade de debruçar o olhar para a realidade das atuações, nesse sentido o esforço é de um olhar micro, especialmente centralizado no que os governos deixam ou não de fazer acerca de determinado problema colocado no seio social. Os objetos de estudo de maior interesse para o campo se propõem a olhar o processo de formação das agendas, os programas, projetos, instituições, níveis de burocracia e os diversos mecanismos de operação da complexa rede de políticas públicas.

Segundo Celina (2006) o estudo sistemático das políticas públicas essencialmente como disciplina nas universidades nasce nos Estados Unidos, por sua realidade de políticas restritivas de gastos, começou a brotar um interesse sobre essa perspectiva de análise, começava a surgir então uma ramificação dentro da ciência política, imprescindível para a sistematização de análises de estudos empíricos. Concepções mais tradicionais e mais gerais do Estado não pareciam dar conta da complexidade das atuações dos governos.

Concepções como a do Estado pluralista, no qual tenta explicar a atuação do Estado como reflexo do jogo entre grupos de interesse diversos, ou a concepção elitista, que tenta explicação a partir da concepção de luta de classes, sendo assim o grupo dominante sempre a levar vantagens nas atuações do Estado, ou a estruturalista, que foca sua explicação na manutenção de classes sociais específicas (Souza, 2006), pareceram em determinado momento insuficientes, sendo necessário avanços na produção de teorias e pesquisas no que começava a ser entendido como campo de políticas públicas.

O que se percebe é que essas concepções podem fazer parte, ao mesmo tempo, do jogo político, desse modo, não podem ser entendidas como concepções equivocadas, incompletas se derivamos unicamente de uma delas para tentar explicar a realidade das políticas públicas. Desse movimento é que resulta a necessidade de olhar o Estado não apenas como um filtro neutro das demandas da sociedade, valendo-se então apenas do poder societário de decisão e formulação da agenda, mas sim como um sistema ramificado, onde ele é o espaço de convergência de atores diversos, mas é em si mesmo um ator. Há uma alimentação externa e interna, modificando as atuações tanto por mecanismos internos do próprio sistema, como de pressões exteriores, a exemplo dos movimentos sociais mais relevantes.

Assim surge o campo de estudo das políticas públicas, como uma ramificação da ciência política, mas que avança nas concepções mais clássicas de Estado pois se propõe a estudar cada instrumento vital para o funcionamento do Estado, dessa forma o estudo do campo de políticas públicas assume um caráter empírico ao estudar as implicações das atuações a partir de exemplos reais, de estudos de caso.

Em complementariedade se faz necessário não apenas colocar em questão a raiz do surgimento do campo de políticas públicas, mas também o que está sendo entendido por políticas públicas e um panorama sucinto dos preconizadores do campo de pesquisa.

O campo de estudo de políticas públicas se inicia a partir do trabalho desenvolvido por Harold Lasswell (1936), pela primeira vez aparecia o governo como objeto de estudo numa perspectiva de análise científica, o autor referência e preconizados do termo de *policy analysis*. Dando continuidade nas contribuições na pesquisa de políticas públicas, se tem como referência também os trabalhos de Herbert Simon (1947;1957), que tinha sua análise estruturada a partir da concepção de racionalidade limitada, argumentando que aqueles que tem o poder de decisão encontra limitações durante o processo, advindos de problemas como: falta de informações ou informações limitadas, o tempo de resposta para a tomada de decisões poderia ser curto, as pressões dos diversos grupos de interesse, entre outros fatores, permitiriam decisões apenas a partir de uma racionalidade limitada sobre a realidade do problema. David Easton (1953;1965) dá continuidade ao incorporar o mecanismo de ciclo de políticas como forma de explicação e entendimento das nuances das políticas públicas ao propô-la como um sistema em si, que também recebe influência de por outros sistemas.

Para Marques (2013) esses três autores têm em comum a centralidade da análise do campo de políticas públicas a partir da concepção do behaviorismo por analisar o comportamento dos indivíduos, colocando assim Charles Lindblom, outro precursor, numa categoria analítica diferenciada por romper com a perspectiva behaviorista. A perspectiva da racionalidade nas decisões é confrontada pelo autor ao colocar em questão os processos de barganha, de pressão, de relação de poder, Lindblom, nesse sentido, marca um avanço na análise por considerar o processo político. Apesar de focalizar sua análise na concepção do incrementalismo, que entende a política apenas em avanços graduais e nunca estruturais, contudo, se torna relevante a sua máxima de que o que se faz no passado molda ou limita o futuro, é o início de uma abordagem mais complexa de análise no campo das políticas públicas (MARQUES, 2013; SOUZA, 2006).

O surgimento do campo de políticas surge então não como uma ruptura da ciência política, mas como uma ramificação da mesma, com proposta de categorias analíticas diferentes.

Contudo, ainda é necessário apresentar, mesmo que sucintamente, o que de fato tem-se entendido por políticas públicas. Celina faz um panorama breve das principais concepções clássicas do que são políticas públicas, sendo a de Laswell a mais conhecida, na qual ela sintetiza em “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (2006, p.24). O campo de estudo das políticas públicas está interessado em ancorar explicações científicas sobre o que o governos deixam ou não de fazer, daquilo que ele coloca na agenda como problema ou não, de como são os processos de tomada de decisão, de formulação e implementação de políticas públicas, quer entender como os diversos atores presentes conseguem ou não fazer pressão, quer entender o funcionamento das instituições, dos movimentos sociais, ele quer entender como se dá o locus do processo político, tanto em sua esfera técnica como política, por isso o campo de estudo é essencialmente multidisciplinar, sendo essa uma característica basilar das políticas públicas, há a necessidade do olhar múltiplo, com conhecimentos diversos, para a gestão da política pública, é latente a urgência em ultrapassar a dimensão causal única e simples para explicar os fenômenos, é preciso ampliar para tentar chegar a explicações razoavelmente satisfatórias.

A política pública possui vários atores convergindo e divergindo, é intencionada e causa efeitos a longo prazo, mesmo que sua atuação seja entendida como de curto prazo, dentro desse panorama, o que se faz e o que não se faz é essencial para orientar os processos de formulação, implementação e avaliação das ações e atuações políticas que são analisadas (SOUZA, 2006). A

partir da breve contextualização do campo de políticas públicas, segue-se desenvolvendo formas múltiplas de análise, uma delas, seria a de estudar a política pública a partir da concepção de ciclo, a literatura a cada passo vem estabelecendo a fraqueza dos laço quando se adota essa concepção como modelo de análise, mas é extremamente relevante quanto ao recorte do objeto, sendo mais simples a sistematização de informações, assim culminamos para o debate que circunscreve o processo de implementação, uma vez que parece ser o processo com maior número de entraves, processo em que se faz necessária uma aliança entre o conhecimento técnico e a política. O presente trabalho está estruturado a partir de dois eixos, um panorama mais geral sobre o processo de implementação e de sua dicotomia com o processo de formulação, problematizando assim a ideia de ciclo, e um segundo momento onde se realiza uma reflexão do processo de implementação a partir da discricionariedade presente na literatura de burocratas de nível de rua.

Com relação ao desenho metodológico, o presente trabalho tem caráter qualitativo uma vez que é estruturado a partir de uma revisão bibliográfica da literatura de políticas públicas, apresentando uma discussão reflexiva a partir da temática expressa.

IMPLEMENTAÇÃO: UMA CONTÍNUA REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Escolher o recorte da implementação parece ser crucial no entendimento do locus do processo político em sua completude, uma vez que consegue aglutinar as versões técnicas e a versão política da ação pública. A formulação e a avaliação, partindo da perspectiva *policy cycle*, seriam etapas em que a interferência maior seria dos técnicos da política, mas a literatura vem revelando, que os processos de formulação, implementação e avaliação acontecem simultaneamente e interferem umas às outras, num movimento de constante retroalimentação, assim se inicia o trabalho olhando pro horizonte que procura enxergar a complexidade da arena de políticas públicas, sendo assim, a implementação não pode ser considerada um como elo perdido, a implementação é um processo condensado de todas as etapas concebidas na perspectiva de *police cycle* acontecendo no local e o tempo inteiro, é o processo que liga todos os elos.

O estudo mais proeminente acerca da implementação se inicia através do trabalho *Implementation* de Pressman e Wikdasky (1984) (APUD D'ASCENZI; LIMA, 2013), os autores iniciam a obra apresentando a definição do verbo implementar: levar algo a cabo, realizar, cumprir, executar. Ao considerar o processo de implementação a partir dessa colocação recorremos ao entendimento da implementação não como um processo, mas como uma etapa, apresentada como sequencial, não obstante os autores se questionam, mais implementar o que? O que deve ser implementado? Começa a travar um efervescente debate, ainda central, do transbordamento da formulação para a implementação (D'ASCENZI;LIMA, 2013, p.109).

Parece vital à continuidade do debate a dissociação de implementar ser equivalente a executar, num sentido de ressignificar teoricamente o que está sendo concebido como processo de implementação, sendo assim, necessário uma ruptura com a concepção de *policy cycle* como categoria de análise e avançar na construção de um debate mais complexo do processo de implementação. Os estudos empíricos parecem fazer um esforço em demonstrar a importância e a necessidade de constantes reformulações e avaliações para o próprio andamento da política pública na implementação, a questão é: a implementação não é sucedida quando não atende aos objetivos da formulação ou quando não consegue ser abraçada e aceita pelo seu público alvo, os beneficiários? É necessário questionar como mede-se a ineficiência e ineficácia no processo de

implementação. São problemas advindos da agenda, da formulação ou são problemas intrínsecos do processo político?

Essas são questões ainda incipientes, mas que dão prosseguimento na discussão e problematizam as questões colocadas como entraves de implementação. Menicucci traduz esse questionamento ao afirmar que a implementação “não é simplesmente a tradução concreta de decisões, mas um processo ainda de formulação da política” (2005, p.72).

Há vários modelos de implementação na literatura, numa revisão mais contemporânea proposta por Silva e Melo (2000) realiza-se uma análise dividindo entre três perspectivas de concepção de implementação. A literatura mais tradicional a concebe dentro do *policy cycle*, sendo assim a implementação uma fase posterior a formulação e que deve servir aos objetivos preconizados na etapa anterior, nessa perspectiva, bastaria que a implementação garantisse a execução tal qual como foi concebida, assim seria naturalmente eficiente. Outra concepção seria a da implementação como processo simples e linear, marcando um avanço na construção de uma análise mais complexa da realidade na qual a política se circunscreve, por perceber que o processo de implementação é um processo com problemas de natureza variada, sejam problemas advindos da conjuntura administrativa institucional, política ou de grupos realizando pressão sobre determinada política, esta visão começa a conceber a política como processo, entretanto, não rompe com a ênfase da formulação para que assim a política fosse considerada eficiente. A partir dessas concepções o questionamento acerca da eficiência e eficácia está centralmente ligado ao fato da implementação ter ou não autonomia para realizar mudanças frente às dificuldades do dia a dia daqueles que implementam e dos que se beneficiam da política, aqui ainda é presente a premissa de que a formulação não precisa ser problematizada e que tem disponível todos os recursos técnicos, políticos, administrativos e cognitivos para responder de forma ideal. Sendo assim, os problemas da implementação poderiam ser resolvidos caso houvesse maior pressão e controle no sentido da execução ser realizada como foi prevista pelos técnicos no processo de formulação, contudo, a realidade mostra um cenário político, econômico, social e cultural diversos localmente, interferindo assim em como a política acaba sendo gerida.

Ambas visões estão assentadas e consagram uma visão preconizada por Pressman e Wildasky como *top-down*, essa visão coloca a centralidade na formulação ao entender que o processo de formulação possui as respostas adequadas e que a função dos implementadores deveria ser apenas de execução das diretrizes e não de reorientação da mesma, nesse sentido, os problemas advindos da implementação seriam “desvios de rota” (SABATIER, 1986, APUD NARJBERG; BARBOSA, 2006)

“A visão *top-down* centra-se na questão dos mecanismos de controle sobre os agentes implementadores para que os objetivos da política sejam atingidos, o que pressupõe uma visão singela e irreal da administração pública, onde seria possível garantir a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente. (SABATIER, 1986; SILVA e MELO, 2000, APUD NARJBERG; BARBOSA, 2006, p.8).

Segue-se adiante na análise de Melo e Silva (2000) numa proposta que começa a concebê-la como um jogo, aqui “a implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objetos de barganha (BARDACH, 1977, APUD MELO; SILVA, 2000, p.9), essa é uma visão mais holística e interessante de análise, uma vez que está sob um olhar empírico, isso porque concebem o processo de formulação como um processo impreciso e incerto, onde os formuladores não possuem certeza de suas informações porque os fenômenos aos quais se detém são em sua gênese complexos e possuem obstáculos quanto ao tempo e recursos, tampouco os

formuladores tem a capacidade de previsão dos entraves da política pública no local, por isso a formulação não poderia ir além de uma formulação vaga sobre o que acontecerá na realidade de sua execução, essa ambiguidade permitiria uma certa autonomia dos agentes implementadores, pois estariam constantemente tendo que tomar decisões e reorientar o processo de implementação de acordo com a dinâmica de operacionalização da política (SILVA;MELO, 2000).

Essa abordagem se aproxima da concepção de Lipsky (1980) na corrente *botton-up*, que problematiza a questão hierárquica da política pública, mostrando que a realidade da implementação abre espaço para tomada de decisão dos implementadores e esses por sua vez, transformam a política pública a partir de sua interação com o cidadão, esses agentes Lipsky vai chamar de burocratas de nível de rua em seu livro *Street-level Bureaucracy* (SEGATTO, s/data).

Essa certa autonomia dos implementadores, é conceituada como discricionariiedade, já ficou claro de que os imprevistos e dificuldades encontradas no locus da política pública são diversos, podem ser por falta de recursos ou corpo técnico, por falta de organização entre as várias instituições de implementação da política, o tempo de ação é um elemento chave, os imprevistos como desastres naturais, impossíveis de prever, mas que podem barrar ou alterar integralmente a implementação de uma política, grupos de interesse, movimentos sociais podem fazer pressão, como os beneficiários abraçam ou não, até mesmo contextos políticos internacionais podem evidenciar um interrupção na política pública, esses são fatores diversos que estão constantemente necessitando serem repensados (NAJBERG; BARBOSA, 2006)

Assume-se, portanto, a multiplicidade dos fatores de interferência na política pública, contudo, diante da bibliografia, a discussão caminhará pela perspectiva da discricionariiedade dos burocratas de nível de rua, uma vez que essa perspectiva de análise olha diretamente para o locus da implementação. Os burocratas de nível de rua seriam funcionários públicos ou agentes prestadores de serviço ao governo que estabelece linha direta com os beneficiários, o laço mais estreito, é o agente que entrega a política pública. Sobre esse viés de análise é que as alterações da política se circunscrevem. A partir desse olhar micro, fica claro a insuficiência das concepções de implementação de visão *top-down* ou as que versam sob uma concepção mais centralizada no *policy cycle*, por não assumir a importância da implementação ser considerada como uma constante reorientação da política pública, necessitando assim formular, implementar e avaliar durante a própria execução da política.

Foi brevemente apresentado as visões *top-down* e *botton-up*, as mais clássicas na discussão sobre implementação e que permite a problematização dos processos de formulação e implementação, assim como a revisão das concepções de modelo de implementação proposto por Silva e Melo (2000) em que se percebe essas visões mais abrangentes de implementação preconizadas por Pressman, Wildasky e Lipsky, como mencionado.

A implementação é um processo dinâmico e próprio da conexão e/ou pressão de vários atores e da imprevisibilidade do cenário político, a tentativa é encaixar o processo de implementação como processo multidisciplinar, com informações e planejamento técnico, mas também permeada por processos de barganha, persuasão ou força de grupos de interesse diversos que promovem ou dificultam a reestruturação contínua da implementação. Sobre os fatores de interferência da política pública que estão ligados ao debate entre formulação e implementação, a análise da discricionariiedade parece estrutural.

DISCRICIONARIEDADE E IMPLEMENTAÇÃO

O campo de políticas públicas, apesar dos avanços, ainda tem necessidade de ampliar sua literatura, essa carência fica sensivelmente evidente nas que se dedicam na análise do processo de implementação, apresentando ainda como uma literatura restrita a analisar como as ações implementadas foram distintas das previstas na formulação (LOTTA, 2012), é necessário que a direção de análise veja além da dicotomia entre formulação e implementação, observa-se claramente o caráter interdependente, de constante retroalimentação dos processos. Se o que se quer saber é se a política é ineficiente, é preciso enxergar mais profundamente as origens dos problemas e seus efeitos travados no momento de implementar. A política é ineficiente ao se afastar das proposições da formulação ou o que acontece verdadeiramente é um ajuste da política para que ela consiga ser posta em prática? Ainda não é um consenso na literatura realizada para o presente trabalho, se o fato de uma política pública não conseguir ser eficaz e eficiente é advinda de um desajuste entre formulação e implementação ou se são das próprias condições dadas do cenário político e técnico mais geral. De todo modo, o olhar e a proposição de uma formulação mais problematizada e de uma implementação que consiga se reorientar dentro do próprio processo parece imprescindível.

Em síntese, poderia ser dito que os problemas da implementação são advindos de uma formulação que é vaga e imprecisa por ser incapaz de prever os entraves cotidianos, por causa dessa dinâmica se torna vital para a própria operacionalidade da política pública, atuações de discricionariedade dos implementadores, ou seja, a necessidade de certa autonomia de decisão, alterando assim a própria política implementada, com isso a implementação seria um processo também de formulação, uma formulação agora a partir do locus e da realidade instrumental possível para a política se estabelecer.

Ao entender de que é sob esse panorama que a política pública se circunscreve, o olhar para análise da discricionariedade se torna relevante quando se pretende problematizar a implementação. A discussão da discricionariedade está assentada na premissa de que as diretrizes da formulação são vagas e o contexto de atuação dos agentes implementadores complexo, podendo ele mesmo alterar ou reorientar a política a partir da autonomia possibilitada pela discricionariedade. Quando se coloca como um processo que reorienta, tampouco significa uma reorientação positiva, mas no sentido de mudança, há de se ter em conta de que os implementadores não são elementos neutros dentro do processo, possuem concepções ideológicas ou organizacionais diversas, paixões, interesses, maior ou menor grau de sensibilidade de atuação. Essa ação mesmo que individual, é permeada pelo conflito existente da dualidade em ser um indivíduo com seus próprios interesses e ser um funcionário dentro de sua cultura organizacional, e mesmo assim correspondem e são a representação máxima da instituição a qual pertencem (LOTTA, 2012), o que se quer dizer é que mesmo tendo a possibilidade de discricionariedade, ou seja, uma diversidade relativa de decisão e atuação, ainda sim, estão respondendo pela política pública a qual implementam.

Por isso, existe a possibilidade de que uma mesma regulamentação produza resultados inteiramente diversos diante da diversidade de contextos da implementação (ARRETCHE APUD LOTTA, 2012). Nesse sentido, “A implementação, portanto, “cria” políticas: a implementação de políticas constantemente orienta novas políticas” (LINDBLUM APUD MELO; SILVA, 2000, p.11).

Corroborando com esse processo de que a discricionariedade permite a reelaboração da política, Menicucci coloca que “a implementação de uma política é dotada de autonomia e envolve decisões, além de ser um processo de adaptação em função das mudanças de contexto, portanto,

sua implementação exige decisão e iniciativa governamental, e instrumentos para efetivá-las, entre os quais a disponibilidade de recursos financeiros e o suporte político organizado” (p.72 MENICCUCCI, 2005).

O central da análise do nível de burocracia de rua é enxergar que a discricionariedade, a autonomia relativa, provoca mudanças incrementais ou até mesmo mais estruturais dentro da política pública. A discricionariedade no processo de implementação parece vital quando enxergamos o espaço da implementação como imprevisível, mesmo que orientado pela formulação, mas as possibilidades de novos acontecimentos requerem novas decisões em um tempo de resposta otimizado. Haveria a possibilidade real de se ter mais mecanismos de controle da formulação que impedisse a discricionariedade da implementação? Ou a própria dinâmica requerida nesse processo de implementar impede esse controle pela complexidade do cenário?

Esses são questionamentos centrais que problematizam a discricionariedade dos agentes que lidam diretamente na entrega das políticas públicas para os beneficiários, a realidade parece não possibilitar outra maneira a não ser permitindo essa relativa autonomia de decisão. Contudo, há que se questionar até que ponto esses funcionários teriam legitimidade para tomar tais decisões. A literatura mostra que há duas perspectivas acerca da influência dos burocratas de níveis de rua na implementação, há a possibilidade desse funcionário ou agente que esteja trabalhando a serviço da política, consiga criar um elo ou uma mediação mais íntima, entre o Estado e as comunidades, os beneficiários, sendo assim reorientaria a política num sentido mais construtivo de ajustes às especificidades locais, por outra perspectiva a discricionariedade possibilitaria ações clientelistas dos agentes implementadores, que veriam na sua função a possibilidade barganhar o serviço público.

Ainda é necessário avançar nos estudos que olhem o locus da implementação das políticas públicas para desvelar aspectos e dinâmicas que interferem em seu processo, quando se olha para a implementação a partir da análise de burocratas de nível de rua é bastante sensível a percepção dessas transformações da formulação no locus da política, mas ainda é preciso avançar na análise de como esses burocratas e a discricionariedade realmente operam. O trabalho é uma versão tímida para problematizar o ciclo de política públicas e sobre alguns entraves que surgem especialmente na implementação e que possibilitam a discricionariedade desses agentes.

CONCLUSÃO

A proposta deste trabalho era primeiramente questionar o ciclo de políticas públicas, avançando para uma literatura que começa a perceber a interdependência dos processos de formulação, implementação e avaliação a partir de uma apresentação sucinta de alguns modelos de implementação. Posteriormente iniciar uma discussão, mesmo que breve, de como a discricionariedade dos burocratas de nível de rua conseguem alterar a política pública, assume e que o processo de implementação é complexo e que a discricionariedade seria uma forma de analisar as interferências da política, mas não a única causa de um desajuste entre o que foi formulado e como foi executado, tampouco de ineficiência da implementação.

Percebe-se que o processo de implementação é um momento tanto técnico como político, e que, portanto, não há um campo ideal que permita atuar de maneira ideal, o entendimento é de que esse cenário complexo e imprevisível é campo fértil para a discricionariedade, também entendida como inevitável para possibilitar a execução da política pública.

Precisa-se agora buscar analisar cada vez mais as implicações dessa autonomia de decisão e de formas outras que interferem na implementação, tendo em vista que o processo de políticas públicas não pode ser entendido de maneira linear e processual, cada vez mais as contribuições devem buscar explicações que deem cabo de problematizar de forma complexa as atuações dos governos, mas também dos outros mecanismos existentes essenciais para dar vida às políticas públicas.

Por fim, os problemas enfrentados pela implementação nunca deixarão de existir, entretanto, é possível que com responsabilidade, diálogo com os atores e um planejamento contínuo e sistemático, se diminua as possibilidades de uma política pública ser ineficiente, uma gestão que olhe as especificidades locais é imprescindível para um bom andamento da política. A discricionariedade até o momento parece incorrigível, sob a perspectiva de saná-la através de maior controle, mas é preciso dar uma autonomia melhor orientada, acredita-se que com avaliação e reformulação constante da política pública no processo de implementação essa orientação através da discricionariedade possa ser positiva em sua gênese.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Nelson Bezerra; NAJBERG, Estela. **Abordagens Sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas**. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 30., 2006, São Paulo. Anais eletrônicos, 2006. 16 p. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/2006_ENAPG276.pdf>. Acesso em: Nov. 2016.
- D'ASCENSI, Luciano. Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, nº 48, p.101-110, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: Nov. 2016.
- LOTTA, Gabriela. **O papel das burocracias do nível de rua na implementação das políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade**. In: Carlos Aurélio Pimenta de Faria (org.). 2012.
- MARQUES, Eduardo. **As políticas públicas na Ciência Política**. In: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- MENICUCCI, Telma M.G. (2005). **Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política**. Saúde e Sociedade, v.15, n.2, p.72-87, maio/ago, 2005. Disponível em: <<https://www.nescon.medicina.>>, acesso em: Nov. 2016.
- SEGATTO, Catarina I. **Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses**. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/catarinasegatto.pdf>>, acesso: Nov de 2016.
- SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: NEPP: Unicamp, 2000. (Caderno, 48). Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/ima>>, acesso em: Nov. 2016.
- SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº16, p.20-45, dez 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em: Nov. 2016.