

Introdução

O fim da década de 1960 e o começo da década de 1970 podem ser descritos como um período de crescente preocupação a respeito da efetividade das políticas públicas e da governança. Nesse contexto, as políticas públicas se tornaram cada vez mais um objeto de estudos acadêmicos, que se desenvolveram principalmente em três áreas: análise de políticas públicas (*policy analysis*), estudos avaliativos e estudos organizacionais (Barrett, 2004).

Tal ênfase na efetividade das políticas resultou na introdução de novos conceitos de planejamento, por exemplo o de planejamento estratégico, muito embasados no acompanhamento do desempenho das políticas e na multiplicação de estudos avaliativos. Muitos dos estudos focavam a política (*politics*) dos processos de tomada de decisão, pressupondo que, uma vez formulada e legitimada no “topo” ou centro decisório, a política (*policy*) seria transmitida aos órgãos administrativos para execução, sendo subseqüentemente refinada em instruções operativas. No entanto, apesar da proliferação de planos e políticas, seu desempenho muitas vezes permanecia abaixo das expectativas, ocasionando uma mudança nos questionamentos, de “quais” efeitos são alcançados para o “porquê” das falhas percebidas, buscando identificar os fatores que teriam contribuído para tais falhas (Barrett, 2004). Estudos como o de Pressman e Wildavsky (1984) representaram uma in-

flexão no foco dos estudos para o processo de tradução das políticas em ação, o processo de implementação (O’Toole, 2000; Barrett, 2004; Oliveira, 2006; Howlett *et al.*, 2009).

Especificamente no Brasil, o tema das políticas públicas, como subcampo das ciências políticas, é mais recente na pesquisa acadêmica, embora a área venha apresentando produção e institucionalização crescentes nas últimas décadas (Frey, 2000; Arretche, 2003; Souza, 2003a, 2003b, 2006, 2008). Segundo Lessa (2011), a própria ciência política afirma sua identidade a partir de meados da década de 1960, pautando-se na recusa de uma tradição de representações do mundo político, tida como ensaística e pré-científica, que passa a ser denominada de “pensamento político brasileiro” ou “interpretações do Brasil”. Essa recusa e demarcação crítica com relação à tradição se faz acompanhar da adesão a protocolos de explicação positiva do mundo da política, fixando e consolidando seus padrões disciplinares nas décadas de 1970 e 1980, com bastante ênfase na análise de políticas públicas.

Souza (2003b) salienta que o foco comum às distintas definições de políticas públicas, seja como campo de ação, seja como de conhecimento ou investigação, são os governos e suas ações – que podem ser tomadas como variável independente, analisando-se essas ações e suas conseqüências, e como variável dependente, buscando entender como e por que certos rumos de ação são tomados em lugar de outros. Para Frey (2000), três

dimensões fundamentais articulam os esforços investigativos no campo. A dimensão institucional, ou *polity*, referente à ordem jurídica do sistema político e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; a dimensão processual, ou *politics*, que se refere ao processo político, conflitos e articulação de interesses, decisões de distribuição e imposição de objetivos; e a dimensão material, ou *policy*, referente aos conteúdos concretos dos programas e decisões políticas e seus problemas técnicos.

No que se refere especificamente à implementação de políticas públicas, uma visão clássica, e bastante reproduzida, a descreve como uma das fases do processo de desenvolvimento das políticas públicas, ou *policy cycle*, correspondendo à fase de operacionalização de decisões previamente realizadas (Kingdon, 1984). No entanto, diversos autores têm chamado atenção para limitações existentes nos modelos teóricos iniciais sobre o processo das políticas e a visão da implementação como tradução administrativa e gerencial de políticas previamente formuladas e adotadas (Elmore, 1980; Lipsky, 1980; Matland, 1995; Viana, 1996; Walt, 1996; Silva e Mello, 2000; Souza, 2003a; Barrett, 2004; Hartz e Vieira da Silva, 2005; Viana e Baptista, 2008; Howlett *et al.*, 2009; Oliveira *et al.*, 2010).

Por outro lado, um interesse crescente nos estudos que focam esse momento das intervenções tem sido notado no campo da avaliação de programas, visando essencialmente superar as limitações impostas por modelos de avaliação baseados no paradigma da “caixa preta” (Chen, 1990; Denis e Champagne, 1997; Love, 2004; Hartz e Vieira da Silva, 2005; Vieira da Silva, 2005; Oliveira *et al.*, 2010).

No Brasil, o campo da análise de políticas públicas tem se concentrado no estudo dos processos decisórios, havendo escassez

de estudos “pós-decisão” e pouca sistematicidade na exploração do tema da implementação, com poucos estudos, por exemplo, com foco nas burocracias públicas e seu papel nesse processo. Como comentam Faria (2003) e Souza (2003a), essa carência indica a incipiente institucionalização do campo, muito embora, como referido anteriormente, tenha havido, nas últimas décadas, avanços nesse sentido. Outrossim, Souza (2003a) identifica a necessidade de estudar mais sistematicamente os processos de implementação e de superar as tendências da “primeira geração”, com excessiva ênfase na racionalidade dos processos.

Já o campo da avaliação tem sido caracterizado por uma preponderância de enfoques gerencialistas (Faria, 2005; Seibel e Gelinski, 2007), que parecem superestimar as possibilidades de uso da avaliação como instrumento gerencial e subestimar usos e apropriações alternativas. Essa preponderância tem implicações importantes para a forma como se conduzem estudos avaliativos e o escopo de variáveis relevantes – a saber, sobrevalorização de aspectos técnicos e conteúdos normativos dos programas ou políticas e aparente desinteresse pelo papel dos atores envolvidos e contextos de implementação.

Nesse contexto de proliferação de contribuições e modelos de análise não consensuais, de percebida ênfase na racionalidade do processo político e de caracterização das abordagens avaliativas majoritariamente como *inputs* gerenciais, e frente à relatada importância da compreensão e estudo da implementação de políticas públicas, este artigo tem por objetivo contribuir para a redução da lacuna da literatura em língua portuguesa sobre a implementação de políticas públicas.

O caminho inicialmente traçado para realizar tal empreitada consistiu em revisão sistemática de estudos de implementação no Brasil, complementada por uma compa-

ração com revisões disponíveis na literatura internacional. No entanto, esse caminho se mostrou pouco profícuo, pois, embora o termo “implementação” seja amplamente utilizado na literatura nacional, poucos estudos publicados focam especificamente esse tema ou tecem considerações a respeito do conceito. Parece que o significado do termo e do conceito não é problematizado, é tido como óbvio.

Dessa forma, o caminho escolhido partiu da exploração de artigos de revisão sobre o tema, voltando-se para suas principais referências e avançando para outros autores que se baseassem ou discutissem o trabalho dos primeiros. Duas frentes foram traçadas e dois eixos orientadores da revisão foram escolhidos: um no campo das políticas públicas e outro no campo da avaliação de programas. Não se afirma a separação ou independência dos campos, especialmente no que se refere à categoria de interesse – implementação –, tampouco se adota uma definição forte de campo, já que sua delimitação não foi objetivo do trabalho, somente seu caminho. Os artigos e demais publicações revisados foram analisados frente aos demais artigos do mesmo campo, adotando-se para isto a informação fornecida pelos próprios autores.

Na primeira parte do artigo foram abordados os principais debates sobre implementação no campo das políticas públicas, oferecendo uma visão geral sobre as distintas gerações de estudos de implementação e alguns modelos emblemáticos no debate – os trabalhos mais relevantes e influentes em cada geração, os mais discutidos ou referidos nos artigos consultados – são apresentados em maior detalhe. Na segunda parte, foram explorados conceitos e perspectivas ligados à avaliação de implementação. Foram visitados alguns modelos para análise de contexto em estudos de implementação, baseados es-

sencialmente em teorias organizacionais. Por fim, foram destacadas lições aprendidas, que podem contribuir para a construção de uma agenda contemporânea de estudos de implementação no Brasil.

O processo das políticas públicas e a implementação

A estrutura mais comumente empregada para descrever o processo das políticas (*policy cycle*) destaca etapas ou fases da política (Kingdon, 1984; Viana, 1996; Walt, 1996):

Construção de agenda – a agenda pode ser definida como o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção de governos e cidadãos, convertidas em demandas que *policy makers* escolhem ou são compelidos a escolher.

Formulação – compreende a fase de elaboração de alternativas e escolha de uma delas, uma vez que um problema tenha sido identificado e tenha expressão suficiente para provocar uma resposta dos agentes governamentais.

Implementação – etapa em que as intenções, construídas na fase de formulação da política, se convertem em ações, ou a fase em que se implantam intenções para se obter impactos e consequências.

Avaliação – parte do entendimento de que uma política é composta de ações que ocorrem entre uma situação atual e uma nova, provocando mudanças. Seus objetivos podem estar ligados ao incremento no conhecimento, levantamento de informações causais e lógicas sobre eficácia de métodos e sobre a operação da política e seus impactos, entre outros.

Há pouco desacordo entre analistas de política quanto aos diferentes momentos

desse processo, entretanto há grande dissenso em relação ao quanto as políticas seguem um processo racional ou lógico desde a identificação do problema até a avaliação da política (Walt, 1996).

Os modelos teóricos iniciais sobre as políticas públicas percebiam o processo de *policy making* como linear, com uma clara divisão entre a formulação e a execução das políticas. Em sua maioria, percebiam a formulação como alvo de disputas políticas, centrada em julgamentos de valor sobre o que os governos deveriam realizar. Já a implementação era percebida como ação gerencial ou administrativa (Walt, 1996).

De forma semelhante, Viana (1996) discute que alguns modelos viam as fases intermediárias no desenvolvimento de política públicas – formulação e implementação – como traduções das atividades de decidir e executar. Dessa forma, encerravam o estudo da fase de implementação nas teias da teoria da administração, introduzindo elementos da análise política somente para o estudo da fase de formulação. Tais modelos pressupõem uma dicotomia permanente entre decidir e executar, separando as ações políticas (de decisão) daquelas propriamente administrativas nas atividades do setor público. Outros modelos, como será visto mais adiante, se ocuparam de tentar superar essa dicotomia sob a qual o campo da implementação envolveria somente instrumentos típicos da teoria administrativa enquanto a formulação abrangeria instrumentos da teoria política.

A implementação como problema: estudos de primeira geração

Muitos autores apontam a publicação de *Implementation*, de Pressman e Wildavsky, em 1973, como um marco inaugural dos estudos de implementação no campo

das políticas públicas. No entanto, tal asserção parece ser uma imprecisão, já que um número substancial de livros, artigos científicos e teses de doutorado sobre o tema foram publicados desde meados da década de 1950 (Saetren, 2005). Por outro lado, a frequente citação de *Implementation* evidencia sua influência nos debates posteriores no campo.

O estudo de Pressman e Wildavsky (1984, 3ª edição) exemplificou como grandes expectativas presentes nas soluções propostas muitas vezes se viam frustradas por sua inaplicabilidade. Para esses autores, as potenciais dificuldades da implementação deveriam ser consideradas desde a formulação inicial da política, avaliando a extensão e a imprevisibilidade das sequências de decisões necessárias (pontos de *clearance*) e considerando meios mais diretos de se alcançar os fins desejados – já que quanto mais pontos de *clearance* existissem, maior a possibilidade de paradas e atrasos.

Uma primeira geração de estudos se seguiu à publicação do livro de Pressman e Wildavsky destacando a falta de debate sobre implementação e colocando a questão na agenda de pesquisa sobre políticas públicas. Houve, nesse momento, um esforço para sistematizar os fatores que influenciariam a implementação de políticas públicas (Howlett *et al.*, 2009).

Um dos modelos sistematizados por Viana (1996) para compreender a implementação de políticas públicas, afinado com a agenda de identificação de fatores influentes, se baseia em Van Meter e Van Horn (1975 *apud* Viana, 1996), e considera que o desempenho da política é dependente das características das agências implementadoras (tamanho e competência da equipe, grau de hierarquia e sistemas de controle, grau de autonomia etc.), das condições políticas, econômicas e sociais (dependentes dos recursos disponíveis, da opinião pú-

blica, da posição das elites, dos partidos de oposição e da posição de grupos privados não institucionais) e da forma de execução de atividades.

Mazmanian e Sabatier, que definem implementação como “a condução de decisões políticas básicas, usualmente incorporadas num estatuto legal, mas que também podem assumir a forma de importantes decisões executivas ou decisões judiciais” (Mazmanian e Sabatier, 1989, p. 20), sistematizaram variáveis que afetam o processo de implementação de políticas em três grandes categorias: (1) tratabilidade do problema; (2) habilidade de estatuto legal em estruturar favoravelmente o processo; e (3) efeitos líquidos de variáveis políticas no balanço do suporte aos objetivos estatutários.

Em relação à tratabilidade dos problemas, os autores afirmam que alguns problemas são mais tratáveis que outros. Uma maior tratabilidade, que favoreceria a implementação, significa: (a) existência de uma teoria causal válida conectando a mudança comportamental à solução do problema; (b) baixa variabilidade no comportamento visado; (c) grupo-alvo facilmente identificável; e (d) pequena magnitude de mudança comportamental necessária.

Sobre o estatuto legal, propõem que um documento bem desenhado pode afetar substancialmente em que medida seus objetivos serão alcançados, se: (a) seus objetivos forem precisos e claramente ordenados; (b) incorporar teoria causal válida; (c) prover com recursos adequados as agências implementadoras; (d) houver poucos pontos de veto e suficientes mecanismos de indução para suplantar resistências; (e) as regras decisórias das agências implementadoras favorecerem os objetivos formais; (f) a implementação for outorgada a agências que apoiem os objetivos formais e deem prioridade ao programa; e (g) houver par-

ticipação de atores externos com valores pró-política.

Em relação às variáveis não legais, especialmente aquelas ligadas ao apoio político, sugerem como fatores essenciais a um processo de implementação bem sucedido: (a) condições socioeconômicas e tecnológicas favoráveis; (b) apoio público; (c) atitudes favoráveis e recursos suficientes dos grupos-alvo da política; e (d) apoio dos dirigentes das agências.

Embora a primeira geração tenha sido pródiga na identificação de variáveis envolvidas no processo, isto não implicou em maior clareza quanto ao escopo de variáveis efetivamente relevantes para a explicação dos fenômenos de interesse. Os estudos foram apontados como muito específicos – baseados em casos singulares –, com uma visão pessimista – detida nas “falhas”, no afastamento ou hiato entre as expectativas projetadas e os resultados alcançados – e sem embasamento teórico adequado – sem hierarquização dos elementos explicativos (Oliveira, 2006). Em que pese as críticas, o legado dessa geração foi exatamente a explicitação da implementação como problema, indicando as relações incertas entre a enunciação de uma política pública e os programas implementados e esboçando os elementos gerais necessários à sua compreensão. Como exemplificado, os estudos de Pressman e Wildavsky, Van Meter e Van Horn e Mazmanian e Sabatier buscaram mostrar que fatores como tamanho, relações interorganizacionais, compromisso, capacidade e complexidade institucional moldam as respostas às políticas enunciadas.

Uma segunda geração de estudos se caracteriza, a partir de então, pelo desenvolvimento de arcabouços analíticos que explicitassem variáveis relevantes e explicassem relações de causalidade entre política enunciada e prática, no processo de implementação.

O debate (ou embate) entre top-down e bottom-up: uma segunda geração nos estudos de implementação

As lições da primeira geração de estudos foram bem-sucedidas em evidenciar os problemas da indução de mudanças que poderiam ser estabelecidos a partir dos então considerados legítimos mandatários desses processos, os formuladores ou tomadores de decisão. Segue-se um esforço para sistematizar e hierarquizar os fatores de sucesso ou fracasso na coordenação e controle exercidos pelos centros decisórios. Tais iniciativas, no entanto, suscitaram imediata resposta de pesquisadores que enxergavam longe dos centros decisórios as dinâmicas mais relevantes para a efetivação, e portanto compreensão, dos processos de mudança. Esse debate, que ganhou bastante destaque na literatura e que se justapôs à caracterização de uma segunda geração de estudos de implementação, se refere à contraposição de dois enfoques: *top-down* e *bottom-up*.

Numa visão *top-down*, supõe-se que a formulação ocorre no nível central dos governos nacionais ou no nível internacional, entre doadores e *policy makers* nacionais, e que, uma vez desenhada, a política passa ser um processo técnico a ser implementado por agências administrativas no nível nacional ou subnacional (Walt, 1996). Entende-se a política como “propriedade”, nas palavras de Viana e Baptista (2008), dos formuladores no topo das organizações, tendo esses atores o controle do processo e partindo de uma perspectiva na qual as ações dos atores públicos ou privados seriam dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas precedentes.

Hogwood e Gunn (1984) citam dez condições que deveriam ser alcançadas para que uma política pudesse ser implementada de forma a produzir os efeitos desejados,

compondo uma espécie de *checklist* ou “modelo de implementação perfeita”, exemplo típico da visão *top-down*, quais sejam: (1) as circunstâncias externas à agência implementadora não impõem restrições importantes; (2) tempo adequado e recursos suficientes estão disponíveis; (3) a combinação necessária de recursos está disponível; (4) a política é baseada em uma teoria de causa e efeito válida; (5) a relação entre causa e efeito é direta; (6) relações de dependência são mínimas; (7) há compreensão e concordância quanto aos objetivos; (8) tarefas estão completamente especificadas em sequência correta; (9) comunicação e coordenação devem ser perfeitas; e (10) aqueles imbuídos de autoridade podem demandar e obter perfeita adesão.

Os autores expressam essa lista como condições ideais, de um ponto de vista analítico e não prescritivo (tomando como referência um tipo ideal de racionalidade), para uma implementação bem-sucedida, aqui entendida como conformidade aos objetivos dos formuladores. Vinculam a implementação à formulação, ressaltando a centralidade da antecipação das estratégias (inclusive políticas) de implementação, e reconhecem a impossibilidade prática da existência das condições ideais. No entanto, defendem uma maior legitimidade das decisões tomadas no topo, o que aproxima seu modelo de um ideal normativo de controle central, obediência e eficácia técnico-administrativa.

A visão clássica e linear, que não considera os efeitos retroalimentadores da implementação sobre a formulação, acaba descrevendo a política como um jogo de uma só rodada e não considera o ciclo da política como um processo (Silva e Mello, 2000). Mesmo quando incorporam a implementação e até o monitoramento e a avaliação como dimensões analíticas importantes,

essa visão mais normativa entende essas atividades como instrumentos de correção de rota. Tal insistência na primazia da formulação está, para esses autores, assentada em premissas equivocadas, a saber: que o diagnóstico que informa a formulação está essencialmente correto; que o formulador dispõe de todas as informações necessárias; e que o formulador dispõe de um modelo causal válido.

Contrastando com a visão linear do processo da política e o modelo de “implementação perfeita”, a visão *bottom-up* propõe que aqueles que estão mais próximos às ações visadas pelas políticas têm um importante papel na implementação das políticas públicas, como participantes ativos de um processo complexo que influencia a política “para cima” também (Elmore, 1980; Lipsky, 1980; Oliveira, 2006). Implementadores podem mudar a forma como uma política é conduzida, e até redefinir os objetivos da política por estarem mais próximos do problema e da situação local. O processo das políticas é interativo e, da mesma forma que a formulação pode ser caracterizada pela barganha, a implementação pode ser caracterizada por negociação e conflito (Walt, 1996).

Segundo Kiviniemi (1985), a política envolve ação intencional que resulta em novas relações com atores privados. A implementação é entendida como ação social (que produz consequências) e se traduz no encontro de diferentes intenções de diferentes atores (governamentais e não governamentais). A análise do conteúdo de uma política pública (seu enunciado explícito) pode ajudar a definir a posição estrutural dos atores no processo de implementação e, assim, definir diferentes combinações de reações, que impõem limites à ação governamental. O Quadro 1 apresenta possíveis reações dos atores não governamentais à política.

Quadro 1
Reações dos atores
não governamentais à política

	Valores	
Recursos	Pró política	Contra política
Fortes	Cooperação	Oposição
Fracos	Conformidade	Desinteresse

Fonte: (Viana, 1996)

Esta literatura *bottom-up* foi bastante influenciada pelos estudos de Lipsky e Elmore, que destacavam que em certas burocracias o poder discricionário é muito grande, cabendo ao implementador na ponta (os *street-level bureaucrats*) a tomada de decisões cruciais (Lipsky, 1980) e, portanto, os formuladores da política não controlam a implementação (Elmore, 1980).

Os principais argumentos em favor do enfoque *bottom-up* defendem que a população afetada pela política e os agentes governamentais em contato com ela poderiam e deveriam influenciar de forma mais intensa o processo. Primeiramente porque esses atores teriam uma experiência mais próxima dos contextos locais de implementação, o que lhes daria melhores condições de saber os melhores caminhos para alcançar os resultados almejados. Segundo porque seria mais democrático contar com a participação das partes interessadas nas decisões que lhes afetam (Silva e Mello, 2000).

Segundo Barrett (2004), as abordagens *top-down* poderiam ser entendidas como essencialmente prescritivas enquanto as *bottom-up* focariam a impossibilidade de estabelecer prescrições sem compreender ou descrever adequadamente a dinâmica dos comportamentos visados pela política na base.

Nesse sentido, as perguntas deveriam ser mudadas de como uma política foi implementada ou a comparação entre resultados e os objetivos originais das políticas, que pressupõem um elo causal *a priori* entre a política e os resultados observados, para focar no que efetivamente estava ocorrendo no nível da prestação e recepção e explorar os porquês e os elos a partir da base para o topo (Barrett, 2004).

Importantes lições emergiram dessa arena de debates. Em especial, que uma política estabelecida nos centros decisórios nem sempre consegue prever o que faz diferença para o alcance dos resultados pretendidos no nível local; que um balanço estratégico entre pressão, apoio e incentivo são fundamentais para que o poder de indução seja efetivo; e que qualquer mudança orientada aos objetivos da política é, em última análise, dependente das respostas locais (McLaughlin, 1987).

Matland (1995), O'Toole (2000) e Oliveira (2006) destacam que a ênfase em identificar fatores e variáveis relevantes, tanto na primeira como na segunda geração, resultou na proliferação de modelos e teorias, muitas vezes incompatíveis entre si, contemplando uma miríade de variáveis de difícil articulação. Para Matland (1995), ficava clara a necessidade de organizar e estruturar as distintas, e por vezes antagônicas, contribuições do campo – o que somente entraria na agenda dos estudos de implementação na chamada terceira geração.

A terceira geração: propostas de síntese

Segundo O'Toole (2000), grande parte dos analistas abandonou o embate entre *top-*

-down e *bottom-up* e desenvolveram algumas propostas alternativas, oferecendo perspectivas sintéticas e modelos de contingência. De forma semelhante, Oliveira (2006) considera que se alcançou alguma convergência no sentido de aceitar a importância de ambos os fluxos para a compreensão das políticas públicas. Matland (1995) afirma que tal convergência é necessária para o avanço do campo.

Diferenças normativas sobre onde se deveria alocar o centro de apoio e alavancagem do processo de implementação (no topo ou nas bases) continuam a ser um ponto importante em termos práticos. No entanto, os argumentos empíricos sobre a descrição mais adequada deixaram de focar essa discriminação, já que tanto variáveis do topo ou centro quanto variáveis contextuais e das bases são consideradas importantes (O'Toole, 2000).

Nesse sentido, Sabatier e Jenkins-Smith (1999) desenvolveram um arcabouço teórico que buscava encontrar uma alternativa à heurística das fases, sintetizar as contribuições das abordagens *top-down* e *bottom-up* e incorporar informações técnicas com um papel mais proeminente na compreensão do processo das políticas públicas – o *Advocacy Coalition Framework*.¹

Para essa perspectiva, as políticas operam em *estruturas* mais facilmente identificadas nas abordagens a partir do topo, que se mantêm estáveis por períodos longos. No entanto, *ações* substanciais ocorrem nessa estrutura. Para o estudo dessas ações, uma unidade privilegiada de análise seriam os subsistemas de políticas (*policy subsystems*), nos quais operam coalizões de defesa, formadas

1 Em reflexões posteriores, Sabatier considera que o *Advocacy Coalition Framework* não se destina à pesquisa sobre implementação, o que seria incoerente com sua proposta de abandono da heurística das fases, mas sim às mudanças (de orientação) ocorridas em áreas temáticas de políticas públicas (ver Sabatier, 2005). No entanto, foi a partir dessa literatura e em diálogo constante com os estudos de implementação que a proposta foi construída, o que a insere entre os estudos de interesse para a compreensão da agenda e desdobramentos da chamada terceira geração de estudos de implementação.

por grupos de distintas organizações, tanto públicas como privadas, que compartilham valores, crenças e objetivos. A trajetória de mudanças em um determinado subsistema seria influenciada pelo confronto, negociação e aprendizagem coletiva que emergem das ações das distintas coalizões operantes (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999). O processo da política é, assim, visto como um processo de aprendizagem (*policy learning*).

Matland (1995) argumenta que o longo processo de acompanhamento de um subsistema de política, característico da proposta de acompanhamento das ações das coalizões, pode incluir tantas mudanças no campo que haveria pouca relação com a configuração inicial que se pretendeu estudar. Ademais, afirma que, se a pesquisa em implementação deve reter alguma significação substantiva, ela deve se referir a alguma política específica e não a todas as ações tomadas em uma área de política.

Como alternativa à elaboração de um modelo de síntese que combinasse simultaneamente ambas abordagens, Matland (1995) buscou desenvolver um modelo que explicasse quando cada abordagem seria mais adequada, ou seja, que explicitasse em que condições cada conjunto de variáveis seria importante.

Seu modelo parte da proposição de que os níveis de ambiguidade e de conflito em torno de uma política geralmente são negativamente correlacionados (Matland, 1995). Quanto mais claramente são enunciados os objetivos de uma política, mais facilmente se expõem as posições contrárias e emerge o conflito. Em contrapartida, quanto maior a ambiguidade das diretrizes propostas, mais facilmente os distintos atores conseguem interpretá-las de forma a acomodar seus próprios interesses, o que reduz o conflito e pode facilitar a aprovação de uma norma nas instâncias de legitimação. No entanto, uma maior ambiguidade resulta em maior espaço para decisão posterior à aprovação da política, estendendo o embate político para a definição das formas específicas de execução e operacionalização dos objetivos, e a negociação e a barganha em torno das interpretações concorrentes da norma para a rotina dos agentes implementadores.

Sobre a diferenciação dos níveis de ambiguidade e conflito envolvidos em uma política, é proposto um modelo de contingência que facilitaria a compreensão de distintas trajetórias de implementação, orientaria a escolha da melhor ferramenta teórica para analisá-las e destacaria variáveis-chave (Quadro 2).

Quadro 2
Matriz ambiguidade-conflito: processos de implementação de políticas

		Conflito	
		Baixo	Alto
Ambiguidade	Baixa	<i>Implementação Administrativa</i> Recursos* <i>Top down**</i>	<i>Implementação Política</i> Poder* <i>Top down (+ bottom up)**</i>
	Alta	<i>Implementação Experimental</i> Condições contextuais* <i>Bottom up**</i>	<i>Implementação Simbólica</i> Força das coalizões* <i>Coalizões de defesa**</i>

*variáveis chaves para o sucesso da implementação; ** ferramenta teórica mais adequada.

Fonte: Adaptado de Matland (1995).

Não nos deteremos na exemplificação de cada tipo de processo de implementação na matriz (o que pode ser facilmente encontrado em Matland, 1995). Destacaremos a ideia de escolha das melhores ferramentas teóricas como função de elementos particulares nos diversos contextos de implementação². Cabe ressaltar que essa matriz tem sido empregada na construção de uma série de quadros de contingência para análise de estruturas de governança (Howlett *et al.*, 2009).

Também como parte da terceira geração de estudos de implementação estão as construções teóricas da implementação como jogo (Silva e Mello, 2000; Howlett *et al.*, 2009).

Um pressuposto comum nessa visão é que, no processo de implementação de uma política, a quantidade de mudanças comportamentais envolvidas é inversamente proporcional ao grau de consenso entre formuladores e implementadores e diretamente proporcional ao nível de dificuldade da implementação (Viana, 1996; Viana e Baptista, 2008; Howlett *et al.*, 2009). Quanto mais estes últimos estiverem envolvidos na fase de formulação, quanto maior o entrosamento entre estes e os primeiros, maior será o grau de consenso sobre metas e objetivos, pois o envolvimento aumenta o grau de clareza da política e reduz resistências, sendo fundamental para o êxito das políticas.

Nessa visão de jogo, o ciclo da política seria melhor representado por redes de formuladores, implementadores, *stakeholders*, avaliadores e beneficiários que dariam sustentação à política. O processo da política nessa rede seria marcado por nós ou elos críticos – pontos no tempo em que se pro-

duz uma espécie de crise que se concretiza na tomada de uma decisão crítica por um ator estratégico. O desfecho dessa crise atuaria como propulsor de mudanças na trajetória da intervenção (Silva e Mello, 2000). A avaliação, nessa rede, alimentaria e potencializaria as possibilidades de aprendizagem no processo político.

Avaliando a implementação

A despeito de a avaliação poder ser considerada uma das etapas do desenvolvimento de políticas públicas, ou do ciclo da política pública, qualquer das etapas pode ser objeto de uma avaliação. Assim, a avaliação de políticas pode tanto destinar-se a análises sobre a natureza do Estado e o poder político ligados à formulação da política quanto focar os programas relacionados à operacionalização da ação estatal (Vieira da Silva, 2005).

Vieira da Silva (2005) reúne outras definições de avaliação, exemplificando a diversidade conceitual existente no campo. A autora propõe como definições: determinação do esforço, mérito ou valor de algo; coleta sistemática de informações sobre atividades, características e resultados de programas com o intuito de fazer julgamentos sobre esses programas ou subsidiar a tomada de decisões; aplicação sistemática de procedimentos da investigação em ciências sociais na análise de intervenções; e julgamento sobre uma intervenção ou qualquer de seus componentes objetivando apoiar a tomada de decisões. Ressalta que tal diversidade reflete as escolhas teóricas dos autores, as posições que ocupam no espaço social e os campos a que pertencem.

2 Para uma implementação política, Matland sugere que as ferramentas teórico-analíticas mais adequadas seriam baseadas nos modelos *top-down* mais avançados, que incorporam mais variáveis que as normalmente consideradas nos modelos clássicos, como aquelas relativas ao nível de dificuldade na definição técnica do problema (tratabilidade), e outras que tratem do nível de apoio político e envolvimento de grupos interessados. Um exemplo seria o modelo de Mazmanian e Sabatier (1989).

Semelhante diversidade é encontrada para referir os objetos da avaliação (políticas, programas, serviços, ações, projetos), sendo possível, ao discutir teoricamente sobre avaliação, tratá-los genericamente como intervenções (Hartz e Vieira da Silva, 2005; Vieira da Silva, 2005).

Essa visão mais canônica da avaliação como fase do *policy cycle*, ligada simultaneamente à valoração normativa das intervenções, ao apoio à tomada de decisão e à *accountability*, ainda que reconheça seu caráter político, prioriza os aspectos mais técnicos da avaliação e ressalta seu papel como instrumento gerencial – o que acaba justificando as críticas ao viés predominantemente gerencialista do campo (Faria, 2005).

A pesquisa avaliativa era inicialmente vista como avaliação de efeitos trazidos pelas intervenções, tendo como finalidade decidir sobre a continuidade ou interrupção de diferentes programas sociais (Denis e Champagne, 1997), o que poderia ser entendido como um paradigma experimental em avaliação (Potvin e Bisset, 2008).

Tal avaliação de efeitos ou impacto das intervenções se apoiava no modelo da “caixa preta” (Chen, 1990; Denis e Champagne, 1997; Love, 2004; Vieira da Silva, 2005; Oliveira *et al.*, 2010), que tratava as intervenções como variáveis dicotômicas e entidades homogêneas sendo fácil definir seu conteúdo e seus diferentes componentes.

Essa abordagem frequentemente propõe uma definição estreita dos objetivos do programa e negligencia a reflexão sobre a perspectiva dos vários agentes executores e meios de implementação (Denis e Champagne, 1997), não sendo sensíveis aos contextos políticos e organizacionais e ignorando as relações entre intervenção ofertada e planejada, objetivos oficiais, oficiosos e operativos e efeitos esperados e não esperados, devido à falta de uso da teoria na condução de avaliações (Chen, 1990).

Segundo Love (2004), a principal crítica a esse modelo de avaliação é que ele pouco esclarece a respeito do funcionamento do programa e sobre como melhorá-lo. Já Vieira da Silva (2005) ressalta que avaliações conduzidas a partir de estratégias do tipo caixa preta chegam a resultados bastante diferenciados com problemas de generalização de resultados. Tal reconhecimento dos limites do modelo da caixa preta estimulou um interesse crescente pelos problemas ligados à implementação dos programas (Denis e Champagne, 1997).

Denis e Champagne (1997) destacam que os princípios da semelhança (capacidade de generalizar resultados para um universo empírico similar), robustez (estipula que o potencial de generalização de um estudo se amplia se houver réplica dos efeitos em contexto diversificado) e explicação (compreensão dos fatores de produção e inibição dos efeitos) são as bases da validade externa de uma pesquisa. Ao buscar discriminar a contribuição dos componentes implantados do programa na produção dos efeitos, a análise de implementação aumenta a validade externa das pesquisas avaliativas, pelo princípio da explicação.

Diferentes descrições são empregadas no campo da avaliação de programas para definir implementação, como: a extensão da operacionalização adequada de uma intervenção; a transferência em nível operacional de uma intervenção (Denis e Champagne, 1997); a reprodutibilidade operacional ou a transferência, do nacional ao local, de uma intervenção (Hartz e Vieira da Silva, 2005); ou, ainda, as atividades focadas na operacionalização de um programa (Love, 2004). Tais definições apresentam em comum o foco na operacionalização da intervenção, ou seja, a tradução em ações das intenções (Viana, 1996), como havíamos anteriormente definido.

Avaliadores desenvolveram um grande leque de abordagens e técnicas para estudar a implementação de intervenções e um conjunto igualmente diverso de denominações empregadas para descrevê-las, como: avaliação formativa (empregada para melhorar um programa durante sua fase de desenvolvimento); avaliação de processo (examina se as atividades desenvolvidas correspondem às planejadas); avaliação descritiva (provê detalhamentos sobre o programa de forma que sua implementação possa ser comparada entre diferentes localidades ou replicada); monitoramento de desempenho (sistema contínuo de medições de formas de operação do programa e seus produtos, geralmente com uso de sistema de informação e indicadores de desempenho); e análise de implementação (examina o que ocorre com uma política após sua formulação e durante sua implementação em contextos específicos) (Love, 2004).

Para Denis e Champagne (1997), a avaliação de implementação se interessa pelo estudo dos determinantes da variação na implementação e sua influência nos efeitos trazidos pela intervenção. Os autores sugerem que três componentes da análise de implementação permitem considerar as limitações encontradas no modelo da caixa preta, limitações estas derivadas de não considerar as variações na integridade da intervenção e a influência das variações contextuais sobre a produção dos efeitos desejados ou não.

O primeiro componente é a análise dos condicionamentos contextuais do grau de implementação de uma intervenção, que vai exigir: (a) especificar os componentes da intervenção; (b) identificar as práticas necessárias à implementação; (c) descrever as práticas correntes nas áreas contempladas pela intervenção; e (d) analisar a variação na implementação devido a características contextuais. O segundo componente é a análise da

influência da variação na implementação sobre os efeitos observados. O terceiro, a análise da influência da interação entre contexto de implementação e a própria intervenção sobre os efeitos observados. Interação, nesse caso, refere-se a uma situação de sinergismo ou antagonismo entre diferentes fatores em jogo na produção dos efeitos (Denis e Champagne, 1997).

Segundo Viana (1996), o objetivo desse tipo de estudo é permitir a correção do modelo de causalidade suposto pela política, reorientando a implementação em função dos objetivos propostos. Alternativamente, Brousselle e Champagne (2007) propõem como objetivo examinar como a dinâmica político-organizacional explica o desenvolvimento do projeto, ou curso de ação pretendido, identificando fatores que contribuam ou impeçam a implementação.

Embora tais construções conceituais e metodológicas possam ainda parecer bastante orientadas à alimentação dos processos decisórios e gerenciais – reforçando a visão de que o campo apresenta um forte viés normativo e gerencialista –, a inclusão dos contextos de implementação como elementos centrais para a compreensão dos processos evidencia uma abertura do campo para superar os pressupostos de linearidade da relação entre intervenção e resultados. No entanto, várias são as apropriações do que signifique contexto e qual seu papel nos processos estudados.

Tratar o contexto como variável interviniente, esperando que por seu uso se consiga evidenciar efeitos líquidos das intervenções parece um avanço, porém modesto, em relação ao paradigma experimental do modelo da caixa preta. Segue-se presumindo, nesse caso, que haja uma capacidade intrínseca à política ou programa de realizar as mudanças desejadas, sempre que forças opositoras não lhe imponham barreiras. Por outro lado,

ênfatisar demasiadamente o caráter situacional das intervenções implica o risco do reducionismo, limitando a possibilidade de teorização e análise a respeito dos processos e seus elementos mais estáveis no tempo e reproduzidos no espaço.

De uma forma ou de outra, como sugere Burke (2002), não é aconselhável que se espere muita precisão quanto à noção de contexto. No entanto, seu emprego (dentre muitos possíveis) permite refletir sobre o escopo e limites dos processos em análise (sobre o que está em foco), bem como sobre as distinções entre os cortes operados pelos atores e aqueles realizados pelo pesquisador, o que traz ganhos consideráveis para reflexão crítica no campo.

Tais reflexões permeiam a produção do campo da avaliação de programas³ de forma que nos parece pouco preciso que se entenda a predominância do viés gerencialista como sinônimo de ausência de críticas internas e projetos alternativos para o campo.

Avaliação: contexto e atores na implementação

Denis e Champagne (1997) sistematizam cinco modelos para análise de mudanças organizacionais que podem ser aplicados à análise de contexto em estudos de implementação e que definem características favoráveis à implementação das intervenções.

Segundo o *modelo racional*, um contexto favorável à implementação e otimização do efeito esperado depende de um planejamento de qualidade, controle hierárquico sobre agentes implementadores, coerência entre expectativas dos gestores em posição de autoridade e comportamentos definidos pela

introdução da intervenção, comunicação adequada dos planos aos agentes de implementação e conformidade entre seus comportamentos e as diretrizes emitidas.

No modelo de *desenvolvimento organizacional*, um contexto favorável se define pela presença de um estilo de gestão participativo, descentralização dos processos de decisão e mecanismos que favoreçam uma boa comunicação. O sucesso da implementação dependerá da capacidade de gerar consenso em torno dos objetivos perseguidos.

O *modelo psicológico* foi desenvolvido a partir da literatura sobre atitudes, mudanças nas atitudes e relação entre atitudes e comportamentos e propõe que a capacidade de uma organização implantar uma intervenção depende de modificações nos fundamentos cognitivos e afetivos da ação organizacional.

No *modelo estrutural*, são atributos organizacionais que definem as condições de implantar uma intervenção com sucesso. Tamanho, centralização, formalização, contexto organizacional (por exemplo, grau de competição) e atributos dos gestores são características organizacionais que influenciam na implementação das intervenções e na eficácia das ações.

No quinto modelo, o *político*, a adoção e implementação de intervenções são consideradas jogos de poder organizacional, cujos resultados representam um ajuste entre pressões internas e externas.

Três desses cinco modelos ou perspectivas teóricas (desenvolvimento organizacional, político e psicológico) foram integrados por Richard *et al.* (2004) em três níveis de análise organizacional: macro, intermediário e micro.

3 Em especial a linha que se autodenomina realista-crítica. Ver os textos “There is more to methodology than method” (Potvin e Bisset, 2008) e “Context as a fundamental dimension of health promotion program evaluation” (Poland e Frohlich, 2008).

O *nível macro* envolve a *análise política do papel dos atores e instituições* que, embora possam não estar diretamente relacionados ao processo de implementação, afetam a organização e a equipe do programa cujo suporte é essencial para assegurar uma implementação exitosa. O *nível intermediário* foca a *unidade organizacional* envolvida no processo de implementação. Examina-se, nesse nível, a coerência entre a inovação a ser implementada e as estruturas, processos e normas da organização. O *nível micro* enfatiza as *características dos profissionais* responsáveis pela implementação, seu *background* e experiência e suas atitudes e crenças. Os autores propõem que essa integração dos três modelos mostra-se efetiva na demonstração de como aspectos contextuais influenciam as formas de implementação (Richard *et al.*, 2004).

Apesar do reconhecimento de que fatores contextuais são importantes na análise e avaliação de implementação, Bisset e Potvin (2007) criticam a literatura, pois, segundo essas autoras, programas são tipicamente representados como entidades estáticas que são mais dependentes das decisões feitas durante o planejamento do que parece ocorrer de fato. Outra crítica realizada pelas autoras diz respeito à ênfase excessiva dada aos aspectos técnicos dos programas, em detrimento dos processos sociais envolvidos e seu impacto sobre o planejamento e implementação.

Segundo elas, os interesses dos atores envolvidos são componentes essenciais no desenvolvimento de um programa e na compreensão dos fatores que contribuem para o sucesso de uma intervenção (Potvin *et al.*, 2003; Bisset e Potvin, 2007). O formato do programa é associado aos interesses dos atores sociais implicados e seus interesses mudam como resultado de novas oportunidades de ação e desafios, sendo a mudança desenvolvida pelos atores em interação com

estruturas institucionais, organizacionais e culturais (Bisset e Potvin, 2007). Ademais destacam que, ao se adaptar aos interesses dos vários atores envolvidos, elementos críticos de sustentabilidade ou efetividade emergem nos programas. Muitas vezes, é das negociações que tomam lugar no processo de implementação que compromissos vitais em torno de uma política pública se viabilizam, determinando seus resultados (Atkinson *et al.*, 2005).

Brousselle e Champagne (2007) identificaram, em um estudo específico, a diferença entre a implementação de um projeto e seu desenho e atribuíram tal diferença à apropriação dos distintos elementos constitutivos da intervenção pelos atores. Observaram que o processo de implementação dependeu de jogos e relações de poder preexistentes à intervenção. Identificaram também zonas de dificuldade de implementação caracterizadas como zonas de negociação ou espaços onde a incerteza sobre o caminho final a ser trilhado existia devido à confrontação de diferentes relações de poder entre atores. Os autores chamam a atenção para a importância do reconhecimento dessas zonas de incerteza como *loci* privilegiados para se observar as estratégias, interesses e relações de poder entre os atores (Brousselle e Champagne, 2007). A explicação dessas zonas pode elucidar a dinâmica organizacional e fornecer elementos para compreender a dinâmica geral da intervenção.

Lições aprendidas

A pesar de se identificar distintas gerações de estudos de implementação, não se deve fazer crer que suas contribuições se sobreponham e se superem, necessariamente. As distintas gerações fornecem um arsenal heurístico que ilumina distintos problemas envolvidos na prática e na pesquisa da im-

plementação de políticas públicas. Os estudos de primeira geração deram visibilidade à incerta relação entre objetivos e expectativas projetados na enunciação de uma política pública e seus desdobramentos efetivos. Tais relações foram o centro das propostas analíticas da segunda geração, que logrou explicitar importantes fluxos, recíprocos, de ações e recursos, entre centros decisórios e agentes locais. A integração dos mundos macro e micropolítico, e dos tomadores de decisão e agentes implementadores, foi o desafio – em aberto – da chamada terceira geração. Desta, antevê-se uma crítica mais geral à própria concepção de fases do processo político, apontando para modelos menos duros e mais contextualizados na própria definição do objeto de investigação.

É importante destacar que a implementação e a avaliação de políticas públicas não devem ser vistas simplesmente como parte de um processo linear e que a separação entre a formulação, como momento de disputas políticas, a implementação, como desdobramento administrativo de decisões prévias, e a avaliação, como aferição de conformidade com o planejado ou de efeitos líquidos da intervenção, deve ser superada. A problemática envolvida na implementação vai além das preocupações com a obediência às decisões formalizadas no estatuto legal ou seu cumprimento estrito. Enfatiza-se a superação das concepções lineares e etapistas, excessivamente racionalistas, que conferem *a priori* um sentido à política, tomando os objetivos declarados no enunciado da política como sua justificativa objetiva – muitos são os atores e, portanto, objetivos em ação numa política em implementação.

Muitos dos textos aqui revisados parecem trabalhar com a preocupação de que os estudos sobre políticas estejam voltados a subsidiar a tomada de decisões, tomando os *inputs* da avaliação para a política como um

processo de identificação de problemas e de soluções. Ao mesmo tempo, parecem seguir pressupondo uma divisão entre o planejar e o executar, devendo o avaliador separar e julgar a teoria causal subjacente à política e a conformidade da condução segundo o planejado, oferecendo recomendações para correção de rumo na execução ou orientando uma melhor tomada de decisões.

Não se pode negar que esses sejam objetivos regularmente mencionados para justificar a pertinência e relevância de estudos avaliativos, em geral, e de estudos de implementação, em particular. No entanto, a frequência em que os achados de análises ou avaliações de políticas públicas são utilizados por tomadores de decisão parece ser bastante inferior à magnitude da produção neste campo (Shulock, 1999; Faria, 2005). Shulock (1999) e Faria (2005) sugerem que há usos legítimos para as avaliações, alternativos ao uso para solução de problemas; por exemplo, como instrumento do processo democrático, por meio da geração de conhecimento e aprendizagem por parte dos diferentes envolvidos.

Nesse mesmo sentido, deveríamos desafiar a visão de que o campo da avaliação se resume a perspectivas gerencialistas. Como discutido, certos autores e correntes mais recentes dão elevada importância aos atores, processos e contextos envolvidos nas intervenções, abandonando o pessimismo típico dos modelos de conformidade e correção de rumos.

Concordamos com Bisset e Potvin (2007) quando destacam que, nas últimas décadas, noções como racionalidade e linearidade diminuíram consideravelmente na literatura de implementação de políticas públicas. A literatura atual constrói uma conceituação do processo de implementação como uma longa e complexa cadeia de pontos de decisão envolvendo atores com

valores que competem, interesses conflitantes e diferenciais de poder que resultam em transformações inevitáveis entre a intenção da política e a realidade prática.

Os processos pelos quais as intenções das políticas públicas são transformadas em práticas são reconhecidamente complexos e entrecortados por fatores de distintas ordens – organizacionais, políticos, técnicos, estruturais e psicológicos. Como sugere Medina (1987), o emprego conjunto de modelos que foquem distintas ordens de fatores, como aqui exemplificado no trabalho de Richard *et al.* (2004), poderia resultar na composição de quadros “caleidoscópicos” que amplificassem a riqueza e o poder analítico dos estudos de implementação.

Como exemplo, no campo das políticas públicas, pode-se buscar inspiração nas noções centrais do *Advocacy Coalition Framework* e da matriz ambiguidade-conflito. Do primeiro, a noção de que o processo das políticas opera em estruturas que se mantêm estáveis por um certo período de tempo, e que ações substanciais, conduzidas por coalizões de atores, ocorrem nessa estrutura. Do último, a ideia da escolha das ferramentas teóricas como função de elementos particulares nos diversos contextos de implementação e a defesa de que a pesquisa em implementação deve se referir a alguma política específica.

Paralelamente, da avaliação de programas, destaca-se a importância de compreender o contexto de implementação, ou melhor, as variações nos contextos de implementação, e as apropriações que os agentes sociais fazem das intervenções – ou seja, a forma como entendem os mecanismos causais subjacentes à política proposta e mesmo as adaptações que realizam – como elementos centrais para a explicação das formas as-

sumidas pela intervenção a cada momento e das mediações por meio das quais uma intervenção específica produz seus resultados (esperados ou não).

Assim, na interface dos campos, pode-se definir implementação como processo que se desdobra historicamente, por meio de ações desempenhadas por agentes que, em cada momento particular dessa trajetória, ocupam posições (ou se encontram em situações) específicas que lhes possibilitam (ou os impedem de) avançar, modificar, contrapor, ou mesmo abandonar os objetivos ou os rumos de ação preconizados no documento de referência. A partir dessa definição, pode-se estudar a implementação por meio da descrição da trajetória específica da intervenção em foco – das ações realizadas ou desencadeadas em resposta à sua enunciação e das estruturas e condições sob as quais tais ações se desenrolam – e da construção de uma narrativa analítica que seja capaz de circunscrever o escopo de ações e eventos relevantes à compreensão de seu sentido e explicar a emergência de novas estruturas.

Estudos de implementação podem ser valiosas ferramentas de aprendizado sobre políticas, elucidando tanto a contribuição de componentes técnicos das intervenções sobre os resultados observáveis quanto a importância da participação dos agentes implementadores e grupos externos ao contexto estrito da intervenção na conformação da ação concreta desencadeada pelas políticas públicas. Nesse sentido, entende-se que descrições mais completas e interpretações mais profícuas dos fenômenos políticos devem ser buscadas e que tais empreitadas não se distanciam das possibilidades de explicação dos fenômenos em análise.

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, Marta. (2003), “Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18, (51): 7-9.
- ATKINSON, Sarah; COHN, Amélia *et al.* (2005), “Implementation of Promotion and Prevention Activities in Decentralized Health Systems: Comparative Case Studies from Chile and Brazil”. *Health Promotion International*, 20, (2): 167-75.
- BARRETT, Susan M. (2004), “Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies”. *Public Administration*, 82, (2): 249–262.
- BISSET, Sherri; POTVIN, Louise. (2007), “Expanding our Conceptualization of Program Implementation: Lessons from the Genealogy of a School-Based Nutrition Program”. *Health Education Research*, 22, (5): 737-46.
- BROUSSELLE, Astrid; CHAMPAGNE, François. (2007), “How Was the UNAIDS Drug Access Initiative Implemented in Chile?”. *Evaluation and Program Planning*, 27: 295-308.
- BURKE, Peter. (2002), “Context in Context”. *Common Knowledge*, 8, (1): 152-77.
- CHEN, H T. (1990), *Theory-Driven evaluations*. Newbury Park (EUA), Sage.
- DENIS, Jean-Louis; CHAMPAGNE, François. (1997), “Análise da implantação”, in Z. M. A. Hartz (org.), *Avaliação em saúde: Dos modelos conceituais à prática na análise de implantação de programas*, Rio de Janeiro, Fiocruz.
- ELMORE, Richard F. (1980), “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”. *Political Science Quarterly*, 94, (4): 601-16.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (2003), “Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18, (51): 21-30.
- _____. (2005), “A política da avaliação de políticas públicas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20, (59): 97-109.
- FREY, Klaus. (2000), “Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21: 211-59.
- HARTZ, Zulmira Maria de Araújo; VIEIRA DA SILVA, Ligia Maria. (2005), *Avaliação em saúde: Dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de saúde*. Salvador/Rio de Janeiro, Edufba/Editora Fiocruz.
- HOGWOOD, Brian; GUNN, Lewis. (1984), *Policy Analysis for the Real World*. Oxford (Reino Unido), Oxford University Press.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *et al.* (2009), *Studying Public Policy: Policy Cycle & Policy Subsystems*. Toronto, Oxford University Press.
- KINGDON, John W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little Brown.
- KIVINIEMI, Markku. (1986), “Public Policies and Their Targets: Typology of the Concept of Implementation”. *International Social Science Journal*, 38, (2): 251-65.
- LESSA, Renato. (2011), “Da interpretação à ciência: Por uma história filosófica do conhecimento político no Brasil”. *Lua Nova*, 82: 17-60.
- LIPSKY, Michael. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nova York, Russel Sage Foundation.

- LOVE, Arnold. (2004), "Implementation Evaluation", in J. S. Wholey; H. P. Hatry; K. E. Newcomer (orgs.), *Handbook of Practical Program Evaluation*, São Francisco, Jossey-Bass.
- MATLAND, Richard E. (1995), "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, (2): 145-74.
- MAZMANIAN, Daniel; SABATIER, Paul A. (1989), "A Framework for Implementation Analysis", in D. Mazmanian; P. A. Sabatier (orgs.), *Implementation and Public Policy*, Lanham (EUA), University Press of America.
- MCLAUGHLIN, Milbrey W. (1987). "Learning From Experience: Lessons From Policy Implementation". *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9, (2): 171-8.
- MEDINA, Ana Maria. (1987), "Modelos e lentes: Uma discussão sobre a análise de implementação de políticas públicas". *Análise & Conjuntura*, 2, (1): 40-55.
- OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. (2006), "Desafios do planejamento em políticas públicas: Diferentes visões e práticas". *Revista de Administração Pública*, 40, (1): 273-88.
- OLIVEIRA, Luisa Gonçalves Dutra de; NATAL, Sonia *et al.* (2010), "Modelo de avaliação do programa de controle da tuberculose". *Ciência e Saúde Coletiva*, 15, supl. 1: 997-1008.
- O'TOOLE, Laurence J. (2000), "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, (2): 263-88.
- POLAND, Blake; FROHLICH, Katherine L. *et al.* (2008), "Context as a Fundamental Dimension of Health Promotion Program Evaluation", in L. Potvin; D. McQueen (orgs.), *Health Promotion Evaluation Practices in the Americas*, Nova York, Springer.
- POTVIN, Louise; BISSET, Sherri. (2008), "There Is More to Methodology than Method", in L. Potvin; D. McQueen (orgs.), *Health Promotion Evaluation Practices in the Americas*, Nova York, Springer.
- POTVIN, Louise, CARGO; Margaret *et al.* (2003), "Implementing Participatory Intervention and Research in Communities: Lessons from the Kahnawake Schools Diabetes Prevention Project in Canada". *Social Science & Medicine*, 56: 1295-305.
- PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. (1984), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley, University of California Press.
- RICHARD, Lucie; LEHOUX, Pascale *et al.* (2004), "Implementing the Ecological Approach in Tobacco Control Programs: Results of a Case Study". *Evaluation and Program Planning*, 27: 409-21.
- SABATIER, Paul A. (2005), "From Policy Implementation to Policy Change: a Personal Odyssey", in Å. Gornitzka *et al.* (eds.), *Reform and Change in Higher Education: Analysing Policy Implementation*, Dordrecht (Países Baixos), Springer.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", in P. A. Sabatier (org.), *Theories of the Policy Process*, Boulder (EUA), Westview.
- SAETREN, Harald. (2005), "Facts and Myths About Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant". *Policy Studies Journal*, 33, (4): 559-82.
- SEIBEL, Erni José; GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G. (2007), "Concepção do estado e escolha da metodologia de avaliação em políticas públicas". Trabalho apresentado no 12º Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, Sociedade Brasileira de Economia Política.

- SHULOCK, Nancy. (1999), "The Paradox of Policy Analysis: If It Is Not Used, Why Do We produce so Much of It?". *Journal of Policy Analysis and Management*, 18, (2): 226-45.
- SILVA, Pedro Luiz Barros; MELLO, Marcus André Barreto de. (2000), "O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos". *Caderno NEPP-Unicamp*, 48: 1-16.
- SOUZA, Celina. (2003a), "Estado do campo' da pesquisa em políticas públicas no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18, (51): 15-20.
- _____. (2003b), "Políticas públicas: Questões temáticas e de pesquisa". *Caderno CRH*, 39: 11-24.
- _____. (2006), "Políticas públicas: Uma revisão da literatura". *Sociologias*, 8, (16): 20-45.
- _____. (2008), "O estado da arte da pesquisa em políticas públicas", in G. Hochman; M. Arretche; E. Marques (orgs.), *Políticas públicas no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.
- VIANA, Ana Luiza. (1996), "Abordagens metodológicas em políticas públicas". *Revista de Administração Pública*, 30, (2): 5-43.
- VIANA, Ana Luiza d'Ávila; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. (2008), "Análise de políticas de saúde", in L. Giovanella, S. Escorel et al. (orgs.), *Políticas e sistema de saúde no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.
- VIEIRA DA SILVA, Ligia Maria. (2005), "Conceitos, abordagens e estratégias para a avaliação em saúde", in Z. M. A. Hartz; L. M. Vieira da Silva (orgs.), *Avaliação em saúde: Dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de saúde*, Salvador/Rio de Janeiro, Edufba/Editora Fiocruz.
- WALT, Gill. (1996), *Health Policy: An Introduction to Process and Power*. Joanesburgo/Londres: Witwatersrand University Press/Zed Books.

Artigo recebido em 25/09/2012

Aprovado em 13/09/2013

Resumo

Políticas Públicas e Avaliação de Implementação

As visões bastante difundidas da implementação como a mera tradução administrativa e gerencial de políticas previamente formuladas e adotadas e da avaliação como aferição da conformidade ou dos efeitos líquidos da intervenção apresentam sérias limitações. Elas dificultam a compreensão do que ocorre entre o planejamento e suas consequências observáveis e implicam um reducionismo dos processos políticos envolvidos. Este artigo visa à redução da lacuna existente na literatura em língua portuguesa sobre implementação e avaliação de políticas públicas. Neste sentido, realiza uma revisão da literatura internacional tendo como eixos orientadores o campo das políticas públicas e o da avaliação de programas. Em primeiro lugar, abordam-se aos principais debates sobre implementação no campo das políticas públicas levando em consideração suas distintas gerações de estudos. Em seguida, são analisados os conceitos e perspectivas caros à avaliação da implementação e aos modelos para análise de contexto. O artigo indica que a avaliação de programas não se resume a perspectivas "gerencialistas". Ao desafiar as noções de racionalidade técnica e linearidade dos processos, o campo tem possibilitado a abordagem de dimensões pouco exploradas do fenômeno político envolvido na avaliação e implementação de políticas públicas, o que amplia seu poder interpretativo e explicativo.

Palavras-chave: Implementação; Políticas Públicas; Análise de políticas públicas; Avaliação; Contexto.

Abstract

Public policies and implementation evaluation

The widespread conceptions of implementation as mere administrative and managerial translation of previously formulated and adopted policies, and of evaluation as measurement of the intervention effects or of its conformity, present serious limitations. They hinder our understanding of what takes place between planning and its observable effects, implying a reductionism of the political processes involved. This article aims at narrowing the existing gap in the literature in Portuguese language on public policies' implementation and evaluation, offering an overview of the international literature in the fields of Public Policy Analysis and Program Evaluation. First, the article considers the main debates concerning implementation, taking into account the different generations of studies in this field. Second, it discusses concepts and perspectives regarding evaluation and its models for context analysis. In conclusion, the article points out that program evaluation cannot be restricted to a 'managerial' perspective. According to the authors, challenging the notions of technical rationality and linearity of the processes enhances our interpretative and explanatory power to understand the political phenomena involved in policy implementation and evaluation.

Keywords: Implementation; Public Policies; Policy Analysis; Evaluation; Context.

Résumé

Politiques publiques et évaluation de mise en place

Les points de vue les plus répandus à propos de l'exécution de politiques publiques considérées en tant que simple traduction administrative et de gestion de politiques préalablement formulées et adoptées, et de leur évaluation en tant que contrôle de la conformité ou des effets de l'intervention, présentent une série de limitations. Elles compliquent la compréhension qui a lieu entre la planification et ses conséquences observables et impliquent un réductionnisme des processus politiques impliqués. Cet article a pour but de réduire la lacune existante dans la littérature en langue portugaise sur la mise en place et l'évaluation de politiques publiques. Il propose une révision de la littérature internationale dans le domaine des politiques publiques et de l'évaluation de programmes. L'article aborde, tout d'abord, les principaux débats à propos de la mise en place de programmes dans le domaine des politiques publiques tout en considérant les différentes générations d'études. Il se penche ensuite sur les concepts et les perspectives employés dans l'évaluation de la mise en place et des modèles pour l'analyse de contexte. L'article indique que l'évaluation de programmes ne se résume pas à des perspectives « de gestion ». En défiant les notions de rationalité technique et de linéarité des procès, le domaine des politiques publiques permet l'abordage de dimensions peu explorées du phénomène politique engagé dans l'évaluation et la mise en place de ces politiques, ce qui amplifie leur pouvoir interprétatif et explicatif.

Mots-clés: Mise en place ; Politiques Publiques ; Analyse de politiques publiques ; Évaluation ; Contexte.