

MODELO “TOP DOWN”: UMA REFLEXÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO DOS GESTORES GOVERNAMENTAIS

TOP DOWN MODEL: A REFLECTION ON THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES AND THE PARTICIPATION OF GOVERNMENT MANAGERS

LORENA MADRUGA MONTEIRO¹

RESUMO

Este artigo propõe uma reflexão sobre o modelo “top down” de implementação de políticas públicas. Conforme Sabatier e Mazmanian (1996), nesse modelo a decisão política é implementada pelos representantes governamentais e, assim, é preciso um controle maior sobre os atores da implementação (HAM; HILL, 1993). Dada esta constatação, objetiva-se problematizar, dentro desse modelo, o papel atribuído aos agentes do topo do Estado na implementação de políticas públicas. Para tanto, explora-se, por um lado, como esses atores tem sido definidos na literatura especializada e, por outro, qual a alcance de suas ações. Acredita-se que este recorte, dentro do debate mais amplo da formulação e implementação de políticas, possa explorar e clarificar aspectos até então pouco visualizados nas análises de políticas públicas.

Palavras-Chaves: Implementação, políticas públicas, gestores governamentais, modelo top down.

ABSTRACT

This article proposes a reflection on the model "top down" implementation of public policies. As Sabatier & Mazmanian (1996) in the "top down model" the political decision is implemented by government representatives, and thus it takes a greater control over the implementation actors (HAM & HILL, 1993). Given this objective is to discuss findings within this model, the role assigned to the top of the state agents in implementing public policies. Therefore, it explores, on the one hand, as these actors have been defined in the literature, and on the other, what is the range of their actions. It is believed that this cut, within the broader debate on the formulation and implementation of policies, to explore and clarify aspects in public policy analysis.

Keywords: Implementation, public policy, government managers, top down model

1 INTRODUÇÃO

Este artigo propõe uma reflexão sobre o modelo *top down* de implementação de políticas públicas. Os trabalhos com enfoque de análise de políticas públicas (EAn) tendem a associar o fracasso ou o sucesso das políticas formuladas com os estilos, os modelos de implementação de políticas públicas empregados pela burocracia executora (BERMAN, 1978;

Data de submissão: 05/07/2016 Data de aceite: 19/04/2017 Data de publicação: 17/11/2017

¹ Graduada em Ciências Sociais UFRGS. Mestre e Doutora em Ciência Política UFRGS. Professora Titular I do Programa de Pós Graduação em Sociedade, tecnologias e políticas públicas do Centro Universitário Tiradentes (UNIT/AL).

ELMORE, 1996; SILVA; MELO, 2000). Além disso, tais estudos reiteram que, como no modelo *top down*” a decisão política é implementada pelos representantes governamentais, é preciso um controle maior sobre os atores da implementação (MAZMANIAN e SABATIER, 1981). Essa preocupação decorre da percepção de que, enquanto o processo de formulação de políticas públicas segue uma lógica eminentemente política, de interação de grupos na esfera social e política, a implementação orienta-se no âmbito da prática administrativa. Portanto, a implementação não depende do processo decisório de base porque quem formula não controla a implementação da política. A implementação ocorre num contexto distinto, de atores e interesses diversos aos dos formuladores. Contexto este que envolve a possibilidade da incompetência técnica dos burocratas, a discricionariedade no processo de decisão, a mudança das regras, dos acordos, dos conflitos e dos atores estabelecidos previamente.

Dada estas questões relacionadas ao modelo *top down*, problematiza-se neste trabalho o papel da burocracia, da administração pública na implementação de políticas. Acredita-se que, mesmo não explorando a questão empiricamente, esta reflexão possa elucidar certos aspectos dos problemas de implementação de políticas públicas no Brasil, especialmente em suas unidades subnacionais que carecem de implementadores, de gestores, e sofrem de todo tipo de ingerência política. Para tanto, divide-se o artigo em três partes. Inicialmente percorre-se os modelos de relação do Estado com a sociedade, enfatizando a relação dos atores com as instituições estatais na implementação de políticas. Após, com base na literatura especializada, delimita-se os modelos de implementação de políticas, trazendo suas características e limitações. Por fim, analisa-se os atores da implementação nas instituições estatais, em especial os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Administração direta da Administração Pública Federal.

1 ATORES E INSTITUIÇÕES ESTATAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise do modelo *top down* requer retomar a questão do papel do Estado no processo de decisão pública (LASCOURMES e LES GALÉS, 2012). Esta reflexão é significativa porque esse modelo tem como fundamento a centralidade dos atores e das instituições estatais na formulação e implementação de políticas públicas. Dada esta constatação expõem-se, sumariamente, algumas abordagens da interação Estado e Sociedade que reiteram essa centralidade, como a pluralista, a marxista e a corporativista.

O debate sobre a natureza e a atuação dos atores estatais, administrativos e sociais no processo decisório remete a pesquisa de Robert Dahl sobre as elites e as políticas de reordenamento urbano e de ensino em *New Haven*, exposta na obra *Quem Governa?* publicada em 1961. Conforme Dahl, os diversos tipos de elites estão em franca concorrência para levar suas demandas ao Estado, o que faz com que este não só as incorpore, mas responda de maneira pluralista. Dentro dessa perspectiva, as políticas públicas são respostas aos problemas sociais. A análise das políticas públicas, portanto, focaliza a otimização das escolhas coletivas, a racionalização do processo de decisão e o comportamento dos burocratas.

Neste modelo todos conseguem influenciar, de algum modo, as decisões tomadas pela comunidade política. Todos os indivíduos e os grupos, através dos seus recursos e

capacidades organizativas, tem possibilidade de influenciar a tomada de decisão, assim como o resultado das políticas públicas (SECCHI, 2010). Entretanto, estes recursos são divididos desigualmente. Em determinadas arenas alguns recursos são mais importantes que outros para fazerem valer os interesses dos indivíduos e dos grupos. Desse modo, “não há como prever, de antemão, que uma categoria de ator sempre terá vantagem objetiva sobre outras categorias, em distintas arenas políticas” (SECCHI, 2010, p. 99).

Deste modelo de interação do Estado com a sociedade derivam-se as perspectivas neoinstitucionalistas em que “o ambiente sociopolítico que envolve as pessoas e as organizações tem influência maior sobre o comportamento humano do que as interações individuais ou grupais” (HOWLETT et al, 2013, p. 50), e, assim, objetiva

Identificar como as regras, as normas e os símbolos afetam o comportamento político; como a configuração das instituições governamentais afeta as ações do Estado; e como os padrões similares de desenvolvimento histórico podem restringir as escolhas futuras em relativas à solução de problemas públicos (HOWLETT et al, 2013, p. 50).

Esta abordagem foi criticada por recriminar a possibilidade da implantação de políticas redistributivas, dado que considerava que todos componentes da sociedade política têm condições de incorporar suas próprias demandas no processo político (SECCHI, 2010, p. 99). Argumento que foi relativizado por Dahl e por Lindblom posteriormente, quando passaram a considerar que o sistema social e econômico desigual influi na capacidade de mobilização dos interesses individuais e coletivos. (SECCHI, 2010).

Para a corrente marxista, em contraposição ao modelo pluralista e seu desdobramento neoinstitucionalista, os problemas sociais só se tornam de interesse público na medida que atendem os interesses da classe dominante. Logo, o Estado atua apenas como instrumento a serviço das classes sociais com recursos econômicos, políticos e organizacionais em detrimento da maioria da população. Esta perspectiva, em alguns aspectos, relaciona-se com a abordagem elitista. Nela, poucos atores (elites) têm capacidade de influir no rumo das políticas públicas.

Entretanto, diferentemente da abordagem marxista que atribui essa capacidade a uma classe social em especial – a dominante – os elitistas, ora atribuem essa capacidade aos atores partidários, ora aos da burocracia. Em relação a este último aspecto:

[...] são os servidores públicos de carreira que detêm a primazia política, pois têm conhecimento de como funciona a estrutura do Estado (sabem dizer o que é ou não institucionalmente factível), tem facilidade de organizar seus próprios interesses. É a burocracia que, afinal, implementa as políticas públicas, podendo interpretar com sua ótica e interesse as prescrições vindas da esfera política (SECCHI, 2010, p. 98).

Um outro tipo de abordagem centrada no Estado como a marxista é a estatista. Segundo essa perspectiva o Estado é a instituição principal da sociedade que impulsiona todo o processo político. Nesta abordagem

Vê-se o Estado como um ator autônomo com capacidade de divisar e implementar seus próprios objetivos; ele não responde necessariamente apenas à pressão dos grupos ou das classes sociais dominantes. Sua autonomia e capacidade derivam de seu corpo de funcionários, que tem ambições pessoais e interesses organizacionais, bem como do fato de ser uma organização soberana com recursos financeiros, de

MODELO “TOP DOWN”: UMA REFLEXÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO DOS GESTORES GOVERNAMENTAIS

peçoal e, em última instância, de coerção sem paralelos. (HOWLETT ET ALL, 2013, p. 54)

Também centrada nos atores e instituições estatais, mas focalizada na interação com outros grupos sociais, encontra-se a abordagem corporativista. No modelo corporativista a política pública é modelada pela interação do Estado com os grupos de interesse. Estes grupos de interesse influenciam tanto os partidos políticos quanto os atores estatais na formulação e implementação das políticas públicas. Este tipo de interação, que envolve sindicatos, grupos empresariais, colegiados profissionais e militares, é mediada a partir do próprio Estado. Conforme Lascoumes e Le Galés (2012, p. 129-130)

Os intercâmbios entre grupos de interesses econômicos e governamentais serviram de trama para os trabalhos comparativos sobre o corporativismo e análise das políticas econômicas nas democracias ocidentais. Os trabalhos comparativos permitiram identificar as matrizes gerais de relação entre o Estados e grupos de interesse, explicando as escolhas e as consequências de política pública, sublinhando o peso dominante do Estado (caso da França), as fortes negociações entre o patronato e sindicatos (Suécia ou Alemanha), o papel do Estado como árbitro entre diferentes grupos em concorrência (Grã-Bretanha) e em um registro diferente sobre o papel dos médicos.

A partir do fim dos anos 1980, o modelo corporativista de relação do Estado com a sociedade na Europa fragmentou-se, através da criação de agências, organizações, etc. Desde então a relação do Estado com a sociedade realiza-se através de uma rede de políticas e de uma comunidade de políticas. Neste modelo “o papel das elites estatais se reduz às questões de gestão e pilotagem das redes existentes, relativamente autônomas ao olhar do Estado, quer dizer, uma ação despolidizada da ação pública” (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012, p. 132).

Este modelo de interação entre o Estado e a sociedade, em que predominam as redes de políticas é de natureza neocorporativista. Diferentemente da abordagem corporativista da qual se desdobra da questão de como as interações entre as organizações e a institucionalização das regras estruturam as políticas públicas. Nesta perspectiva, os administradores públicos, os burocratas, interagem com diversos atores distribuídos em categorias, setores, agências e podem ser influenciados, ou até mesmo corrompidos pelos grupos de pressão.

Portanto, estes são os modelos teóricos que centralizam, cada um com a sua especificidade, os atores ligados ao Estado como promotores das políticas públicas. Logo, privilegiam a atuação dos atores do topo do Estado, em detrimento daqueles ligados as demandas do público-alvo das políticas. Fundamentaram, assim, a construção do modelo *top down*.

2 ABORDAGENS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

O debate entre a eficácia do modelo *top down* e do *bottom up* remete à década de 1980, e atualmente é considerado parte da segunda geração de modelos de implementação. Anteriormente, na década de 1970, a implementação dentro do ciclo de políticas era vista como algo que transcorreria de forma imediata, como decidido previamente, não necessitando, portanto, de uma análise e controle por parte dos analistas de políticas

públicas (HEIDEMANN, 2014). Muitos avanços em relação a este debate, tanto em relação a primeira geração, quanto a segunda, encontram-se na terceira geração de teorias de implementação. Os analistas de políticas públicas desta geração ainda realizam estudos de casos, mas incorporam vários níveis em suas análises como, por exemplo, a dinâmica e a hierarquia organizacional, a análise procedimental, comportamental e política. (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

Entretanto, em relação a esses estudos de terceira geração, algumas lacunas ainda carecem de problematização, especialmente o papel do burocrata e do administrador público na implementação de políticas a partir do topo. A questão não é saber qual é mais eficiente que o outro, engessando o debate, mas expor elementos que clarifiquem esse modelo de implementação. O modelo *top down* de políticas públicas caracteriza-se, por um lado, pela limitada e controlada discricionariedade do burocrata e, por outro, pelo seu viés organizacional. Em relação à discricionariedade refere-se ao fato de que, ao contrário dos burocratas da linha de frente (*street level bureaucrats*) do modelo *bottom up* (LIPSKI, 1980), os burocratas e administradores públicos têm pouca flexibilidade na implementação das políticas, devendo seguir o estabelecido e normatizado pelas instituições implementadoras. Isto relaciona-se com a ênfase organizacional centrada no planejamento, na organização, na hierarquia e na centralização das decisões e descentralização da execução.

Entretanto, na prática, ocorrem variações na atuação dos burocratas conforme suas filiações sociais e disposições políticas. Conforme Boneti (2011, p. 49-50) os burocratas são profissionais qualificados, especializados em áreas específicas, cujo vínculo com o grupo dominante se dá por meio da obediência formal. Diz-se obediência formal porque os burocratas não agem de forma neutra na planificação da efetivação de uma política pública. Assim como em outros momentos, os burocratas têm também um papel político e tendem a favorecer este ou aquele segmento social.

Conforme Dye (2009), os burocratas são um dos atores mais importantes no processo de implementação dentro do modelo *top down*. A partir deles os conflitos, as negociações organizacionais, de diferentes níveis de governo, são colocadas em evidência, gerando diferentes formas e resultados na política ou programa implementado. Portanto, a implementação não é permeada por questões políticas que ultrapassam a esfera técnica, mas a forma como os burocratas “compreendem e implementam a política poderá alterar seu conteúdo, foco e objetivos.” (CAVALCANTE, 2012, p. 204).

Conforme Najan (1995), encontra-se vários modelos de implementação de políticas públicas oriundos dos Estados Unidos e da Europa. Dentre os modelos analisados considera como *top down* o modelo de Edward (1980), o de Van Meter e Van Horn (1975) e o de Mazmanian e Sabatier (1981). Esses modelos têm em comum a necessidade de comunicação interorganizacional das normas, das atividades e dos recursos da política que dependem da disposição dos executores e das características das instituições implementadoras. Ou seja, para que uma política, depois de formulada, seja implementada com sucesso, deve-se considerar como as atividades são distribuídas, comunicadas, organizadas e entendidas pelos implementadores.

A questão, conforme Melo e Silva (2000), é que a ação governamental de implementação de políticas é considerada uma etapa, uma fase do ciclo de política (*Policy cycle*). Essa perspectiva, que remete aos modelos clássicos de análise de políticas públicas,

compreende a implementação “como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (*top down*) (SILVA; MELO, 2000, p. 5). Portanto, a implementação dentro do ciclo de política (*Policy Cycle*) depende da ação dos gestores ligados à hierarquia do governo, da administração pública, constituindo-se numa perspectiva prospectiva de política.

A atuação dos implementadores, dentro do modelo *top down* no ciclo de política é enfatizada quando a política formulada se altera no processo de execução. O desvio da política, neste sentido, está associado a capacidade institucional dos agentes implementadores, aos problemas políticos no contexto de implementação e pela resistência dos setores afetados pela política e por setores da própria máquina administrativa (SILVA; MELO, 2000). Esta contradição entre teoria e prática ocorre porque a

[...] perspectiva de análise da implementação pressupõe uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, que aparece como um mecanismo operativo perfeito, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente” (SILVA; MELO, 2000, p. 8).

Portanto, a implementação deve ser vista, conforme Silva e Melo (2000), como um processo de aprendizado que permite a correção de rota e a orientação de novas políticas. Esta perspectiva acorda com os teóricos da implementação de terceira geração, no qual o processo de implementação insere-se num jogo no qual há uma interação e negociação entre os implementadores e os diversos atores e recursos envolvidos na política. Ou seja, a implementação se dá através de uma rede de agentes públicos e atores não governamentais. (SILVA e MELO, 2000).

A terceira geração de abordagens sobre a implementação de políticas deve-se à complexificação das políticas e programas públicos. Os problemas sociais, econômicos, administrativos que levam à formulação de políticas estão cada vez mais complexos, de difícil resolução. Estas características dos atuais programas e políticas públicas aumentou as possibilidades, as alternativas existentes de solução. Dentro desse contexto, os administradores públicos e burocratas assumem um papel primordial na escolha das soluções mais adequadas. As escolhas sobre como implementar as políticas são influenciadas pelo comportamento do grupo alvo ao qual a política se destina. Para dar conta dessas questões os teóricos da terceira geração, como Keiter Hawkens e Jonh Thomas, dentre outros, adaptaram a teoria dos jogos para analisar a discricão administrativa. O objetivo era ver como a discricão administrativa é afetada pelo contexto social, econômico e político durante o processo de implementação de políticas públicas. Com tal intuito apropriaram-se do modelo agente-principal, do campo da economia, em que

[...] Os servidores públicos podem adquirir uma discricão para alcançar os objetivos políticos em ambientes de mudança. Os servidores públicos também tendem a ser mais especializados na área administrativa do que os generalistas que ocupam cargos públicos. Por essa razão, eles podem decidir como e a quem são aplicadas as leis, colocando os políticos e os administradores em uma espécie particular de relação entre o agente e o principal, como a que em geral se encontra nas associações entre advogado e cliente, médico e paciente, ou comprador-intermediário-vendedor, em que o principal depende da boa vontade do agente para promover seus interesses [...] (HOWLETT et al, 2013, p. 186-187).

O limite desta abordagem é que os reguladores têm dificuldade, com o passar do tempo, em indicar as necessidades dos regulamentados. Conforme Sabatier (1986), o tipo de

carreira em que o burocrata se reveza entre o público e o mercado privado levam-no a confundir seus interesses. Portanto, estas limitações da perspectiva do principal e do agente na implementação de políticas públicas relacionam-se com o desenho da estrutura administrativa. A questão refere-se ao escasso controle exercido pelos agentes do topo (*top down*) sobre os da linha de frente (*top down*) em determinados desenhos da estrutura administrativa, limitando a relação principal-agente.

Dadas estas limitações, a questão passou a ser, dentro das abordagens de terceira geração da implementação de políticas, quais os instrumentos garantem mais eficácia na implementação e como ocorre a escolha pública das soluções existentes, do que a atuação dos burocratas da linha de frente e do topo. A abordagem de “Escolha dos instrumentos” (*policy design*), juntamente com a de “escolha pública” (*Public Choise*), por exemplo, partem da premissa de que

Independente de estudarmos o processo de implementação de forma *top-down* ou *bottom –up*, o processo de dar substancia a uma decisão governamental sempre envolve a escolha de diversas ferramentas disponíveis que puderem individualmente dar alguma contribuição para a promoção da política. (HOWLETT et al, 2013, p. 188).

Estas abordagens, portanto, tem por mérito demonstrar que a implementação envolve muito mais fatores do que apenas a execução das decisões do topo. Tais abordagens compreendem a extensão da ação dos atores envolvidos, seus recursos, suas ideias, a natureza do problema a ser resolvido, assim como o contexto do sistema político e as mudanças governamentais (HOWLETT et al, 2013).

3 ALGUMAS QUESTÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS EPPGG NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

O processo de implementação de políticas públicas, como visto, envolve muito mais variáveis do que apenas a decisão de implementá-las pelos atores do topo do Estado. Nesse sentido, têm relevância a conexão com as decisões tomadas na etapa de formulação, as demandas efetivas dos grupos sociais beneficiados ou atingidos pelas políticas, e, principalmente o tipo de burocracia executora, etc. Dentre todos os atores envolvidos na formulação e implementação de políticas no âmbito estatal, destacam-se as carreiras ligadas à administração pública destinadas à formulação e implementação de políticas públicas, a exemplo da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) no Brasil.

O surgimento desta carreira remete ao período da redemocratização, em que foi necessário um novo perfil de burocrata, distinto da burocracia oriunda das ilhas de excelência do período militar, e uma das alternativas disponíveis, inspiradas nas experiências europeias e da América Latina, foi a “criação de um corpo de elite formado por servidores de alta qualificação, com formação acadêmica, mas também submetidos à formação específica em escola de governo” (SANTOS; CARVALHO, 2000, p. 5). Esta alternativa originou-se do estudo do Embaixador Sérgio Paulo Rouanet, de 1982, que sugeria a criação de uma Escola de Governo no Brasil, similar ao modelo Francês. (MONTEIRO, 2013). A formação desse corpo técnico, burocrático da administração pública brasileira baseava-se numa formação

“generalista” para atuar em funções de direção e assessoramento em todos os Ministérios. Portanto,

[...] trata-se de uma das poucas estruturas profissionais do serviço público brasileiro constituída exclusivamente no sistema de mérito, com atribuições específicas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração Federal, com estrutura remuneratória diferenciada, ingresso por concursos públicos periódicos e formação específica, ministrada por escola de governo (ENAP) e uma forte identidade e espírito de corpo entre seus integrantes. (SANTOS; CARVALHO, 2000, p. 11).

Para Santos e Carvalho (2000) o gestor governamental, oriundo da ENAP, é um administrador de informações e conflitos, um mediador entre os interesses dos grupos de pressão e das organizações político-partidárias. Para tanto, listam como características fundamentais deste profissional sua formação generalista em políticas públicas, na qual deve conhecer as teorias e os métodos de diversas áreas das Ciências Humanas, assim como dominar a dinâmica de funcionamento do Estado. Deve, ainda, atuar como articulador e negociador nas várias instancias que envolvem as políticas públicas, ou seja, tanto no nível federal, como no poder legislativo, assim como entre os grupos sociais afetados, os Partidos Políticos e o judiciário. Entretanto, esse elo de conexão que poderia ser estabelecido pelo gestor, entre a formulação e a implementação sofre inferências na sua formação e atuação conforme o governo. Por exemplo, em cada governo distinto muda-se o foco da formação adquirida na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e os espaços primordiais de atuação desses gestores. (MONTEIRO, 2013).

A atuação deste tipo de ator – o gestor governamental – na implementação de programas e políticas públicas é compreendida a partir de uma ideia de que a implementação é uma atividade autônoma, técnica, sem inferência partidária e de interesses privados, contrariando, em tese, o que as teorias de terceira geração de implementação de políticas vem demonstrando em relação aos burocratas e administradores do topo do Estado. Portanto, a carreira é compreendida dentro de uma ótica gerencialista.

Entretanto, os estudos sobre esta carreira reiteraram que seu desenvolvimento está muito distante dos objetivos iniciais da carreira. Dentre as questões levantadas é que “a posição que os EPPGGs ocupariam no desenho do Estado no projeto original não corresponde com a atual situação, ou seja, a carreira não se encontra acima das demais carreiras de Estado, tanto hierarquicamente, quanto em termos salariais, como previsto na reforma administrativa” (MONTEIRO, 2013, p.1138). Uma das formas de remediar essa questão foi a implantação, através de decretos, projetos, da incorporação desse corpo técnico especializado em cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) dos órgãos do Executivo Federal.

Santos e Codes (2015, p. 12) pontuam que atualmente “mais de 1000 EPPGG estão em atividade nos órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e funcional da União”, Dentre os EPPGG na ativa, mais de 80% atuam nos Ministérios e 60% ocupam cargos de Direção e Assessoramento (DAS). Conforme o quadro I, dentre os cargos em comissão ocupados por EPPGG destacam-se aqueles de Direção e Assessoramento (DAS)

Quadro I: Ocupação (%) de cargos em comissão

MODELO “TOP DOWN”: UMA REFLEXÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO DOS GESTORES GOVERNAMENTAIS

Cargo/Ano	2009	2014
Direção	24,5	42,1
Assessoramento	24,8	16,7
Sem cargo	50,7	41,2

Fonte: SANTOS e CODES (2015)

Portanto, a partir desses dados pode-se considerar que, apesar de ser um percentual pequeno dentro do universo dos cargos de comissão e das carreiras do núcleo do Estado, os EPPGG, especialmente aqueles que atuam em cargos de DAS igual ou superior a 4, tem uma participação significativa na implementação de políticas. O quadro II detalha os cargos de comissão ocupados pelos EPPGG no ano de 2014.

Quadro II: Tipo de cargo em comissão ocupado por EPPGG (2014)

Cargo	Quantitativo (%)
Coordenador geral	10,74
Coordenador	7,67
Assessor	7,57
Assessor técnico	4,79
Diretor	4,79
Assistente	3,64
Chefe de gabinete	2,21
Gerente de projeto	2,11
Assessor especial	1,53
Secretario	1,15

Fonte: SANTOS e CODES (2015)

Uma das questões apontadas por Santos e Codes é a mobilidade desses EPPGG. Considerando as possibilidades e restrições da carreira, os EPPGG permanecem, em média, 45 meses no órgão em que foram requisitados. Segundo as autoras o estudo revelou

[...] que 50% dos EPPGG permanecem mais que 38 meses no órgão; ii) a moda de 84 meses, revelando que 23% dos membros da carreira mantêm-se 84 meses ou mais no órgão ou entidade; e iii) o percentual de 7% de servidores da carreira com registro de movimentações inferiores ao período de um ano. (SANTOS; CODES, 2015, p. 14).

Apesar da mobilidade ser um dos diferenciais da carreira de EPPGG e de os percentuais serem considerados insatisfatórios em termos do tempo de permanência nos órgãos e entidades da administração pública direta, dependendo da complexidade da política a ser implementada o tempo de permanência no órgão, ministério em cargos de Direção e Assessoramento pode ser determinante para o processo de implementação. Conforme Monteiro (2013), a partir de 2005 muitos dos EPPGG foram requisitados no Ministério de Desenvolvimento Social e, assim, possivelmente atuaram na implementação e expansão do Programa Bolsa Família. Logo, um Programa governamental que, pela sua extensão e complexidade, demandou um tempo considerável para sua implementação, o que justificaria a permanência dos EPPGG no Ministério de Desenvolvimento Social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos sobre a implementação de políticas públicas no Brasil são escassos e poucos tratam dos atores do topo, em especial a burocracia implementadora das políticas. De modo geral, pode-se considerar que o estado da arte das análises sobre a implementação de políticas no Brasil esteja próximo daqueles de primeira geração, em que a implementação de políticas é apenas uma execução de regras, tratados, sem interferências políticas e do comportamento e das preferências da burocracia executora.

Em relação aos atores, a literatura especializada, recentemente incorporou em suas análises aqueles da linha de frente (*street level bureaucrats*) do modelo *bottom up*, tal como descrito por Lipski, na década de 1980. Em relação ao modelo *top down* as análises ainda carecem de dados para demonstrar a influência das exterioridades na implementação de políticas, assim como dos instrumentos organizacionais que refletem no processo de implementação.

A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em seu projeto original, remete a concepção de implementação similar àquela das análises de primeira geração. Reflete a ideia de um ator da burocracia estatal, com formação altamente técnica, coordenando a implementação de políticas sem sofrer qualquer ingerência externa, seja política, organizacional ou até mesmo comportamental. Entretanto, a evolução da carreira, desde sua criação até os dias atuais revela outros parâmetros, como a inserção dessa burocracia técnica em cargos de comissão, o que mostra a influência de exterioridades políticas. De todo modo, na falta da realização de uma pesquisa mais substancial, como a motivação das indicações dos cargos de Direção e Assessoramento da burocracia estatal, a breve reflexão sobre essa carreira aponta algumas questões, como a mobilidade, a distribuição dessa burocracia no alto escalão, que podem elucidar alguns pontos do processo de implementação de políticas públicas no modelo *top down* no Brasil.

REFERÊNCIAS

- BARDACH, E. **The implementation game: what happens after a bill becomes a law.** Cambridge, MA: MIT Press, 1977.
- BERMAN, P. The study of macro-and-micro implementation. **Public Policy**, v.26, n.2, 1978. pp. 84-157.
- BONETI, L. **Políticas públicas por dentro.** 3. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.
- CAVALCANTI, P. **Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação.** Salvador: UDUNEB, 2012.
- ELMORE, R. Backward mapping: Implementation research and policy decision. **Political Science Quarterly**, V.94, n.4, pp. 601-616, 1979.
- HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LASCOUMES, P.; LES GALÉS, P. **Sociologia da ação pública.** Maceió: EDUFAL, 2012.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy.** New York: Russell Sage foundation, 1980.

MAZMANIAN, D. SABATIER, P. (Eds). **Effective policy implementation**. Lexington, Mass: Lexington Books, 1981.

MATLAND, R. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity - conflict model of Policy. **The Journal of Public Administration Research and Theory**. V. 5, n.2, 1995, pp. 145-174.

MONTEIRO, L. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo Federal. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Vol. 47, n. 5, 2013.

NAJAN, A. Learning from the literature on Policy implementation: A synthetic perspective (Working Papers). Luxemburg, Austria: **ILASA**, Working paper, pp. 61-95, 1995.

OLLAIK, L. MEDEIROS, J. Instrumentos governamentais: Reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 1943-67, nov./dez. 2011.

SABATIER, P. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and a suggested syntheses. **Jornal of Public Policy**, V.6, n.1, p.21-48, 1986.

SANTOS, A.; DE CODES, A. L. M. A carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG): evolução e impacto no Estado brasileiro. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**. Vol 14, n. 1, 2015.

SANTOS, L.; CARVALHO, R. A experiência dos gestores governamentais no governo federal do Brasil. In: **V Congreso Internacional Del CLAD sobre reforma Del Estado y de La Administracion**, 2000.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, P.; MELO, M. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Característica e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: UNICAMP, Núcleo de estudos de políticas públicas: **NEPP**, caderno 48, 2000.

SUBIRATIS, J. Analisis de politicas públicas y eficacia de la administración. **Ministério de las administraciones publicas**, 1994.

VAN METER, D.; VAN HORN, C. The policy implementation process. **Administration and society**, V. 6, n.4, pp. 445-488, 1975.