

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS O CASO DO “ESTADO DA CIDADE – UM RETRATO DE CANOAS”

Thaís da Rosa Alves¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar as diferenças entre o projeto de implementação e a execução da política pública “Estado da Cidade – um retrato de Canoas” no período de 2011-2016, bem como a não apropriação da política pelos gestores públicos. A partir do estudo de caso, foram realizadas a análise do projeto de implementação da política e de entrevistas com gestores públicos municipais, juntamente com a literatura. As mudanças na implementação correspondem às dificuldades que não têm como serem previstas no *policy environment*. Sendo assim, a implementação consiste em um processo permeado por elementos que afetam a execução da política pública e que não têm como serem controlados.

Palavras-chave: Políticas públicas. Implementação. Estado da Cidade – um retrato de Canoas.

Abstract: The objective of this article is to analyze the differences between the implementation project and the implementation of public policy "Estado da Cidade – um retrato de Canoas" in the period of 2011-2016, as well as the non-appropriation of the policy by public managers. From the case study, the analysis of the policy implementation project and interviews with municipal public managers, along with the literature, were carried out. The changes in the implementation correspond to the difficulties that do not have as foreseen in the policy environment. Thus, implementation consists of a process permeated by elements that affect the execution of public policy and that can not be controlled.

Key-words: Public policy. Implementation. Estado da Cidade – um retrato de Canoas.

1 Introdução

A análise de políticas como um ciclo deliberativo, modelo denominado ciclo da política pública (*policy cycle*), consiste na separação da política pública nas seguintes fases: formulação da agenda, implementação e avaliação. (Souza, 2007; Leite; D’Ascenzi, 2013). Pensando o processo de implementação, este trabalho tem como objetivo analisar a execução de uma política pública municipal, a publicação “Estado da Cidade – um retrato de Canoas”.

Para os gestores públicos, a implementação é considerada um dos momentos mais crítico e difícil. É nesta fase que as vulnerabilidades e as deficiências da política tornam-se visíveis, bem como a capacidade dos gestores de fazer as coisas acontecerem é posto em prova. (WU et al., 2014).

De acordo com a literatura, a análise da implementação dentro do ciclo da política pública possui duas correntes teóricas principais, a primeira tem como base verificar os mecanismos que levam a implementação ser exatamente como a elaboração da política, já a

¹ Mestranda em Ciências Sociais pelo PPGCS da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS/São Leopoldo - RS. Contato: thaisalves1406@gmail.com

segunda, parte do pressuposto de que a implementação transforma a formulação. (SEGATTO, 2012).

Para a realização deste artigo foram analisados o projeto de implementação da publicação e entrevistas realizadas com alguns gestores públicos. O objetivo da análise é elucidar, a partir da literatura, as diferenças entre o projeto de implementação e sua execução, bem como, a não apropriação por parte dos gestores públicos da política.

Além da introdução, o artigo está dividido em três partes, sendo a primeira uma breve revisão sobre modelos de análises de implementação de políticas públicas a partir da literatura. A segunda consiste em apresentar a metodologia utilizada para coleta e análise de dados, a terceira consiste na apresentação da política pública analisada e a análise sobre a implementação da política. Por fim, o trabalho é finalizado com as considerações finais.

2 modelos de análise do ciclo de políticas públicas: *top down* e *bottom up*

Esta seção se propõe a realizar uma breve revisão sobre os principais modelos analíticos que se debruçam na fase de implementação de políticas públicas. De acordo com a literatura, há dois modelos principais de análise de implementação: a perspectiva *top-down* e a perspectiva *bottom-up*.

A perspectiva *top-down* procura estabelecer uma conexão entre a política pública e as dificuldades práticas e conceituais de transmissão idêntica da política de cima para baixo, conforme a hierarquia burocrática. (WU et al., 2013). Na presente abordagem, a política pública é constituída de etapas lineares que são conduzidas por diferentes parâmetros. A análise “[...] é centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas. As lacunas correspondem a mudanças que ocorrem na política durante sua execução”. (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p.103).

De acordo com Han e Hill (1993), estas lacunas representam problemas que devem ser evitados pelos formuladores de políticas públicas a partir de uma série de orientações que formam a *policy environment*, que se caracterizam em: clareza da política, contenção de equívocos na delimitação do objetivo, do financiamento e das incumbências, prevenção de interferências externas e, por fim, conservação do controle sobre os implementadores.

A forma como a análise *top-down* é construída possui muitas críticas pelo fato de como a mesma pensa a política pública de forma hierárquica. De acordo com Silva e Melo (2000), a caracterização do *policy environment*, é uma idealização ingênua e irreal da administração pública, pois seu funcionamento não corresponde a um mecanismo operacional

perfeito, no qual fosse possível assegurar a implementação tal qual a sua proposta na formulação.

Além disso, alguns estudos trouxeram outra forma de analisar a etapa de implementação, de acordo com estes casos, verificou-se que nessa fase há a presença de trocas, barganhas, contradições e ambiguidades de objetivos, problemas de coordenação, limitação de recursos e escassez de informações. Sendo assim, os formuladores não têm como controlar ou prever eventualidades que poderão atingir o *policy environment*. (SEGATTO, 2012).

Buscando analisar a implementação de uma maneira mais realista, surgiu o segundo modelo analítico, o denominado *bottom-up*, que ao contrário da perspectiva anterior, focaliza nas ações sendo o centro das análises os atores responsáveis pela implementação. Nesta perspectiva, a implementação da política é vista como um processo interativo, desde modo a mesma pode vir a ser alterada durante a sua execução.

Ao contrário da abordagem anterior que seguia uma hierarquia burocrática, a abordagem *bottom-up* trata a burocracia como uma variável de explicação. De acordo com Lipsky (1980 apud LIMA; D'ASCENZI, 2014) os burocratas de rua (*street level bureaucracy*), trabalhadores e trabalhadoras que estão nas “pontas”ⁱ, realizam escolhas em um cotidiano que são permeadas por dúvidas e pressões, fazendo com que a implementação de determinada política pública conduza a novas políticas. (SILVA; MELO, 2000).

Esta capacidade é possível, pois, os burocratas de rua possuem duas características ligadas às condições de trabalho, a primeira é com relação ao grau de discricção desses profissionais e a segunda refere-se à autonomia relativa em relação à autoridade organizacional. (LIMA; D'ASCENZI, 2014).

Esta breve revisão buscou apresentar alguns pontos entre os dois principais modelos analíticos sobre implementação de políticas públicas. A seção seguinte apresenta a metodologia utilizada.

3 Metodologia

A realização na análise empírica baseou-se na implementação do “Estado da Cidade – um retrato de Canoas” no período de 2011 a 2016. Este projeto foi desenvolvido pela Prefeitura de Canoas com o objetivo de demonstrar a realidade da cidade aos cidadãos, através da criação e monitoramento de indicadores socioeconômicos e territoriais, permitindo a avaliação do crescimento desta em várias áreas e dimensões. O mesmo foi escolhido por

conta da percepção de que, de acordo com seu planejamento, a forma como a política pública deveria ser implementada acabou sendo modificada.

A metodologia empregada foi o estudo de caso. Segundo Yin (2001), o estudo de caso consiste em uma importante estratégia metodológica utilizada que permite por parte do pesquisador aprofundar relações do fenômeno estudado, bem como, fornece a visão holística acerca de acontecimentos da vida real.

A coleta de dados compreendeu na realização de entrevistas com cinco gestores públicos municipais, que no ano de 2016 ocupavam cargos de diretores (2) e secretários (3), e na documentação do projeto da política pública. A análise dos dados buscou entender quais fatores influenciaram na execução da política.

A próxima seção apresenta a política pública “Estado da Cidade” e a análise da sua implementação.

4 Estado da Cidade: conhecendo e analisando a política

Esta seção tem o objetivo de apresentar a política pública “Estado da Cidade – um retrato de Canoas” e a análise realizada sobre sua implementação.

O “Estado da Cidade” tinha como objetivo demonstrar, através de indicadores e análises, o processo evolutivo do município de Canoas nos seguintes aspectos: socioeconômicos e territoriais. Os indicadores apresentados possuíam, quando possível, o recorte temporal para melhor visualização da evolução do município para que os cidadãos e a gestão pudessem acompanhar o desenvolvimento da cidade.

A publicação contava com mais de cinquenta indicadores divididos pelas seguintes áreas: saúde, educação, segurança, cultura, infraestrutura, meio ambiente, habitação, emprego e renda, economia, cidadania, população e território. Além dos indicadores municipais, foram incluídos, a partir da sua terceira edição, mapas com informações georreferenciadas por bairros.

O livro utilizava fontes públicas que disponibilizam estatísticas oficiais, bem como informações fornecidas pelas secretarias municipais. Ao final de cada área havia uma análise elaborada por pesquisadores de instituições de fora da esfera pública municipal. Isso deve-se ao fato de que a publicação pretendia ser um retrato da realidade do município e não da ação de um governo.

Considerado uma ação inovadora, o livro foi publicado de 2011 a 2016, totalizando seis edições. Com a mudança de governo ocasionada pelas eleições municipais de 2016, a

política foi descontinuada. A seguir será apresentada a análise sobre a implementação desta política pública durante seu tempo de existência.

4.1 O processo de implementação do “Estado da Cidade”

A implementação do “Estado da Cidade” ocorreu em 2011, durante o Congresso da Cidade. O Congresso da Cidade consiste em uma ferramenta de participação no qual os cidadãos e a administração pública estabeleceram estratégias para o futuro do município.

A publicação surgiu em um momento de crescente aumento da busca de informações, de acordo com Jannuzzi (2005), isso deve-se às mudanças institucionais dentro da administração pública, principalmente por conta dos planejamentos plurianuais, avaliação de programas e controles administrativos.

Diante da dificuldade de encontrar materiais que pudessem dar embasamento a este modelo emergente de gestão pública, foi constatado pelos gestores municipais que este era um problema de questão pública que deveria ser resolvido. (WU et al., 2014). Sendo assim, a alta administração, ou seja, pessoas que ocupavam cargos de decisão como diretores e secretários, propôs a criação de um banco de indicadores que demonstrasse anualmente o processo evolutivo do município nos âmbitos socioeconômico e territorial, constituindo-se como ferramenta de grande importância para os gestores municipais no âmbito do planejamento e gestão da cidade.

O segundo momento para a elaboração do “Estado da Cidade” foi uma pesquisa realizada pela Diretoria de Estudos e Pesquisas (DIEPE), da autarquia municipal Instituto Canoas XXI (ICXXI), sobre as experiências nacionais e internacionais relacionadas com indicadores de monitoramento com a finalidade de planejamento e gestão das cidades.

Após a entrada da proposta na agenda pública municipal, foram estabelecidas parcerias com as secretarias municipais para a escolha dos indicadores que iriam compor o banco. Cada secretaria designou uma pessoa para ser responsável pela disponibilidade da informação para a equipe que elaborou o material.

De acordo com o projeto final (CANOAS, 2011), a primeira edição foi lançada com financiamento de uma instituição federal e visava a partir disso, a contratação de pesquisadores e acadêmicos com o objetivo de qualificar as próximas edições do livro. Esta ação consta como um dos indicadores de avaliação da publicação (indicador 1.1). Além desse, foram estabelecidos mais seis indicadores de avaliação a serem monitorados conforme a

política em questão fosse executada, somando assim, sete indicadores quantitativos e qualitativos (Quadro 1).

Quadro 1 – Indicadores de avaliação

Objetivos específicos	Indicadores (quantitativos e qualitativos)
1. Aprimorar o projeto “Estado da Cidade: um retrato de Canoas” através da avaliação dos indicadores já existentes para definir variáveis que serão qualificadas e quantificadas.	1.1 Aumento do número de professores colaboradores para a avaliação dos indicadores. 1.2 Mobilização dos representantes das secretarias.
2. Pesquisa dos indicadores avaliados.	2.1 Controle de qualidade dos instrumentos aplicados e banco de dados. 2.2 Escrita de um artigo final para cada variável analisada.
3. Visualização do trabalho de pesquisa pela sociedade civil e governança local, com o objetivo de transparecer as carências da cidade.	3.1 Aumento das instituições parceiras do Instituto Canoas XXI. 3.2 Garantia da publicação e distribuição da 2ª edição do livro “Estado da Cidade”. 3.3 Adesão dos delegados e sociedade civil de Canoas no Congresso das Cidades do ano 2011.

Fonte: Canoas (2011).

A implementação da política foi dividida em três objetivos específicos. A partir da análise da realidade empírica, observou-se que alguns dos indicadores descritos acima não foram postos em prática. O conjunto de indicadores do primeiro objetivo, que consistia no aprimoramento do material, não conseguiu ser concretizado, pois, não houve nenhuma formação de grupo ou núcleo, tanto com professores universitários, como com representantes das secretarias.

A participação desses atores no processo ocorreu de forma fragmentada, primeiramente realizava-se a solicitação das informações para os responsáveis de cada secretaria e após o trabalho quantitativo estar pronto, os indicadores eram enviados para professores universitários que elaboravam suas análises.

No segundo objetivo, configurado como pesquisa, o indicador que corresponde ao controle dos instrumentos utilizados para construção do banco de dados foi executado de forma pontual, já que poucos servidores possuíam conhecimento técnico sobre construção de indicadores. Esta dificuldade técnica afetou a confiabilidade da política pública em alguns casos, devido às informações equivocadas repassadas pelos representantes das secretarias que

foram publicadas e tiveram que ser corrigidas em edições posteriores. Já o indicador que estabeleceu a escrita de artigos para cada variável analisada não foi executado pela equipe responsável.

O último objetivo específico, visualização do material pela sociedade civil e governança local, possuía dois indicadores focados apenas na primeira edição da publicação, o primeiro era o que garantia a elaboração e publicação da segunda edição do “Estado da Cidade” e o segundo era que o mesmo fosse aderido pelos participantes do Congresso da Cidade. Os dois indicadores foram executados, sendo que a partir da segunda edição, exemplares do livro foram distribuídos em todas as escolas municipais e estaduais no município, bem como, cinco exemplares eram repassados para todas as secretarias municipais. Já o indicador que visava o aumento das parcerias com a instituição responsável pela publicação não foi executado.

Dos sete indicadores elaborados, apenas dois foram executados plenamente – a publicação da segunda edição e a adesão ao Congresso da Cidade. Os demais indicadores, durante todo o período de implementação da política, não foram realizados em sua totalidade.

O segundo momento da análise empírica foi a realização de entrevistas estruturadas com cinco gestores municipais (diretores e secretários) no período em que a implementação da política era realizada. As perguntas realizadas foram as seguintes: se conheciam a política pública, se já haviam utilizado a política e, se sim, em qual atividade (Quadro 2).

Quadro 2 – Síntese das entrevistas com gestores públicos municipais

Gestor	Conhece a política pública?	Já utilizou a política pública?	Qual(is) atividade(s)?	Qual a importância da política?
1	Sim	Não	-	Avanço nas políticas públicas.
2	Sim	Sim	Fonte para elaborar palestra.	Publicização da informação.
3	Sim	Sim	Distribuição para visitantes.	Planejamento de políticas públicas.
4	Sim	Sim	Elaboração de outra política pública.	Planejamento da cidade.
5	Sim	Não	-	Conhecer a cidade.

Fonte: Elaborado pela autora.

Dos cinco gestores, todos responderam que conheciam a política pública, visto que todas as secretarias recebiam anualmente a publicação. Ao serem questionados sobre a utilização do material, três responderam que já utilizaram (gestores 2, 3 e 4) e dois responderam que não haviam utilizado (gestores 1 e 5).

Para aqueles que utilizaram o material, foi questionado em quais atividades, observou-se que apenas um dos gestores (gestor 4) afirmou ter utilizado o “Estado da Cidade” para elaboração de uma outra política pública. Os demais, responderam que haviam utilizado como fonte de consulta para palestra realizada fora da gestão pública, no caso em uma universidade (gestor 2), e o outro gestor respondeu que realizou uma redistribuição do material para visitantes que foram na sua secretaria (gestor 3).

Ao serem questionados sobre a importância da política pública, três gestores (1, 3 e 4) responderam que a mesma era importante para o avanço e planejamento de políticas públicas. O gestor 2 apontou como importância a publicização da informação e o gestor 5 apontou que a política era importante para conhecer a cidade.

Analisando as respostas dos gestores entrevistados, constatou-se que todos conheciam a política e a maioria sabia que a mesma foi elaborada para auxiliar no planejamento de políticas públicas. Porém, no plano empírico, a minoria utilizou a política no planejamento de novas políticas públicas.

De acordo com Silva e Melo (2000), a implementação da política pública é um jogo, no qual estão presentes alguns elementos, o primeiro corresponde aos problemas de coordenação intergovernamental. A instituição que era responsável pela política é recente, portanto, possui um baixo grau de institucionalização. Dessa forma, as demais secretarias não consideravam a política importante, pois há outras demandas maiores que devem ser contempladas.

O segundo elemento são os recursos limitados. A publicação do livro passou a utilizar o orçamento da prefeitura nas edições posteriores, o que acarretou na limitação das ações de contratar consultorias para auxiliar na qualificação da política. Além do financeiro, os recursos humanos também sofreram mudanças importantes, pois a equipe responsável pela política, durante os seis anos desde sua implementação, foi modificada duas vezes, sendo que a quantidade de pessoas oscilou nessas mudanças.

O terceiro elemento é a informação escassa que acaba afetando a implementação da política, já que por conta do desconhecimento dos gestores, tanto dentro da instituição responsável quanto das demais instituições municipais, sobre o uso de indicadores, a política acabou ficando em segundo plano.

Portanto, a não apropriação por parte dos gestores públicos da política pública analisada se insere nas dificuldades da implementação que foge do controle de seus formuladores que idealizaram-a no *policy environment*. (SEGATTO, 2012).

5 Considerações finais

Este artigo buscou refletir sobre a implementação da política pública “Estado da Cidade – um retrato de Canoas” e porque a mesma não foi apropriada pelos gestores públicos no planejamento de políticas públicas.

A partir da revisão dos dois principais modelos analíticos de implementação de políticas públicas, ficou claro que não há um tipo ideal de análise e que esta será uma escolha por parte do pesquisador e que mais ilumina a instância empírica. O modelo escolhido para analisar a política em questão foi o *bottom-up* porque para esta corrente a implementação da política pública não tem como ser controlada, além de enfatizar a ação dos atores.

A análise empírica sobre a implementação do “Estado da Cidade” buscou relacionar os objetivos propostos na sua elaboração com a execução da política, a utilização do modelo *bottom-up* auxiliou na compreensão do que ocorreu na mediação desses dois momentos e o porquê das diferenças entre o projeto da política e a não apropriação por parte dos gestores públicos.

Mesmo existindo algumas incoerências entre os objetivos estipulados e a implementação da política, o fato de ter se mantido durante todo o tempo no qual foi executada dentro da agenda pública do município demonstra que a mesma não pode ser considerada um fracasso, mas sim que durante este processo houve a configuração de outro jogo em que atores com outros interesses e visões a colocaram em prática.

REFERÊNCIAS

CANOAS. Instituto Canoas XXI. *Projeto final Estado da Cidade: um retrato de Canoas*, Canoas: PMC, 2011.

HAN, C; HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. Harvest Wheatsheaf, Londres, 1993.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista de Serviço Público de Brasília*, Brasília-DF, v. 2, nº 56, p. 137- 160, abr./jun. 2005. Disponível em: http://camara.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4054_JANUZZI_P_Construcao_Indicadores_Sociais.pdf. Acesso em 18 maio 2017.

LEITE, L. L.; D'ASCENZI, L. 2013. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, nº 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23829759006>. Acesso em 22 abr. 2017.

SEGATTO, C. I. 2012. Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses. *Temas de Administração Pública*, UNESP, Araraquara, v. 4, nº 7, p. 1-16, 2012. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/catarinasegatto.pdf>. Acesso em 22 abr. 2017.

SILVA, P. L. B.; MELO, M.A.B. 2000. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. *Cadernos de Pesquisa*, nº 48, UNICAMP, NEPP.

SOUZA, C. 2007. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: Hochman, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 65-86.

WU, X. et al. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília – DF: ENAP, 2014. Disponível em: <http://www.ena.gov.br/documents/586010/604366/Guia+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%BAllicas+Gerenciando+Processos.pdf/afcf588e-d510-41eb-bfb7-049fcd6f549>. Acesso em 23 abr. 2017.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ⁱ O termo se refere aos trabalhadores que estão em contato com os cidadãos diretamente, são exemplos de trabalhadores de ponta: professores, agentes de trânsito, médicos, enfermeiros, assistentes sociais, etc.