



Barreiras no Processo de Implementação de Políticas Públicas: Uma Revisão Sistemática da Literatura

Autoria

Valéria de oliveira Lemos Novato - valerialemos02@gmail.com

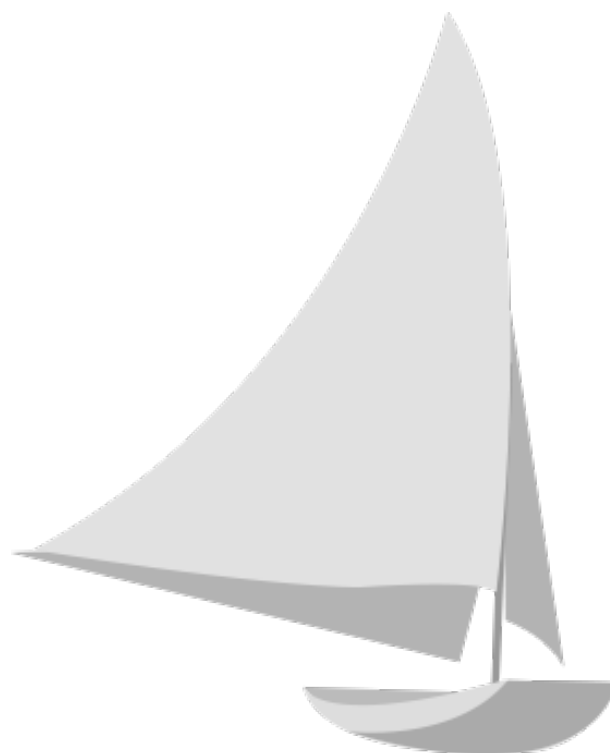
Prog de Pós-Grad em Admin/Mestr Acad - PPGADM/UFG - Universidade Federal de Goiás

Estela Najberg - estelanajberg@gmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin/Mestr Acad - PPGADM/UFG - Universidade Federal de Goiás

Resumo

Este artigo busca, a partir de uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL), elencar barreiras encontradas no processo de implementação de políticas públicas brasileiras e ainda identificar quais modelos analíticos entre top-down e bottom-up têm sido abordados na produção científica relacionada ao tema. Para tanto, foi feita uma busca nas bases SPELL e CAPES de artigos que analisaram empiricamente a fase de implementação de políticas públicas, no período de 2007 a 2017. Os resultados apontaram as barreiras mais citadas relacionando-as em quatro fatores: estrutural, humano, política pública e Estado. Tais fatores são relevantes para análise da implementação de políticas públicas, podendo ser adotados como categorias de análise em pesquisas futuras. Além disso, a abordagem bottom-up tem sido a mais utilizada para analisar empiricamente o processo de implementação de políticas públicas brasileiras.





Barreiras no Processo de Implementação de Políticas Públicas: Uma Revisão Sistemática da Literatura

RESUMO

Este artigo busca, a partir de uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL), elencar barreiras encontradas no processo de implementação de políticas públicas brasileiras e ainda identificar quais modelos analíticos entre *top-down* e *bottom-up* têm sido abordados na produção científica relacionada ao tema. Para tanto, foi feita uma busca nas bases SPELL e CAPES de artigos que analisaram empiricamente a fase de implementação de políticas públicas, no período de 2007 a 2017. Os resultados apontaram as barreiras mais citadas relacionando-as em quatro fatores: estrutural, humano, política pública e Estado. Tais fatores são relevantes para análise da implementação de políticas públicas, podendo ser adotados como categorias de análise em pesquisas futuras. Além disso, a abordagem *bottom-up* tem sido a mais utilizada para analisar empiricamente o processo de implementação de políticas públicas brasileiras.

Palavras-chave: Implementação. Políticas públicas. Barreiras. RSL.

INTRODUÇÃO

O estudo de políticas públicas vem ganhando espaço na literatura brasileira por sua importância e grande urgência do momento político e governamental pelo qual passa o país. Isto pode estar ligado às expectativas da sociedade, pois ao se analisar políticas públicas, há uma expectativa de resposta a anseios sobre o que a sociedade espera do governo, uma vez que seu conceito pode ser compreendido por “colocar o governo em ação” ou, até mesmo, a materialização do governo quanto ao seu planejamento ou plataforma eleitoral (LOTTA, 2012; PIRES, 2018; SOUZA, 2006).

A necessidade de buscar respostas a estes questionamentos levou os pesquisadores a desfragmentar a política em ciclos para analisá-la por partes. Hill (2005) destaca em sua obra, de maneira simplificada, as três fases principais que perpassam uma política pública: formulação, implementação e avaliação. Apesar de ser separada por fases ou ciclos, a política pública é constituída de ações e metodologias complexas impossíveis de seguir uma ordem predeterminada. A fase da implementação, foco deste estudo, é uma fase de complexidade peculiar que requer uma maior atenção tanto dos governantes, quanto dos gestores implementadores.

Por meio da análise do processo de implementação, os pesquisadores podem extrair fatores que servem de barreiras para a execução do serviço público. Fatores como estrutura física, servidores públicos e recursos financeiros podem ser observados a partir da perspectiva “*bottom-up*”. Já fatores relacionados ao governo e ao planejamento da política podem ser analisados a partir da perspectiva “*top-down*” (HILL, 2005). Tais fatores são objetos de estudos de vários autores que se propõem a entender a implementação da política, podendo ser considerados como categorias de análises em pesquisas que têm como foco observar os fenômenos ocorridos durante o processo. A partir dos resultados destas pesquisas é possível levantar as maiores incidências de erros nessa fase da política e, então, procurar soluções para evitar que eles ocorram em futuras implementações.

Diante da relevância do tema, este artigo pretende responder a seguinte pergunta: Quais barreiras têm sido identificadas em estudos empíricos que analisam a implementação de políticas públicas brasileiras e quais modelos analíticos entre o *top-down* e *bottom-up* têm sido abordados? Para tanto, faz-se um levantamento na literatura de estudos empíricos sobre implementação de políticas públicas a partir de uma Revisão Sistemática da Literatura nas bases SPELL e CAPES, no período de 2007 a 2017.



IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O ato de implementar políticas públicas vem chamando a atenção dos pesquisadores nos últimos anos. Nos campos da Ciência Política e da Administração Pública fica notório o grande salto em publicações científicas neste tema. Porém, a grande massa de pesquisas ainda se restringe a analisar apenas se ações propostas em planejamento foram executadas ou qual estado/instituição se sobressaiu (LOTTA, 2012). Além disso, o foco dos estudos é mais voltado para o governo em suas diretrizes e formulações da política. Hill (2005) aponta que faltam estudos focados em analisar os implementadores da política e o ambiente em que ela está sendo implementada. Há uma lacuna em entender os desafios e dificuldades dos atores envolvidos, o que pode trazer novas percepções ao se replicar uma nova implementação de maneira satisfatória.

A análise de uma política pública pode ser mais bem visualizada quando modelada em ciclos. O ciclo de políticas públicas pode ser considerado como um esquema de sistematização e interpretação das fases sequenciais e interdependentes. Apesar de o ciclo estar relacionado a um modelo de processo para avaliar a política pública, ele raramente se reflete na dinâmica da vida real, uma vez que o esquema desenhado de forma linear foge da realidade já que as fases se apresentam misturadas e as sequências alternadas (MACEDO et al, 2016). Embora haja algumas diferenças de nomenclatura, as etapas mais comumente encontradas na literatura são: formulação, implementação e controle (ou avaliação) (HILL, 2005; FREY, 2000).

A fase da implementação, foco do presente estudo, foi por muito tempo chamada como o “elo perdido” pela literatura, pois a atenção dos estudiosos da área era pouco voltada para os problemas do processo de implementação e sim para formulação e a avaliação da política. A literatura traz como pioneirismo o foco sobre implementação de políticas públicas o livro de Pressman e Wildavsky, publicado em 1973, trazendo aos estudos sobre implementação atenção específica para essa fase do ciclo; os autores descrevem detalhadamente o processo de implementação de programas de melhoria de serviços públicos além de salientar diversas dificuldades existentes para que essa implementação obtivesse sucesso.

Modelos analíticos vêm sendo utilizados para analisar tais políticas. Com a evolução dos estudos, surgem na literatura duas interpretações para tal análise: os modelos *top-down* e *bottom-up*. Apesar de existirem na literatura outros modelos analíticos que auxiliam na análise e interpretação do processo de implementação de políticas públicas, os modelos *top-down* e *bottom-up* ainda vêm sendo usado nos estudos com maior frequência. Tendo como principais defensores: Pressman e Wildavsky, Mazmanian e Sabatier, Van Meter e Van Horn, Bardach, Hogwood e Gunn, o modelo *top-down* defende a tese de que o processo pode ser controlado de cima para baixo e consideram que a implementação foi bem-sucedida se as ações oficiais foram implementadas e o público-alvo coincidiu com o definido durante a formulação (OLIVEIRA, 2006).

Já o modelo *bottom-up* considera que se entende melhor a implementação da política olhando-a do ponto de vista daqueles que estão mais próximos às ações resultantes delas. Argumentam que a política realmente se concretiza em nível local e que os burocratas da linha de frente (*street-level bureaucrats*) deveriam influenciar mais o processo. Os defensores da abordagem *bottom-up* afirmam que o sucesso na implementação de uma política depende, em grande parte, das habilidades dos implementadores locais (LIMA & MEDEIROS, 2012). Se eles não tiverem liberdade para adaptar a política às condições locais, ela estará fadada ao insucesso. Os principais representantes da escola *bottom-up* são: Lipsky, Berman, Hjern, Porter, Hull, Barrett e Fudge (OLIVEIRA, 2006).



PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para este artigo foi adotada a Revisão Sistemática da Literatura (RSL) com o objetivo de extrair da produção científica, dentro de um período predeterminado, o conhecimento acerca de um tema específico. As RSL's têm por pressuposto trazer as informações buscadas na literatura de forma organizada e quantificada. Cabe também ressaltar que as revisões sistemáticas da literatura podem ser ancoradas em abordagens qualitativas ou quantitativas (meta-análise), a depender dos objetivos da pesquisa (DE-LA-TORRE-UGARTE-GUANILO *et. al*, 2011). Neste estudo, optou-se por levantar e analisar qualitativamente os artigos com o auxílio de dados descritivos.

As bases de dados escolhidas para a realização da pesquisa bibliográfica foram a CAPES e SPELL. Trata-se de bases de dados brasileiras que abarcam os principais periódicos responsáveis pelas produções científicas do país. Além das palavras-chave, o critério “periódico revisado por pares” foi utilizado na base da CAPES. Na base SPELL não foi possível utilizar tal critério por estar indisponível no site. A pesquisa foi realizada com o período preestabelecido de 2007 a 2017, a fim de buscar na literatura o estado da arte do tema pesquisado.

Para cumprir com o objetivo de trazer apenas artigos empíricos que falavam de implementação de políticas públicas brasileiras foi necessário utilizar recortes com palavras diretas e objetivas. Após tentativas generalistas de palavras-chave como “implementação no setor público” ou “implementação” como palavra-chave os resultados trouxeram um número exorbitante de artigos. Ao ler os resumos de alguns desses artigos verificou-se que as palavras escolhidas trouxeram uma quantidade enorme de artigos que não condiziam com o tema.

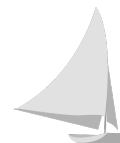
Devido a isto, o autor chegou à seguinte conclusão para a busca: no caso da CAPES foi utilizada a palavra “implementação” contida em título E “políticas públicas” OU “política pública” como palavra-chave, obtendo retorno de 88 artigos. Já no caso do SPELL, considerando a palavra “implementação” contida em título E “políticas públicas” OU “política pública” como palavra-chave, chegou-se a 10 artigos. Repetindo com os mesmos critérios, porém com as palavras em inglês “Implementation” e “public policy”, obtiveram-se 80 artigos no portal da CAPES e 7 artigos no banco de dados do SPELL.

Somando um total de 185 artigos obtidos na busca nas bases de dados, o próximo passo foi estabelecer os critérios de exclusão. A partir da leitura dos resumos dos artigos buscados o autor estabeleceu os seguintes critérios: a) repetidos: são os artigos que estavam repetidos em comparação com uma base e outra ou, até mesmo, dentro da mesma base de dados. b) Foge do tema: São os artigos que não falavam de políticas públicas brasileiras. c) Não-empíricos: São os artigos de cunho teórico ou de revisão que não vivenciaram em campo ou não levantaram dados suficientes para se analisar empiricamente uma política pública.

Os artigos repetidos somaram um total de 19 artigos e os artigos que fugiram do tema de implementação de políticas públicas brasileiras totalizaram em 56. Já os artigos não-empíricos foram 41 e, finalmente, os artigos empíricos analisados foram 69, totalizando 185 artigos extraídos na busca. Após realizar a filtragem das buscas, a partir da leitura de resumos foram extraídos 69 artigos empíricos que analisaram um processo de implementação de políticas públicas. Na seção a seguir será feita uma apresentação mais detalhada dos resultados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos neste estudo foram divididos em duas partes. A primeira delas trata da análise qualitativa dos artigos extraídos, no que tange às barreiras no processo de implementação de políticas públicas brasileiras citadas nos resultados empíricos observados. Estas barreiras foram consideradas como fatores influenciadores do processo de implementação, e foram sistematizadas da seguinte maneira: fator estrutural, fator humano,



fator política pública e o fator Estado. Cabe dizer que tais fatores foram definidos a partir da leitura e interpretação dos artigos extraídos. Cada fator representa problemas específicos vivenciados por estes estudos empíricos no ato da implementação da política e puderam ser percebidos por meio de pesquisas documentais, dados estatísticos, surveys ou relatos em entrevistas. As pesquisas estudadas foram, em sua maioria, estudos de caso único ou múltiplos. A segunda parte traz um panorama de como as pesquisas vêm abordando os modelos analíticos de implementação e indica qual modelo dentre o *top-down* e *bottom-up* foi mais utilizado no período de 2007 a 2017.

I - Barreiras enfrentadas na implementação de políticas públicas.

Neste item são apresentados os estudos empíricos que apontaram em seus resultados quais barreiras têm sido encontradas ao se analisar a implementação da política pública brasileira. A partir dos entraves mais citados, serão comentados os principais estudos de cada item. Além disso, também serão indicados trabalhos futuros relacionados ao tema.

a) Fatores estruturais: o ambiente físico, pessoas e financeiro.

Ao planejar uma política pública, um dos fatores primordiais a que os governantes formuladores devem prestar atenção é estrutura propícia para implementar a política. A estrutura física inclui o espaço físico em si, os equipamentos e utensílios necessários para utilização dos implementadores da política. Já a estrutura de pessoas é o quadro de pessoal necessário para atender a demanda prevista pela política. E o financeiro diz respeito a toda previsão de custeio para manter a política funcionando.

Menicucci e Marques (2016) apresentam resultados de uma pesquisa que teve como objetivo analisar o grau de regionalização da assistência à saúde. Os autores sustentam o posicionamento de que a falta de estrutura adequada dificulta a implementação da política em nível regional. Compartilhando das mesmas barreiras, Lobo-Recio et. al. (2015) indicam que a falta de equipamentos e o número limitado de pontos para coleta de resíduos sólidos dificultaram a implementação da política. Já Portes et. al. (2014) destacam a falta de profissionais, o que compromete o atendimento aos beneficiários da política, além de apontarem a inadequada estruturação das unidades.

Bittencourt, Ferreira & Brito (2017, p. 80) fizeram um levantamento sobre a política do REUNI mostrando em seus resultados como a falta de estrutura prejudica o andamento da política: “Alguns resultados demonstram que pouca atenção foi dada à questão de obras na formulação do REUNI, uma vez que muitas obras sofreram paralisações, revisões de projetos e aditivos de valor”.

As dificuldades apresentadas foram percebidas em estudos que focaram em analisar o processo de implementação na base da pirâmide da política pública, fato que corrobora com o pensamento de Lipsky (2010) ao abordar o modelo analítico *bottom-up*. Olhando a política do ponto de vista daqueles que estão mais próximos às ações resultantes delas é possível detectar tais problemas que surgem na ponta da política, onde os serviços propostos são transmitidos ao cidadão.

b) Fator humano: os implementadores da política.

A falta de recursos estruturais, apresentada na seção anterior, acaba influenciando outros elementos que impactam na implementação de uma política pública. Campanha et. al. (2016) mostram em sua pesquisa de políticas públicas voltadas para o microempreendedor que os resultados revelaram uma dinâmica imposta pela implementação da lei que pode ser caracterizada por laços e relacionamentos interorganizacionais frágeis, pautados na maximização dos interesses individuais, em detrimento de interesses coletivos que deveriam ser perseguidos por políticas públicas. Se o implementador não estiver engajado com a



política e tomar para si a responsabilidade de prestar um serviço de qualidade, barreiras podem surgir na execução da política.

Lima e Medeiros (2012) advertem para outro tipo de barreira que seus resultados demonstraram; a partir de entrevista com os implementadores, perceberam desconfiança/pessimismo com a política. Além disso, o medo de a política ser descontinuada por questões políticas e de falta de recursos financeiros que impeçam a entrega de um serviço eficiente também foi citado, o que gera a desmotivação e falta de empenho na execução do trabalho.

Nos estudos de Klaster *et. al.* (2017), os autores sugerem que a implementação seja de baixo para cima. Desta forma, os problemas encontrados em linha de frente são identificados de forma mais rápida do que em uma implementação de cima para baixo. Os implementadores são a personificação do Estado para atender a sociedade e, devido a isto, recebem *feedbacks* da política oferecida a todo o momento. Sugestão de novos estudos para este item é entender de que forma os implementadores agiriam se participassem da formulação da política pública, dando voz e sugestão em seu planejamento, tentando compreender melhor quais são as motivações desses implementadores.

c) Fator política pública: regulamentação, planejamento e formulação

Apesar de as barreiras mais citadas em artigos serem identificadas na ponta onde acontece a política, existem problemas que surgem desde a sua formulação e que perpassam o topo da pirâmide, causando consequências na sua base. É o caso de fatores encontrados como barreiras advindas da própria política pública. Um estudo feito no estado de São Paulo na área do meio ambiente aponta a regulamentação da política como barreira para que a implementação aconteça. “Os resultados encontrados apontam para a necessidade de revisão da regulamentação da política, sendo evidenciadas distorções causadas pelas divergências entre a legislação estadual e a federal, principalmente quanto aos segmentos participantes e atores envolvidos” (MALHEIROS, PROTA & PERES; 2013 p. 8).

A literatura aborda sobre a falta de planejamento da política no que tange à sua implementação. Como foi formulada essa política? E quais critérios foram utilizados para escolher os beneficiários dela? Essas respostas podem servir de sugestões para trabalhos futuros. Este fator mostra a importância da pesquisa no campo de políticas públicas e o incentivo do Estado em designar verbas para as instituições que desenvolvem pesquisas na área. Além disso, mostra a dinamicidade do ciclo de políticas públicas, e que uma fase depende da outra ou interfere em outra, fatores que corroboram com o pensamento de Secchi (2013).

d) Fator Estado: descontinuidade política, federação e autonomia.

Muitas vezes as barreiras e dificuldades não surgem apenas durante a execução da política em si ou de disfunções pertinentes do momento de planejamento e formulação. Algumas barreiras podem ser encontradas no próprio topo da pirâmide, onde está o governo com sua vontade política. A descontinuidade política provocada pelo sistema eleitoral ou as disfunções do sistema federativo podem acarretar dificuldades no momento da implementação. Além disso, a falta de autonomia dos órgãos executores dificulta a gestão e atendimento ao beneficiário. É possível observar tais disfunções segundo o modelo *top-down* proposto por Pressman e Wildavsky em 1973.

Alguns artigos analisados destacaram o fato de a política pública não ter sido continuada na troca eleitoral de governo. A falta de vontade política ou até mesmo obstáculos que impedem de continuar as ações do governo anterior traz prejuízos à sociedade, além disso, pode gerar maior desmotivação por parte dos servidores públicos ao iniciar a execução de alguma política.



Casanova *et. al.* (2017) citam em sua pesquisa sobre os programas de saúde pública que a descontinuidade política decorrente das eleições municipais com rotatividade dos gestores municipais implicou etapas adicionais de envolvimento, negociação e repactuação de prioridades. Tais aspectos, em conjunto, apontam dificuldades enfrentadas pelas regiões em garantir institucionalidade às decisões e acordos realizados. A baixa participação de outros atores nas discussões e definições da agenda regional continua a indicar as dificuldades de articulação intersetorial nas regiões.

O sistema federativo tem seus benefícios em dar autonomia a seus entes federados, pois apesar de existir somente um estado soberano, cada ente federado tem sua forma específica de lidar com a política pública, com maiores chances de atender ao problema pontual do contexto. Por outro lado, uma das barreiras de políticas públicas federativas é a falta de comunicação e harmonia entre os níveis de implementação. Enquanto existem alguns estados comprometidos em implementar a política de maneira eficiente, outros não se empenham para tal execução talvez por questões políticas ou falta de verba. Isto acaba por gerar desigualdades no que tange ao atendimento do beneficiário da política.

Outro estudo dedicado a estudar a interdependência federativa de políticas públicas de saúde é o de Lima e D'ascenzi, (2017). Os autores observaram que problemas de coordenação federativa comprometem a integração dos diversos componentes da atenção às urgências no Estado. Dos artigos analisados, os que mais apontam entraves de federação são da área da saúde, corroborando com o que mostram os dados estatísticos desta pesquisa. Este fato abre uma lacuna para observação futura deste tema em específico. Qual a relação entre políticas públicas de saúde e peculiaridades intrafederativas que dificultam a implementação?

A falta de autonomia dos órgãos executores é outra dificuldade sentida no momento da implementação, o que mostram Ribeiro e Simionato (2016) nos resultados de pesquisa feita em escolas públicas gaúchas. Os autores evidenciam que a autonomia das escolas não foi respeitada na implementação da política pública. Tal fator corrobora com os estudos de Elazar (1994) e Arretche (2004) em que se coloca a necessidade de haver incentivos de cooperação para a solução dos problemas de ação coletiva, e se coloca o desafio de conciliar a autonomia das esferas de governo com a necessária interdependência entre elas e descentralização aos órgãos executores. estudos mostram, no entanto, que a realidade não acompanha a teoria; é preciso desenvolver estudos que esclareçam o porquê dessa realidade.

A maior parte dos artigos analisados traz nos resultados mais de uma barreira. Desta forma, o objetivo deste item não foi retratar todos os 69 artigos empíricos analisados, mas sim os fatores que mais se repetem e se destacam. Assim como Exworthy, Berney e Powell (2002) encontraram fatores que influenciam na implementação a partir de experiências empíricas, os fatores encontrados nesta pesquisa podem servir de base para uso de categorias de análise em estudos futuros. A seguir, são apresentados cada um dos fatores citados relacionando-os às respectivas áreas da política pública.

Figura 1. Quadro-síntese dos fatores extraídos.

	Fatores Estruturais	Fator Humano	Fator Política Pública	Fator Estado
Saúde	10	8	5	7
Educação	10	4	7	5
Meio Ambiente	3	1	5	2
Programas Sociais	3	9	2	4
Economia	1	3	9	6
Total:	27	25	28	24

Fonte: Elaboração própria.

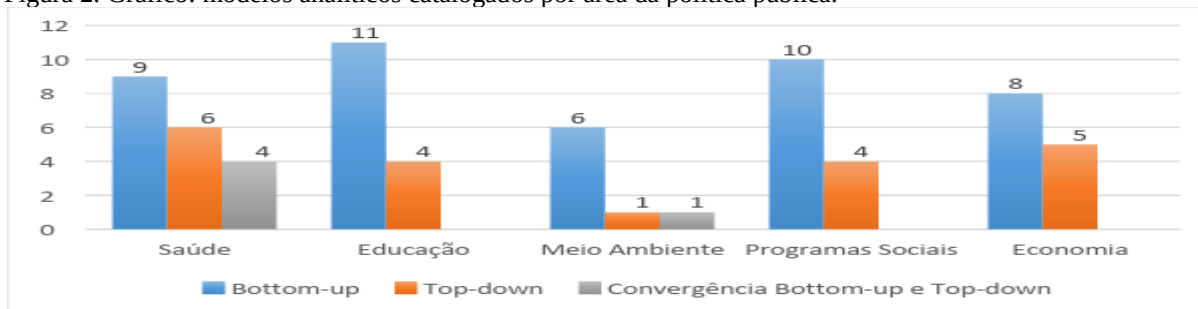


Como mostrado na figura 1, o fator mais citado nos artigos levantados, ainda que com uma tênue diferença, foi o ‘política pública’, que diz respeito à sua regulamentação, planejamento e formulação. O que mostra a relevância em estudar como está sendo feito o planejamento dessa política e quais atores participantes de sua formulação. Em seguida, o fator estrutural da política ganha destaque principalmente em políticas públicas educacionais e de saúde. Tal resultado mostra a complexidade e relevância em entender o processo de implementação dessas políticas e suas necessidades para efetivação.

II – Como os modelos analíticos vêm sendo utilizados?

Os modelos analíticos foram identificados a partir da análise e interpretação dos textos lidos, porém, nem sempre o artigo deixa claro qual modelo foi empregado para analisar a política pública em questão. A partir dos trabalhos de (i)- Pressman e Wildavsky (1973) que apontaram que a implementação só é bem-sucedida se as ações oficiais forem implementadas e o público-alvo coincidir com o definido durante a formulação (abordagem *top-down*) e de (ii)- Lipsky (1980) que entende ser necessário analisar a política pública do ponto de vista daqueles que estão mais próximos às ações dela resultantes (abordagem *bottom-up*), esta pesquisa buscou, como parte de seus resultados, identificar quais abordagens foram utilizadas na produção científica de 2007 a 2017.

Figura 2. Gráfico: modelos analíticos catalogados por área da política pública.



Fonte: Elaboração própria.

De maneira geral, em todas as áreas de políticas públicas analisadas, o modelo *bottom-up* tem sido mais utilizado nas pesquisas empíricas se comparado à perspectiva *top-down*, fato esse que muda o cenário antes definido por Lipsky (1980) que apontou a falta de estudos com essa abordagem à época. A figura 2 mostra que a abordagem *bottom-up* tem se destacado, principalmente nas áreas de saúde, educação e programas sociais; tais políticas se mostram complexas e demandam estudos voltados à burocracia de rua (LIPSKY, 1980), uma vez que sua execução se dá, sobretudo de maneira descentralizada. Os estudos empíricos têm se debruçado em modelos que permitem analisar as ações dos implementadores no momento da entrega da política e buscam entender quais elementos contribuem para o seu sucesso ou insucesso. É importante citar que muitos trabalhos indicaram em seus resultados a importância de se fazer a convergência de ambos os modelos para compreender a política de forma macro. Além disso, foi possível observar certa dificuldade dos autores em definir qual modelo estava sendo utilizado. Estas evidências mostram a grande complexidade em analisar políticas públicas e entender que assim como o ciclo da política não é tão visível na vida real (SECCHI, 2013), os modelos se confundem a partir da identificação de cada problema ou barreira vivenciada na implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs, a partir da literatura, levantar as principais barreiras no processo de implementação de políticas públicas brasileiras encontradas em estudos empíricos e ainda



identificar quais modelos analíticos entre *top-down* e *bottom-up* têm sido abordados na produção científica relacionada ao tema, no período de 2007 a 2017. Para tanto, foi utilizado como método a Revisão Sistemática da Literatura (RSL) em uma busca nas bases CAPES e SPELL.

As barreiras encontradas no processo de implementação das políticas públicas foram relacionadas aos fatores: estrutural, humano, política pública e Estado. Os fatores estruturais focaram em mostrar as barreiras apresentadas na falta de espaço físico, equipamentos e utensílios necessários para execução do serviço. Além disso, foram citadas a falta de pessoal para entrega dos serviços ao cidadão e de recursos financeiros que são a base inicial para se obter os demais recursos. As áreas de políticas de saúde e educação foram as que se destacaram em barreiras estruturais. Já em relação ao fator humano, o que mais chamou a atenção foi a desmotivação que afeta o desempenho dos implementadores da política, tal fator pode ocorrer em decorrência da falta de recursos estruturais da política ou por questões intrínsecas do indivíduo.

O fator política pública apontou barreiras quanto a sua regulamentação, planejamento e até mesmo no momento da formulação, sendo a área do meio ambiente a mais citada neste quesito. No planejamento da política, um dos pontos mais abordados foi a falta de previsão de recursos financeiros. Os resultados ainda mostram que problemas na formulação seriam oriundos da própria fundamentação da política como a escolha dos beneficiários e se o objetivo está sendo cumprido em atender a demanda estipulada. Já o último fator diz respeito à ponta da pirâmide, o Estado. Os pontos mais levantados foram a respeito da participação efetiva do Estado na implementação visto que a descontinuidade política pode atrapalhar a assistência aos *street-level bureaucrats* que estão na outra ponta entregando o serviço à sociedade. Além disso, a troca de governo gera incerteza quanto à continuidade da política pública, podendo influenciar a ação dos implementadores.

Outro ponto levantado neste estudo foi sobre federação e autonomia aos órgãos executores. A implementação entre entes federativos pode gerar problemas de desigualdade do nível da política, quando se trata de políticas públicas interfederativas, podendo causar heterogeneidade entre os entes. Além disso, a falta de autonomia nos órgãos executores pode gerar conflitos, uma vez que há necessidades locais que só os implementadores podem observar. Sobressalta-se que a área da saúde foi a mais citada com este problema em específico.

Quanto aos modelos analíticos que vêm sendo utilizados nas produções científicas do tema pesquisado, os resultados indicam que principalmente nas áreas de educação e programas sociais a literatura tem se debruçado a entender como está a política no momento de sua realização, a partir dos *street-level bureaucrats* (LIPSKY, 1980) que entregam o serviço ao cidadão. O modelo *bottom-up* tem sido mais utilizado nas pesquisas empíricas se comparado à perspectiva *top-down*. Além disso, foi possível observar certa dificuldade dos autores dos artigos analisados em definir qual modelo estava sendo utilizado. Tal resultado mostra a grande complexidade em analisar políticas públicas e em entender quais modelos auxiliam na identificação de cada problema ou barreira vivenciada na implementação.

Por fim, a busca por barreiras na implementação da política pública revelou a complexidade desta fase do ciclo da política. Como contribuição para trabalhos futuros, além dos que já foram indicados, sugere-se analisar os desafios do processo de implementação de políticas públicas sob o prisma das categorias/fatores aqui apresentados: estrutural, humano, política pública e Estado. Esta análise poderia ser feita, por exemplo, fazendo-se um recorte nas políticas públicas em função de sua área temática – saúde, educação etc. Uma investigação interessante também seria a de relacionar estes quatro fatores ao modelo de implementação – *bottom-up* ou *top-down* – a fim de observar empiricamente os fenômenos ocorridos no momento da implementação, enriquecendo a literatura da temática.



REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 18, nº 2, p. 17-26, 2004.

BITTENCOURT, Maria Fernanda Nogueira; FERREIRA, Patrícia Aparecida; DE BRITO, Mozar José. Avaliação do processo de implementação de obras públicas em universidades federais: um estudo do Programa REUNI. **Revista Gestão Universitária na América Latina- GUAL**, Florianópolis, p. 79-102, fev. 2017.

CAMPANHA, Lucas Jose, *et al.* Formulação e implementação, convergências e desvios: facetas da política pública do MicroEmpreendedor Individual (MEI) no plano local. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 24, n. 3, p. 582-594, Set. 2017.

CAPES. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br/>. Acesso em: 08 Dez. 2017.

CASANOVA, Angela Oliveira, *etal.* A implementação de redes de atenção e os desafios da governança regional em saúde na Amazônia Legal: uma análise do Projeto QualiSUS-Rede. **Ciênc.saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 1209-1224, Abril. 2017.

DE-LA-TORRE-UGARTE-GUANILO, Mônica Cecília; TAKAHASHI, Renata Ferreira; BERTOLOZZI, Maria Rita. Revisão sistemática: noções gerais. **Rev. esc. enferm. USP**, São Paulo, v. 45, n. 5, p. 1260-1266, outubro de 2011.

ELAZAR, Daniel J. "Federalismo". **Archè**, ano III, no 7, pp. 7-30, 1994.

EXWORTHY, Mark; BERNEY, Lee; POWELL, Martin. How great expectations in Westminster may be dashed locally: the local implementation of national policy on health inequalities. **Policy & Politics**, v. 30, n. 1, p. 79-96, 2002.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

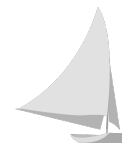
HILL, M. The public policy process. **Ed. Harlow, England: Pearson Education**. 4ed. 2005.

KLASTER, Celeste P. WILDEROM, M.; MUNTSLAG Dennis R; Balancing Relations and Results in Regional Networks of Public-Policy Implementation, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Volume 27, Ed. 4, p. 676-691, out. 2017.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 46-63, Fev. 2017.

LIMA, Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de; MEDEIROS, JanannJoslin. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1251-1270, Out. 2012.

LIPSKY, M. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. 30ªed. New York: **Russell Sage Foundation**, 2010.



LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. Russel Serge Foundation. New York, 1980.

LOBO-RECIO, M. A.; MADRUGA, K. C. R.; BILÉSIMO, T.; ROSSI, C. R.; BERNARDY, A. R.; MUSSI, R. EDUCAÇÃO AMBIENTAL E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: a experiência em Araranguá/sc. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v.3, n.2, p. 100 – 119, mai/ago, 2015.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. P. S. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas. p. 221-259, 2012.

MACEDO, Alex dos Santos et al. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. spe, p. 593-618, jul. 2016.

MALHEIROS, Tadeu Fabrício; PROTA, Mariza Guimarães; PEREZ RINCON, Mario Alejandro. Participação comunitária e implementação dos instrumentos de gestão da água em bacias hidrográficas. **Rev. Ambient.Água**, Taubaté, v. 8, n. 1, p. 98-118, abril. 2013.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 823-865, Set.2016.

OLIVEIRA, José A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, 2006.

PIRES, R. R. O Trabalho Na Burocracia De Médio Escalão E Sua Influência Nas Políticas Públicas. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. – Brasília: Ipea: Enap, cap. 7, p. 185-207. 2018.

PORTES, Leonardo Henriques et al. Ações voltadas para o tabagismo: análise de sua implementação na Atenção Primária à Saúde. **Ciênc.saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p.439.48, Fev. 2014.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron.Implementation.**Berkeley: University of California Press**, 1973.

RIBEIRO, J. A. R., & SIMIONATO, M. F. O caso do Ensino Médio Politécnico e a avaliação de sua implementação nas escolas públicas gaúchas. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, p. 24(116), 2016.

SECCH, LEONARDO. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos - 2. ed - São Paulo: **Cengage Learning**, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dezembro de 2006.

SPELL. Disponível em: <http://www.spell.org.br/>. Acesso em: 11 Dez. 2017.