

35º Encontro Anual da ANPOCS

GT 29 – Políticas Públicas

**BUROCRACIAS, GERENTES E SUAS “HISTÓRIAS DE IMPLEMENTAÇÃO”:
NARRATIVAS DO SUCESSO E FRACASSO DE PROGRAMAS FEDERAIS**

Roberto Rocha C. Pires¹

Caxambu (MG), 26 de outubro de 2011

¹ Doutor em políticas públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT) e pesquisador no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na Diretoria de Estudos sobre o Estado, Instituições e Democracia. Email: roberto.pires@ipea.gov.br

1. Introdução

Os governos no Brasil, seja no nível federal, estadual ou municipal, são freqüentemente criticados por sua inabilidade em realizar as metas que propõem, em executar o orçamento previsto e ofertar bens e serviços públicos. Em especial, o governo federal tem sido alvo de intenso escrutínio pelo baixo nível de execução de recursos para investimento e expansão e manutenção de políticas sociais e de infraestrutura – por exemplo, dados para 2007 e 2008, indicam que o governo federal liquidou e pagou, em média, menos de 20% dos valores orçados para investimento, deixando com que dezenas de bilhões de reais fossem injetados na economia. O presente artigo busca compreender os motivos pelos quais isso ocorre e, assim, abordar questões fundamentais para a análise de políticas públicas: por que programas e projetos governamentais, ainda que bem definidos e concebidos, freqüentemente são transformados, desviados, redimensionados e não atingem os resultados previstos? O que ocorre durante o longo itinerário entre decisões e resultados (implementação)? E como tais ocorrências afetam o desempenho de políticas e programas governamentais?

O debate público e o senso comum contêm diversas respostas a estas questões, as quais freqüentemente emergem nas disputas políticas ou entre atores governamentais e não-governamentais. Governantes alegam que sua incapacidade de implementar deriva das numerosas e contraditórias “amarras legais” (processos de licitação, prazos regimentais, recursos administrativos e judiciais, etc.) e do excessivo protagonismo e hipertrofia de órgãos de controle, sejam ligados aos Poderes Legislativo (Tribunal de Contas da União), Judiciário (Supremo Tribunal Federal), Ministério Público e até mesmo ao próprio Executivo (Controladoria-Geral da União). Por outro lado, cidadãos e empresários não raro culpam a má gestão que imperaria no setor público, a recorrente corrupção e os desvios de recursos, e a própria “burocracia”. Da mesma forma a solução para tais problemas está longe de ser consensual. Por exemplo, operadores do mundo jurídico tendem a apontar a necessidade de nova regulamentação, reforma ou a melhor aplicação das normas legais vigentes; empresários chamam atenção para a necessidade de desburocratização; analistas da gestão pública apostam na racionalização e modernização dos procedimentos administrativos; auditores apostam no aumento da transparência do sistema de contas e na instituição de procedimentos e critérios que induzam a probidade dos governantes; e cidadãos, finalmente, clamam pela realização de seus direitos.

Com vistas a contribuir para este debate, o presente estudo se dedica a oferecer novas formas de enxergar e pensar o “problema da implementação” no Brasil, procurando desafiar e, se possível, sofisticar as explicações e interpretações já correntes sobre o fenômeno. Para tal, enfoca as percepções e visões sobre a implementação de programas federais dos próprios atores responsáveis pelo desempenho de tais ações governamentais, isto é, seus gerentes. Assim, este artigo visa a oferecer duas contribuições, uma de ordem teórica e outra de caráter metodológico. A primeira diz respeito ao reconhecimento do papel desempenhado, porém frequentemente negligenciado, por burocratas de médio escalão no processo de produção das políticas públicas. Trata-se dos gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias definidas nos altos escalões da burocracia, porém distanciados dos contextos concretos de implementação das políticas públicas no “nível da rua”. A segunda potencial contribuição, por sua vez, diz respeito ao tipo de dado e técnica de análise e interpretação adotadas. Para compreender as percepções e atitudes dos burocratas de médio escalão em relação aos desafios da implementação no Brasil, utilizamos um conjunto de dados originais derivado do Sigplan – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Este sistema ofereceu uma oportunidade ímpar de acesso aos discursos, relatos e descrições dos desafios da implementação dos programas do governo federal por parte de seus gerentes, contendo informações relativas ao seu desempenho e aos motivos de seu sucesso e insucesso.

O texto encontra-se organizado da seguinte forma. Em um primeiro momento, busca-se uma breve contextualização teórica que orienta e justifica o foco da análise sobre a percepção e o papel de burocratas de médio escalão na implementação de políticas públicas. Em seguida, descrevemos em detalhe a fonte dos dados utilizados e as estratégias metodológicas e analíticas que nos permitiram “adentrar o mundo” dos gerentes de programas federais e construir sentidos a partir dos relatos de suas experiências na condução de políticas. Em um terceiro momento, são apresentados os resultados das análises, destacando-se três aspectos: a) a descrição das questões, problemas, tarefas e desafios que caracterizam a atividade de gerência de programas, isto é, os delimitadores da esfera de atuação prática dos burocratas de médio escalão; b) a relação entre as questões e problemas de implementação apontados pelos gerentes e o nível de desempenho dos programas federais; e, por fim, c) a distribuição (ou

concentração) de questões e problemas de implementação entre as diversas áreas-temas de políticas públicas e formas de atuação do governo federal. Ao final, são traçadas as conclusões gerais e considerações finais do estudo.

2. Burocratas de médio escalão: o ator, seu papel e lugar na implementação de políticas públicas

É seguro dizermos que há décadas a literatura sobre implementação de políticas públicas já reconheceu a importância de um olhar para os atores presentes no processo, em complementação a abordagens de cunho mais institucional-estruturalista (Allison, 1969; Pressman e Wildavsky, 1973; Bardach, 1977; Lipsky, 1980; Wilson, 1989). No entanto, estudos nesta área focaram prioritariamente os formuladores (*policymakers* ou *decisionmakers*) e, quando muito, perceberam marginalmente o papel dos funcionários e burocratas que atuam na ponta do serviço público (os assim chamados “*street-level bureaucrats*”).

O exercício mais comum neste campo, poderíamos dizer, seria justamente de caracterizar a literatura a partir da oposição entre estes atores em posições extremadas (Oliveira, 2008). Emergem daí as perspectivas *top-down* e *bottom-up* para análise de políticas, as quais ressaltam diferentes visões sobre o processo de implementação: a) seja a que privilegia os momentos e papéis de decisão e desenho das políticas por parte de lideranças políticas, legisladores, formuladores de programas e ocupantes de cargos de alta-direção (Lindblom, 1968; Allison, 1969, 1999; Lowi, 1972; Nakamura e Smallwood, 1990; Kingdon, 1995); ou b) seja a que enfatiza as adaptações, modificações e ajustes que a política sofre necessariamente durante sua execução pela mão de burocratas de linha de frente, ou seja, professores, policiais, agentes de fiscalização, atendentes de balcão, entre outros, que acabam por definir os rumos de uma política à medida que tomam decisões “em campo” (Wilson, 1968; Lipsky, 1980; Silbey, 1981; Tandler, 1997; Maynard-Moody e Musheno, 2003).

Como consequência, tal literatura tem dedicado pouca atenção a um conjunto de atores que, por ocupar uma posição intermediária, se situa em um “limbo” conceitual entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, os burocratas de médio escalão, isto é, gerentes, diretores, dirigentes, coordenadores, supervisores e uma série de outras

nomenclaturas de cargos em estruturas organizacionais que designam uma posição intermediária entre o topo e a base. Dessa forma, os burocratas de nível médio se situam de tal forma “espremidos” tanto do ponto de vista prático, dada sua posição na estrutura organizacional e suas prerrogativas, quanto do ponto de vista teórico, entre as abordagens que enfocaram o alto escalão e aquelas que problematizaram o chamada “nível da rua”.

Apesar de ainda não terem encontrado tratamento analítico de destaque nesta literatura, os burocratas de médio escalão, assim como a alta liderança e os burocratas de linha de frente, desempenham funções importantes na transformação de objetivos sociais e políticos em programas e projetos a serem executados pelo governo. Em função disto, alguns estudos vêm se dedicando a entender o papel deste ator no processo de produção de políticas públicas. De forma esquemática, estes estudos poderiam ser agrupados em duas linhas, uma que destaca o papel tático-gerencial dos burocratas de médio escalão e outra que ressalta a natureza técnico-política de sua atuação.

No primeiro caso, estudos chamam atenção para a natureza tática do papel dos gerentes. Cabe a estes atores, no interior de uma organização, traduzirem as diretrizes e decisões do nível estratégico em instruções e procedimentos a serem executados pelos agentes do nível operacional. Neste processo destacam-se elementos como características pessoais dos gerentes para promover a liderança e motivação da equipe, graus de autonomia para sua atuação, e os procedimentos e técnicas para estimular e monitorar o desempenho de seus subordinados, assim como controlar suas condutas desviantes (Wilson, 1968; 1989; Kaufmann, 1960; Dalton, 1959; Chetkovich e Kirp, 2001; Oliveira, 2008).

No segundo caso, autores têm destacado o papel técnico-político desempenhado pelos burocratas de médio escalão. Nestes estudos, tais atores comparecem, diretamente ou por meio de associações, partidos e outras instituições, como agentes de negociações e barganhas em contínuas reconfigurações da própria política, como nos exemplos da atuação dos diretores de escolas na reforma para a descentralização da educação pública em Minas Gerais (Rocha, 2003), da tecnocracia agronomista na reforma agrária dos anos 1950 na Itália (Biancchi, 2002), ou na construção de redes políticas e de confiança para a promoção da política industrial no Brasil (Schneider, 1994).

Os estudos já realizados, em ambas as vertentes, contribuíram para uma compreensão mais aprofundada sobre o lugar e papel dos burocratas de médio escalão no processo de produção de políticas públicas. No entanto, permanece ainda premente a

necessidade de uma compreensão empírica detalhada de quem são, como pensam, com que questões se ocupam e por meio de que tarefas estes atores realizam seu papel no complexo processo de produção de políticas públicas. A próxima seção detalha como o presente estudo buscou avançar nesta direção.

3. Uma janela para o mundo dos gerentes de programas federais

O presente estudo se propõe a compreender as questões e desafios que caracterizam a implementação de políticas públicas no Brasil a partir de um ponto de vista específico: a visão, experiência e informações relatadas por burocratas de nível médio no desempenho de suas responsabilidades como gerentes de programas federais. Esta seção descreve a fonte dos dados e as estratégias metodológicas e analíticas que permitiram “adentrar” os mundos dos gerentes de programas federais.

A fonte primordial dos dados utilizados nestas análises é o Sigplan (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento), sistema de acesso restrito, mantido pela Secretaria de Planejamento e Investimentos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG). O Sigplan foi criado em 2000 com o objetivo de auxiliar na elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual (PPA) do governo federal, por meio da centralização e sistematização computacional de informações quantitativas e qualitativas relativas à implementação dos programas e ações governamentais². O Sigplan se estrutura em torno de um modelo gerencial caracterizado por objetivos, indicadores e metas; responsabilização; monitoramento físico-financeiro das ações; gestão dos fluxos de recursos; acompanhamento e negociação das restrições; e avaliação de resultados. Integram também o sistema módulos auxiliares, tais como: módulo de elaboração e revisão do Plano Plurianual (orienta a elaboração e revisão do plano em seu formato, atributos, etapas e comunicação); módulo de monitoramento dos programas

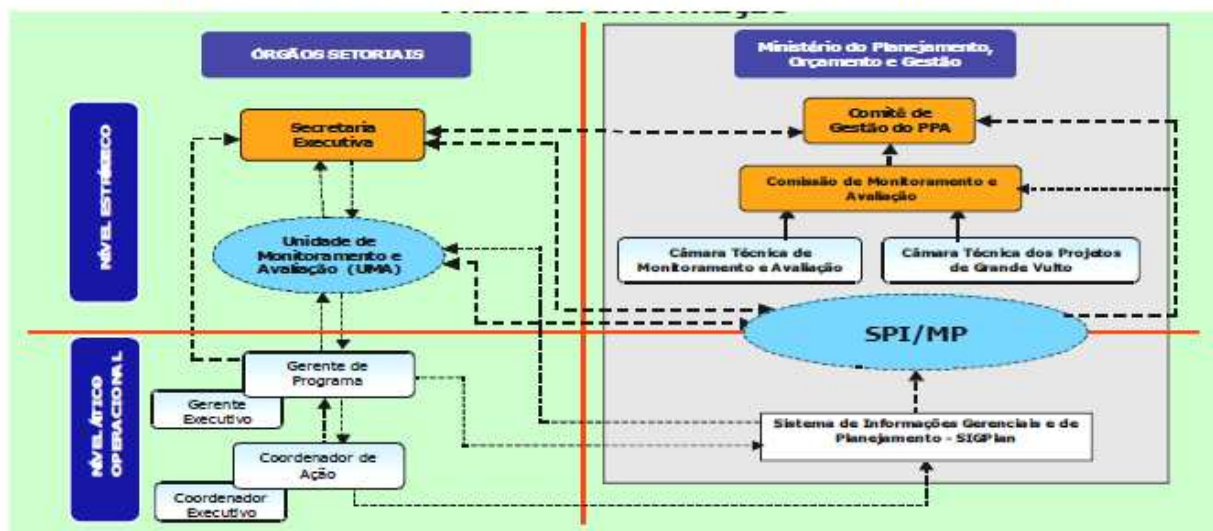
² O Sigplan insere-se no contexto institucional do planejamento governamental orçamentário no Brasil, que inclui: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); execução física, orçamentária e financeira; outras formas de monitoramento e avaliação da execução e dos resultados das ações governamentais. Entre várias referências legais que buscam garantir de alguma forma a aplicação prática das intenções governamentais, o Decreto nº 5.233/2004 instituiu o Sistema de Monitoramento e Avaliação conforme previsto na Lei nº 10.933/2004, com a Comissão de Monitoramento e Avaliação (órgãos centrais: Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Casa Civil) e as Unidades de Monitoramento e Avaliação (órgãos setoriais).

governamentais (gera informações da execução física-financeira dos programas, auxilia na comunicação, na gestão das restrições e no acompanhamento dos indicadores dos programas); módulo de avaliação dos programas de governo (gera informações sobre a eficácia dos programas em três níveis – programas, conjunto de programas setoriais, plano) (OLLAIK, 2009).

Dentre os vários componentes do sistema, o presente estudo se concentrou nos módulos de avaliação e acompanhamento de programas. Nestes módulos, a avaliação se dá em três etapas associadas às atribuições dos agentes que integram os níveis da gestão do PPA: (i) o Gerente de Programa é o titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado, sendo responsável pela gestão de programa do PPA; (ii) o Secretário-Executivo ou seu equivalente, diretamente ou por delegação é responsável pela elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Objetivos Setoriais e pela supervisão da elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Programas sob a responsabilidade do órgão; e (iii) o Órgão Central de Planejamento e Orçamento Federal, por intermédio da SPI, é responsável por elaborar o relatório de avaliação do Plano em conformidade com o Art. 19 da Lei nº 11.653/2008 (MPOG, 2010).

A Figura 1 ilustra estas três etapas e o contexto institucional mais amplo no qual se insere a avaliação do PPA por meio do Sigplan. De acordo com esse fluxo, todos os gerentes responsáveis pelos programas, dispersos nos mais variados órgãos e entidades do governo federal, são requeridos a preencher um relatório de avaliação anual no qual respondem questões e têm que expor justificativas textuais para explicar os elementos associados ao fracasso no cumprimento das metas do programa, ou também ao sucesso, nos casos de cumprimento ou superação dos objetivos estabelecidos no planejamento.

FIGURA 1 – SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO – FLUXO DE INFORMAÇÕES



Fonte: SPI/MP

As informações sistematizadas no Sigplan são frequentemente alvo de críticas em relação à heterogeneidade no que tange a sua qualidade e completude, pois uma vez que sua alimentação se dá de forma descentralizada, por um conjunto variado de pessoas ocupantes de cargo de gerência, são escassos os mecanismos de padronização, controle de veracidade e garantia de precisão das informações prestadas³. Apesar disso, se tomadas como relatos e narrativas desses atores sobre o seu “mundo de atuação”, ou mais especificamente como descrições da sua atuação dirigidas para seus pares e superiores na hierarquia burocrática, estas informações oferecem uma oportunidade ímpar de visualização do momento de implementação dos programas do governo federal a partir do ponto de vista dos gerentes. Isto é, permitem acessar os discursos dos burocratas de médio escalão e, quem sabe, experimentar a “realidade” a partir da sua perspectiva.

Nesse sentido, o presente estudo analisa as descrições, discursos, relatos e justificativas oferecidas pelos gerentes de programas como “histórias de implementação” (Ewick e Silbey, 2003) e não como reflexos da realidade objetiva. Tais histórias permitem nos aproximar dos contextos específicos e concretos da gestão de programas e, sobretudo, dos desafios, práticas e percepções sobre o momento de implementação dos

³ Diversos relatos informais sustentam essa percepção de heterogeneidade no preenchimento dos relatórios do Sigplan. Enquanto em alguns casos parece haver empenho por parte dos gerentes de programas no preenchimento, em outros casos narram-se situações nas quais gerentes delegam o preenchimento a subordinados nem sempre capacitados para tal tarefa. De forma geral, por serem preenchidos pelos próprios gerentes (ou seus subordinados), os relatórios de “auto-avaliação” padecem de uma sistemática suavização dos fracassos e uma sobrevalorização dos sucessos de cada programa.

mesmos. Em sua revisão da literatura sobre o uso de histórias e narrativas nas ciências sociais, Ewick e Silbey descrevem:

“...stories people tell about themselves and their lives both constitute and interpret those lives; stories are media through which identities are negotiated. Finally, stories enact and construct, as they describe, the world as it is lived and is understood by the storyteller.” (...) “Any narrative is not just a description of what happened but also a statement of the normative grounds ‘whereby it may be justified’”(2003, p.1341).

Ainda segundo as autoras, histórias são interpretações que resultam de apropriações seletivas de eventos colocados em alguma ordem específica de apresentação. Além disso, refletem também a posição do narrador em relação ao seu ambiente e seus interlocutores. Por esses motivos, os relatos oferecidos pelos gerentes de programas ganham relevância analítica não por constituírem descrições fáticas de acontecimentos, mas por revelarem os elementos que configuram seus discursos e práticas e que, assim, oferecem acesso à experiência de “ser gerente de programa”. Portanto, as análises presentes neste estudo pretendem o deslocamento do leitor à perspectiva do ator, no caso o burocrata de médio escalão, de forma semelhante a qual materiais qualitativos, como entrevistas e relatos de campo, tendem a ser analisados em estudos tipicamente etnográficos:

“relatos de campo son como narrativas en perspectiva y no como informaciones, mucho menos como verdades. El conjunto de entrevistas o de cualquier material cualitativo debe ser comprendido como una interpretación de la realidad realizada, primero, por el narrador bajo la influencia del investigador. La narrativa es, por lo tanto, una versión posible de la historia o del echo bajo la perspectiva del entrevistado que ya la verbaliza de forma interpretada en su habla o en sus silencios.” (Minayo, 2010, p.258-259)

3.1 – Estratégia para seleção de programas federais para análise (amostragem):

Em média, considerando os períodos abrangidos pelos últimos dois PPAs, 2004-2007 e 2008-2011, a cada ano vigem 328 programas federais, observando-se uma tendência de queda do número anual de programas em anos recentes, como resultado do esforço de racionalização e revisão do planejamento (Tabela 1). A análise aprofundada dos relatos e justificativas dos gerentes sobre o andamento e situação de todos os programas constituiria um esforço enorme com ganhos possivelmente limitados.

Para lidar com tal situação adotou-se a seguinte estratégia de amostragem. Primeiramente, restringimos a análise apenas ao último PPA, 2008-2011, e apenas ao ano

de 2009. A escolha do ano justifica-se em função de ser o segundo ano de vigência dos programas do atual PPA, ano no qual se espera que os desafios e avanços de implementação dos programas iniciados no ano anterior estejam mais visíveis e concretos nas narrativas dos gerentes⁴.

Tabela 1 – Programas no PPA do governo federal

Ano	Numero de progs.	Progs. Finalisticos	Progs. de Apoio	Sem Informação
2009	242	215	27	0
2008	312	222	88	2
2007	345	260	82	3
2006	340	257	80	3
2005	369	275	76	18
2004	361	258	80	23

Fonte: tabulação própria a partir de dados do Sigplan (SPI-MPOG).

Os 242 programas federais vigentes em 2009 eram executados por um conjunto de 39 órgãos. A Tabela 2 aponta a distribuição do número de programas por órgão. É possível perceber que enquanto muitos órgãos, em geral, possuem de 1 a 5 programas, uma parcela pequena do total dos órgãos (5) possui mais de 10 programas federais cada⁵, indicando uma maior concentração de ações de governo em alguns poucos órgãos.

Tabela 2 – Número de programas por órgão gestor

Número de Progs.	Qtde. de órgãos
1 a 5	23
6 a 10	11
acima de 10	5
Total	39

Fonte: tabulação própria a partir de dados do Sigplan (SPI-MPOG).

Do total de 242 programas vigentes em 2009, optamos por excluir da mostra os programas com caráter de apoio a gestão e atividades intermediárias e,

⁴ Dados para 2010 e 2011 ainda não estavam disponíveis na época de realização das análises para este estudo.

⁵ A distribuição de programas por órgãos e a classificação dos órgãos de acordo com o desempenho de seus programas podem ser obtidos, por solicitação, diretamente com o autor.

consequentemente, pelo foco nos 88,8% (215) programas com caráter finalístico. A partir deste recorte, os programas foram classificados de acordo com o seu grau de alcance das metas previstas. Tal julgamento é feito pelo próprio gerente do programa a partir da classificação fornecida pelo Ministério do Planejamento e consta do relatório de avaliação de cada programa. Tal como indica a Tabela 3, em 2009, 14% dos programas obtiveram rendimento superior a 100% das metas previstas; 61% situaram-se na faixa de desempenho satisfatório (entre 80 a 100% do previsto); ao passo que 25% dos programas obteve desempenho insatisfatório, somando-se as duas faixas de desempenho inferiores (entre 40 a 80% e abaixo de 40% de alcance dos resultados previstos)⁶. Com base nessa classificação, decidimos restringir a amostra ao conjunto de 84 programas situados nas faixas extremas, isto é, os programas considerados aqui como de alto e de baixo desempenho – sendo 31 com desempenho acima de 100% do previsto e 53 com desempenho abaixo de 80% (a lista dos programas que integram a amostra encontra-se no anexo). Dos 39 órgãos federais executores de programas, 17 têm programas classificados como de alto desempenho (acima de 100%) e 23 possuem programas classificados com desempenho abaixo de 80%, de acordo com a Tabela 3.

Tabela 3 – Desempenho dos programas federais

	2008	2009
Total de programas	312	242
Proporção programas finalísticos (% do total)	71,2	88,8
Alcance acima de 100% do previsto (%)	16,7	14,4
Alcance entre 80% a 100% do previsto (%)	54,1	60,9
Alcance entre 40% a 80% do previsto (%)	23,0	19,5
Alcance abaixo de 40% do previsto (%)	6,3	5,1
Número de órgãos executores	37	39
Número de órgãos com progs com desempenho acima esperado	19	17
Número de órgãos com progs com desempenho abaixo esperado	22	23

Fonte: tabulação própria a partir de dados do Sigplan (SPI-MPOG).

⁶ É importante lembrar que a avaliação sobre o grau de obtenção das metas do programa é feita pelo próprio gerente do mesmo. Não constitui objetivo da presente análise verificar a veracidade destas informações, mas apenas utilizá-las como parâmetro para avaliação das justificativas informadas pelos gerentes sobre o sucesso e fracasso dos programas.

Com a definição da amostra de 84 programas, tanto de alto quanto de baixo desempenho, procedemos à análise e codificação dos relatórios e justificativas textuais fornecidas pelos gerentes acerca do desempenho declarado para o programa. Essa análise foi conduzida com o auxílio de software específico para o trabalho com dados qualitativos (NVivo). A análise dos relatos envolveu as seguintes etapas: a) uma primeira etapa de codificação para identificação de temas, motivos e razões apontados pelos gerentes para explicar o sucesso ou insucesso de seus programas naquele ano – esta primeira etapa baseou-se na construção de códigos ainda “brutos” a partir da linguagem utilizada pelos próprios gerentes; b) em uma segunda etapa estes códigos soltos foram agrupados em códigos em árvore e, assim, iniciou-se um processo de interpretação dos relatos dos gerentes e de organização do material a partir dos temas e itens de texto identificados; e c) por fim, realizou-se algumas explorações e cruzamentos (por meio da construção de matrizes) entre o desempenho dos programas e suas características, como, por exemplo, valor do orçamento, área temática, e natureza de atividade.

4. “Histórias de Implementação”

A análise sistemática dos relatos dos gerentes de programas federais proporcionou uma descrição do processo de implementação de políticas públicas no Brasil em três níveis.

4.1 – Delimitando o “mundo” dos gerentes de programas federais:

O processo de codificação e análise dos relatórios de avaliação dos programas, sobretudo das partes em que os gerentes eram convocados a expor suas explicações, razões e justificativas para o desempenho das ações sobre sua supervisão, permitiu a identificação do conjunto de elementos corriqueiramente mobilizados por estes atores para narrar sua atuação. Assim, por meio da leitura sistemática do material e identificação de padrões transversais aos diversos programas, percebeu-se emergir uma teia de significados, questões, temas, práticas e situações que supostamente definem o “mundo” dos gerentes de programas federais. Esta teia se materializou por meio da condensação e organização dos itens relatados sobre cada programa em uma árvore

códigos. Esta “árvore”, composta por seis conjuntos de fatores tal como exposto abaixo, descreve e caracteriza os limites do universo de ação/reflexão dos burocratas de nível médio. Se por um lado, tais elementos podem parecer óbvios ou oriundos de um senso comum, por outro, trata-se dos conteúdos identificados pela análise como delimitadores dos problemas, tarefas e desafios que caracterizam a atividade de gerência de programas, aquilo que faz parte, assim como também aquilo que está fora de seu “mundo”.

Os seis conjuntos de fatores identificados vão desde os elementos tipicamente associados às funções gerenciais básicas de uma organização – como planejamento, orçamento e recursos humanos – a questões relativas ao relacionamento dos programas e seus componentes com o mundo jurídico (criação e revisão de normas ou adaptações estratégicas às mesmas) e com outras instituições (seja dentro do próprio Estado ou na sociedade), passando também pela influência de um conjunto de acontecimentos externos ao programa e ao próprio governo. Segue abaixo descrição destes fatores e questões (e dos subitens que compuseram a árvore de códigos), os quais, a partir dos relatos analisados, marcam a atuação dos gerentes na implementação dos programas federais.

a) Planejamento e gestão:

Questões relativas a esforços para melhoria ou problemas associados ao planejamento e à gestão dos programas e ações de governo estão bastante presentes nos relatos dos gerentes. Estas questões podem ser organizadas em três subgrupos. Primeiro, o de concepção e monitoramento de projetos e ações, o qual engloba as questões e fatores relativos a concepção do programa que afetarão sua performance ou as possibilidades de sua avaliação posterior. Inclui, por exemplo: dificuldades em relação à indicadores; problemas com o sistemas de avaliação; complexidade dos problemas a serem enfrentados; focalização; definição de estratégias como projetos piloto, etc. O segundo subgrupo congrega questões de gestão, processos e acompanhamento, isto é, fatores associados aos processos de gestão e acompanhamento da execução das ações dos programas, envolvendo, por exemplo, atraso em obras, disponibilidade de estrutura física e administrativa, controle de desempenho dos funcionários, e reformulação de processos internos. Por fim, o terceiro conjunto agrega as questões apontadas como de reorientações e mudanças de estratégia, no sentido de envolver situações em que são tomadas decisões de mudança de estratégia em relação ao programa (seja, por exemplo, pela mudança de foco, tática, ou criação de novas ações e projetos) ou situação em que

ocorrem mudanças (externas) que afetam as estratégias inicialmente adotadas pelos programas, como a criação de novos programas (ex.: PAC, minha casa minha vida, etc.).

b) Questões financeiro-orçamentárias:

Nesta categoria figuram as questões levantadas pelos gerentes relativas à disponibilidade de recursos financeiros, seja nas etapas de previsão e autorização do orçamento anual, seja pela experiência de contingenciamento de recursos. Inclui também, de forma bastante visível, situações envolvendo pendências de execução orçamentária do ano anterior e restos a pagar (RAP) e a busca por suplementação orçamentária e provisão de recursos adicionais para os programas, em alguns casos envolvendo emendas parlamentares.

c) Recursos humanos:

Uma dimensão de questões que também integra a atividade dos gerentes envolve, por um lado, a existência e disponibilidade de recursos humanos, com destaque para os esforços de contratação ou das narrativas sobre os problemas gerados pela sua insuficiência, e por outro lado, a gestão de recursos humanos, com destaque para a identificação da necessidade ou ocorrência de capacitação e formação. Comparecem também nesta dimensão relatos sobre necessidade dos gerentes lidarem com ocorrências de greve e dificuldades de interferência na política de ocupação de cargos (principalmente os de livre nomeação e casos de vacância e cargos não preenchidos).

d) Questões jurídicas:

Outra dimensão que se apresentou como bastante presente na atuação de gerentes de programas diz respeito a um variado conjunto de questões eminentemente jurídicas por envolverem processos fortemente normatizados ou a própria regulamentação de procedimentos de operação. Questões envolvendo cessão de uso e concessões de operação de serviços ou exploração de recursos, licenças ambientais para projetos de infraestrutura, desapropriação de áreas (seja de privados ou da união) e processos licitatórios estiveram bastante presentes nos relatos como condicionantes legais (muitas vezes como “empecilhos” ou “amarras”) à atuação dos gerentes. Por outro lado, questões jurídicas também eram narradas não apenas como condicionantes, mas como alvo e objeto de atuação dos próprios gerentes, seja por meio da criação direta ou indireta de

novas leis, normas e demais regulamentos (resoluções, diretrizes, regras básicas, sistemas e procedimentos), seja pela reformulação das normas e regulamentos já existentes ou por meio de narrativas das experiências de como mudanças em normas influenciam no funcionamento do programa, como a adaptação ativa a mudanças nas normas e regulamentos de operação de programas.

e) Relações institucionais:

Dimensão bastante saliente da atuação dos gerentes de programas federais é aquela que envolve o conjunto de relações e instrumentos de relação entre: a) órgãos do governo federal na execução de ações de um mesmo programa por múltiplas agências (ausência ou presença de coordenação, articulação, etc.); e b) entre órgãos federais e outros entes (sejam outros órgãos, entes federados, ou organizações da sociedade civil) na execução de programas (existência de cooperação, conflitos, etc.). Estas relações podem ser de parceria, convênio (englobando as etapas de firmamento, acompanhamento e gestão de convênios), cooperação/conflito federativo, assim como de fiscalização e prestação de contas e relação com os órgãos de controle.

f) Fatores exógenos:

Os relatos dos gerentes indicaram ainda que parte de sua atividade envolve adaptar ou ajustar os programas a uma série de eventos exógenos, para os quais há baixa previsibilidade e controle por parte destes atores. Um exemplo muito comum nos relatos é o impacto da crise financeira mundial de 2008, a qual afetou expectativas de arrecadação de recursos cruciais para o desempenho de certos programas nos três níveis de governo. Outro fator exógeno frequentemente reportado são as intempéries naturais, como tempestades, chuvas, alagamentos, estiagem severa, etc. as quais tiveram impactos na concretização de objetivos de diversos programas. Finalmente, outro fator comumente apontado diz respeito a alterações (falta de controle sobre) no padrão de demanda pelos serviços e bens fornecidos pelo programa (ex.: aumento brusco, queda, variação, etc. da demanda pelos serviços produtos do programa). Mudanças deste tipo, segundo os gerentes, poderiam rapidamente transformar programas bem-sucedidos em fracassos ou vice-versa.

A observação destes conjuntos de fatores e questões associados à experiência dos gerentes na implementação de programas federais sugere uma grande variedade de assuntos, tarefas e desafios. Os resultados da análise empreendida não nos permitem distinguir um foco ou conjunto específico de atividades ou questões que sejam em si definidores prioritários da atividade de gerência. Pelo contrário, o que o levantamento sugere é um “mundo” complexo no qual gerentes devem possuir habilidades diversificadas (ou contar com uma equipe com habilidades diversificadas) para atuar em um ambiente repleto de questões, desafios e problemas de natureza diversificada.

Se por um lado, o conjunto de questões que marca o universo de atuação dos gerentes federais é retratado como heterogêneo e complexo, por outro lado, é surpreendente como um conjunto de fatores usualmente imbricados na atividade governamental está ausente nos relatos analisados. Por exemplo, não comparece no repertório destes gerentes, tal como antecipado por estudos anteriores, traços de uma atuação política (articulação, barganhas e negociações) para a definição ou reformulação das diretrizes ou objetivos estratégicos dos programas junto à classe de dirigentes governamentais ou representantes políticos, seja nos Poderes Executivo ou Legislativo. Da mesma forma, está ausente nos relatos analisados qualquer sinal de aproximação dos gerentes com questões mais específicas ou concretas do nível de execução, isto é, os problemas situados na linha de frente da implementação e suas soluções locais.

A percepção destas ausências e a identificação nos relatos dos elementos descritos acima permitem, portanto, delimitarmos a atuação dos gerentes. Eles se ocupam fundamentalmente das questões ditas burocráticas (planejamento, orçamento, gestão de recursos humanos, convênios, parcerias institucionais, etc.) que dão forma tático-operacional às decisões políticas formuladas nos níveis hierárquicos superiores e que orientam o comportamento dos executores na linha de frente da implementação de políticas públicas. Estes achados corroboram expectativas sobre a posição intermediária dos gerentes e burocratas de médio escalão, pois demonstram a distância destes dos atores situados nos dois outros dois níveis (formulação superior e execução na ponta) e configura, a partir de evidências empíricas, o ambiente próprio da atuação, preocupações, problemas, questões, tarefas e desafios que caracterizam a atividade de gerência.

4.2 - Relações entre questões e fatores de implementação e desempenho de programas:

Uma vez identificados os fatores e questões que caracterizam a atividade dos gerentes nos programas federais, procedemos à análise de como tais fatores poderiam estar associados ao desempenho dos programas federais analisados. A partir da amostra de 84 programas, envolvendo tanto os considerados pelos gerentes como de alto desempenho (obtenção de acima de 100% das metas, n=31) como programas de considerados de baixo desempenho (obtenção abaixo de 80%, n=53), construiu-se uma série de matrizes cruzando a ocorrência dos fatores e questões descritos acima com a classificação de desempenho dos programas. A análise dos pontos discrepantes nestas matrizes apontam resultados potencialmente interessantes para a reflexão sobre a implementação de políticas públicas no Brasil, da perspectiva dos burocratas de médio escalão.

As questões e fatores de implementação que emergiram como comumente associados aos programas de baixo desempenho foram: a) planejamento e gestão, envolvendo principalmente problemas com concepção e monitoramento, e reorientação e mudanças estratégicas durante a vigência de programas; b) questões financeiro-orçamentárias, com forte destaque para os problemas associados com o contingenciamento de recursos e restos a pagar herdados dos anos anteriores; c) questões jurídicas, com ênfase em problemas associados a regulamentação e normas; e, por fim, d) relações institucionais, nas quais chamam atenção problemas diversos com o estabelecimento e gestão de convênios. Nos parágrafos abaixo, expõe-se com maior detalhe o sentido prático e situado destes achados e na seqüências algumas breves considerações sobre os demais itens e questões de implementação identificados na seção anterior.

a) Planejamento e gestão:

Questões relativas a planejamento e gestão foram mencionadas com maior freqüência nos programas de baixo desempenho, embora também com ocorrências nos programas de alto desempenho. Destaca-se para a presente análise o papel que questões associadas à “concepção e monitoramento de projetos e ações” tiveram nos programas de baixo desempenho. Diversos programas desta categoria apontaram problemas na sua concepção (etapa de planejamento) ou nas bases para sua avaliação posterior. No que diz

respeito a concepção, em alguns casos foi retratada a situação de definição de metas não passíveis de serem atingidas, como no exemplo dos registros/concessões de patentes:

"o INPI vem solicitando a alteração da meta de 3,5 para 4,0 anos, uma vez que a meta foi definida sem considerar os prazos estabelecidos em Lei que transcorrem a partir do Depósito do Pedido de Patente e até a realização do Exame Técnico."

Outros relatos chamaram atenção para o fato de o programa ter realizado várias ações diferentes daquelas planejadas, como no caso do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura (e de forma semelhante no Programa de Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e Indústria Naval):

"Foram realizadas dentro deste Programa ações não-orçamentárias, as quais não estavam previstas nas metas físicas apontadas para execução no ano de 2009, contribuindo para a redução da execução final do Programa."

Em diversos outros casos chamou-se atenção para problemas com indicadores ou referências para avaliação. Nestes casos erros no processo de definição dos indicadores e metas estariam prejudicando a avaliação dos programas, como no caso do Vetor Logístico Amazônico:

"O motivo de tal ocorrência decorre de erro na meta física prevista na LOA em virtude da realização de alterações do PLOA quando da elaboração de emendas parlamentares. Tal inconsistência, não deverá ocorrer para o ano de 2010."

E da mesma forma no Programa Cultura Viva

"Desta forma, é necessário destacar que a previsão para a meta física da Ação 2948 foi registrada com um erro de digitação. A meta física correta é de "6.500" agentes culturais apoiados. A meta registrada na LOA e, conseqüentemente, no SIGPLAN, de "65.000" agentes culturais apoiados, está muito além da capacidade de execução permitida pelos recursos alocados nesta Ação. Se considerarmos a meta correta, vemos que a implantação desta ação essencial ao Programa resultou em 113,95% da meta física desejada."

Questões ligadas ao tema "gestão, processos e acompanhamento de ações" foram igualmente mencionados nos programas com alto e baixo desempenho. Cabe destacar, no entanto, que nos programas de alto desempenho, gerentes mencionaram o papel positivo que o aprimoramento de procedimentos de gestão e processos internos teve na consecução dos objetivos do programa. Dois exemplos chamaram atenção.

Programa Defesa Econômica e da Concorrência:

"O esforço implementado no SBDC para reformulação de ações resultou em melhorias nos indicadores: (i) redução do número de processos administrativos e averiguações preliminares em estoque; (ii) elevação no número de processos administrativos e averiguações preliminares encerrados / enviados ao CADE; (iii) redução do número de atos de concentração em estoque; (iv) redução no tempo de instrução de atos de concentração na SDE."

Programa Segurança Pública nas Rodovias:

"O uso da Estatística para o planejamento das ações diárias, a utilização correta do Cartão-Programa, o estabelecimento de metas de fiscalização ao longo do dia e ao longo do trecho policiado, fazendo-as constar no Cartão-Programa, permitiram que a Instituição fizesse mais com os meios existentes."

O último conjunto de questões ligadas ao planejamento e gestão de programas que compareceu com destaque nos relatos dos gerentes diz respeito à "reorientação e mudanças de estratégias". Tal conjunto foi mencionado com maior intensidade nos programas com baixo desempenho, nos quais predominaram descrições de como a emergência de novas ações e programas do governo federal acabaram por atrapalhar a execução de suas ações, dentre eles o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida, em função da inclusão ou não de ações já previstas em outros programas, criando confusão de competências e cronogramas. Os programas de Infraestrutura Hídrica, e Geologia do Brasil tiveram seus cronogramas e fluxos de desembolsos alterados com a inclusão de algumas de suas ações no PAC. Em outros casos foi mencionada a criação de novas agências, como a Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, alterando os processos e estratégias iniciais do programa Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas.

b) Questões financeiro-orçamentárias:

Questões financeiro-orçamentárias também foram mencionadas com maior intensidade nos programas de baixo desempenho. De forma muito clara, o principal motivo associado a influência de questões financeiro-orçamentárias no baixo desempenho dos programas é o contingenciamento de recursos. Nos relatos de gerentes eram comuns narrativas sobre como a imposição de contingenciamento sobre recursos orçamentários previstos para o programa prejudicou fortemente a obtenção dos

resultados previstos para o ano de referência (2009). Os exemplos de programas de naturezas diversas abaixo sugerem que tal situação se deu de certa forma generalizada no conjunto de programas do governo federal.

Programa comunidades Tradicionais:

"As ações que apresentaram problemas na execução física, tiveram uma baixa liberação de recursos por causa do contingenciamento de recursos. Esse fator prejudicou um maior apoio a projetos e capacitações para Povos e Comunidades Tradicionais."

Programa de conservação e uso sustentável da biodiversidade:

"As ações do Programa estão sendo desenvolvidas com dedicação, porém o constante contingenciamento e atraso na liberação de recursos compromete o atingimento da totalidade das metas."

Programa Nacional de Acessibilidade:

"Eventos negativos que afetaram a execução do Programa estão mais diretamente ligados ao contingenciamento de recursos, especialmente do Ministério das Cidades, destinados a obras de acessibilidade e à realização de pesquisas."

Além do contingenciamento, a outra questão financeiro-orçamentária que se apresentou muito associada ao baixo desempenho dos programas foram pendências do ano anterior e restos a pagar (RAP). Uma parte expressiva dos programas com baixo desempenho sofria com o acúmulo de recursos e metas não cumpridas no exercício anterior. Essa situação ocorreu com quase uma dezena de programas na área de infraestrutura de transporte. Um exemplo ilustrativo de outra área em que o problema se manifestou é o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura:

"Houve execução das metas físicas previstas em muitos dos convênios firmados no ano de 2008, referentes aos Restos a Pagar, também diminuindo a porcentagem de execução do referido programa."

c) Questões jurídicas:

Ainda que questões associadas a cessões, concessões, licenças, desapropriações e processos licitatórios tenham sido mencionados em muitos dos relatos de gerentes sobre os programas de baixo desempenho, chamou atenção nesta categoria a influência negativa de mudanças em regulamentações e normas no desempenho dos programas. Gerentes expuseram como tais alterações nas regras impuseram dificuldades à condução

dos programas, exigindo adaptações, revisões de procedimentos e metas. Um exemplo que ilustra bem essa situação é o do Programa Nacional de Crédito Fundiário:

"No exercício de 2009, o maior desafio para o Programa foi engendrar esforços para ajustar as normas de execução do Programa à nova realidade de execução com recursos nacionais. Foram revistos o Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e o Manual de Operações da linha de financiamento Combate à Pobreza Rural - CPR, instrumento elaborado em conjunto aos parceiros do Programa e com a efetiva participação dos Estados e entidades representantes dos trabalhadores rurais, primando pelo debate descentralizado. Os normativos estabelecem uma série de diretrizes e normas para o Programa, que vão desde o estabelecimento dos critérios de elegibilidade dos beneficiários, até a definição das responsabilidades das Unidades Técnicas Estaduais, passando pelas diretrizes de prestação de serviços de ATER, elaboração das propostas de financiamento e execução dos Subprojetos de Investimentos Comunitários - SIC, dentre outros. Dentre os aspectos abordados nos normativos destacam-se: as mudanças nos critérios de elegibilidade referentes à renda e ao patrimônio dos beneficiários da Linha CPR, que não eram reajustados desde o início do Programa; a mudança na Linha de financiamento Nossa Primeira Terra (NPT), que agora passa a ser um adicional de mil reais nos projetos de investimentos comunitários para as associações de jovens; o estabelecimento de novos tetos de financiamento por micro-região; e a criação de um novo adicional voltado para demandas específicas das mulheres rurais, o PNCF Mulher. No entanto, em função da paralisação da Linha CPR até a finalização dos normativos, as contratações só foram retomadas no segundo semestre de 2009, acarretando numa baixa execução das ações do Programa."

d) Relações institucionais:

As questões envolvendo relações institucionais estiveram marcadamente presentes nos programas com baixo desempenho, em comparação com os programas de alto desempenho. Dentre os itens que compõe esta dimensão, menções a problemas com convênios tiveram expressiva saliência e forte associação com o baixo desempenho de programas. Os problemas com convênios assumiam principalmente duas formas nos relatos dos gerentes: a) existência de pendências do lado dos proponentes/parceiros, como o não cumprimento de condicionalidades e contrapartidas para convenientes, que impediam a realização de repasses e execução de demais metas contratadas; e b) a introdução em 2008 e 2009 do Siconv, sistema de gerenciamento de convênios do governo federal, o qual reformulou procedimentos, alterou fluxos e dinâmicas envolvidas no processo de contratação, criou novos requisitos para os gerentes de programa e, em

alguns casos, gerou obstáculos para o pagamento de grande parte dos recursos empenhados anteriormente. O Programa Eficiência Energética oferece um exemplo:

“Além dessas adaptações dos agentes executores, houve a necessidade de adequações no próprio Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, que em 2008, estava em fase de implantação e consolidação. Como não foram apresentadas propostas no referido sistema, priorizou-se o cumprimento do estabelecido nos respectivos cronogramas de desembolso dos projetos que já estavam em execução, como no caso, por exemplo, da ação n.º 2299 - Fomento a Projetos Aplicativos de Tecnologias de Energia.”

Ainda na seara das relações institucionais, cabe destacar o elemento de articulação interinstitucional ou federativa, o qual foi bastante mencionado nos relatos e compareceu tanto como fator associado ao alto e ao baixo desempenho. Nos programas com alto desempenho, era freqüentemente mencionada como envolvendo a criação de instrumentos para a cooperação com estados e municípios, como comitês, fóruns e planos, principalmente nas áreas social e de meio ambiente. Já nos programas com baixo desempenho, também concentrados na área social, foi registrada as dificuldades de cooperação com outras agências e entes federados, principalmente em função da falta de capacidade e atraso em respostas dos parceiros subnacionais.

Por fim, as outras duas dimensões de questões e fatores de implementação, fatores exógenos e recursos humanos, foram relativamente pouco mencionados como associados ao alto ou baixo desempenho dos programas, se comparado às dimensões destacadas acima. Apesar disso, faz-se interessante notar, por exemplo, que nos relatos de gerentes, fatores exógenos concorreram para o baixo desempenho por meio dos efeitos negativos da crise econômica mundial sobre o financiamento e execução financeira de programas, ou nos casos em que gerentes reportaram como demandas externas inesperadas prejudicaram o programa, seja pelo seu aumento como no exemplo da concessão de patentes - programa "Desenvolvimento do sistema de propriedade intelectual" - e no exemplo do programa "Resposta a Desastres e Reconstrução" no qual as demandas se concentraram fortemente em um único período, o fim do exercício, inviabilizando pronta resposta dentro do período de avaliação. Já questões relativas a recursos humanos, quando foram mencionadas, envolviam situações diversas, não emergindo nenhum padrão muito visível. Nos programas com baixo desempenho eram mais aparente as questões sobre insuficiência de profissionais e necessidade de capacitação.

4.3 – Desagregação por área temática e natureza de atividades:

Uma terceira possibilidade de análise que emergiu a partir da leitura sistemática e codificação dos relatos dos gerentes federais sobre os programas por eles supervisionados envolveu a classificação dos programas em termos de suas “áreas temáticas” ou da “natureza de suas atividades”. O objetivo de tal exercício foi entender como os fatores e questões de implementação discutidos anteriormente encontram-se distribuídos no amplo espectro de programas e áreas de atuação governamental existentes. A partir da identificação dos fatores e questões de implementação que caracterizam atividade de gerência e suas relações com o desempenho dos programas, tal como discutido nas seções anteriores, emergiu uma preocupação pela incidência (concentrada ou distribuída) desses fatores e questões nas várias áreas e formas de intervenção governamental. No que segue abaixo, são descritas as classificações construídas e os resultados observados para cada uma delas.

a) Distribuição por área temática:

Os 84 programas analisados neste estudo foram classificados de acordo com suas áreas temáticas, isto é, de acordo com o seu tema e objeto de intervenção primordial e não segundo o órgão ou ministério ao qual está vinculado. A classificação adotada está descrita no quadro abaixo.

Quadro 1 – Classificação por área temática

Área Temática	Definição / escopo
Desenvolvimento econômico	programas que desenvolvem ações de apoio, fomento, regulação, financiamento, entre outras, voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico, para o setor produtivo, organização do mercado e estímulo ao crescimento econômico.
Infraestrutura	programas que incluem ações voltadas para o desenvolvimento de infraestruturas nas diversas áreas - seja logística e infraestrutura produtiva, estrutura e qualidade dos serviços públicos, infraestrutura urbana e urbanização, transporte, energia, telecomunicações, etc.
Meio Ambiente e recursos naturais	programas envolvendo iniciativas de prevenção e conservação de recursos naturais - envolvendo pesquisa, regulação, unidades de preservação, etc.
Proteção e promoção social	políticas e serviços sociais típicos (educação, saúde e assistência), projetos e ações para promoção e garantia de direitos, proteção de minorias, etc.

Fonte: elaboração própria

Quando relacionada com os fatores e questões de implementação, a classificação dos programas a partir de áreas temáticas teve como pontos mais salientes:

- i. as áreas de "desenvolvimento econômico" e "infraestrutura" apresentam concentração dos seus programas na camada superior de valor (acima de R\$1 bilhão); já a área de "proteção e promoção social" tem seus programas mais distribuídos no espectro de valor; e, por fim, a área "meio ambiente" tem projetos concentrados na camada inferior de valor (até R\$100 milhões).
- ii. problemas com contingenciamento de recursos orçamentários foram mencionados com frequência relativa mais intensa nos programas da área temática "proteção e promoção social", em comparação com as demais áreas acima;
- iii. já restos a pagar é problema mais freqüente nos programas de "infraestrutura" e com valor acima de R\$1 bilhão;
- iv. os problemas associados à celebração e gestão de convênios apresentam-se mais associados aos programas das áreas temáticas "desenvolvimento econômico" e "infraestrutura", em comparação com a demais;
- v. por fim, as questões ligadas à realização de parcerias e de articulações interinstitucionais e federativas compareceram com mais intensidade nos programas da área "proteção e promoção social".

b) Distribuição por natureza de atividade:

Em adição à classificação por área temática, consideramos oportuno dividir os programas analisados em termos do tipo predominante de atividade exercida. Isto é, independentemente da sua área de atuação, programas federais desenvolvem um conjunto restrito de atividades, as quais são baseadas em instrumentos de ação diferenciados, conforme o quadro abaixo.

Quadro 2 – Classificação por natureza de atividade

Natureza da Atividade	Definição
Manutenção e provisão de bens ou serviços	Programas com predominância de ações descritas como atendimento, prestação de serviços, capacitação, gestão, fiscalização, etc. Em geral, trata-se de atividades realizadas diretamente pelo estado e suas organizações.
Investimento	Programas com predominância de atividades de investimento envolvem ações descritas como fomento, apoio a projeto, crédito, obra, implantação, etc. Em geral, trata-se de atividades financiadas pelo estado, porém executadas por um parceiro privado ou da sociedade civil.
Natureza mista	Programas que contém um conjunto de atividades de investimento e manutenção de tal forma que não haja predominância clara de uma sobre a outra.

Fonte: elaboração própria

Quando relacionada com os fatores e questões de implementação, a classificação dos programas a partir da natureza de suas atividades teve como pontos mais salientes:

- i. as atividades de "investimento" estão presentes em programas de muitas áreas (desenvolvimento econômico, infraestrutura, proteção e promoção social); já as atividades de "provisão/manutenção de bens e serviços" apresentam clara concentração na área de proteção e promoção social;
- ii. os programas nos quais predominam atividades de "investimento" estão bem fortemente concentrados na camada superior de valor de orçamento previsto (acima de R\$1 bilhão); nos programas em que predominam atividades de "provisão/manutenção de bens e serviços" há concentração nas duas camadas inferiores de valor de orçamento previsto (até R\$500 milhões).
- iii. nas atividades de "investimento" sobressaem problemas associados a "questões financeiro-orçamentárias" (essencialmente restos a pagar - RAP), "questões legais e jurídicas" e "convênios";
- iv. nas atividades de "provisão/manutenção de bens e serviços" sobressaem problemas associados "recursos humanos", "articulação interinstitucional e federativa" e "parcerias"

Em busca de uma possível síntese a partir das observações resultantes das duas classificações trabalhadas acima – área temática e tipo/natureza de atividade – podemos dizer que existem pelo menos dois conjuntos de afinidades entre estas e os fatores ou questões de implementação discutidos até aqui.

- i. Os programas da área de “desenvolvimento econômico” e “infraestrutura” e os programas que envolvem predominantemente atividades de “investimento” – observando-se que há uma associação consistente entre os mesmos – são aqueles caracterizados por maior disponibilidade de recursos (orçamento previsto) e pela incidência de problemas como restos a pagar (RAP) e convênios. Isto é, por serem programas em que predominam ações de fomento, apoio a projeto, financiamento, obras, etc. na maioria das vezes por meio de transferência de recursos para organizações do setor privado ou da sociedade civil, os principais gargalos da implementação têm se manifestado nos instrumentos de repasse de recursos (convênios) e no seu fluxo ao longo do exercício fiscal. Uma vez enfrentando dificuldades para a celebração, gestão e execução de convênios com parceiros externos, tal como descrito nas seções anteriores, cronogramas de desembolso são retardados muitas vezes tendo que ser transferidos para o próximo exercício por meio de restos a pagar. Assim, para os programas das áreas “desenvolvimento econômico” e “infraestrutura”, que lançam mão frequentemente de ações e atividades aqui descritas como de “investimento”, reformas visando à superação de obstáculos de implementação deveriam focar nos instrumentos de conveniamento e parceria e em alternativas para o desembolso de recursos ao longo do tempo.
- ii. Já os programas da área de “proteção e promoção social”, os quais apresentaram forte relação com as atividades de "provisão/manutenção de bens e serviços", envolvem intervenções com ampla variação no volume de recursos disponibilizados, mas com alguma concentração nos intervalos inferiores de valores para orçamento previsto. Nestes programas, sobressaem os problemas relativos ao contingenciamento de recursos orçamentários, articulação interinstitucional e federativa, recursos humanos, e parcerias. Isto é, percebeu-se que os programas que mobilizam os instrumentos típicos da manutenção e provisão de bens e serviços diretamente pelo Estado e suas organizações sofrem com maior intensidade que os demais programas com questões de gestão de recursos humanos (principalmente, como visto antes, contratação e capacitação); parcerias com outros órgãos governamentais, em especial com estados e municípios, os quais muitas vezes são partes integrantes de sistemas para execução das políticas; e por fim, com os ajustes necessários pela imposição do

contingenciamento de recursos anteriormente orçados para a execução do programa.

As aglomerações e afinidades observadas acima sugerem que as questões e desafios da implementação não se encontram igualmente e uniformemente distribuídos pelas áreas ou formas de atuação do Estado (provisão direta ou contratada). Trata-se de uma observação importante, pois sugere que esforços de reforma precisam ser sensíveis a estas diferenças para terem efetividade na superação dos gargalos que complicam o desempenho da ação governamental nas suas diferentes áreas e formas de atuação.

5. Considerações finais

O presente estudo se dedicou a compreender o papel de burocratas de médio escalão na implementação de políticas públicas. Para tal, debruçou-se sobre relatos de gerentes de programas federais contendo caracterizações, avaliações, explicações e justificativas sobre seu desempenho. Após a leitura sistemática, codificação e análise comparativa entre os programas, três possibilidades de análise emergiram.

A primeira voltou-se para a caracterização e delimitação do “mundo” dos gerentes, isto é, o que faz, o que pensa e o conjunto de temas, questões, preocupações e tarefas que definem e diferenciam a atuação destes atores. Esse esforço permitiu retomarmos e confirmarmos parcialmente muito do que já é senso comum sobre a atividade de gerentes, oferecendo, porém, sustentação empírica para a caracterização da atividade de gerência e sua distinção dos níveis de formulação (alto escalão) e execução (linha de frente) de políticas.

A segunda concentrou-se em desvendar como as questões e fatores que definem o papel dos gerentes na implementação de políticas se relacionam com o desempenho dos programas. Buscamos, a partir de exemplos concretos, dar um sentido prático e situado para como cada uma das questões e fatores de implementação se manifesta e afeta o desempenho de programas, seja positiva ou negativamente.

Por fim, o terceiro esforço de análise se dedicou a avaliar a distribuição destes fatores por área temática e natureza de intervenção (investimento ou manutenção/provisão de serviços) e encontrou diferenciações importantes, indicando que

nem todos os problemas de implementação se manifestam igualmente em todas as áreas e atividades. Essa percepção abre novas possibilidades para pensarmos sobre os “remédios” necessários para lidar com os problemas da implementação. Diferentemente do que é amplamente propagado, as reformas necessárias para aprimorar o processo de implementação precisam ser sensíveis às diferentes áreas de atuação e tipos de atividade que caracterizam as intervenções do governo.

Os resultados alcançados ainda sugerem a necessidade de aprofundamentos e análises subsequentes. Não obstante, ao dedicarmos o olhar a um ator específico do processo de implementação de políticas públicas, os burocratas de nível médio, obtivemos não apenas uma melhor compreensão sobre a esfera de atuação e caracterização deste ator, mas também uma visão mais detalhada e marcada por nuances importantes sobre o problema da implementação no Brasil, pelo menos no que tange à esfera federal. A visão adquirida oferece novos potenciais caminhos para reforma e aprimoramento da atuação governamental uma vez que oferece descrições sobre a forma pela qual se manifestam tais problemas, como estes afetam o desempenho das políticas e como se encontram distribuídos no amplo espectro de temáticas e formas de intervenção do Estado.

Bibliografia

ALLISON, Graham T. (1969). "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis." *The American Political Science Review* 63(3):689-718.

ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. (1999). *The Essence of Decision*. Reading, MA: Longman.

BARDACH, Eugene (1977). *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.

BIANCHI, Tito (2002). "Redistribution within a democratic society: the "finished business" of the Italian agrarian reform." Ph.D Dissertation, Department of Urban Studies and Planning, M.I.T.

CHETKOVICH Carol; KIRP, David (2001). "Cases and Controversies: How Novitiates are Trained to be Masters of the Public Policy Universe." *Journal of Policy Analysis and Management*, 20 (2):283-314.

DALTON, Melville (1959). *Men Who Manage*. New York: John Wiley & Sons.

EWICK, Patricia; SILBEY, Susan. (2003). "Narrating Social Structure: Stories of Resistance to Legal Authority," *American Journal of Sociology* 108 (6 May):1328-1372.

KAUFMAN, Herbert (1960). *The forest ranger: a study in administrative behavior*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

KINGDON, John (1995). *Agendas, Alternatives, & Public Policies*. New York: HarperCollins.

LINDBLOM, Charles (1968). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

LIPSKY, Michael (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

LOWI, Theodory (1972), "Four Systems of Policy, Politics, and Choice," *Public Administration Review* 32 (1972): 298-310.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael (2003). *Cops, Teachers, Counselors: stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 221pp.

MINAYO, Maria Cecília. (2010). "Los conceptos estructurales de la investigación cualitativa". *Salud Coletiva* 6 (3, setembro-dezembro):251-261.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2010). "Manual de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, Exercício de 2010, Ano base 2009". Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, DF. Março.

NAKAMURA, Robert; SMALLWOOD, Frank. (1980), *The Politics of Policy Implementation*. New York, St. Martin's Press.

OLIVEIRA, Vanessa E. (2008). "Instituições, Burocracia e Produção de Políticas Públicas: o caso da política estadual de saúde". Artigo apresentado no 33º Encontro Anual da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais) – GT 6: Controle Democráticos e Instituições Políticas. Caxambu, MG. 26 a 30 de outubro.

OLLAIK, Leila G. (2009). "Coordenação Intergovernamental: o caso do Sigplan". Artigo apresentado no II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 52 "Cooperação Intergovernamental em Gestão Pública". Brasília, DF. 24 de maio.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press.

ROCHA, Carlos V. (2003). "Anatomia de uma Reforma: Descentralização da educação pública de Minas Gerais e mudança institucional". *DADOS – Revista de Ciências Sociais* 46 (3):557-592.

SCHNEIDER, Ben R. (1994). *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo, Editora Sumaré.

SILBEY, Susan (1981). "Case Processing: Consumer Protection in an Attorney General's Office", *Law & Society Review* 15 (3-4):849-881.

TENDLER, Judith (1997). *Good Governance in the Tropics*. Johns Hopkins Press.

WILSON, James Q. (1968). *Varieties of Police Behavior: the management of law and order in eight communities*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press

WILSON, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.