

Capacidades estatais e influenciadores da implementação de políticas públicas: um estudo no Instituto Federal da Bahia

Policy capacities and influencer on the implementation of public policies: a study at the Federal Institute of Bahia

Denise Mascarenhas de Oliveira Amaral¹ⁱ

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2082-4088>

Daniela Campos Bahia Moscon²ⁱⁱ

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2933-2880>

Lindomar Pinto da Silva³ⁱⁱⁱ

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1138-8165>

Resumo

Este artigo analisa os fatores que influenciam a implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal – PASS no Instituto Federal de Educação da Bahia – IFBA. Os conceitos de capacidade estatais e Políticas Públicas, e sua fase de implementação foram usados. É um trabalho com abordagem quantitativa, usando regressão múltipla a uma amostra de 346 questionários respondidos, obtidos entre os meses de agosto e setembro de 2018. Os resultados apontam que a PASS não está efetivamente implementada, evidenciada pela falta de conhecimento dos servidores sobre ela e baixa participação deles nas ações desenvolvidas, e baixa capacidade estatal. Indicam também que os fatores variáveis contextuais, cultura organizacional, organização do aparato administrativo e recursos disponíveis são os que se relacionam com a eficácia no processo de implementação da política estudada.

Palavras-chave: políticas públicas; Fatores; Implementação; PASS; IFBA.

Abstract

This article analyzes the factors that influence the implementation of the policy of the Attention to the Health and Safety of the Federal Public Server – PASS, in the Federal Institute of Education of Bahia – IFBA, between the years 2011 and 2018. The concepts of policy capacity and public policy and its implementation phase were used. It is a work with quantitative approach, using multiple regression to a sample of 346 answered questionnaires, obtained between August and September 2018. The results show that the PASS is not effectively implemented, evidenced by the lack of knowledge of the servers about its existence and low participation in the developed actions, and low policy capacity. They also indicate that the contextual variable factors, organizational culture, organization of the administrative apparatus and available resources are those related to the effectiveness in the process of implementation of the policy studied.

Keywords: public policy; factors; implementation; PASS; IFBA

¹ Universidade Salvador e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA – Brasil. E-mail: denisemascarenhas@hotmail.com.br

² Universidade Federal da Bahia – Brasil. E-mail: danielacbahia@gmail.com

³ Universidade Federal da Bahia e Universidade Salvador – Brasil. E-mail: lindomarps@hotmail.com

1 Introdução

O Governo Federal, a partir de 2007, iniciou a construção e implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal – PASS, dentro dos princípios da universalidade e integralidade das ações, frente à obrigação em responder por ações em saúde e segurança do trabalho do servidor público federal. Isso ocorre atrelado à necessidade de melhorar a qualidade de vida, promover a saúde dos seus servidores, padronizar os procedimentos e otimizar os recursos. A PASS é sustentada por meio da inter-relação entre os eixos de vigilância e promoção, perícia médica e assistência à saúde, subsidiados pelo SIASS - Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal. A partir de sua elaboração, diversos órgãos federais inseriram em seu contexto as ações da PASS, e estudos vêm sendo realizados para verificação de sua eficácia, como destacam Zanin *et al.* (2015). Nesse contexto, em 2011, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA, instituição de educação especializada na oferta de educação profissional e tecnológica em todos os seus níveis e modalidades de ensino, iniciou a implementação da PASS, após celebrar um acordo de cooperação técnica com a Universidade Federal da Bahia.

Contudo, a implementação de uma política pública é influenciada por uma gama de fatores que interferem em sua operacionalização, a exemplo de recursos, discricionariedade, cultura organizacional, influência política, variáveis contextuais, etc., e, por conseguinte, em seu desempenho (LOTTA, 2010; LIMA; D'ASCENZI, 2013; LIPSKY, 2010; WU *et al.*, 2014). Além desses fatores, outro conceito relevante na compreensão da implementação é o de capacidades estatais. Essas representam um elemento importante na compreensão do sucesso ou insucesso de uma política pública (GOMIDE; PIRES, 2014; WU; RAMESH, 2015; MENDES; FERREIRA, 2021; GRIN, 2021). Dessa forma, este estudo visa contribuir com a discussão sobre o processo de implementação de políticas públicas, conforme sugerido por Barret (2004) e Mendes e Aguiar (2017, p.1105) segundo os quais “a análise do processo de implementação de políticas públicas é um campo de estudo em construção, objeto de poucas análises acadêmicas na área da administração pública e escassa discussão em todas as esferas de governo”. Ele também apoia as concepções de DeGroff e Cargo (2009), Proctor *et al.* (2013), Tummers e Bekkers (2014), Mendes e Aguiar (2017) e Souza (2017), que descrevem métodos de implementação de políticas públicas, testando novas variáveis por meio de abordagem quantitativa, como suplemento às abordagens qualitativas de análise de processos de implementação de políticas públicas.

Isso posto, o objetivo desta pesquisa é analisar, na percepção dos servidores, os fatores que influenciam a eficácia da implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal do IFBA.

A pesquisa justifica-se, portanto, como forma de suprir a inexistência de dados relativos à implantação dessa política no âmbito do Instituto. Nesse sentido, é importante pontuar que pelo tempo decorrido entre o início dessa política no IFBA e o período em que a pesquisa foi realizada, dever-se-ia esperar uma maior quantidade de ações e informações acerca dela, o que a pesquisa revelou o contrário. Ainda poderá subsidiar a elaboração e o planejamento de programas, projetos e ações norteados pelas informações levantadas na pesquisa de campo, orientar os servidores implementadores de forma a otimizar o processo de implementação e ainda para auxiliar o Instituto a disseminar, entre os servidores, a política e alertá-los a respeito da importância de sua participação ativa na construção da mesma. No que alude à esfera acadêmica, esta pesquisa se justifica pela insuficiência de estudos publicados que explorem a PASS no contexto das Instituições Federais de Ensino, sobretudo no que tange à fase de implementação da política. Ao tratar de forma quantitativa, esta pesquisa oferece-se mais uma contribuição aos estudos acadêmicos, uma vez que parte significativa das

pesquisas que tratam da implementação de políticas públicas, utilizam abordagem qualitativa: uma busca no portal de periódicos CAPES, nos últimos 5 anos, por meio da palavra “implementação de políticas públicas”, retornou 121 artigos. Entretanto, apenas 2 deles mencionam tratar-se de pesquisa quantitativa. Assim, este artigo está estruturado a partir desta introdução. Seguida da discussão sobre políticas públicas e a etapa de implementação. Após são apresentadas informações sobre a PASS e o IFBA. Segue-se então o método e após são apresentados os resultados e a discussão dos dados. Finaliza-se com as considerações finais.

2 Políticas Públicas

Segundo Dias e Matos (2012) a política pública é um conjunto de parâmetros e diretrizes que viabilizem a gestão do Estado na resolução dos problemas nacionais objetivando alcançar condições equânimes de qualidade de vida a todos os cidadãos. Os autores Secchi (2012) e Castro e Oliveira (2014) também enxergam as políticas públicas pelo viés da coletividade: Aquele considera o problema público o fundamento teórico das políticas públicas composta por dois elementos basilares: a intencionalidade pública e a resposta ao problema público, que se traduzem no tratamento ou na resolução do problema. Esses aludem que compete ao Estado proverem-nas (ou mesmo mediante delegação), para atender os desafios e problemas de anseios da sociedade.

A política pública é dividida em fases que em conjunto são usualmente conhecidas como ‘Ciclo de Políticas Públicas’. Entretanto, a etapa de implementação é base teórica dessa pesquisa. Secchi (2012) sustenta que nesse estágio, as intenções políticas são transformadas em ações, ou seja, a política pública é executada. Ela pode ser vista como a realização, o cumprimento e a entrega de produtos e serviços à sociedade (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; MENY; THOENIG, 1992; FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Ainda na visão de Proctor *et al.* (2013), a implementação constitui um conjunto de técnicas e métodos para ampliar a sustentabilidade de uma política pública. Na visão de Pressman e Wildavsky (1984), a importância da implementação está no fato de ela configurar ou influenciar de forma significativa o sucesso da própria política. Nesse sentido, a implementação constitui uma fase importante no contexto das políticas públicas, especialmente porque uma gama de fatores pode afetar o seu desempenho. Aspectos como lutas políticas, barganhas, negociações e disputas de poder podem fazer parte desse processo e influenciar decisivamente no sucesso ou insucesso não só da sua execução quanto da própria política pública (BARRET, 2004; BEUNEN *ET AL.*, 2013; BEUNEN; DUINEVELD, 2010; DEGROFF; CARGO, 2009; TUMMERS; BEKKERS, 2014; ELIAS, 2017; JANUÁRIO *ET AL.*, 2017). Ela pode ser influenciada ainda, por fatores como a atuação do burocrata, com sua discricionariedade, a cultura organizacional, os recursos financeiros, humanos, materiais, capacidade de rede, disputas de poder, entre outros (BARRET, 2004; PROCTOR *ET AL.*, 2013; TUMMERS; BEKKERS, 2014; WILSON *ET AL.*, 2018).

Por isso, essa fase da política pública deve incorporar um conjunto de elementos como planejamento, avaliação de indicadores de desempenho do processo de implementação e mapeamento de fatores que nele possam interferir (BARRET, 2004; CERNE, 2013; BEUNEN *ET AL.*, 2013; ELIAS, 2017; WILSON *ET AL.*, 2018; TUMMERS; BEKKERS, 2014), como forma de minimizar as dificuldades possivelmente encontradas no processo de implementação.

Neste artigo, capacidades estatais e fatores que influenciam o processo de implementação de uma política pública são discutidos porque ambos são relevantes nesse processo e afetam o sucesso ou insucesso de uma política pública específica. Capacidades estatais vem sendo compreendida como derivando dos arranjos institucionais de um estado (GOMIDE; PIRES, 2014), e definida como “o conjunto de elementos burocráticos, que

envolvem as habilidades e competências políticas e administrativas na formulação de metas, na alocação de recursos, nos esforços e na implementação de políticas para o alcance dos resultados planejados” (MENDES; FERREIRA, 2021, p. 133). Sua importância está no fato de se constituírem em habilidades ou competências necessárias à realização das funções públicas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). É esse conjunto de características que vai definir a possibilidade ou não de determinada política pública ser ou não implementada.

É importante salientar que apesar das variadas definições propostas por diversos autores (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015), notam-se similaridades entre elas e as propõem. Grin (2021, p. 7), a partir de revisão de literatura, considera que o conceito de capacidades estatais engloba gestão fiscal, recursos financeiros, recursos humanos, infraestrutura organizacional, habilidades técnicas e controle de suas próprias operações. Por outro lado, Gomide e Pires (2014) entendem que o conceito de capacidades estatais engloba duas dimensões: a técnico-administrativa e a política. Na dimensão técnico-administrativa, destacam-se as competências dos agentes públicos capazes de materializar as políticas públicas, conforme planejadas, objetivando alcance dos resultados esperados. Por outro lado, na dimensão política, incluem-se as competências dos agentes públicos para interagir com outros atores da sociedade, incluindo a capacidade de resolver conflitos de interesse em torno das políticas públicas.

Por outro lado Wu, Ramesh e Howlett (2015) defendem que as capacidades estatais podem ser configuradas a partir de duas dimensões (nível dos recursos e capacidades e habilidades e competências). Na dimensão nível dos recursos e capacidades, existem os níveis individual, organizacional e sistêmico, enquanto na dimensão habilidades e competências, tem-se capacidades analíticas, operacionais e políticas, perfazendo um total de nove tipos de capacidades estatais: capacidade analítica individual, capacidade analítica organizacional, capacidade analítica sistêmica, capacidade operacional individual, capacidade operacional organizacional, capacidade operacional sistêmica, capacidade política individual, capacidade política organizacional, capacidade política sistêmica.

A importância dessas capacidades pode ser compreendida na expressão descrita por Grin (2021, p. 7) ao afirmar que “identificar capacidades estatais significa identificar estruturas organizacionais cuja ausência ou presença sejam críticas para a ação governamental”. Essa mesma percepção é compreendida por Gomide e Pires (2014) ao defender que a existência das capacidades estatais é que produzem os resultados desejados.

Para a execução de uma política pública, é imprescindível a mobilização de atores políticos, elementos catalizadores desse processo, que em sua maioria, não fazem parte do topo da pirâmide política (RUA, 2013).

No que se refere à atuação dos atores, os burocratas decidem pelos serviços ofertados pela sua organização, bem como pela qualidade e quantidade das benfeitorias e sanções/restrições voltadas aos usuários (LOTTA, 2010; OLIVEIRA, 2012; SANTOS, 2017; TUMMERS; BEKKERS, 2014). A literatura tem dado ênfase ao papel dos burocratas, sejam eles de alto, médio ou do nível de rua (PIRES *et al.*, 2018), uma vez que “os burocratas se tornaram um ator-chave para compreender os rumos das decisões e suas consequências em termos de resultados das políticas públicas (LOTTA; SANTIAGO; 2018), apesar de limitados estudos sobre os burocratas de médio escalão (NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020). Entende-se por burocrata de alto escalão aqueles que ocupam os cargos mais elevados na estrutura organizacional; os burocratas de nível de rua, aqueles que interagem diretamente com o beneficiário da política pública implementada, enquanto os burocratas de médio escalão ocupam cargos intermediários nas burocracias e se encarregam da articulação entre o alto escalão e os de nível de rua (NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020). Neste estudo, por ser uma organização de ensino pública, tem-se a figura do reitor no nível do alto escalão, os pró-reitores e diretores, no nível de médio escalão, e os coordenadores dos órgãos ocupando a

figura de burocratas responsáveis pela implementação e interação com os beneficiários da política em estudo. Os agentes implementadores, corrobora Oliveira (2012), detêm o domínio de beneficiar ou punir o cidadão quando da materialização da política. Nessa perspectiva, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. ix), asseguram que “as políticas implementadas pelos burocratas da linha de frente (street-level) podem se distanciar de maneira considerável daquilo que foi contemplado no estágio da formulação da política”. É nesse aspecto que se configura a discricionariedade e autonomia do burocrata, que na visão de Lotta e Santiago (2018), poderiam configurar-se em uma vantagem já que ele poderia adaptar as ações de implementação da política às circunstâncias locais, tornando esse processo mais efetivo. Apesar de parecer algo comum, a discricionariedade pode ocorrer em função de vários fatores. Mas o que marca a existência da discricionariedade é a liberdade do agente para tomada de decisão no contexto de implementação de uma política pública. Como mencionado, essa tomada de decisão pode ser uma vantagem no sentido de a decisão ser mais favorável aos beneficiários da política pública, como desfavorável a esses, se a intenção do burocrata for beneficiar-se do processo de implementação, atuando com oportunismo em detrimento do principal que é a sociedade.

Seja qual for o resultado da discricionariedade, ela existe, segundo Lotta e Santiago (2017) e Lipsky (2010) entre outros fatores, pela abrangência, ambiguidade, sobreposição e conflitos das regras, divergências entre os burocratas de nível de rua e seus gestores ou pelas preferências do burocrata. A atuação dos burocratas envolve ainda a sua capacidade de coordenação da rede de organizações (WU *et al.*, 2014).

A cultura organizacional, por sua vez, pode ser compreendida como o conjunto de valores, costumes e crenças compartilhados, compreensões dos membros do grupo, ideologias, tradições e costumes históricos, regras de comportamento, regras de interação social, práticas, desejo coletivo, atividades de comunicação e sanções (SILVA, 2011). Ela representa os comportamentos tomados como certos pelos membros de cada grupo (STRESE *et al.*, 2016). Nesse aspecto, a cultura orienta os comportamentos e pode facilitar ou dificultar o processo de implementação da política. Barret (2004), DeGroff e Cargo (2009) e Elias (2017) destacam que a implementação de uma política pública pode sofrer restrições na medida em que afete estruturas simbólicas e a forma como as coisas são construídas naquela organização, o que configura a cultura organizacional.

A descontinuidade administrativa também é uma característica da cultura na gestão pública. Ela pode ocorrer após mudança de gestão, e o resultado se manifesta no mau uso da máquina pública, no desânimo e apatia das equipes envolvidas, no desperdício de recursos públicos (NOGUEIRA, 2006) e insere a necessidade de inovação nas negociações (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Lipsky (2010) destaca os recursos, que se traduzem em recursos humanos, materiais, insumos e financeiros, como outro fator que pode afetar o processo de implementação de uma política pública. A quantidade desses recursos é que vai garantir que o burocrata implementador tenha capacidade de executar tal política (LIMA; D'ASCENZI, 2013; WU *et al.*, 2014).

Os objetivos das ações públicas, que indicam precisão e clareza para evitar situações ambíguas e conflitantes, também se constituem como fatores que afetam a implementação. Nesse, incluem também missões vagas ou múltiplas e má concepção (WU *et al.*, 2014). Lima e D'Ascenzi (2013) destacaram que a organização do aparato administrativo e variáveis contextuais também afetam a implementação da política.

A organização do aparato administrativo se refere à estrutura organizacional, à disponibilidade, o tamanho, vitalidade e competência dos recursos humanos e graus de hierarquia (VIANA, 1996; LIMA, D'ASCENZI, 2013) e má estrutura de gestão (WU *et al.*, 2014).

Além dos fatores internos à organização, é importante considerar que aqueles que estão fora do seu ambiente interno e de seu controle, também podem afetar o processo de implementação de uma política pública. Esse aspecto é relevante porque elementos externos no qual a organização se situa, podem facilitar ou dificultar a execução de uma política pública. Os fatores externos podem inclusive inviabilizar a avaliação adequada dos efeitos dos componentes internos, a exemplo dos recursos financeiros e humanos, nesse processo de implementação (CERNE, 2013; PROCTOR *et al.*, 2013).

Dentre as variáveis contextuais que afetam a implementação podemos elencar em primeiro lugar o contexto social que se relaciona ao apoio e opinião pública, por vezes instáveis. Nessa dimensão, o apoio da opinião pública pode ser relevante já que ela pode tanto contribuir com o processo de implementação, se ela perceber na política pública a ser implementada benefícios para si, como pode disseminar discursos contrários à política, o que pode dificultar o processo de implementação (BEUNEN *et al.*, 2013).

O contexto econômico que reflete e influencia no repasse de recursos financeiros e o contexto político que remete às mudanças de governo, ao apoio das elites e da posição de grupos partidários de oposição (VIANA, 1996; LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008; LIMA, D'ASCENZI, 2013). Na visão de Proctor *et al.* (2013), Barret (2004) e DeGroff e Cargo (2009), o contexto político revela-se como o mais importante entre os três mencionados já que instabilidades políticas tendem a afetar decisivamente os processos de implementação, especialmente conjugado com a descontinuidade administrativa.

Influências políticas ou barreiras políticas, como autorização lenta, fraco apoio político, oposição burocrática, falta de incentivos ao implementador e disputas de poder também afetam a implementação de uma política pública, uma vez que estão diretamente relacionadas com a quantidade e o grau de cooperação existente entre as organizações envolvidas (WU *ET AL.*, 2014; LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008).

2.1 A Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal – PASS

A Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal é sustentada por um sistema integrado de informações em saúde do servidor (BRASIL, 2010a). No que concerne à consolidação dessa política, o governo propôs diversas ações estratégicas, dentre elas, o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor - SIASS, o qual segundo Zanin *et al.* (2015) é a base estruturante da PASS que efetivamente tem maior ação governamental e por isso é a que mais tem avançado. O SIASS é um sistema estruturante de gestão de pessoas que tem por finalidade coordenar, implementar e integrar as ações e programas da PASS, assim como articular os recursos existentes (BRASIL, 2010a). O modelo visa à humanização no atendimento pericial e padronização e melhoria dos serviços de atenção à saúde do servidor (PEREIRA, 2012).

O SIASS é operacionalizado por equipe multiprofissional formada exclusivamente por servidores federais, no qual integra uma política sustentada por 3 (três) eixos interligados: **a) assistência à saúde:** ações voltadas à saúde do servidor, com vistas a prevenção, detecção, reparação e tratamento de doenças; **b) perícia oficial:** ação odontológica ou médica que consiste na avaliação técnica de questões relacionadas ao estado de saúde e à capacidade laboral do servidor; **c) promoção, prevenção e acompanhamento da saúde:** objetiva propor ações de intervenção nos processos e ambiente de trabalho (BRASIL, 2010b).

Para cumprir as diretrizes da PASS, no tocante aos servidores federais do estado da Bahia, foi implantada a primeira unidade SIASS, em 2010, na Universidade Federal da Bahia – UFBA. Nesse contexto, o IFBA, como órgão partícipe, e alinhado com a política, estruturou o Departamento de Qualidade de Vida - DEQUAV, suporte e intermediação do IFBA com o

SIASS, tornando-o responsável por estruturar programas, projetos e ações, amparados nos três eixos da PASS, com vistas à promoção da saúde e qualidade de vida no trabalho de seus servidores.

3 Método

Trata-se de estudo de natureza descritiva, recorte transversal e abordagem quantitativa. Os participantes são os Docentes e Técnicos Administrativos do IFBA, ativos e estatutários. No instituto há 2.518 servidores, sendo 1.107 técnicos administrativos e 1.411 docentes. A escolha por esses grupos deu-se pelo fato de serem os servidores permanentes da organização. Os demais são terceirizados que têm permanência transitória dentro do IFBA, por isso não fizeram parte da pesquisa. A coleta de dados foi realizada entre agosto e setembro de 2018, por meio de questionário impresso, disponibilizados aos servidores, nos departamentos e demais setores da Reitoria e dos Campi. Foram obtidos 346 questionários respondidos e completos que foram utilizados na análise dos resultados.

O questionário foi composto de perguntas fechadas e segmentado em duas partes. Na primeira, contendo as questões de 1 a 7, foram levantados dados de caracterização dos sujeitos envolvidos na pesquisa, tais como os sociodemográficos e os ocupacionais. A segunda parte, composto de 41 afirmativas (variáveis), foi construído utilizando-se a escala likert com cinco níveis de intensidade (Discordo totalmente, Discordo Parcialmente, Nem Discordo e Nem Concordo, Concordo Parcialmente, Concordo Totalmente) O nível de concordância foi avaliado considerando a soma do percentual de respostas das opções 4 (concordo parcialmente) e 5 (concordo totalmente) de cada afirmativa presente no questionário.

Os dados obtidos foram exportados para o *software* R e analisados através da análise fatorial e regressão múltipla para medir as relações condicionais entre implementação da PASS, medida pela percepção de eficácia, e os fatores que afetam o processo de implementação de uma política pública, avaliado pelos fatores Conhecimento da política, Recursos, Objetivos da política pública, Organização do aparato administrativo, Atuação dos atores, Influência política, Cultura organizacional e Variáveis contextuais.

A análise de regressão é um procedimento estatístico que permite analisar a relação entre variável independente (explicativa) e variável dependente (explicada): se a variável independente e a variável dependente se movimentam na mesma direção em suas médias, então há uma associação positiva entre elas; se, por outro lado, as variáveis movem-se em direções opostas, então há uma relação negativa. A fórmula usada para explicar os resultados possui a forma geral descrita na Equação 1:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \dots + \beta_k X_k + e \quad (1)$$

Onde, Y é a variável dependente (percepção de eficácia da política), X_1, X_2, \dots, X_k são as variáveis independentes (fatores que influenciam a implementação da política), β_0 o parâmetro do intercepto, $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$ os coeficientes de cada variável independente e das variáveis de controle e e o erro associado ao modelo (MALHOTRA, 2012). As variáveis de controle utilizadas neste trabalho são: gênero, faixa etária, função, tempo de serviço, campus, escolaridade, nível hierárquica. Para utilizar o modelo de regressão descrito acima, por ser o questionário utilizado composto de 41 afirmativas (variáveis), fez-se análise fatorial que tem como objetivo a redução da quantidade de variáveis como forma de torná-las gerenciáveis no modelo de regressão (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2010). No questionário, cada afirmativa representa uma variável ou um item. Cada fator é construído por uma determinada quantidade de itens em cada variável, a saber, Conhecimento da política (5), Recursos (4), Objetivos da política pública (4), Organização do aparato administrativo (4), Atuação dos atores (4), Influência política (4), Cultura organizacional (4), e Variáveis contextuais (4). As variáveis inseridas no modelo de regressão são descritas conforme Quadro 1 a seguir:

Quadro 1– Descrição das variáveis

Variável	Categorias/descrição
Gênero (sexo)	0= feminino; 1= masculino
Idade:	1= menos de 30 anos; 2=entre 30 e 40 anos; 3= entre 41 e 50 anos; 4= entre 51 e 60 anos; 5= acima de 60 anos
Categoria Funcional	1=Docente; 2=Técnico Administrativo em Educação
Tempo de Serviço na Instituição	1= 0 a 5 anos; 2 = 6 a 10 anos; 3= 11 a 15 anos; 4 = 16 a 20 anos; 5= mais de 20 anos
Campus	0 = Reitoria; 1 = Salvador; 2 = Reg Metropolitana; 3 = Interior
Escolaridade	0= fundamental; 1 = médio; 2 = técnico; 3= superior incompleto; 4 = superior completo; 5 = Especialização; 6 = Mestrado; 7 =Doutorado; 8 = Pós-Doutor
Nível Hierárquico	0 = nenhum; 1 = Função Gratificada 2 = Cargo de Direção
Conhecimento da política	Mede o nível de conhecimento que os servidores possuem da PASS
Eficácia da Política	Mede a percepção dos servidores sobre os efeitos positivos da PASS sobre a sua saúde
Participação nas Ações	Mede o grau de participação dos servidores nas ações da PASS realizadas pela organização
Recursos	Mede a percepção dos servidores sobre a disponibilidade dos recursos disponíveis para uso na PASS: Financeiros, Humanos, Materiais, Tecnológicos
Objetivos das Ações Públicas	Mede a percepção dos servidores sobre quão claros são os objetivos e metas da PASS: Precisão e clareza dos objetivos/metras, Missões vagas/ múltiplas, Má concepção
Atuação dos Atores	Mede a percepção dos servidores sobre a forma de atuação dos atores responsáveis pela implementação da política: Discricionariedade, Capacidade e performance dos atores, Capacidade de coordenação de rede, Capacidade técnica
Cultura Organizacional	Mede a percepção dos servidores sobre os aspectos culturais que afetam a implementação da PASS: Descontinuidade administrativa, Características das agências implementadoras
Influência Política	Mede a percepção dos servidores sobre como as relações de poder afetam a implementação da Política: Disputas de poder, Oposição burocrática, Autorização lenta
Organização do Aparato Administrativo	Mede na percepção dos servidores como está organizado o instituto para realização de suas atividades: Rede de comunicação, Hierarquia, Autonomia das organizações, Estrutura organizacional, Sistemas de controle, Capacidade operacional
Variáveis Contextuais	Mede na percepção dos servidores sobre como elementos externos afetam as atividades da organização: Econômico, Social, Político

Fonte: Elaboração própria.

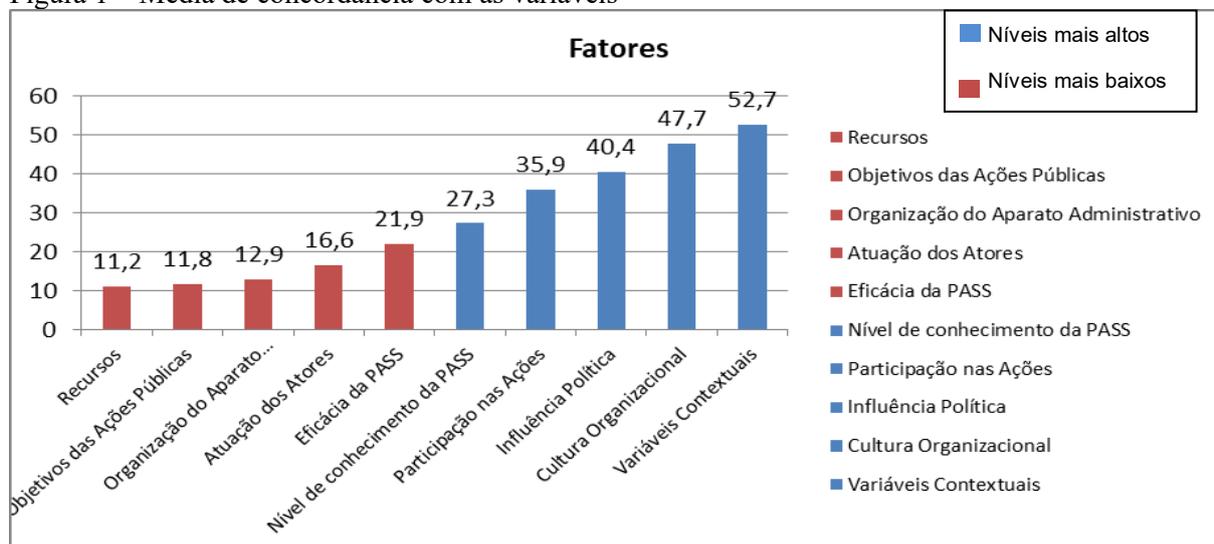
4 Resultados e Análises

Foram coletadas 346 respostas válidas, representando 13,74% da população de docentes e técnicos administrativos. A Verificou-se que 42,2% dos respondentes são docentes, enquanto 57,8%, Técnicos Administrativos em Educação. Além disso, se considerarmos as respostas por total de servidores de cada categoria, averigou-se que 200 são de técnicos administrativos, que representa 18,07% dessa carreira, enquanto 146 são de professores, representando 10,35% do total de docentes. Constatou-se também que 52,3% são do gênero masculino. Por sua vez, 24,9% atuam na Reitoria, 31,2%, no *Campus* Salvador, 8,1% na região metropolitana de Salvador e 35,8% estão no interior do estado. Apenas 7,2% tem idade inferior a 30 anos. Outrossim, 70,8% dos servidores participantes da pesquisa têm até 10 anos na instituição. Por fim, 7,8% exercem Cargos de Direção, 26,3% estão investidos e m Funções Gratificadas, enquanto 65,9% não possuem função de confiança. No que se refere à escolaridade dos respondentes, apenas 5,9% não possuem nível superior.

A média de concordância dos servidores sobre a presença ou ausência dos fatores definidos como influenciadores da implementação da PASS pode ser visualizada na Figura 1. Os fatores Recursos (11,2%), Objetivos da política (11,8%), Aparato administrativo (12,9%) e

Atuação dos atores (16,6%) são condicionantes que se positivamente presentes na organização, segundo Viana (1996) e Lima e D'Ascenzi (2013), representam fortemente a capacidade de uma política pública ser implementada.

Figura 1 – Média de concordância com as variáveis



Fonte: Elaboração própria.

Esses resultados podem ser a causa de a PASS não ter tido a inserção que em tese precisaria para alcançar o êxito esperado quando da concepção da mesma. Essa inserção, pouco significativa, pode ser inferida pelas médias de concordância das variáveis: Nível de conhecimento da política (27,3%), Percepção de eficácia da política (21,9%) e Nível de Participação dos servidores nas ações associadas à PASS (35,9%). Por sua vez, os fatores Influência política (40,4%), Cultura organizacional (47,7) e Variáveis contextuais (52,7%), obtiveram percentuais de concordância maiores em relação aos demais fatores supramencionados, entretanto a sua presença na organização tem efeito contrário sobre as ações de implementação da política, uma vez que representam elementos de caráter negativo sobre as ações organizacionais. Especialmente os elementos da variável contextual (Econômico, Social, Político), conforme quadro 1 e tabela 4, na visão de Wu *et al.* (2014) e Lima e D'Ascenzi (2013), tem relevância no sucesso na implementação de uma política pública, uma vez que pode materializar apoios importantes para que a organização consiga os recursos necessários à execução das ações para a institucionalização da política. Todavia na visão dos respondentes, o resultado apresentado nesses fatores revela mais a possibilidade de inibir de que contribuir para a efetiva implementação da PASS.

Analisando esses resultados a partir da perspectiva das capacidades estatais, que segundo Grin (2021) é identificar estruturas cuja ausência ou presença são críticas para a ação estatal, algumas reflexões podem ser feitas. A primeira delas diz respeito à consideração de Mendes e Ferreira (2021) que afirmam que as competências estatais dizem respeito ao conjunto de habilidades e competências políticas e administrativas na formulação, alocação, implementação e alcance de resultados. Os resultados colocam em evidência baixa capacidade estatal dessa organização, considerando os números apresentados, especialmente nas variáveis recursos, objetivos das ações públicas, organização do aparato administrativo, atuação dos atores e participação nas ações.

As variáveis objetivos das ações políticas, organização do aparato administrativo e atuação dos atores, que podem ser associadas à dimensão técnico-administrativa de Gomide e Pires (2014) e as capacidades analíticas e operacionais de Wu, Ramesh e Howlett (2015), mostram-se a mais baixas na percepção dos respondentes, o que pode ter sido a causa do

baixo nível de implementação da PASS no instituto, uma vez que as capacidades estatais afetam significativamente a implementação e resultados das políticas (MENDES; FERREIRA, 2021), que intuitivamente poderia ser visto pelos baixos percentuais das variáveis nível de conhecimento da PASS e eficácia da PASS.

Ainda do ponto de vista das capacidades estatais, a variável “variáveis contextuais” que avalia as influências externas sobre o processo de implementação da PASS também pode ser objeto de reflexão. Então poder-se-ia esperar que as capacidades políticas (GOMIDE; PIRES, 2017) e habilidades e competências política e a categoria sistêmica (WU, RAMESH; HOWLETT, 2015), em existindo, fossem capazes de articular atores externos, especialmente recursos e legitimidade, na implementação da PASS. Mas os resultados demonstram uma percepção negativa dessa variável sobre as ações do Instituto o que pode configurar baixa capacidade política e sistêmica dos gestores em busca de apoio político externo, que também pode ter refletido na percepção de falta de recursos para a política já que “recursos” apresentou menor grau de concordância pelos respondentes.

Se a política tinha como finalidade melhorar a saúde do servidor público, poder-se-ia dizer que seu objetivo não teria sido alcançado uma vez que dados sinalizam uma tendência crescente de adoecimentos na organização, confirmados pelo aumento dos afastamentos ocorridos no período em análise, especialmente nos anos de 2016 a 2018 (Tabela 1).

Tabela 1 – Dias de afastamentos de servidores

Ano	Quantidade de Dias de Afastamentos
2016	16.544
2017	23.380
2018	13.891

Fonte: Elaboração própria.

Ainda que em 2018 a quantidade de dias de afastamentos seja menor do que em 2016 e 2017, ressalva-se que esses números foram computados até agosto de 2018. Considerando o aclave de 2016 a 2017, a tendência é que os números de 2018 estejam entre 2016 e 2017, se não superá-los. Essa constatação também pode ser feita nas respostas dadas aos questionários no item “*Minha saúde melhorou após a implementação da PASS*”, onde apenas 4,9% sinalizaram melhorias com as ações vinculadas à PASS. Entretanto, ao detectar que apenas 27,3% dos servidores sinalizam conhecer a PASS, enquanto que o nível de participação geral ficou em 35,9%, parece haver um limitador importante na implementação da política.

No que se refere à regressão, em primeiro lugar, o modelo utilizado explica 52,04% (Adjusted R-squared: 0.5204) da variável dependente (percepção de eficácia da política). Em segundo lugar, das variáveis utilizadas, apenas os fatores Variáveis contextuais, Cultura organizacional, Organização do aparato administrativo e Recursos são significativos e explicariam a percepção de níveis de eficácia, que expressaria melhoria das condições de saúde dos servidores. Entretanto as variáveis Conhecimento da política, Atuação dos atores, Objetivos da política, Participação dos servidores e Influência política não foram significativas, indicando não afetar a percepção de eficácia dos servidores. Estudos futuros podem aprofundar as causas de essas variáveis não se apresentarem significativas, uma vez que pela discussão teórica apresentada, anteriormente, esperava-se que elas fossem significativas. Todas apresentaram os sinais dos estimadores dentro do esperado, incluindo a variável influência política com sinal negativo, uma vez que sua existência e aumento provocariam menos eficácia nos resultados da política pois refere-se a aspectos de oposição e limitações às ações de implantação da política pública em estudo. Além disso, das variáveis de controle utilizadas, apenas gênero, tempo de serviço no Instituto e nível hierárquico (cargo de direção) mostraram-se significativos, conforme tabela 2.

Tabela 2 – Resultados da regressão

Variáveis	Estimador	Erro	Value	PR(> T)	Significância
(Intercept)	0.26292	0.43201	0.609	0.543237	
Conhecimento da Política	0.09777	0.05446	1.795	0.073566	.
Atuação dos Atores	0.04911	0.07802	0.629	0.529494	
Variáveis Contextuais	0.17322	0.06014	2.880	0.004250	**
Cultura Organizacional	-0.12364	0.06249	-1.978	0.048753	*
Objetivos da Política	0.08865	0.08434	1.051	0.294032	
Organização do Aparato Administrativo	0.39475	0.06395	6.173	2.07e-09	***
Participação nas Ações	0.04090	0.06371	0.642	0.521391	
Influência Política	-0.05138	0.06386	-0.805	0.421619	
Recursos	0.21886	0.07282	3.005	0.002867	**
Gênero Masculino	0.19008	0.06951	2.734	0.006603	**
Tempo de serviço entre 6 e 10 anos	-0.28392	0.08419	-3.373	0.000838	***
Tempo de serviço entre 11 e 15 anos	-0.28780	0.12220	-2.355	0.019130	*
Tempo de serviço entre 16 e 20 anos	-0.45631	0.21141	-2.158	0.031657	*
Tempo de serviço mais de 20 anos	-0.36714	0.14984	-2.450	0.014824	*
Nível Hierárquico Cargo de Direção	0.26672	0.13552	1.968	0.049931	*

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.5915 on 314 degrees of freedom; Multiple R-squared: 0.5635, Adjusted R-squared: 0.5204; F-statistic: 13.08 on 31 and 314 DF, p-value: < 2.2e-16; Residuals: Min 1Q Median 3Q Max -1.43802 - 0.37956 0.02109 0.35299 1.89238

Em relação à variável gênero, os resultados apontam que os homens percebem melhoria das condições de saúde no ambiente de trabalho mais do que as mulheres. Por sua vez, o tempo de serviço possui estimador com sinal negativo, significando que, quanto mais tempo o servidor possui dedicado à instituição, sua percepção sobre as condições de saúde piora. Além disso, os indivíduos investidos em cargos de direção conseguem enxergar melhorias nas condições de saúde a partir da implementação da PASS, mais do que indivíduos ocupantes de cargos de menor nível hierárquico, o que parece natural já que membros de cargos de direção são mais propensos a avaliarem de forma positiva as ações dentro da organização. Adotando como exemplo a variável nível de conhecimento da política, percebe-se que o grau de concordância dos gestores é quase o dobro da média dos demais servidores, conforme descrito na Tabela 3.

Tabela 3 – Nível de conhecimento da PASS: servidores x gestores

Afirmativas	Nível de concordância (%) Servidores	Nível de concordância (%) Gestores
Eu conheço o Departamento de Qualidade de Vida - DEQUAV e as atividades executadas por esse departamento.	60,82	77,78
Tenho conhecimento do conteúdo da PASS no que se refere à Perícia em Saúde.	20,38	29,63
Tenho pleno conhecimento do conteúdo da PASS no que se refere à Assistência à Saúde.	13,17	29,63
Tenho pleno conhecimento do conteúdo da PASS no que se refere à Promoção, prevenção e acompanhamento da saúde.	11,60	51,85
O instituto desenvolve ações de intervenção nos ambientes e processos de trabalho, visando à prevenção dos acidentes, agravos e doenças relacionadas ao trabalho.	21,63	51,85
Média por grupo hierárquico	25,52	48,15

Fonte: Elaboração própria.

Na tabela referida, chama a atenção a grande diferença de percepção entre os servidores de um modo geral e os gestores nas respostas ao item “Tenho pleno conhecimento do conteúdo da PASS no que se refere à Promoção, prevenção e acompanhamento da saúde”, o que reforça a tendência de os gestores serem mais benevolentes em suas análises sobre a organização do que os demais membros da organização.

No resultado da regressão, a variável Organização do aparato administrativo mostrou-se significativa e positiva, indicando que quanto maior a existência dos elementos que compõem essa variável, e especialmente, as ações dos gestores, maior seria a percepção de eficácia da política. Esses resultados sinalizam para a importância dessa variável ao apresentar, dentre todas aquelas que foram significativas, o maior coeficiente (0.39475), indicando que ela é aquela que mais influencia sua implementação. Assim, uma ação institucional para acelerar a implementação da PASS deveria concentrar esforços sobre o aparato administrativo pelo fato de que, segundo Viana (1996) e Lima e Dascenzi (2013), ele, que entre outros elementos contempla a disponibilidade, o tamanho, vitalidade e competência dos recursos humanos, graus de hierarquia e atuação dos burocratas, pode comprometer o sucesso da implementação de qualquer política pública (LIPSKY, 2010; WU *ET AL.*, 2014).

Do ponto de vista das capacidades estatais, pode se dizer que o resultado está adequado. A organização do aparato administrativo estaria associado à dimensão técnico-administrativo de Gomide e Pires (2014) e as habilidades analíticas e operacionais de Wu, Ramesh e Howlett (2015) que dizem respeito às capacidades dos gestores de materializarem as ações dentro da organizações que viabilizem a implementação e a eficácia da política pública (MENDES; FERREIRA, 2021; GRIN, 2021).

Outra discussão que merece importância neste estudo e que pode ter afetado o processo de implementação da PASS no IFBA são os aspectos culturais. Em termos percentuais, 47,7% dos respondentes consideraram que a cultura do Instituto afeta a implementação da política. No item Cultura organizacional, elementos como descontinuidade administrativa e características das agências implementadoras, destacam-se como influenciadores das ações de implementação de uma política pública, uma vez que a cultura molda os comportamentos dos sujeitos na organização (SILVA, 2011; STRESE *ET AL.*, 2016). Os respondentes consideram que a cultura é um dificultador importante na mudança de comportamentos em direção a uma saúde mais preventiva, uma vez que não se envolvem com as ações promovidas pela organização e que objetivam melhoria das condições de saúde, como palestras, cursos, etc. É de fato, os resultados revelam que há baixa participação dos servidores, já que apenas 24,9% declaram que participam das ações promovidas pelo Instituto. Ainda nessa variável, a reduzida participação dos indivíduos também pode sinalizar baixa capacidade estatal na dimensão técnico-administrativa (GOMIDE; PIRES, 2014), uma vez que faltaria aos gestores a capacidade de articular os diversos recursos e pessoas em torno da política.

Na regressão, os resultados indicam uma relação significativa e negativa entre a percepção de eficácia da política e os aspectos culturais que envolvem o Instituto. O coeficiente negativo (-0.12364) indica que quanto mais aqueles aspectos culturais medidos no questionário estejam presentes na organização menos se percebem melhoria nas condições de saúde dentro dela.

Uma reflexão importante foi a percepção da falta de ações que levassem em conta a cultura organizacional durante a implementação da PASS. Considerando que a cultura organizacional pode afetar esse processo (BARRET, 2004; DEGROFF; CARGO, 2009; ELIAS, 2017), percebeu-se que alguns aspectos da cultura do Instituto, como a descontinuidade administrativa e cultura da cura em vez da prevenção, são incompatíveis com a essência da própria política. Essa incompatibilidade pode ter dificultado a implementação da PASS como destacam Nogueira (2006) e Lima e D’ascenzi (2013)

O fator contexto ou variáveis contextuais, no qual a organização está inserida também mostrou-se relevante como um fator interveniente na implementação da PASS. Seguindo a concepção de Wu *et al.* (2014), Viana (1996), Lopes, Amaral e Caldas (2008) e Lima e D’ascenzi (2013), fatores externos à organização e que nem sempre estão sob seu controle, afetam de maneira significativa as suas ações. A regressão indicou que a variável contextual tem significância estatística positiva sobre a variável dependente, indicando que na medida em que aqueles fatores indicados como pertencentes ao contexto externo à organização aumentam, varia positivamente a percepção de eficácia sobre a política.

Da perspectiva das capacidades estatais, a variável “variáveis contextuais” remete também à capacidade da organização em buscar apoio político e legitimidade para as ações de implementação da política. Nesse sentido, do ponto de vista de Gomide e Pires (2014), poder-se-ia dizer que falta à organização a dimensão política das capacidades estatais, que sinaliza a capacidade de o burocrata interagir com outros atores da sociedade e outras organizações. Essa mesma capacidade política, na visão de Wu, Ramesh e Howlett (2015), seria responsável pela busca de confiança e legitimidade de parte dos atores externos e sociedade, que poderiam obter apoio necessário para a efetiva implementação e busca de resultados da política (GRIN, 2021; MENDES; FERREIRA, 2021).

Destaca-se entre os itens desse fator (Tabela 4), a percepção de 73,1% dos respondentes de que as mudanças no ambiente político afetam os processos do Instituto. Esse resultado converge para a visão de Wu *et al.* (2014) quando consideram que o grau de estabilidade política e o grau de estabilidade do ambiente político e econômico revelam-se como potenciais dificuldades na implementação de uma política pública. Nesse sentido, também destaca o que Barret (2004), DeGroff e Cargo (2009) e Proctor *et al.* (2013) chamam à atenção, ao considerarem que a dimensão política do contexto externo revela-se como a mais impactante no processo de implementação de uma política pública.

Tabela 4 – Nível de concordância: Variáveis Contextuais

Afirmativas	Discordo Totalmente (%)	Discordo Parcialmente (%)	Nem Discordo e Nem Concordo (%)	Concordo Parcialmente (%)	Concordo Totalmente (%)	Somatório Nível de Concordância (%)
As mudanças no ambiente político do país afetam os processos internos do Instituto.	3,5	5,5	17,9	44,5	28,6	73,1
A estabilidade econômica do Brasil contribui para a implementação da PASS.	14,7	9,8	37,6	26,6	11,3	37,9
Os conflitos e divergências políticas nacionais impactam na condução da PASS.	3,8	7,5	37,6	33,5	17,6	51,1
O apoio e a opinião pública interferem nos processos de gestão do Instituto.	11,8	16,5	27,5	34,1	9,8	43,9
Média da opção (%)	8,5	9,8	30,2	34,7	16,8	52,7

Fonte: Elaboração própria.

Esses achados reforçam o que Viana (1996), Lopes, Amaral e Caldas (2008) e Lima e D’Ascenzi (2013) consideram como fatores contextuais, envolvendo aspectos **econômicos**, que se referem a repasses de recursos financeiros, **social**, que se refere à opinião pública, que no caso, 43,9% dos respondentes consideram que ela é importante e influencia o funcionamento das atividades do Instituto, e o **político**, que remete às mudanças de governo e às posições dos grupos partidários de apoio ou oposição.

O fator Recursos, que engloba recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos, também se mostrou estatisticamente significativo e positivo, indicando que na medida em que os indivíduos constatarem que há mais recursos destinados às atividades do Instituto na condução da PASS, percebe-se uma visão de maior efeito positivo sobre eles. Esse fator foi o que teve menor nível de concordância entre todos os analisados neste estudo. Apenas 11,2% dos respondentes consideram que existem recursos suficientes e adequados para que o IFBA realize as atividades associadas à PASS. Do ponto de vista da possibilidade de uma implementação mais efetiva, o estudo sugere que há uma dificuldade no processo de implementação da política uma vez que os servidores entendem que não há recursos suficientes para tal.

Entre os elementos que compõem a capacidade estatal, a falta de recursos pode ser reflexo da falta de outras capacidades estatais, a exemplo da capacidade política (GOMIDE; PIRES, 2014) ou sistêmica e Política (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015), uma vez que os recursos das organizações públicas derivam do orçamento público que pode ser aumentado por articulações políticas através de emendas ou outros recursos oriundos de parcerias com outras organizações. Como a organização apresentou baixas capacidades políticas e técnico-administrativas (GOMIDE; PIRES, 2014) e baixas capacidades apresentadas por Wu, Ramesh e Howlett (2015), os resultados encontrados tanto da regressão quando nos percentuais na percepção dos respondentes podem refletir as percepções de eficácia da política.

Esses resultados podem significar maior dificuldade na condução da política, considerando que, na visão de Lipsky (2010), recursos, juntamente com os objetivos das ações e a performance dos atores, estão entre os principais fatores de sucesso ou insucesso na implementação de uma política pública. Por fim, no resultado da regressão, o coeficiente da variável Recursos é 0.21886, sendo o segundo maior entre as variáveis significativas, ficando atrás apenas da variável Organização do aparato administrativo (0,39475), significando que esse é o fator mais impactante para o sucesso da política seguido da variável recursos que abrange dotação orçamentária, pessoas, material e tecnologias.

5 Considerações Finais

O objetivo desta pesquisa foi analisar, na percepção dos servidores, os fatores que influenciam a eficácia da implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal do IFBA. Uma inicial constatação desta pesquisa é a identificação da baixa institucionalização e implementação da política no Instituto. Os servidores conhecem pouco a PASS e seus objetivos. Em linhas gerais também, a organização apresentou baixa capacidade estatal, medida pelas variáveis inseridas na pesquisa, que também pode ter refletido nos percentuais de cada variável quanto na baixa percepção de eficácia da política.

Uma reflexão importante deste estudo é o que a abordagem quantitativa revelou. Conforme a literatura trata, uma gama de fatores deveria afetar o processo de implementação de uma política pública. Entretanto, os resultados desta pesquisa, através da regressão, indicaram que apenas os fatores Recursos, Cultura organizacional, Organização do aparato administrativo e Variáveis contextuais afetaram a percepção de eficácia da política no IFBA. De encontro ao que aduz o arcabouço teórico acerca dos elementos intervenientes determinantes para o progresso de políticas públicas, as dimensões Conhecimento da política, Atuação dos atores, Objetivos da política e Influência política não afetaram a percepção sobre a eficácia da política. Nessa perspectiva, os resultados sinalizam a necessidade de uma maior reflexão por parte dos gestores públicos sobre os fatores que se mostraram significativos para influenciar o comportamento e o desempenho de implementação da PASS no Instituto.

Como contribuição, este estudo pode subsidiar a elaboração e o planejamento dos programas, projetos e ações norteados pelas informações levantadas na pesquisa de campo, orientar os servidores implementadores de forma a otimizar o processo de implementação e ainda auxiliar o Instituto a disseminar, entre os servidores, a política, bem como alertá-los a respeito da importância de sua participação ativa na construção da mesma. No que alude à esfera acadêmica, esta pesquisa amplia os estudos publicados que exploram a PASS no contexto das Instituições Federais de Ensino, sobretudo no que tange à fase de implementação da política.

Outra contribuição relevante deste trabalho é a utilização da abordagem quantitativa, com o uso da regressão múltipla, para testar os fatores que influenciam o processo de implementação de uma política pública, já que boa parte dos trabalhos que discutem processos de implementação, possuem abordagem qualitativa. Assim sendo, este estudo pode ser importante no sentido de os gestores públicos, em seus processos de implementação de uma política pública, focarem suas ações nos fatores que se apresentaram como significativos e que podem otimizar as possibilidades de eficácia na execução de uma política pública.

Uma limitação importante deste estudo foi o fato de utilizar eficácia a partir da percepção dos respondentes, o que limita as conclusões e análises realizadas. Outrossim, estudos futuros poderão ampliar pesquisas quantitativas em distintas áreas e ainda em outras políticas para verificação da influência dos fatores no processo de implementação com o intuito de mapear novos elementos impactantes no processo de implementação. Além disso, pesquisas posteriores podem ampliar as análises das capacidades estatais de instituições de ensino, pois podem representar uma fonte importante de conhecimento nessa temática

6 Referências

BARRET, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v.82, n.2, 249-262, 2004.

BEUNEN, R.; DUINEVELD, M. Divergence and Convergence in Policy Meanings of European Environmental Policies: The Case of the Birds and Habitats Directives. **International planning studies** Vol 15, n. 4, (321-333), 2010.

BEUNEN, R.; ASSCHE, K.; DUINEVELD, M. Implementation as Evolution II: Performing failure in nature conservation. **Land Use Policy**, v. 31, 280-288, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal: uma construção coletiva**. SIASS – Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor. Brasília, DF. 2010a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Perícias Oficial em Saúde do Servidor Público Federal**. Brasília, DF, 2010b.

CASTRO, J. A.; OLIVEIRA, M. G. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. In: MADEIRA, L. M.(Org.). Avaliação de Políticas Públicas. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. 20-48 p.

CERNE, L. **The nature of policy change and implementation: a review of different theoretical approaches**. Paris: OECD, 2013.

DEGROFF, A.; CARGO, M. **Policy implementation: Implications for evaluation**. In J. M. O.; P. H.(Eds.), Knowledge utilization, diffusion, implementation, transfer, and translation: Implications for evaluation. *New Directions for Evaluation*, 124, 47-60, 2009.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas: Princípios, Propósitos e Processos**. São Paulo: Atlas, 2012. 264 p.

ELIAS, N.M.R. Constructing and implementing transgender Policy for public Administration. **Administration & Society**, v.49, n.1, 20-47, 2017.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**: Rio de Janeiro, v. 14, nº 3, p. 776-793, jul./set. 2016.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JUNIOR, J.A. Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, nº 1, p. 160-185, Junho, 2010.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. (Eds). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014, pp. 15-28

GRIN, E. J.O Verso e o Reverso da Cooperação Federativa e da Difusão Vertical de Políticas para Promover Capacidade Estatal nos Municípios Brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 13, n. 2, p. 1-24, 2021.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. 3. ed.Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p.

JANUÁRIO, S.S. *ET AL.*. **Mental health and public policies implemented in the Northeast of Brazil: A systematic review with meta-analysis**. *International Journal of Social Psychiatry*, v. 63, n.1, 21– 32, 2017.

LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 21, nº 48, p. 101-110, dez. 2013.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. 3 ed. New York: Rusell Sage Fundation, 2010.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295 f. Tese (Doutorado) – Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, n.83, 1/2017, pp. 21-42, 2018

LOPES, B.; AMARAL, J. N.; CALDAS, R. W. Políticas Públicas: conceitos e práticas. **Belo Horizonte: Sebrae/MG**, v. 7, 2008. 48 p.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: Uma Orientação Aplicada**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MENDES, V. L. P. S.; AGUIAR, F. C. Implementação da Política de Saúde Pública e Seus Desafios na era Digital. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 6, p. 1104-1121, 2017.

- MENY, I.; THOENIG, J.C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.
- MENDES, W. A.; FERREIRA, M. A. M. A Influência da Accountability na Capacidade Estatal, na Alocação dos Recursos Públicos e no Desenvolvimento Socioeconômico em Municípios Brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 18, n. 46, p. 131-147, 2021
- NOGUEIRA, F. A. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2006.
- NOVATO, V. O. L.; NAJBERG, E.; LOTTA, G. S. O Burocrata de Médio Escalão na Implementação de Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, p. 416-432, 2020.
- OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov./dez. 2012.
- PEREIRA, M. C. **Organização do Processo de Trabalho nos Serviços das U-Siass**. In: ASSUNÇÃO, Ada Ávila (Org.). Promoção e vigilância em saúde: guia para as ações no setor público federal. Belo Horizonte: UFMG, 2012. 61-81p.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A.(Ed.). **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.
- PROCTOR, E. K.; POWELL, B.; MCMILLEN, J.C. Implementation strategies: recommendations for specifying and reporting. *Implementation Science*, v.8, n.139, 2-11, 2013.
- RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Pra Aprender Políticas Públicas**. Volume 1: Conceitos e Teorias. Brasília: Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas, 2013. 147 p.
- SANTOS, C. S. Implementação de políticas públicas, um processo contínuo de formulação da agenda?. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XVII, 2017. **Anais...** São Paulo.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012. 169 p.
- SILVA, L. P. **A influência da reforma gerencial sobre a cultura de uma organização pública: a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia em análise**. 2011. 378 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.
- SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas . **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.
- STRESE, S., ADAMS, D. R., FLATTEN, T. C., BRETTEL, M. Coporative culture and absorptive: The moderating role of national culture dimensions on innovation management. **International Business Review**, 25, (5), 1149-1168, 2016.
- TUMMERS, L.G.; BEKKERS, V.J.J.M. Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. **Public Management Review**, 16(4), 527-547, 2014.
- VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**: Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr.1996.

ZANIN, F. C. *et al.*. Política de atenção à saúde e segurança do trabalho do servidor público no Brasil. **Revista Universidade e Sociedade**. Brasília, n. 55, p. 86-95, fev. 2015.

WILSON, P. *ET AL.*. How embedded is public involvement in mainstream health research in England a decade after policy implementation? A realist evaluation. **Journal of Health Services Research & Policy**, V. 23(2) 98–106, 2018.

WU, X.; M, RAMESS, W; HOWLLET, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

ⁱ Mestra em Administração pela Universidade Salvador (UNIFACS), Graduada em Engenharia de Alimentos pela Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS, possui especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho e em Gestão e Auditoria Ambiental pela Escola de Engenharia Eletro-mecânica da Bahia. Atua como chefe de departamento no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia - IFBA.

ⁱⁱ Doutora e mestre em Administração pela UFBA (Universidade Federal da Bahia), graduada em Psicologia pela mesma instituição, onde atua como vice-chefe de departamento e professora Adjunta da Escola de Administração (EAUFBA).

ⁱⁱⁱ Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Mestre em Administração Estratégica pela Universidade Salvador (UNIFACS). Atualmente é professor Titular da Universidade Salvador e professor Adjunto da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia