ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	**CAPÍTULO 1:**PARA ALÉM DA "FRACASSOMANIA": OS ESTUDOS BRASILEIROS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Autores(as)	Renata Bichir
DOI	-

Título do livro	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E ATUAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS – EXPERIÊNCIAS RECENTES DAS POLÍTICAS DAS DESIGUALDADES
Organizadores(as)	Janine Mello, Vanda Mendes Ribeiro, Gabriela Motta, Alice Bonamino, Cynthia Paes de Carvalho
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	-
ISBN	978-65-5635-000-4
DOI	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 1

PARA ALÉM DA "FRACASSOMANIA": OS ESTUDOS BRASILEIROS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Renata Bichir[1]

1 INTRODUÇÃO

Analisar a implementação de políticas públicas significa considerar os desafios da transformação de intenções governamentais em práticas e ações, envolvendo um conjunto cada vez mais diversificado de atores, estatais e não estatais, em processos de interação pautados por regras formais e informais. Este estudo depara-se com desafios importantes: grande variação conceitual, ausência de uma teoria geral e diferentes abordagens teóricas e estratégias metodológicas para abordar o tema (Winter, 2006; Faria, 2012). Desafios adicionais derivam da dispersão de estudos entre diversas áreas do conhecimento (Winter, 2006).

Esse processo de transformação da política em ação, visto como não problemático na perspectiva weberiana, é cada vez mais considerado como parte central do processo de produção de políticas públicas (*policy process)*, envolvendo, também, uma série de decisões (Hill, 1993). Se os primeiros estudos, nos anos 1970, partiam de decisões centralmente formuladas e assumiam que o desenho formal era a baliza para a aferição daquilo que, de fato, viria a se tornar a política – mensurando eventuais distâncias e desvios –, a partir dos anos 1980, as análises mergulharam nas decisões localmente tomadas, em particular na interação entre os burocratas de linha de frente e os usuários das políticas, com foco tanto nas causas como nas consequências de atuações discricionárias (Lipsky, 1980; Maynard-Moody e Musheno, 2003; Faria, 2012). A partir dos anos 1990, diferentes tentativas de síntese analítica dessas perspectivas foram desenvolvidas, por meio de modelos integradores (Matland, 1995; Sabatier, 2007; Winter, 2006; entre outros).

Contemporaneamente, dilui-se a clássica distinção entre as análises do tipo de cima para baixo (*top-down*) – que aceitam a validade dos objetivos daqueles que tomam as decisões centrais e sua capacidade de torná-los explícitos, em uma perspectiva mais normativa (Hill, 1993) – e a perspectiva de baixo para cima

1. Professora na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) e coordenadora do projeto de pesquisa *Governança multinível em políticas sociais nacionalmente estruturadas: o caso da assistência social* no Centro de Estudos da Metrópole. *E-mail*: <renatabichir@usp.br>.

(*bottom-up*), na qual se considera o processo contínuo de transformação dos objetivos da política. A integração dessas perspectivas visa, também, superar a distinção entre administração e política (Faria, 2012). Se são diversas as definições do conceito de implementação, é ponto relativamente mais consensual a importância da análise detida dessa etapa[2] para o entendimento das possibilidades de transformação da realidade por meio de políticas públicas.

Faria (2012, p. 11) apresenta algumas razões que justificam a pertinência dos estudos sobre implementação de políticas públicas: *i*) a implementação muitas vezes traz efeitos de frustração para os decisores; *ii*) o reconhecimento de que a política não se traduz em prática e tampouco em resultado bem-sucedido pela simples disposição de autoridade e mobilização de recursos; *iii*) a necessidade de maximizar o impacto do gasto público; *iv*) o monitoramento do comportamento dos agentes encarregados da implementação; *v*) a produção de informações relevantes para políticas futuras; e *vi*) a compreensão mais ampla do funcionamento da máquina estatal.

Sendo assim, é muito bem-vindo um livro que reúne reflexões sobre os desafios da implementação de políticas públicas no Brasil a partir da perspectiva de gestores de políticas, vinculados ao nível federal ou atuantes no nível subnacional. Se é da prática que falamos ao estudar a implementação, nada como reunir e, eventualmente, comparar, as perspectivas daqueles que se envolveram diretamente com os desafios de transformar a realidade social brasileira por meio de políticas públicas. Em particular no campo do combate às desigualdades, é fundamental entender qual é o papel das políticas sociais implementadas desde a Constituição de 1988 e reforçadas nas últimas décadas, conforme discute Arretche (2018). Neste livro, procura-se contribuir para esse debate a partir da navegação pela fronteira, por vezes tênue, entre análise e avaliação de políticas públicas.

No debate brasileiro, diversos autores assinalam – e, muitas vezes, lamentam – a proximidade entre a agenda de pesquisa sobre políticas públicas e a agenda governamental (Melo, 1999; Souza, 2006; Marques, 2013a). Defendo que essa aproximação traz vantagens e desvantagens. Por um lado, o "magnetismo dos processos decisórios" (Faria, 2003, p. 22) oblitera temas e tópicos relevantes, tais como os desafios da implementação, o entendimento das causas e consequências da *não* inclusão de certos temas na agenda – considerando a dupla face do poder e a importância de não decisões, de acordo com o clássico texto de Barach e Baratz (1962) –, bem como o potencial ganho analítico de temas relativamente menos centrais. Por outro lado, o escrutínio de políticas públicas voltadas para o combate

2. O termo *etapa* é aqui utilizado no seu sentido heurístico, como forma de recorte e organização do conhecimento, na linha sugerida por autores como Marques (2013a) e Lima e D'Ascenzi (2013). Não se assume, portanto, a lógica racionalista e sequencial do modelo do ciclo de políticas públicas, conforme presente em abordagens do tipo de cima para baixo.

à desigualdade, a partir da perspectiva daqueles envolvidos diretamente com sua produção, tem grande potencial para a agregação de conhecimento, desde que analiticamente orientado.

Também no debate internacional existe aproximação entre a agenda analítica e a agenda da gestão, em particular nos estudos sobre implementação. Conforme notam Hill e Hupe (2009, p. 1), essa articulação deve-se aos seguintes fatores: *i*) o fenômeno da implementação já era objeto de preocupação fora e dentro do ambiente acadêmico mesmo antes do termo ser cunhado; *ii*) o termo *implementação* é empregado nos mais diversos contextos, por autores com diferentes formações; *iii*) os especialistas em administração pública e áreas afins abordam abundantemente o assunto mesmo quando não empregam o termo; e *iv*) a implementação necessariamente assume formas e conteúdos diversos em diferentes culturas e contextos institucionais.

A contribuição deste livro é particularmente bem-vinda para consolidar uma agenda de pesquisa recente no caso brasileiro: só a partir dos anos 2000 desenvolvem-se, de modo mais sistemático, os estudos sobre implementação (Lotta, 2019a; Faria, 2012; Menicucci, 2018). Com importantes exceções – a exemplo de Menicucci (2006) –, essa primeira geração de estudos foi marcada pela perspectiva da "fracassomania", ou seja, pela preocupação em compreender porque as ações efetivamente colocadas em prática pelos governos eram distintas daquelas planejadas, com ênfase aos equívocos decorrentes; buscava-se entender a responsabilidade da implementação no desvio de rotas originalmente traçadas (Faria, 2012; Lotta, 2012a). Esses estudos, portanto, ignoravam as recomendações de Arretche (2001): é ingênuo esperar que não exista distância entre formulação e implementação; se levamos a sério a ideia de que a implementação provoca uma cadeia de decisões e transformações, realizadas por atores distintos daqueles envolvidos com a formulação da política, mais profícuo torna-se o estudo dos motivos e das consequências dessas transformações.

De lá para cá, a fracassomania não é mais a tônica dos estudos brasileiros. Se ainda predominam estudos de casos setoriais e são relativamente escassos estudos quantitativos considerando grande número de casos ou análises comparativas, houve grande avanço analítico e empírico, em diferentes direções. De acordo com o balanço realizado por Menicucci (2018), a respeito de todo o campo de análise de políticas públicas no Brasil, não é mais possível endossar os diagnósticos que ressaltavam a baixa institucionalidade do campo até os anos 1990 (Melo, 1999) ou a baixa acumulação de conhecimento (Souza, 2006), uma vez que há diálogos entre a literatura nacional e a produção internacional, maior refinamento de modelos analíticos e desenvolvimento de estudos empíricos teoricamente informados. No campo específico da implementação, Menicucci (2018) nota que mesmo no caso brasileiro não é mais possível considerar que este seja o elo perdido nas análises de políticas públicas, fazendo coro à discussão apresentada por Lotta (2019a).

Visando contribuir para essa agenda de pesquisa, este capítulo tem um duplo objetivo: sintetizar os principais modelos analíticos presentes nos estudos sobre implementação, com foco no debate internacional, e discutir os estudos brasileiros sobre o tema. Além desta introdução, este capítulo está estruturado em mais três seções. A segunda expõe, de modo sintético, os principais modelos analíticos que organizam os estudos sobre implementação. A terceira sistematiza as contribuições brasileiras a esse debate. Por fim, à guisa de conclusão, são apresentados desafios e agendas futuras.

2 PRINCIPAIS ABORDAGENS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

A inexistência de uma teoria geral da implementação não significa que este é um campo desprovido de abordagens analíticas com contornos relativamente bem-definidos. Analisando a evolução dos estudos de políticas públicas nos Estados Unidos, Sabatier (1993) identificou uma primeira geração de estudos com uma visão extremamente pessimista sobre a capacidade governamental para a implementação de políticas. Essa geração pioneira surgiu nos anos 1970 e teve como grande referência o estudo de Pressman e Wildavsky (1984). A visão pessimista sobre a implementação, permeada por problemas, barreiras e fracassos, ficou historicamente consagrada no subtítulo famoso e expressivo dessa geração centrada na fracassomania (Faria, 2012).

Estudos comparativos que surgiram na sequência, objetivando explicar variações nas implementações de diferentes programas e unidades governamentais, continuavam compartilhando com os pioneiros a perspectiva *top-down* (Sabatier, 1993). Esse tipo de abordagem caracterizava-se por privilegiar processos decisórios de alto nível, cristalizados em normativos (leis e outros arranjos formais do desenho da política), que seriam a principal baliza para acompanhar os desdobramentos da sua implementação de cima para baixo (Winter, 2006). Nessa perspectiva, buscava-se separar claramente as dimensões da política – âmbito legítimo para a tomada de decisões – e a técnica, os processos administrativos de transformação de intenções em ações, em uma perspectiva centrada na ideia de controle e de hierarquia, além da dimensão prescritiva.

Conforme observa Winter (2006), essas primeiras análises centravam-se em estudos de caso exploratórios e indutivos visando à produção teórica, mas com foco em poucas variáveis analíticas, tais como número de atores e de pontos de decisão/veto. O ponto central dos estudos era entender como os objetivos formulados poderiam ser alcançados, sendo a implementação analisada como barreira explicativa. No clássico trabalho de Pressman e Wildavsky (1984), o foco recaía na análise da complexidade da ação coletiva implicada no problema de implementação (multiplicidade de atores com distintas perspectivas e prioridades, multiplicidade

de arenas decisórias e pontos de veto). Outro exemplo clássico desse período é o trabalho de Eugene Bardach, no qual a implementação era vista como continuação do conflito político estabelecido na formulação, com ênfase aos efeitos dos jogos de implementação na *distorção* dos objetivos legislativos (Bardach, 1977 *apud* Winter, 2006).

Elementos distintivos da abordagem *top-down* são o racionalismo e a visão etapista de políticas públicas, sintetizados no modelo de ciclo de políticas públicas: formação de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação, avaliação, segundo versão consagrada nos anos 1990 (Howlett, Ramesh e Perl, 2013). Nesse modelo, a implementação seria o momento de tradução de decisões previamente tomadas em processos administrativos e práticas, por meio de instrumentos de políticas e da atuação de burocratas com pouca margem decisória.

Mesmo reconhecendo a relevância dessa abordagem para a produção de estudos detalhados sobre cada uma dessas etapas, Sabatier (2007, p. 7) ressalta as "críticas devastadoras" que atingiram a heurística dos estágios já no final dos anos 1980 no debate norte-americano: esta não representa uma teoria causal de fato, especialmente por não se debruçar sobre as interrelações do processo de políticas como um todo; a sequência de estágios proposta frequentemente difere daquelas encontradas empiricamente; abordagem excessivamente *top-down*, com foco nos processos de formulação e implementação de grandes mudanças legais; simplificação excessiva dos múltiplos ciclos de políticas públicas que interagem entre si de maneira complexa. Como decorrência do racionalismo e da dimensão prescritiva da abordagem *top-down*, as principais recomendações dos estudos poderiam ser sintetizadas do seguinte modo: evitar ambiguidade nas políticas; desenhar estruturas de implementação simples, com poucos elos na cadeia causal; controlar os atores envolvidos na implementação; e evitar interferências externas na política (Hill, 2005).

As principais críticas à abordagem *top-down* são dirigidas ao racionalismo e ao simplismo desse modelo excessivamente otimista em relação à habilidade dos formuladores de estruturar a implementação, ignorando os pontos de oposição e conflito, bem como as dimensões políticas presentes tanto na formulação como na implementação (Winter, 2006). Hill (2005, p. 183) aponta críticas relacionadas a três dimensões centrais: *i*) natureza da política pública – políticas podem ser ambíguas, complexas, obscuras, além disso podem ser formuladas com objetivos simbólicos, sem intenção efetiva de implementação. Elas envolvem compromissos entre interesses conflitantes e que podem se alterar ao longo do tempo; *ii*) interrelação entre formulação e implementação – é muito difícil determinar onde termina a formulação e começa a implementação, porque há uma série de decisões e transformações que acontecem na prática da política; e *iii*) perspectiva

normativa – implícita em muitas abordagens. Em síntese, é insuficiente e equivocado abordar a implementação como a etapa que sucede a clara definição de objetivos de uma determinada política.

A partir dessas críticas, desenvolve-se no início dos anos 1980 uma nova perspectiva do tipo *bottom-up*, a qual considera a vasta gama de atores que interagem no nível local em torno de um problema específico (Sabatier, 1993). Nesse tipo de estudo, o foco recai sobre os processos locais de implementação, na base das cadeias hierárquicas, nos contextos de entrega das políticas, serviços e benefícios para cidadãos ou organizações, com grande destaque para a burocracia de linha de frente (*street-level bureaucracy*) (Sabatier, 1993; Winter, 2006). Elimina-se a perspectiva etapista dos estudos, uma vez que decisões e transformações podem ocorrer ao longo do *policy process* (Sabatier, 1993).

Nessa abordagem, ganha centralidade o mapeamento de redes de relações e de estruturas formais e informais que se desenvolvem em torno de um determinado problema, por vezes tomando como ponto de partida o desenho oficial da política, por outras ignorando por completo as decisões de topo, dada a ênfase às cadeias de transformação e decisão implicadas no cotidiano das políticas (Winter, 2006). Há menor pressuposição das cadeias causais, das relações hierárquicas entre os atores e as agências envolvidas em uma política: o principal objetivo analítico é entender como a implementação de fato ocorre, ao contrário da abordagem que enfatiza como esta deve ser controlada (Hill, 2005).

No âmbito de estudos *bottom-up*, alguns autores abordam arranjos e estruturas de implementação, enquanto outros mergulham no entendimento dos atores responsáveis pela implementação. Hjern e Porter (1993) partem da crítica da ideia de *deficits* de implementação para deslocar a unidade de análise dos estudos não mais para indivíduos ou organizações, mas sim para as estruturas de implementação, formadas por parcelas de diversas organizações públicas e privadas que cooperam na implementação de uma política. Desloca-se, assim, o foco presente nas abordagens *top-down*, pois passam a ser consideradas subestruturas de atores e organizações que atuam em funções especializadas, em modelos de coordenação mais complexos e com compartilhamento de responsabilidade política entre os múltiplos atores envolvidos na implementação.

Entre os estudos que ressaltam o papel dos atores envolvidos na implementação, menção obrigatória é o clássico trabalho de Michael Lipsky (1980). Em contribuição central para os estudos de implementação, o autor analisou atores diretamente envolvidos com a entrega de serviços públicos – policiais, assistentes sociais, professores e atendentes do serviço de saúde, entre outros –, caracterizando-os como burocratas de nível da rua (*street level bureaucracy*). Esses funcionários interagem diretamente com o público e estão constrangidos por recursos escassos,

atuando em meio a estímulos contraditórios: pressionados pelo governo, para seguir as normas das políticas definidas de forma impessoal, e pela população, que visa obter tratamento personalizado. A ação discricionária desses burocratas determina como se dará o acesso aos bens e serviços governamentais, uma vez que acabam reformulando a própria política no processo de implementação. Isso porque esses burocratas fazem escolhas alocativas, adaptam critérios de inclusão e julgam as situações específicas a partir de seus próprios valores e referenciais, e não só a partir das regras definidas. Segundo Lipsky (1980), a ação individual desses implementadores acaba tornando-se o comportamento da agência pela qual respondem e que representam. Como veremos, esse trabalho teve grande influência no debate brasileiro sobre a atuação de burocracias de nível de rua (Lotta, 2010; 2012a; 2012b; Pires, 2012).

Algumas das principais contribuições analíticas da perspectiva *bottom-up* são, por vezes, apontadas como desvantagens. Essa perspectiva assume a complexidade das interações, o caráter mutável e conflituoso das políticas, o fato de que muitas outras dimensões e políticas afetam a política em análise. Entretanto, dada essa complexidade, o conceito de implementação fica bastante ambíguo (Hill, 2005). Winter (2006) aponta ainda os desafios de acúmulo de conhecimento a partir de uma estratégia teórica e metodológica indutiva, e não baseada no teste empírico de teorias e hipóteses.

Especialmente a partir dos anos 1990, desenvolveram-se tentativas de síntese dessas abordagens, combinando mapeamento de cima para baixo e de baixo para cima (*forward and backward mapping*) (Elmore, 1985[3] *apud* Winter, 2006). Essas análises combinavam a análise de estruturas de implementação, instrumentos e estruturas de incentivo com a consideração dos atores e relações locais, seus valores e objetivos. Nesse contexto, destacaram-se os esforços de Sabatier (1988) e Matland (1995) tanto em termos de especificação da pertinência de cada abordagem como na produção de modelos sintéticos.

Segundo Sabatier, a perspectiva *top-down* seria mais apropriada para áreas com legislação e recursos bem-definidos e clara estrutura de implementação. Por sua vez, a abordagem *bottom-up* poderia ser bem aplicada em contextos de interrelação de diferentes políticas tentando resolver o mesmo problema. Como contribuição para esse debate, Sabatier e colaboradores passaram a desenvolver, em diferentes versões, o modelo de coalizão de defesa (*advocacy coalition framework*). Essa abordagem enfatiza a interação entre coalizões de defesa compostas por atores que compartilham crenças sobre políticas públicas dentro de um subsistema de

3. Elmore, R. F. Forward and backword mapping: reversible logic in the analysis of public policy. *In*: Hanf, K.; Toonen T. A. J. (Eds.). *Policy implementation in federal and unitary systems*. Springer, Dordrecht, 1985. (NATO ASI Series D: Behavioural and Social Sciences, v. 23).

políticas, sendo a mudança de política uma função da competição e do aprendizado dentro do subsistema (Sabatier, 2007).

Para Matland (1995), o valor relativo de cada abordagem depende do grau de ambiguidade nos objetivos e instrumentos, assim como do grau de conflito envolvido. Dessa maneira, modelos *top-down* seriam mais apropriados para situações de clara estrutura de implementação e baixo conflito, ao passo que abordagens *bottom-up* seriam adequadas para situações de maior ambiguidade e conflito. O autor propõe então a reconciliação entre as duas abordagens a partir de um modelo teórico que organiza as dimensões de ambiguidade e conflito nos processos de implementação em quatro diferentes paradigmas de produção de políticas (Matland, 1995).

Winter (2006) também procurou desenvolver um modelo integrado (*integrated implementation model*), a partir da articulação de elementos das duas abordagens, considerando os resultados das políticas como variáveis dependentes avaliadas a partir dos objetivos oficiais das políticas. Nesse modelo, considera-se que a implementação necessariamente afeta os resultados de uma política, sendo fundamental analisar os comportamentos organizacionais e interorganizacionais, os dilemas de cooperação e coordenação, o compartilhamento de sentidos, os recursos e objetivos, bem como o comportamento dos burocratas de nível de rua – uma vez que as interações desses burocratas com o público das políticas também afetam os resultados das políticas.

Com o desenvolvimento das análises de políticas públicas, a distinção entre abordagens *top-down* e *bottom-up* se dilui, a partir da percepção de que são essenciais olhares cruzados que considerem diferentes planos analíticos e também as estratégias dedutiva e indutiva (Hill e Hupe, 2009). No período recente, autores como Winter (2006) observam esforços de especificação de variáveis explicativas para a implementação, para além dos avanços da primeira e da segunda gerações. Nesse contexto, desenhos comparativos e quantitativos de pesquisa procuram superar o problema de estudos de caso: poucos casos para muitas variáveis. Os próprios processos de implementação tornam-se variável dependente, e não somente o desempenho ou resultado das políticas analisadas (Winter, 2006). Avanços importantes ocorrem também no âmbito dos estudos sobre governança de políticas, que incorporam a miríade de atores, governamentais e não governamentais, envolvidos na produção de políticas (Peters e Pierre, 2001). Essa relação por vezes umbilical entre os estudos da implementação e dos processos de governança é o tema central do livro de Hill e Hupe (2009).

Como ressalta Lotta (2019a, p. 2), uma quarta geração de estudos sobre implementação caracteriza-se pelas contribuições de diferentes campos disciplinares – sociologia, administração pública e ciência política. Transformações nos processos de produção de políticas levaram à incorporação de alguns temas, como coordena-

ção, instrumentos de políticas públicas, estruturas de implementação, arranjos de governança multiníveis e multicamadas, além da consideração das relações entre atores estatais e não estatais na provisão de políticas. A autora esclarece, ainda, que a atual geração de estudos desenvolve-se a partir de quatro pressupostos fundamentais, estabelecidos na literatura precedente: *i*) a formulação e a implementação não são estágios separados, e os estudos devem considerar os processos contínuos de decisão que perpassam agências e atores ao longo da produção de políticas; *ii*) a análise deve levar em conta a cadeia de decisões em sua complexidade, envolvendo diferentes níveis e camadas de decisão, diversidade de atores, organizações e instrumentos, tal como organizações estatais e não estatais; *iii*) a implementação como um processo altamente interativo, que envolve interconexões entre múltiplos atores e organizações para que uma política seja materializada; e *iv*) os diferentes fatores influenciam a implementação de políticas, desde aspectos sistêmicos (forma do estado, crenças e valores nacionais) até características organizacionais, incluindo, ainda, dimensões pessoais e relacionais que caracterizam os atores envolvidos nos processos de implementação (Lotta, 2019a, p. 2).

Na seção 3, veremos como esses modelos e temas têm sido incorporados aos estudos brasileiros.

3 OS ESTUDOS BRASILEIROS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO

No Brasil, estudos sobre as políticas públicas iniciam-se no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, no contexto de transição para a democracia, e desenvolvem-se a partir de análises sobre a Constituição de 1988 e sobre as reformas de políticas ocorridas nos anos 1990. Muitos estudos procuravam compreender os desafios e as possibilidades de construção de um sistema de proteção social em nosso contexto federativo e desigual, a partir da crítica e da tentativa de transformação dos pilares construídos em períodos autoritários (Estado Novo e ditatura militar), em contradição com a sequência histórica de expansão de direitos previstas por Marshall (Santos, 1979; Draibe, 1993; Almeida, 1995; Carvalho, 2005).

Analisando a evolução do campo de análise de políticas públicas no Brasil, Maria Hermínia Almeida (2007, p. 9) afirma: "os temas que definiram a substância da área saltaram da agenda política para a mesa de trabalho dos pesquisadores". Assim como em diversos outros países, a área das políticas públicas desenvolveu-se no Brasil de modo muito próximo à agenda política, sendo central a preocupação com o Estado e suas ações (Almeida, 2007, p. 13). Temas centrais envolviam as possibilidades de formulação e implementação de políticas públicas, com destaque para as políticas sociais, dado o arranjo político-institucional consagrado em 1988: federalismo tripartite, com autonomia política até mesmo para municípios, em um sistema político multipartidário e fragmentado. Não foram poucas as análises pessimistas em relação às possibilidades de transformação da

realidade social brasileira, considerando as lições extraídas da literatura nacional e deduzidas a partir do desenho de nosso arranjo político-institucional (Abrucio e Samuels, 1997; Loureiro, 2001; Abrucio, 2005; Melo, 2005).

Em contrapartida, como apontou Marques (2013a), análises mais ponderadas foram produzidas a partir da incorporação madura e contextualizada de modelos explicativos, particularmente as lentes do institucionalismo histórico, no campo da análise de políticas públicas, e também a teoria da escolha racional, nos estudos legislativos. Esses estudos mostraram que a Constituição de 1988 não teve tal grau de descentralização e muito menos estimulou a fragmentação política e a criação de inúmeros pontos de veto às ações do governo central, seja no que tange às relações entre Executivo e Legislativo (Figueiredo e Limongi, 2000),[4] seja no que se refere aos impactos das novas regras sobre as políticas públicas (Arretche, 2002; 2009; 2012; Almeida, 1995; 2004).

Nesse contexto de consolidação da democracia e construção institucional, predominavam análises centradas em desenhos institucionais, estratégias de coordenação federativa e instrumentos de indução. Ou seja, durante os anos 1980, 1990 e início dos anos 2000, a agenda de estudos brasileiros, em particular na ciência política, pouco se preocupava com o tema da implementação, a não ser a partir de uma perspectiva *top-down*, considerando as relações entre as regras centralmente definidas e os processos empiricamente observados nos níveis subnacionais, dada a distinção, em diversas áreas de políticas sociais nacionais, entre o processo decisório (*policy decision-making*) a cargo da União e a implementação (*policy making*) sob responsabilidade dos níveis subnacionais, destacadamente os municípios (Arretche, 2012). Exceções importantes a esse diagnóstico foram os estudos sobre experiências locais e inovadoras de políticas públicas, disseminados nos anos 1990 em particular no campo da administração pública, alguns utilizando as lentes analíticas da implementação, a exemplo dos trabalhos de Farah (1998; 2001).

Balanços de literatura produzidos no início dos anos 2000 indicavam a ausência de estudos sobre implementação. Carlos Aurélio Faria (2003, p. 22) lamentava a quase inexistência de análises sistemáticas dos processos de implementação de políticas no Brasil, não apenas no campo da ciência política, mas também na administração pública. De modo semelhante, Celina Souza (2006) destacava a necessidade de mais análises do tipo *bottom-up*, mais próximas do nível dos implementadores, como no clássico estudo de Lipsky (1980), do que dos decisores. A autora criticava, ainda, os múltiplos rótulos dados às políticas sociais brasileiras – clientelismo, fisiologismo etc. –, muitas vezes sem embasamento em análises empíricas.

4. Em estudo hoje clássico, esses autores demonstram que não é possível derivar diretamente do federalismo ou das leis eleitorais os comportamentos esperados dos políticos no Congresso, uma vez que outras instituições neutralizam os incentivos esperados de instituições federativas e levam o Congresso a decidir em favor de temas mais gerais, inclusive quando os interesses dos estados são negativamente afetados.

Uma boa exceção a esses diagnósticos é encontrada no trabalho de Menicucci (2006), que, além de considerar as interrelações entre formulação e implementação, adaptava o instrumental analítico do institucionalismo histórico para entender o caso brasileiro. Ao analisar o Sistema Único de Saúde (SUS) nos anos 1990, a autora demonstrou que o processo de implementação da reforma sanitária provocou, de fato, a formulação da política de saúde, mais do que a mera tradução das decisões tomadas no contexto da Constituição de 1988. Como resultado da confluência de elementos da trajetória da política e fatores conjunturais de natureza econômica e política, Menicucci (2006) analisou a construção SUS como a consolidação de um sistema híbrido, público e privado, a despeito da definição legal de um sistema único, público, universal e gratuito.

Revisões mais recentes da literatura nacional permitem atualizar diagnósticos mais pessimistas. Bons pontos de partida são encontrados nos trabalhos de Menicucci (2018) e Lotta (2019a). Menicucci (2018) pontua que não é mais possível considerar a implementação como o elo perdido dos estudos sobre políticas públicas, seja internacionalmente, seja no Brasil. A autora identifica premissas que hoje são consensuais nos estudos, aqui e alhures:

> algumas premissas já podem hoje ser tomadas como livres de qualquer contestação, como o reconhecimento da importância da implementação no sucesso, aprimoramento ou revisão da política; a compreensão sobre as complexidades da implementação e como as políticas são transformadas no processo de implementação; a assunção de que a implementação não é algo desconectado da formulação, sendo que essa conexão pode ser vista de forma bifronte: se por um lado qualquer formulação de política deve considerar no desenho da política os elementos envolvidos na implementação (recursos, atores, organizações, instituições, relações etc.), por outro lado, a implementação envolve constantemente muitas decisões, sendo, portanto, também um processo de formulação da política no curso de sua adaptação a contextos diversos, às reações dos afetados negativamente pela política e aos elementos endógenos e exógenos que interferem na implementação da política (Menicucci, 2018, p. 50).

No entanto, a autora lamenta a ausência de referenciais analíticos robustos e compartilhados nos estudos sobre implementação, de clara especificação das dimensões que deveriam ser consideradas nos estudos, bem como a delimitação de quais estratégias de pesquisa são mais adequadas (Menicucci, 2018). Isso não significa, entretanto, que dimensões analíticas não orientem os estudos nacionais. Como a própria autora reconhece, há grandes avanços no entendimento de múltiplos fatores que afetam a implementação de políticas, como as burocracias, as capacidades estatais, os arranjos que favorecem a coordenação federativa, além de instrumentos de políticas, em um processo que imbrica dimensões técnicas e políticas (Menicucci, 2018).

De fato, uma vasta literatura nacional analisou os efeitos do arranjo federativo brasileiro sobre a formulação e a implementação de políticas públicas, com destaque para a construção de sistemas nacionais de políticas, arranjos de coordenação federativa e outras estratégias de indução de processos subnacionais de implementação (Arretche, 2009; 2012; Abrucio, 2005; Gomes, 2009; Vazquez, 2014; Bichir, 2011; Franzese e Abrucio, 2013). Se muitas dessas pesquisas orientavam-se por premissas *top-down*, seguindo o desenho institucional das políticas nacionais para daí derivar o espaço de autonomia decisória local, cada vez mais o debate recente considera, também, o espaço de decisão próprio do nível subnacional – estados e municípios. Estudos passam a considerar tanto os arranjos institucionais formais que permitem a pactuação das principais estratégias de implementação das políticas (a exemplo de Palotti e Machado, 2014) quanto as dimensões formais e informais que caracterizam a governança multinível (Bichir, Brettas e Canato, 2017). Alguns estudos recentes analisam, inclusive, os limites da indução federativa de processos implementação local desde Brasília, sem considerar as características e expectativas das gestões locais (Grin e Abrucio, 2017).

Outro grande eixo no debate brasileiro são as análises sobre os atores envolvidos na implementação, em particular as burocracias. Há estudos tanto do ponto de vista da estruturação das carreiras da administração pública e da própria constituição da burocracia federal no Brasil (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010) como visando entender a atuação da burocracia nos seus vários escalões, incluindo modos de operação da discricionariedade e seus estilos de implementação (Lotta, 2010; 2012a; 2012b; Pires, 2012; Cavalcante e Lotta, 2015). Nesse campo, destacam-se os diversos trabalhos de Lotta (2010; 2012a; 2012b; entre outros), fortemente baseados em diálogo com a literatura internacional e na análise empírica da atuação de burocratas de nível da rua, pretendendo suprir uma importante lacuna nos estudos sobre modos de atuação e operação da *discricionariedade*, em estudos fortemente *bottom-up*, sem dedução de padrões de implementação a partir do desenho oficial das políticas. Mais recentemente, a autora tem buscado compreender o papel desses burocratas nos processos de classificação e julgamento de usuários e beneficiários de diversas políticas sociais, contribuindo para uma importante agenda de estudos sobre os mecanismos de reforço de desigualdades desenvolvidos ao longo da implementação (Lotta, 2019b; Pires, 2019). Pires também se destaca nesse campo tanto ao analisar os estilos de implementação de burocratas de nível de rua pouco estudados, os fiscais do trabalho (Pires, 2012), como ao resenhar a sociologia do guichê francesa, trazendo novas lentes analíticas para o debate brasileiro sobre implementação (Pires, 2016).

Avanços nos estudos pós-weberianos sobre burocracias, os quais superam a visão do burocrata como mero executor de decisões tomadas por atores políticos e buscam compreender os processos de *politização da burocracia* e *burocratização da*

política, também aprimoram as análises sobre implementação de políticas (Lotta, 2012a). No caso brasileiro, acontece um fértil entrecruzamento de lentes analíticas oriundas da teoria dos movimentos sociais com lentes próprias da análise de políticas públicas, em particular em estudos preocupados com a interrelação entre demandas de movimentos sociais e oportunidades de participação nos processos de produção de políticas, dada a multiplicação das instâncias de participação social, especificidade brasileira notada por Lotta (2019a). Nesse contexto, surgem estudos, como o de Abers (2015), acerca da relevância do ativismo de burocratas de médio escalão na promoção de soluções criativas para problemas de implementação do Bolsa Verde. Essa é uma das agendas mais promissoras no campo das análises de políticas públicas brasileira, a exemplo dos livros organizados por Lavalle *et al*. (2019) e Abers e Keck (2018).

Contribuições importantes para o campo também advêm do debate sobre capacidades estatais para formulação e implementação de políticas, em particular a partir de uma agenda de pesquisas lançadas pelo Ipea tanto para entender diferentes políticas brasileiras neodesenvolvimentistas (Gomide e Pires, 2014) quanto na comparação entre políticas desenvolvidas no caso brasileiro e em outros países emergentes (Gomide e Boschi, 2016). Essa agenda procurou especificar os desafios da formulação e implementação de políticas públicas no contexto brasileiro, adaptando conceitos e lentes analíticas do debate internacional. De maneira geral, os estudos ressaltam duas grandes dimensões de capacidades estatais, a dimensão mais weberiana do conceito, técnico-administrativa (recursos humanos e financeiros, instrumentos de políticas públicas) e a dimensão político-relacional, referente à articulação entre órgãos, setores e atores, considerando canais institucionalizados e informais (Gomide, Pereira e Machado, 2017).

Amplia-se, também, o rol de atores considerados nos processos de produção de políticas públicas, para além das burocracias estatais. Como observa Lotta (2019a), desde os anos 1990 há grande diversidade de atores envolvidos nos processos de produção de políticas, incluindo atores da sociedade civil, organizações não governamentais (ONGs), atores privados, não só como reflexo dos processos de reforma do Estado, mas também em decorrência da multiplicação de instituições participativas, nos três níveis da federação. Seja no registro da coprodução, em particular em estudos realizados no campo da administração pública (a exemplo de Chaebo e Medeiros, 2017), seja no campo dos estudos de governança no âmbito da ciência política (Marques, 2013b), não se trata mais de considerar somente o Estado em ação na produção das políticas públicas. Estudos sobre instrumentos de políticas públicas, combinando dimensões técnicas e políticas, também se desenvolvem no esteio desses debates, a exemplo do trabalho de Campos (2018).

Podemos mencionar, por fim, algumas linhas de estudos que dialogam fortemente com as análises apresentadas neste livro. Lotta (2019a) cita algumas

agendas incipientes: a temática da desigual distribuição de capacidades estatais, seja para formular políticas, seja para implementá-las, e também estudos sobre políticas intersetoriais e integradas. Recentemente, alguns estudos têm tentado suprir essas lacunas, a exemplo de Grin e Abrucio (2017) e Bichir, Simoni Junior e Pereira (2019), no campo dos estudos sobre desigualdades subnacionais de capacidades para implementação de políticas, e Bichir e Canato (2019) e Lotta, Galvão e Favareto (2016), acerca dos desafios da implementação de políticas com diretrizes intersetoriais.

Por sua vez, a obra organizada por Pires (2019) traz inovadora contribuição analítica a partir da articulação de abordagens sobre implementação com os estudos sobre desigualdades. O livro busca nos processos de implementação mecanismos de reprodução de desigualdades e ressalta que considerar a implementação como transformação implica perceber os limites dos objetivos pretendidos pelas políticas e também considerar a produção de efeitos e resultados não pretendidos, em particular no caso de serviços, programas e ações que, direta ou indiretamente, afetam a vida de segmentos vulneráveis da população. Trata-se de um excelente exemplo de articulação entre lentes analíticas com grande fôlego empírico: são consideradas diversas áreas de políticas públicas, com diferentes níveis responsáveis pela implementação (governos federal, estadual ou municipal), além de políticas universais e focalizadas. Essa ampla seleção permite o mapeamento da variabilidade de situações que ocorrem na implementação, aumentando a robustez dos resultados. Da leitura crítica dos capítulos, emergem duas dimensões de análise: arranjos e instrumentos de implementação e práticas de implementação. Diferentes mecanismos daí derivam: no primeiro caso, desequilíbrios de poder, representação institucional e falhas de conectividade, além de instrumentação seletiva e dispositivos de fixação de sentidos; no segundo, resistências e divergências entre as prescrições formais e a ação local, classificações e julgamentos no acesso a bens e serviços e regulação moral nas interações (Pires, 2019).

Em suma, podemos afirmar que houve um grande amadurecimento dos estudos sobre implementação de políticas no Brasil, ainda que nem todos os estudos aqui mencionados tomem esse momento de transformação da política em práticas como ponto central do estudo. Esse amadurecimento decorre tanto do desenvolvimento de estudos analiticamente orientados, que adaptam modelos analíticos internacionais e/ou produzem novas lentes – a exemplo da proposta contida em Lima e D'Ascenzi (2013) –, quanto da consideração das especificidades da implementação de políticas públicas no contexto brasileiro.

Uma excelente síntese dessas especificidades é encontrada em Lotta (2019a): *i*) construção recente do sistema de proteção social, com combinação de políticas sociais universais e focalizadas, em contexto de escassez de recursos e múltiplas desigualdades, socioeconômicas e também em termos de capacidades estatais para provisão dos bens e serviços; e *ii*) diversidade geográfica, social e demográfica da

população, associada a uma ampla rede de equipamentos públicos e de burocratas nas mais diversas áreas de atuação, multiplicando os desafios de coordenar processos de implementação. Como o leitor irá perceber, ao longo deste livro, várias dessas dimensões serão abordadas em mais de um capítulo.

4 À GUISA DE CONCLUSÃO: DESAFIOS E AGENDAS FUTURAS

Como vimos, a literatura brasileira sobre implementação superou a fase da fracassomania: os estudos sobre os desafios da transformação de intenções de políticas em práticas não visam, única e exclusivamente, apontar e lamentar desvios de rota; ao contrário, são produzidas análises empíricas analiticamente embasadas, contribuindo para o adensamento teórico do campo. Muitos estudos recentes, em linha com a literatura internacional, superam a rígida distinção entre abordagens *top-down* e *bottom-up*, produzindo análises que consideram os eixos vertical – relações entre níveis de governo, dilemas de coordenação federativa – e horizontal das políticas públicas, a inclusão de um conjunto cada vez mais diversificado de atores nos processos de produção de políticas, além da interação entre diferentes setores e agências governamentais.

Estudos em profundidade sobre os atores centrais envolvidos nos processos de produção de políticas públicas, os burocratas, são desenvolvidos desde meados dos anos 2000, com a consideração de seus valores, práticas, percepções e modos de interação, seja dentro das agências estatais, seja com outros atores envolvidos na produção das políticas (Lotta, 2012a; 2012b; Pires, 2012; Lotta, Pires e Oliveira, 2015; Abers, 2015). Resenhas analíticas do debate sobre implementação, trazendo as principais referências do debate internacional e as possibilidades de articulação e adaptação ao contexto brasileiro, também ganham destaque (Lotta, 2012a; 2019a; Lima e D'Ascenzi, 2013; Pires, 2016; Pires *et al.*, 2016). O livro recente organizado por Pires (2019) avança analiticamente em uma direção particularmente relevante para nosso debate: a identificação de mecanismos responsáveis pela reprodução de desigualdades que ocorrem ao longo dos processos de implementação de políticas públicas.

No âmbito dos estudos sobre políticas públicas, temos diagnósticos recentes sobre as articulações entre a produção de políticas e as possibilidades de reprodução ou mitigação de desigualdades, a exemplo de Pires (2019) e Lotta (2019b). Em outra matriz de estudos empíricos e analiticamente orientados, temos grande acúmulo recente sobre as tendências, causas e consequências das multidimensionais desigualdades brasileiras (Arretche, 2015; Medeiros, Souza e Castro, 2015; Kerstenetzky, 2017; entre outros). Resta, então, o desafio analítico de articulação de achados e o desafio de repolitizar o tema da desigualdade, recolocando-o no centro da agenda política brasileira.

Muitos estudos sobre implementação combinam tanto a explicação do que acontece quanto a proposição de modos de intervenção sobre o fenômeno em questão (Hill e Hupe, 2009). Também no caso deste livro, *Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*, temos reflexões a partir de experiências de gestão que se debruçam sobre potencialidades e desafios no terreno da implementação de políticas voltadas a combater as persistentes desigualdades brasileiras, indicando, por vezes, possíveis correções de rumo e recomendações futuras. Mesmo quando o fluxo da política nacional fecha-se para o tema da desigualdade, essas reflexões são de grande valia como repositório de possibilidades para combater essa principal mazela brasileira.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

ABERS, R.; KECK, M. **Autoridade prática**: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, São Paulo, n. 40-41, p. 137-166, 1997.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 10, p. 88-108, jun. 1995.

_____. As políticas sociais no governo Lula. **Novos Estudos Cebrap**, n. 70, p. 7-17, nov. 2004.

_____. Prefácio. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

_____. Continuidades e descontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

_____. As políticas na trajetória da democracia à redução das desigualdades. *In*: ARRETCHE, M. T. S. (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Editora da Unesp/CEM-USP, 2015.

_____. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. **RBCS**, v. 33, n. 96, 2018.

BARACH, P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. **American Science Review**, n. 56, p. 947-952, 1962.

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BICHIR, R. M.; CANATO, P. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

BICHIR, R. M.; BRETTAS, G.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, 2017.

BICHIR, R. M.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. A implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) nos municípios brasileiros. *In*: LOTTA, G. (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

CAMPOS, M. Public policy instruments and their impact: from analogue to electronic government in the bus services of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, p. 1-26, 2018.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CHAEBO, G.; MEDEIROS, J. Reflexões conceituais em coprodução de políticas públicas e apontamentos para uma agenda de pesquisa. **Cadernos Ebape**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, artigo 4, jul./set. 2017.

DRAIBE, S. O *welfare state* no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa NEPP**, n. 8, p. 1-52, 1993.

FARAH, M. F. S. Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. **RAUSP – Revista de Administração**, v. 33, n. 1, mar. 1998.

_____. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003.

_____. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. [s.l.]: Editora Fiocruz, 2013.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

GOMIDE, A.; BOSCHI, R. **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Brasília: Ipea, 2016.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia**. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. Abertura do Dossiê capacidades estatais para políticas públicas. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

GRIN, E.; ABRUCIO, F. Quando *feds* e *locals* não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos Ebape**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, artigo 9, jul./set. 2017.

HILL, M. **The policy process**: a reader. New York; London: Harvester/Wheatsheaf, 1993.

_____. **The public policy process**. 4. ed. [s.l.]: Pearson Education Limited, 2005.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. 2. ed. Los Angeles; London; New Delhi; Singapore; Washington: Sage, 2009.

HJERN, B.; PORTER, D. Implementation structures: a new unit of administrative analyses. *In*: HILL, M. (Ed.). **The policy process**: a reader. New York; London: Harvester/Wheatsheaf, 1993.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas (uma abordagem integradora). 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KERSTENETZKY, C. L. Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos estudos Cebrap**, v. 36, n. 2, p. 15-34, jul. 2017.

LAVALLE, A. G. *et al*. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. Rio de Janeiro: Ed. Uerj, 2019.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. [s.l.]: Russell Sage Foundation Publications, 1980.

LOTTA, G. S. **Redes sociais na implementação de políticas públicas**: o caso dos agentes comunitários de saúde. 2010. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____. O papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In*: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012a.

_____. Desvendando o papel das burocracias de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. *In*: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012b.

_____. (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019a.

_____. Práticas, interações, categorização e julgamentos: análise da ação discricionária dos agentes comunitários de saúde. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019b.

LOTTA, G. S.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

LOTTA, G.; GALVÃO, M.; FAVARETO, A. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersetorialidade, relações federativas, participa-

ção social e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 9, set. 2016.

LOUREIRO, M. R. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 47, out. 2001.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Ed. FGV, 2010.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013a.

_____. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, p. 8-35, 2013b.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity – conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 2, n. 5, p. 145-174, 1995.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors**: narratives of street-level judgment. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 58, n. 1, p. 7-36, 2015.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. *In*: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999.

_____. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.

MENICUCCI, T. M. G. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. **Saude soc**., v. 15, n. 2, p. 72-87, 2006.

_____. Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: usos e abordagens no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 27, n. 1, 2018.

PALOTTI, P.; MACHADO, J. Coordenação federativa e a "armadilha da decisão conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PETERS, G.; PIERRE, J. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. **Politics & Society**, v. 29, n. 2, 2001.

PIRES, R. R. C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *In*: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

_____. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 81, p. 5-24, 2016.

_____. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIRES, R. R. C. *et al*. Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 40., 2016, Caxambu, Minas Gerais. **Anais**… Caxambu: Anpocs, 2016.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all, this being the saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. 3rd ed. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1984.

SABATIER, P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy: oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 2, n. 1, p. 129-168, 1988.

_____. Top-down and bottom-up approaches to implementation research. *In*: HILL, M. (Ed.). **The policy process**: a reader. New York; London: Harvester/Wheatsheaf, 1993.

_____. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. [s.l.]: Westview, 2007.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

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

VAZQUEZ, D. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014.

WINTER, S. C. Implementation. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). **Handbook of public policy**. London: Sage Publishing, 2006. p. 151-168.