

GOVERNANÇA E CAPACIDADES ESTATAIS A PARTIR DA ABORDAGEM DOS ARRANJOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Roberto Rocha C. Pires²

Alexandre Gomide³

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo propomos explorar as articulações teóricas entre os conceitos de governança e de capacidades estatais, assim como desdobrá-las em uma estratégia analítico-operacional que seja útil para a reflexão sobre a condução das políticas públicas no Brasil. Essas articulações fazem-se necessárias frente a um crescente debate sobre a questão da governança que tem sido atualmente ocupado por perspectivas que enfatizam a dimensão do controle do Estado, como se os desafios enfrentados por suas organizações fossem semelhantes ao de corporações privadas que se submetem ao controle dos seus acionistas. Tais concepções, em geral, negligenciam as oportunidades oferecidas pelas reflexões sobre governança para a (re)construção de capacidades estatais. Assim, de forma a contribuir para um debate mais ampliado, buscamos apontar caminhos por meio dos quais os debates teóricos e as ações práticas em torno da questão da governança pública possam repercutir em processos de desenvolvimento de capacidades de ação por parte dos atores estatais encarregados de produzir serviços públicos.

Este trabalho segue organizado da seguinte forma. Primeiro, na seção 2 desenvolvemos as articulações teóricas entre os conceitos de governança e capacidades estatais. Em seguida, na seção 3 apresentamos uma forma de tratar analítica e operacionalmente essas questões, por meio da abordagem dos arranjos e dos instrumentos de implementação. Finalmente, na seção 4 tecemos as considerações finais.

2 ARTICULAÇÕES TEÓRICAS ENTRE OS CONCEITOS DE GOVERNANÇA E CAPACIDADES ESTATAIS⁴

O conceito de capacidades estatais tem uma longa história nas ciências sociais e tem sido definido de forma diferente por diversos autores, de acordo com os seus propósitos analíticos e as tradições teóricas (Cingolani, 2013). Nesse sentido, podem ser identificados pelo menos dois níveis ou duas gerações de análise (Jessop, 2001). Em um nível mais amplo, o conceito refere-se à criação e à manutenção da ordem em um determinado território, o que, por sua vez, exige um conjunto de medidas para a proteção da soberania das nações, como dirigir um aparato coercitivo, arrecadar tributos e administrar um sistema de justiça. Essa primeira abordagem guiou uma primeira geração de estudos sobre o tema, que foram, em grande parte, dedicados à análise dos processos históricos de construção dos Estados. Tais análises embasaram estudos subsequentes sobre a diferenciação e a autonomia do Estado em relação à oposição de grupos da sociedade (Tilly, 1975; Skocpol, 1979; Levi, 1988; Mann, 1993).

1. Os autores agradecem os comentários críticos e as sugestões de aprimoramento do texto feitos pelo comitê editorial deste *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi), em especial a Maurício Saboya Pinheiro e Salvador Werneck Viana.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Diretor da Diest e técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

4. Esta seção baseia-se em uma discussão mais extensa já realizada em artigo produzido pelos autores e publicado na *Revista de Sociologia e Política* (Gomide e Pires, 2016).

Por sua vez, uma segunda geração de estudos procurou refletir sobre as capacidades que os Estados possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (Matthews, 2012). Em um nível mais concreto em relação ao anterior, alguns analistas têm se referido a estas como as capacidades do Estado em ação ou *policy capacities* (Painter e Pierre, 2005; Wu, Ramesh e Howlett, 2015) – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a literatura sobre as capacidades do Estado pode ser amplamente caracterizada por uma preocupação com as habilidades e as competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los.

A virada para o século atual foi marcada por transformações profundas não só no pensamento, mas, sobretudo, nas formas como os Estados se organizam e atuam – transformações estas que vêm ocorrendo não só dentro dos governos, mas também nas suas relações com a sociedade e o mercado. Nesse contexto, a capacidade estatal começa a relacionar-se com o conceito de governança, já que a relação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo, mais do que a existência de uma burocracia estatal competente e corporativamente coerente (Huerta, 2008). Nas palavras de Rhodes (1996):

governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada (Rhodes, 1996, p. 652).

A literatura sobre governança discute as possibilidades de configurações dessas relações entre governo, setor privado e organizações civis a partir de três matrizes gerais: hierarquia, mercado e rede. A hierarquia designa um princípio de integração e coordenação marcado pela imposição por meio da autoridade, das leis e das estruturas organizacionais (com alta formalização/rotinização e pouca flexibilidade e criatividade). Quanto à ideia de mercado, esta sugere que as interações entre os atores baseiam-se em trocas autointeressadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (lança mão de incentivos pecuniários e envolve análises de custos e benefícios, favorecendo a maior flexibilidade e a competição). Por fim, a noção de rede sugere que as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade). Apesar da dissociação entre estes três princípios e de sua apresentação em uma aparente sequência, na prática o funcionamento interno das organizações e as relações entre organizações envolve a combinação dos três elementos, com permanentes tensões advindas da sua coexistência, sendo que raramente é possível falar da substituição completa de um pelo outro.

Nessa linha, diversos autores têm referido os debates sobre Estado a partir de um itinerário intelectual que parte de um crescente distanciamento de arranjos centrados exclusivamente nas estruturas hierárquicas do Estado para arranjos mais desconcentrados, envolvendo a participação de múltiplos atores e mecanismos de articulação (Levi-Faur, 2012). Isso porque, de um lado, os grandes aparatos estatais verticalizados (que se constituíram em meados do século XX) fragmentaram-se a partir de processos de descentralização, privatização e desregulação, e, por outro, novos atores sociais, econômicos e políticos passam a ser reconhecidos como interlocutores e parceiros indispensáveis. Assim, a produção de políticas públicas passou a requerer arranjos e estruturas mais complexas, em que a tomada de decisão e a execução de programas passam a ser distribuídas ou compartilhadas entre atores governamentais diversos e atores não governamentais (Schneider, 2005).

Além de contribuir para uma descrição das transformações do Estado e dos processos de governo, a ideia de governança suscita questionamentos acerca do impacto dessas mudanças sobre as capacidades do Estado em produzir políticas públicas: os governos tornaram-se menos capazes de definir seus rumos e executar suas ações? Ou simplesmente alteraram as formas de o fazerem? Em outras palavras, as transformações do Estado exigem novas interpretações sobre as implicações para a sua capacidade de produzir políticas públicas.

Sobre as relações entre capacidades estatais e transformações do Estado, é possível encontrar três perspectivas na literatura (Matthews, 2012). Na primeira delas, as mudanças são entendidas como redutoras das capacidades estatais. Tratam-se das narrativas sobre o “esvaziamento do Estado” ou da percepção de perda de controle do Estado sobre os processos de políticas públicas, a partir da emergência e do adensamento das interações entre os atores estatais, do mercado e da sociedade civil. A desagregação e a fragmentação das estruturas burocráticas verticalizadas, além da transferência de responsabilidades e funções para a sociedade civil, os governos subnacionais e o mercado, foi compreendida por muitos analistas como perda de capacidade estatal, abrindo espaço para o maior protagonismo do mercado e da sociedade (Zehavi, 2012).

Em reação aos prováveis exageros cometidos por essa primeira narrativa, surgiu uma segunda perspectiva, baseada no argumento de que ocorreram transformações nas funções e nos papéis do Estado, mas não necessariamente a diminuição das suas capacidades. Autores nessa linha defendem a ideia de um deslocamento das capacidades estatais, mas sem perda de sua centralidade ou relevância. Segundo autores dessa perspectiva, as capacidades teriam se deslocado da produção para a regulação – ou do Estado positivo para o Estado regulador (Majone, 1999). Este novo papel (o de guiar – *steer* – em vez de remar – *row*) ainda reteria no Estado a centralidade nos processos de produção de políticas e controle dos recursos essenciais (financeiros, legais e simbólicos), pois, como regulador, caberia ao Estado o papel singular de desenhar os arranjos de interação com atores econômicos e sociais (Matthews, 2012).

Por fim, para além das disputas entre as interpretações que propuseram a redução ou a substituição das capacidades estatais tradicionais, percebe-se, mais recentemente, a emergência de uma terceira perspectiva, a qual defende que as mudanças associadas à noção de governança têm o potencial de ampliar as capacidades de intervenção do Estado. Autores nessa linha têm defendido que a intensificação das interações entre atores estatais e não estatais na produção de políticas públicas pode resultar em complementariedades e sinergias, e não apenas substituição. Como afirma Offe (2009):

a noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade (...). É possível pensar na existência de “forças auxiliares” [e não substitutivas] na sociedade civil que, por meio dos procedimentos adequados e de suas competências específicas, podem ser recrutadas para a cooperação na realização de tarefas de interesse público (...), podendo gerar um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz (Offe, 2009, p. 12).

Arranjos institucionais mais sofisticados, envolvendo transferência e distribuição de papéis e funções de forma articulada e coordenada para atores estatais subnacionais e não estatais, podem contribuir para a construção de novas capacidades, pois adicionam mais capilaridade, possibilitam a combinação de direcionamento central com flexibilidade na ponta, reforçando processos de monitoramento intensivo e multifocal, além de oferecer oportunidades para o aprendizado e a inovação a partir de reflexões coletivas (Matthews, 2012).

Assim, entende-se que tais perspectivas colocam desafios analíticos, exigindo desenvolvimentos conceituais. Em primeiro lugar, elas sugerem que a relação entre “governança” e “capacidades estatais” é aberta e indeterminada. Dependendo de quais atores estão envolvidos, como eles interagem e qual é a distribuição de papéis e de funções entre eles, a governança pode ser associada com Estados mais capazes. Portanto, na análise dos arranjos institucionais (ou da governança) das políticas públicas estaria uma chave para identificar e analisar as capacidades estatais.

Em segundo lugar, acrescenta um ponto de vista relacional à ação governamental, ao enfatizar a inclusão de múltiplos atores e os procedimentos de negociação/articulação entre eles, tanto para a interação entre os diferentes grupos sociais com a burocracia estatal quanto na coordenação entre as diferentes organizações estatais. A literatura tradicional sobre as capacidades estatais, ao focar a autonomia do Estado, ignorou esta dimensão relacional. Os estudos clássicos que tentaram explicar o sucesso dos Estados desenvolvimentistas do século passado atribuíram grande importância à dimensão burocrática (a existência de burocracias “weberianas”), demonstrando como fatores-chave a profissionalização dos quadros governamentais, sua autonomia e os instrumentos de planejamento e coordenação. No entanto, tal como sugerido pela terceira perspectiva sobre a relação entre governança e capacidade do Estado, a inclusão de múltiplos atores, processos de diálogo entre Estado e sociedade, e a criação de consensos mínimos sobre questões de política são uma faceta importante para o estudo contemporâneo do Estado, especialmente nos casos de países sob o regime democrático (Edigheji, 2010). Tais capacidades de caráter relacional estariam associadas à legitimidade da ação do Estado, à mobilização social e à acomodação de interesses conflitantes, elementos que não eram centrais nas experiências dos Estados desenvolvimentistas autoritários.

Portanto, a fim de conciliar as abordagens tradicionais sobre as capacidades estatais com as noções contemporâneas de governança, propõe-se uma calibração conceitual, pois uma análise sobre as capacidades estatais apenas em função da clássica noção associada à meritocracia e à autonomia burocrática não irá capturar as potencialidades produzidas pelas transformações do Estado. Para perceber tais possibilidades, portanto, é necessário adicionar a nova dimensão dedicada a capturar as capacidades derivadas da inclusão e as interações entre os múltiplos atores nos processos de políticas públicas. Deste modo, entende-se que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões: *i*) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e do funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; *ii*) político-relacional, associadas às habilidades e aos procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e a coalizões de suporte aos planos, aos programas e aos projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada às ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos.

3 GOVERNANÇA E CAPACIDADES EM UM MODELO ANALÍTICO-OPERACIONAL

Nesta seção apresentaremos algumas ferramentas analíticas que permitem a aplicação da discussão teórica anterior na reflexão sobre casos concretos de políticas e serviços públicos no contexto brasileiro. Desenvolve-se a abordagem analítica dos arranjos e instrumentos de implementação, a qual permite compreender a condução de políticas e serviços públicos em ambientes político-institucionais complexos (envolvendo relações federativas, participação social, parcerias público-privadas, controle interno e externo, relações com os Poderes Legislativo e Judiciário etc.) Tal abordagem oferece benefícios tanto

para o desenho de novos programas e projetos quanto para a gestão de políticas em andamento ou para a avaliação de projetos já concluídos, pois permite mapear os atores, os processos e os instrumentos necessários, além de antecipar os gargalos, as lacunas e as insuficiências em termos de capacidades estatais que podem prejudicar o desempenho e os impactos almejados pelas políticas. Em suma, a abordagem dos arranjos e dos instrumentos da ação pública favorece a reflexão sobre as diferentes estratégias possíveis para a análise e a modelagem da condução de políticas públicas.

No atual contexto político-institucional brasileiro, são vários os atores, os processos e os recursos a serem articulados para a execução de uma política: burocracias de diferentes órgãos e diferentes níveis de governo, parlamentares, comissões legislativas, processos judiciais, organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais), entre outros. O artigo *O conceito de governança aplicado às políticas de infraestrutura*, de Alexandre Gomide e Ana Karine Pereira, neste número 19 do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi), fornece um exemplo ilustrativo desse tipo de reflexão em torno dos projetos de infraestrutura, ao revelar a multiplicidade de atores envolvidos e a complexidade do processo de articulação. Como bem descrito pelos autores, em torno de cada projeto ou programa estarão arrançadas, bem ou mal, organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle.

Assim, podemos definir um arranjo como o conjunto de regras e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (Gomide e Pires, 2014). Quando nos referimos ao arranjo de uma política pública, estamos basicamente chamando a atenção para o modelo de governança implícito na sua condução. Um arranjo de implementação define quem são os atores envolvidos e estabelece quais são os papéis de cada um desses atores e de que forma eles interagem na produção de uma ação, um plano ou um programa governamental específico. Dessa forma, o arranjo constitui justamente o “local” no qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e as ações de atores políticos e sociais, repercutindo em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações nas políticas públicas.

Os arranjos completam-se e são preenchidos pelos instrumentos específicos que dão sustentação e organizam as relações no cotidiano de implementação da política. Tal como definido por Salamon (2002), os instrumentos são o “método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público”. De outra forma, os instrumentos são também dispositivos técnicos e sociais que organizam as relações entre o governo e seus governados (Lascoumes e Le Galès, 2007). Há, na literatura contemporânea, uma série de esforços no sentido da conceptualização e do desenvolvimento de tipologias de instrumentos governamentais (Ollaik e Medeiros, 2011). Estes podem incluir medidas de caráter legislativo e regulatório, econômico e fiscal, convenções e incentivos, informativo e de comunicação. Exemplos específicos de instrumentos contemplam processos de conveniamento, editais, licitações, bancos de dados e índices, esquemas de certificação, isenção tributária etc. Os instrumentos acabam não só dando estrutura aos arranjos, mas também influenciando diretamente o seu funcionamento, determinando as posições e os recursos disponíveis aos atores, assim como os resultados que o arranjo será capaz ou não de produzir (Lascoumes e Le Galès, 2007).

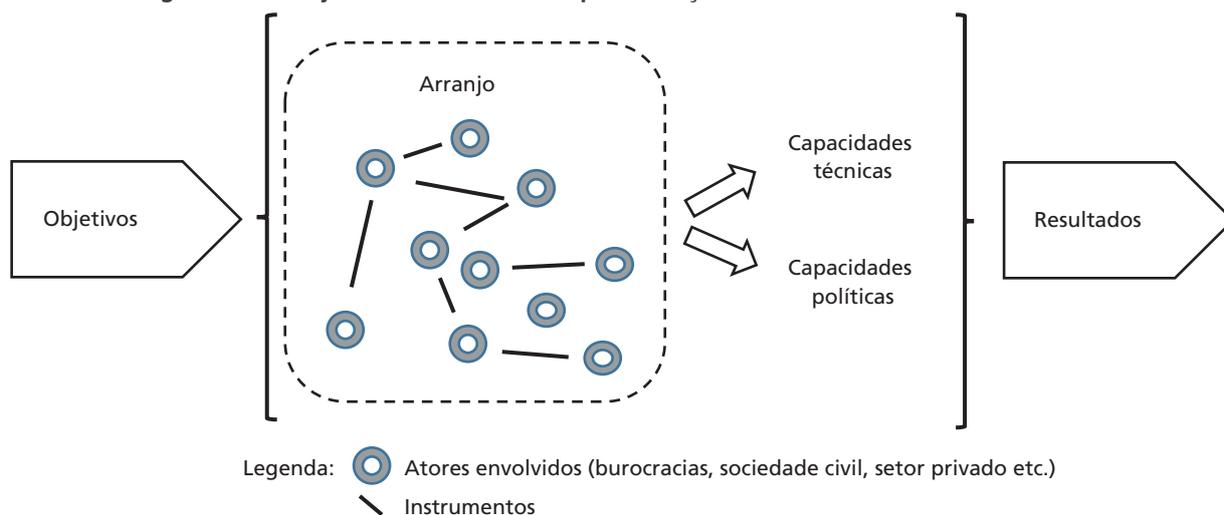
Assim, arranjos e instrumentos definem uma configuração específica para a articulação dos atores envolvidos, contribuindo (ou não) para a produção e a manutenção da ação coletiva necessária à realização de políticas governamentais. Eles podem assumir contornos dos mais variados, em função da

mobilização de diferentes recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e humanos, condicionados pelas trajetórias passadas dos diferentes atores envolvidos. A identificação desses elementos e sua compreensão são passos importantes para a análise de por que algumas ações governamentais são mais bem-sucedidas do que outras. Pois, a depender da forma como se configuram estes arranjos e instrumentos – isto é, como incluem, coordenam e governam a interação entre os atores relevantes –, eles podem gerar maiores ou menores capacidades de execução para a política pública em questão, tal como já demonstrado a partir do estudo de variados casos empíricos (Gomide e Pires, 2014; 2016).

De forma sintética, a abordagem proposta pode ser assim representada (figura 1): partindo-se dos objetivos estipulados para uma política (plano, programa, projeto ou ação governamental), argumenta-se que a consecução de seus resultados é dependente do arranjo institucional que se configura para sua condução, envolvendo os múltiplos atores relevantes e os instrumentos que rotinizam as suas interações. Tal configuração envolverá atores do Estado (das burocracias governamentais e dos sistemas representativo e de controle), da sociedade (sistema participativo) e do mercado (empresas privadas). A interação entre esses atores e a mobilização de recursos por partes deles precisam ser mediadas por instrumentos que estruturam a ação coletiva para lidar com o problema público em questão, por meio de variadas formas de articulação (hierarquia, mercado e redes). A depender da qualidade dessa configuração (atores e instrumentos), o arranjo produzirá as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais necessárias à produção dos resultados esperados.⁵

Quando comparada com as abordagens prescritivo-formais, que insistem na replicação de formas organizacionais predeterminadas,⁶ a abordagem aqui proposta apresenta vantagens ao levar em consideração a natureza indeterminada dos processos de implementação, as características específicas do contexto político-institucional brasileiro e, por fim, ao enfatizar a necessidade de articulação e coordenação dos múltiplos atores envolvidos.

FIGURA 1
Abordagem dos arranjos institucionais de implementação



Elaboração dos autores.

5. Em Pires (2016) há um detalhamento dos passos que caracterizam essa abordagem analítica, assim como a apresentação de um exemplo ilustrativo de aplicação em um caso concreto de política pública.

6. Ver artigo *Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental*, de Pedro Cavalcante e Roberto Rocha C. Pires, neste número 19 do Bapi.

Dessa forma, tal abordagem tem o potencial de contribuir para a modelagem organizacional da condução de políticas públicas em ambientes político-institucionais específicos e complexos. Em análises retrospectivas, a abordagem dos arranjos permite compreender os resultados obtidos por uma política ou projeto a partir das características do seu processo de implementação. Em análises prospectivas, em casos de políticas ainda na fase de desenho e planejamento, a abordagem dos arranjos permite a antecipação de gargalos, insuficiência e problemas de implementação que podem vir a impactar negativamente os resultados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo das articulações teóricas entre os conceitos de governança e capacidades estatais, chegamos à abordagem analítico-operacional dos arranjos e instrumentos de implementação. Tal abordagem, fundamentalmente, chama a atenção para o conjunto de atores, processos e mecanismos que estabelecem papéis e vínculos entre eles na condução de ações governamentais. Dessa forma, difere das abordagens com foco restrito às dinâmicas corporativas internas ou baseadas em “melhores práticas”. Além disso, permite-nos ir além de análises excessivamente centradas no aprimoramento dos mecanismos de controle, lançando luzes sobre os elementos e as dinâmicas associados ao desenvolvimento de capacidades de ação estatal, além de trazer à atenção os gargalos, os limites e as contradições que impedem ou dificultam que a política viabilize as intenções originais, criando bases sólidas para a melhoria da eficiência e da legitimidade da ação estatal.

O sucesso e a efetividade de toda política, pelo menos em parte, pode ser tributado ao seu modelo de governança. A abordagem dos arranjos e dos instrumentos de implementação sugere caminhos práticos para que os agentes governamentais possam pensar a (re)construção desses modelos, levando em consideração as características específicas de cada política, do contexto e dos ambientes político-institucionais no quais são executadas.

REFERÊNCIAS

- CINGOLANI, L. **The State of State capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Tokyo: UN-Merit, 2013. (Working Paper, n. 53).
- EDIGHEJI, O. **Constructing the 21st Century developmental State**: potentials and pitfalls. Cape City: HSRC Press, 2010.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
- _____; _____. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.
- HUERTA, A. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, v. 30, p. 119-134, 2008.
- JESSOP, B. Bringing the State back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections. **International Review of Sociology**, v. 11, n. 2, p. 149-173, 2001.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-22, 2007.

LEVI-FAUR, D. From “big government” to “big governance”? *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LEVI, M. **Of rule and revenue**. Berkeley: University of California Press, 1988.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 5-36, 1999.

MANN, M. **The sources of social power: the rise of classes and nation-states, 1760-1914**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MATTHEWS, F. Governance and State capacity. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

OFFE, C. Governance: an “empty signifier”? **Constellations**, v. 16, p. 550-562, 2009.

OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. *In*: PAINTER, M.; PIERRE, J. (Eds.). **Challenges to State policy capacity**. London: Palgrave Macmillan, 2005.

PIRES, R. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. *In*: DELGADO, A. *et al.* (Orgs.) **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**. Brasília: Enap, 2016.

RHODES, R. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, p. 652-667, 1996.

SALAMON, L. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas**, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2005.

SKOCPOL, T. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

TILLY, C. **The formation of National States in Europe**. Princeton: Princeton University, 1975.

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.

ZEHAVI, A. New governance and policy instruments. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.