

ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO E ATIVAÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS: O DESENVOLVIMENTO DE UMA ABORDAGEM ANALÍTICA E SUAS REPERCUSSÕES^{1,2}

Roberto Rocha C. Pires³

Alexandre Gomide⁴

1 INTRODUÇÃO

A atuação do Estado envolve processos complexos e resultados incertos que demandam explicações que contribuam não apenas para sua inteligibilidade, mas, sobretudo, para o seu aperfeiçoamento, em termos tanto da ampliação de efetividade quanto da garantia de direitos e da promoção de um ambiente democrático. Esse horizonte nos era perfeitamente claro no final da primeira década dos anos 2000, quando foi criada a Diest e iniciamos o desenvolvimento de uma abordagem analítica que buscava relacionar arranjos de implementação, capacidades estatais e desempenho de políticas públicas.

Naquele momento, havia relativo consenso em torno da percepção da consolidação das instituições democráticas no Brasil, por meio da estabilidade de um padrão de governabilidade nas relações Executivo-Legislativo (Figueiredo e Limongi, 2000; Melo, 2006), do fortalecimento dos órgãos de controle internos, externos e judiciais (Olivieri, 2008; Avritzer e Filgueiras, 2010) e da ampla disseminação de canais formais de participação e consulta à sociedade (Avritzer, 2009). O reconhecimento de tais avanços levou à proposta de “pensar a democracia brasileira em perspectiva de multidimensionalidade” (Sá e Silva, Lopez e Pires, 2010), ressaltando a arquitetura institucional complexa a partir da qual se produzem as políticas públicas no país.

Concomitantemente, no circuito acadêmico internacional, florescia um interessante debate sobre “ativismo estatal” (Arbix, Martin e Global Legal Studies Center, 2010; Rodrik e Hausmann, 2006). O Brasil era percebido como um país em desenvolvimento cuja trajetória de crescimento econômico dos primeiros anos do século XXI vinha sendo acompanhada de um visível protagonismo estatal, manifesto no crescimento do investimento público e na definição de novas políticas públicas com metas ambiciosas em termos de cobertura e impacto (em diversas áreas, mas, especialmente, no campo social, na infraestrutura e na política industrial). Tal debate sobre ativismo estatal chegou inclusive a animar reflexões sobre a possível emergência de um “neodesenvolvimentismo” (Bresser-Pereira, 2007) e de um Estado desenvolvimentista democrático (Edigheji, 2011; Trubek, Coutinho e Schapiro, 2013).

A interseção desses dois vetores suscitou, naquele contexto, importantes questionamentos sobre como a atuação estatal na promoção do desenvolvimento poderia se reconciliar com um ambiente político pluralista-democrático. Mais especificamente, indagava-se sobre que tipo de capacidades e modos de atuação estatal estaria associado a intervenções governamentais eficazes e efetivas, mas também inclusivas, transparentes e em conformidade com a garantia de direitos civis, políticos e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art5>

2. Os autores agradecem os comentários críticos e sugestões de Luseni Aquino, Pedro Cavalcante, Sheila Barbosa, Felix Lopez e Tatiana Silva.

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

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

sociais. Com base em achados e reflexões de pesquisa conduzida no início da década de 2010 (Gomide e Pires, 2014a), elaboramos uma abordagem analítica, de cunho heurístico, para compreender a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais complexos.

Neste breve ensaio, discutiremos os elementos constitutivos e formas de operacionalização, usos e repercussões da abordagem analítica dos arranjos de implementação. Trata-se de um esforço de recuperação da trajetória e atualização da proposta teórico-metodológica que procura compreender os processos de (des)ativação de capacidades estatais na execução de políticas públicas.

2 A ABORDAGEM ANALÍTICA E SEUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS: AMBIENTE, ARRANJOS E CAPACIDADES

A partir da inquietação exposta, nossa inclinação foi por abordar a problemática a partir do foco em um nível analítico intermediário, relativo aos esforços interinstitucionais de implementação das políticas públicas. Esse foco na implementação diferencia-se de outras linhas de investigação sobre o fenômeno estabelecidas, seja com foco no nível macro (por exemplo, modelos/regimes de desenvolvimento) ou no nível micro (por exemplo, comportamento dos agentes econômicos, contratos e incentivos). O foco no nível meso permitiu-nos tomar as variações em modos de implementação de políticas públicas como terreno privilegiado para exploração analítica e avaliação da (des)ativação de capacidades estatais, a partir de suas diferentes manifestações e repercussões sobre o desempenho das políticas.

Ao partirmos do olhar para as políticas públicas e seus modos variantes e dinâmicos de implementação, buscamos também estabelecer um diálogo crítico com as concepções já estabelecidas sobre o conceito de capacidades estatais. O tema das capacidades estatais tem uma longa tradição no institucionalismo histórico e nas abordagens neweberianas da ciência política e da sociologia acerca da formação do Estado e suas instituições (Skocpol, Evans e Rueschemeyer, 1985; Evans, 1995; Cingolani, 2013). Nessa perspectiva, as análises têm majoritariamente como objeto a burocracia pública em nível macro de abstração, comparando países ou períodos históricos, em termos da construção da autonomia relativa do Estado e da sua influência na promoção do desenvolvimento econômico (Tilly, 1975; Skocpol, 1979; Levi, 1988; Mann, 1993). Estudos marcantes nessa corrente tendem a privilegiar a discussão das capacidades coercitivas, administrativas, territoriais e fiscais que permitiram aos Estados a sua diferenciação do mercado e da sociedade e o exercício das funções de liderança e condução da ação coletiva.

De modo alternativo, propusemos a adoção de uma perspectiva relacional que – no lugar das instituições enquanto estruturas e regras formais – privilegia o foco nas configurações de relações entre os diversos atores envolvidos (formal e informalmente) nos processos de implementação. Essa abordagem implica tomarmos os diversos atores e os instrumentos que organizam as suas relações – o que denominamos de arranjo – como o objeto central de análise. Em contraposição às abordagens centradas em atores, instituições ou processos específicos, a potência ontológica de nossa proposta analítica se manifesta no reconhecimento das configurações relacionais como locus privilegiado de atenção, o que possibilita a reconstituição do complexo entrelaçamento entre burocracia e instituições democráticas. Assim, ao invés de focar a burocracia e seus processos de diferenciação e autonomização (separação), ressaltamos uma perspectiva relacional (que privilegia a atenção ao espaço interinstitucional, entendendo suas configurações a partir dos seus potenciais de (des)ativação de capacidades de ação para a implementação de políticas públicas). Assim, para além do foco nos tipos de capacidades estatais mais tradicionais, passam a ganhar ênfase também as

capacidades associadas à transparência, à inclusão de múltiplos atores sociais e políticos, à negociação e produção da legitimidade da ação estatal e à inovação e adaptação a públicos e territórios específicos (Pires e Gomide, 2016a).

Mais especificamente, entendemos os arranjos de implementação⁵ como configurações relacionais, envolvendo os múltiplos atores que intervêm na implementação de uma política pública específica e os instrumentos que definem sua forma particular de articulação (Pires e Gomide, 2018). Quando nos referimos ao arranjo de implementação de uma política pública, estamos basicamente chamando a atenção para o modo específico de governança implícito na sua condução, e não para modelos teóricos abstratos ou prescritivos de governança (Cavalcante e Pires, 2018). Assim, um arranjo de implementação revela quem são os atores envolvidos e os papéis que cada um exerce, além da forma como eles interagem na produção de uma ação, um plano ou um programa governamental específico. Dessa maneira, o arranjo constitui justamente o lócus no qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e as ações de atores políticos, sociais e econômicos, repercutindo em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações na condução das políticas públicas.

Entendemos que as relações entre os atores envolvidos em um arranjo são organizadas por instrumentos, definidos como o “método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público” (Salamon, 2002). Incluem dispositivos de natureza bastante diversa, como: i) legislativos e regulatórios; ii) econômicos e fiscais; iii) de convenções e incentivos, como esquemas de certificação; e iv) informativos e de comunicação.⁶ Para além de estabilizar as relações entre os atores no interior dos arranjos, os instrumentos acabam também influenciando diretamente o seu funcionamento, pois regularizam a distribuição de posições e os recursos entre os atores. Assim, mais do que dispositivos meramente técnicos, devem ser entendidos também como dispositivos sociais, que fixam sentidos e materializam representações acerca do problema em questão e do papel do Estado (Lascoumes e Le Galès, 2007).

A atenção aos instrumentos, tal como proposto pela sociologia da ação pública francesa, permite-nos expandir produtivamente a discussão mais tradicional sobre coordenação focada nas distinções entre mecanismos associados a hierarquia, mercado e rede (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). A abordagem da instrumentação da ação pública revela um conjunto muito mais amplo de “objetos” – sistemas, indicadores, técnicas etc. –, que nem sempre são percebidos como instrumentos de coordenação, mas que intervêm na forma e no conteúdo das articulações entre os atores, seja nas inter-relações de atores governamentais ou na relação destes com os públicos governados (Le Galès, 2010).

Os arranjos – e suas configurações específicas de atores e instrumentos – podem assumir contornos dos mais variados, não apenas entre áreas de políticas públicas, mas também no percurso de uma mesma política pública no tempo e na sua implementação em diferentes territórios. Cada mudança na composição dos atores e/ou na forma como se relacionam (instrumentos) produz novas configurações. A extensão dessa variabilidade, no entanto, tem limites, os quais são impostos

5. Nos últimos anos, temos privilegiado o uso do termo arranjo de implementação no lugar de arranjo institucional, por duas razões: i) para salientar que os arranjos dos quais tratamos envolvem atores, instrumentos e relações, não apenas conjuntos de regras formais (ou informais); e ii) para dar maior precisão ao objeto de estudo em questão, evitando confusões com outras formas de utilização do termo arranjo institucional já consagradas na literatura.

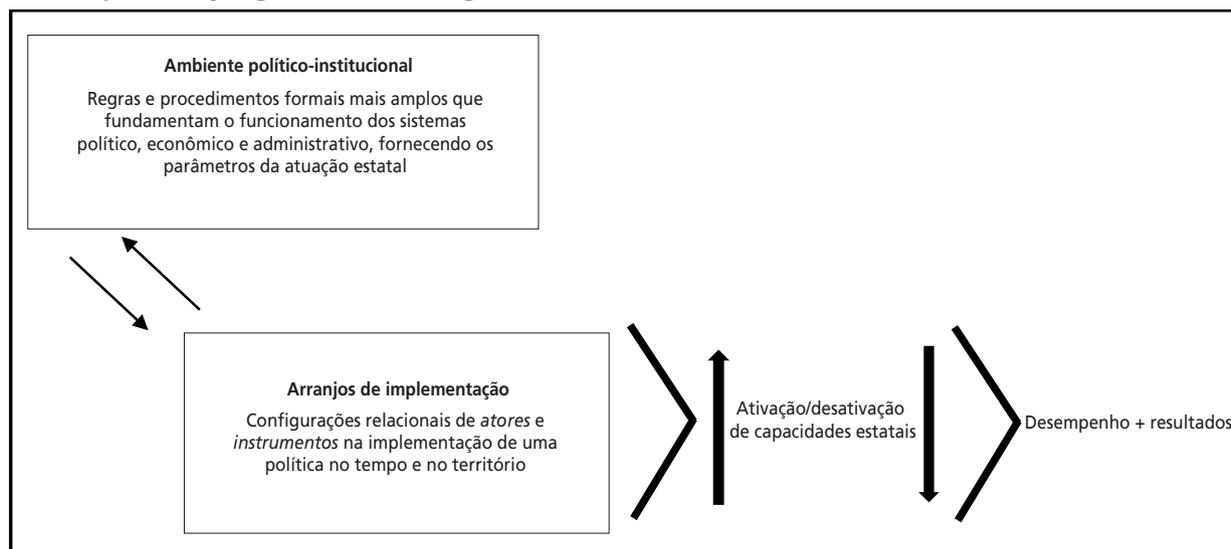
6. Ver Hood (1986) e Lascoumes e Le Galès (2004) para tipologias de instrumentos.

pelo ambiente político-institucional no qual se inserem tais arranjos. Isto é, um arranjo – e sua definição e reformulação – não opera no vácuo institucional, mas sim sob um conjunto de regras e procedimentos formais mais amplo, que fundamenta o funcionamento dos sistemas político, econômico e administrativo, fornecendo os parâmetros da atuação estatal (Gomide e Pires, 2014a).

Um ambiente político-institucional complexo, como o vigente no Brasil – envolvendo relações federativas, participação social, parcerias público-privadas, controle interno e externo, relações com os Poderes Legislativo e Judiciário etc. – é fonte tanto de abertura e potencialidades quanto de constrangimento e limites para a constituição de arranjos de implementação. Arranjam-se, em torno de cada ação governamental, de diferentes formas, atores coletivos e individuais, do setor público, privado e da sociedade civil, por meio de instrumentos de coordenação, negociação, participação, transparência, controle, entre outros.

O exame das configurações relacionais embutidas nesses arranjos oferece oportunidades analíticas interessantes para a reflexão sobre a (des)ativação de capacidades estatais.⁷ Isso porque, a depender da forma como se configuram esses arranjos – isto é, como incluem, coordenam e governam a interação entre os múltiplos atores relevantes –, podem ser (des)ativados diferentes tipos de capacidade estatal para a implementação de uma política pública, tal como já exposto em Pires e Gomide (2014a; 2016a) e sintetizado na figura 1.

FIGURA 1
Representação gráfica da abordagem analítica e seus elementos constitutivos



Elaboração dos autores.

O nexos proposto entre arranjos e ativação de capacidades pode ser bem compreendido por meio da metáfora de “cibernética institucional”, tal como proposto por Schneider (2005) e Kenis e Schneider (1991). Os arranjos (e suas configurações relacionais) constituem estruturas de regulação,

7. No escopo da abordagem aqui apresentada, tratamos indistintamente os conceitos de capacidades estatais (*state capacities*) e capacidades de políticas públicas (*policy capacities*). Apesar de reconhecermos o amplo debate conceitual em torno dos termos, importa-nos a noção de “capacidades” enquanto conjunto de dotações e potencialidades que favorecem a implementação bem-sucedida de políticas públicas. Trata-se de sentido presente nas elaborações específicas tanto de alguns autores que mobilizam a noção de *state capacity*, como Skocpol e Finegold (1982), quanto de autores que defendem o conceito de *policy capacity*, como Painter e Pierre (2005) e Wu, Howlett e Ramesh (2015).

envolvendo possibilidades de fluxo, comunicação e controle – no processamento de informações e na reação às situações –, as quais podem ser continuamente remodeladas, produzindo (ou não) a energia, o movimento e a circulação necessários para o alcance do objetivo pretendido.⁸

É nesse sentido que os arranjos de implementação adquirem um potencial de ativar capacidades estatais. Por meio das diferentes possibilidades de conexão e organização das relações entre os atores (quem faz o quê?) e dos recursos dos quais eles são portadores e que podem mobilizar (como fazem?), os arranjos acionam as capacidades existentes no decorrer de processos de implementação. A partir dessa compreensão, afastamo-nos de uma perspectiva de capacidades estatais enquanto estoque ou simples dotação (presença ou ausência) de recursos. Esta abordagem toma as capacidades a partir de sua natureza dinâmica e processual, como estruturas, recursos e habilidades em ação. É nesta chave de interpretação da (des)ativação de capacidades estatais que a análise de arranjos de implementação oferece caminhos para a reflexão sobre por que e como algumas políticas públicas acabam sendo mais bem-sucedidas do que outras, mesmo quando executadas pelos mesmos governos ou organizações que, numa perspectiva estática, dispõem de um mesmo estoque de recursos e habilidades (capacidades).

3 OPERACIONALIZAÇÃO, MENSURAÇÃO E APLICAÇÃO EMPÍRICA: A ABORDAGEM ANALÍTICA EM AÇÃO

A abordagem dos arranjos de implementação tem caráter heurístico, uma perspectiva analítica para lidar com os desafios da condução de políticas públicas em ambientes político-institucionais complexos. Como toda heurística, ela parte de construções hipotéticas para a investigação de fenômenos empíricos. Ela pretende apontar uma direção e uma estratégia metodológica de análise e avaliação, e não um modelo fechado a ser replicado de forma fixa e insensível às substantivas diferenças entre as políticas de variadas áreas, implementadas em diferentes territórios e níveis de governo. Como se pretende a aplicação do conceito no estudo de políticas públicas concretas, questões relativas à sua operacionalização tornam-se inevitáveis. Nesta seção, abordamos esses desafios e aportamos alguns exemplos.

A abordagem dos arranjos de implementação pode ter finalidades descritivas ou pode ser utilizada para explicar resultados. O conceito deve ser operacionalizado conforme o problema de pesquisa, a literatura existente e o conhecimento substantivo do pesquisador sobre o objeto pesquisado, de forma interativa. Como um conceito causal, a operacionalização deve capturar os atributos e elementos do arranjo que são considerados causalmente relevantes para a pergunta de pesquisa, a partir das suas relações hipotetizadas com o resultado a ser explicado.⁹

Em nossa pesquisa (Pires e Gomide, 2016a), por exemplo, tínhamos como objetivo identificar a relação entre arranjos, capacidades estatais e desempenho na implementação de diferentes programas federais. Selecionamos, assim, oito programas para estudo em profundidade, todos implementados dentro de um mesmo contexto, mas apresentando resultados variados. Estes, por sua vez, foram operacionalizados por duas manifestações: entregas (*outputs*) e inovação. O primeiro passo da análise envolveu revelar os arranjos de implementação de cada programa no período estudado (2003-2013). Mapeamos os atores envolvidos em cada caso (estatais e não estatais) e os instrumentos que organizavam as suas relações no processo de produção dos bens e serviços públicos em questão.

8. Beer (1959) define a cibernética como a ciência de organização efetiva. O termo se origina do grego e remonta à operação dos grandes barcos da antiga Grécia, nos quais o timoneiro poderia manipular a cana do leme, ajustando-a constantemente, em tempo real, visando conduzir o barco na direção desejada.

9. Para a operacionalização e a mensuração de conceitos causais, ver Beach e Pedersen (2016).

A partir da descrição pormenorizada dos arranjos de implementação, pudemos avaliar a (des)ativação de capacidades estatais em cada caso, operacionalizando o conceito a partir de duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. A primeira, derivada do conceito weberiano de burocracia, buscou identificar nos arranjos específicos a presença de organizações públicas profissionalizadas, dotadas de recursos (humanos, financeiros e tecnológicos) relevantes e inseridas em processos de coordenação interinstitucional. Já a segunda dimensão, associada às habilidades da burocracia do Executivo no processamento de interesses e no diálogo com atores políticos e não estatais, apoiou-se na identificação da presença e da efetividade de mecanismos de participação social, em processos de interação com atores políticos formais e em órgãos de controle. Os resultados apontaram no sentido de duas interessantes associações.

- 1) Arranjos de implementação, cujas configurações específicas ativavam capacidades técnico-administrativas, estavam associados a níveis mais altos de entregas.
- 2) Arranjos de implementação caracterizados pela ativação de maiores capacidades político-relacionais associaram-se com níveis mais altos de inovação e adaptação de processos, abordagens e conteúdo das políticas (Pires e Gomide, 2016a).

Além de apoiar comparações entre políticas, programas e ações governamentais, a abordagem dos arranjos de implementação também pode ser aplicada em análises comparativas em uma mesma política ou programa; isto é, as relações entre arranjos, capacidades estatais e desempenho podem ser exploradas em diferentes momentos do tempo (ou territórios).

Em um estudo sobre a equipagem de conselhos tutelares (Pires, 2016b), por meio da doação de equipamentos do governo federal aos municípios, descrevemos a operação de diferentes arranjos de implementação ao longo do tempo. Entre um momento e outro, a composição de atores, seus papéis e formas de articulação mudavam e, com isso, era possível explorar os efeitos das configurações relacionais sobre o desempenho obtido em cada tempo. Neste caso, as entregas foram dinamizadas a partir do momento em que a entrada de novos atores e competências (por exemplo, assessoria parlamentar) no arranjo do programa provocou uma alteração na forma de envolvimento de parlamentares, no sentido de um papel mais ativo na interlocução com os municípios potencialmente beneficiários. Em outros estudos, esse mesmo tipo de comparação entre diferentes momentos do arranjo de implementação foi exercitado para revelar os efeitos de uma maior participação de atores da sociedade civil sobre os resultados e a legitimidade de políticas de infraestrutura (Gomide, Machado e Pereira, 2019).

Esses exemplos de aplicação empírica são ilustrativos e não devem ser tomados como modelos fixos, a serem replicados automaticamente. A operacionalização da abordagem dos arranjos de implementação é sensível à pergunta de pesquisa e ao contexto e às particularidades da(s) política(s) em questão. Desse modo, outra pesquisa, com outros objetos e perguntas, deve operacionalizar os arranjos de forma diferente. Um elemento-chave, no entanto, é o exercício comparativo, uma vez que não há parâmetros fixos para determinarmos níveis de capacidades e resultados.

4 REPERCUSSÕES E CAMINHOS ADIANTE

Ao longo da última década, o desenvolvimento da abordagem dos arranjos de implementação em discussão ocorreu por um conjunto de atividades de pesquisa aplicada e capacitação. As pesquisas foram desenvolvidas por meio de parcerias, envolvendo diversas universidades e também organizações governamentais. Os resultados dessas pesquisas permitiram a elaboração de diversas publicações, em

que se buscou apresentar a abordagem analítica, discutir seus fundamentos teóricos e relatar resultados de sua aplicação empírica em políticas públicas (Pires e Gomide, 2015; 2018; Pires, 2016a; 2016b; 2019; Machado, Gomide e Pires, 2019; Gomide, Machado e Pereira, 2019).¹⁰

A publicação desse material propiciou o desenvolvimento e a condução de cursos de capacitação voltados para servidores públicos na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Desde 2014, a abordagem dos arranjos de implementação vem sendo oferecida em cursos de especialização, aperfeiçoamento e formação profissional, nos quais os alunos adquirem ferramentas conceituais e exercitam a sua aplicação nos casos concretos de políticas públicas em que atuam. A oferta contínua desses cursos vem contribuindo para a formação de habilidades de análise e intervenção voltadas para o aperfeiçoamento dos processos de implementação de políticas federais no complexo ambiente político-institucional brasileiro.

Neste percurso, temos nos defrontado com a expansão das possibilidades de aplicação da abordagem para um conjunto muito mais amplo de políticas públicas, em diferentes áreas e níveis de governo, por meio de comparações entre políticas públicas ou entre processos de implementação conduzidos por entes subnacionais. Vislumbra-se ainda a utilidade da abordagem em reflexões sobre o desmonte institucional e a desmobilização de capacidades estatais, em contextos de retrocessos democráticos. Para além de uma perspectiva avaliativa e voltada para a explicação de resultados, a abordagem dos arranjos de implementação oferece também suporte para esforços prospectivos e de desenho de novos programas, antecipando os gargalos, as lacunas e as insuficiências em termos de capacidades que podem prejudicar o desempenho e os impactos almejados pelas iniciativas públicas. Os esforços de aplicação empírica realizados até o momento (descritivos, avaliativos e prospectivos) têm revelado caminhos interessantes para o aperfeiçoamento da abordagem como ferramenta útil para a “reflexividade na ação” e “sobre a ação” (Schön, 1983) em processos cumulativos de aprendizado e aprimoramento da ação pública.

REFERÊNCIAS

- ARBIX, G.; MARTIN, S. B.; GLOBAL LEGAL STUDIES CENTER. Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary state activism without statism. *In: WORKSHOP ON STATES, DEVELOPMENT, AND GLOBAL GOVERNANCE*, 2010, Madison, Wisconsin. **Proceedings...** Madison: Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs: Mar. 2010.
- AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington: Wilson Center; Johns Hopkins University Press, 2009.

10. Um levantamento no Google Scholar realizado no final de agosto de 2020 indicava que o capítulo conceitual do livro publicado pelo Ipea em 2014 (Gomide e Pires, 2014a) teve 200 citações e o artigo publicado na *Revista de Sociologia e Política*, em 2016, com a aplicação do modelo na comparação de programas federais, foi citado em 84 trabalhos. Se agregarmos a esses números as 44 citações que teve o *Texto para Discussão* nº 1940 (Pires e Gomide, 2014b), as 24 citações da nota metodológica publicada no *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) nº 2 (Gomide e Pires, 2012) e as citações do capítulo da publicação comemorativa dos cinquenta anos do Ipea (Gomide, Sá e Silva e Pires, 2014), tem-se o total de 366 citações em artigos científicos, dissertações de mestrado, teses de doutorado e capítulos de livro.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Corrupção e controles democráticos no Brasil. *In*: CUNHA, A.; ABREU, B.; AQUINO, L. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: Ipea, 2010. p. 505-531. v. 1.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Causal case study methods**: foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing. [s.l.]: [s.n.], 2016.

BEER, S. **Cybernetics and management**. Management science series. New York: John Wiley and Sons, 1959.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations**: shifting patterns of public management. London: Palgrave Macmillan, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Macroeconomia da estagnação**: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994. São Paulo: Editora 34, 2007.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 9-15, dez. 2018.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: ONU-Merit, 2013. (Working Papers, n. 2013-053).

EDIGHEJI, O. **Constructing a democratic developmental state in South Africa**: potentials and challenges. Cape Town: HSRC Press, 2011.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: States and industrial transformation. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. **Comparative Politics**, v. 32, n. 2, p. 151-170, 2000.

GOMIDE, A.; MACHADO, R.; PEREIRA, A. K. **Implementação de projetos de infraestrutura e (re)produção de desigualdades**: os casos de Belo Monte e da Transnordestina. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 2, p. 25-30, 2012.

_____. Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 3, p. 71-76, 2013.

_____. (Org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014a. 385 p. v. 1.

_____. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: _____. (Org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014b. p. 15-30. v. 1.

GOMIDE, A.; SÁ E SILVA, F. de; PIRES, R. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014. p. 231-246. v. 2.

- HAUSMANN, R.; RODRIK, D.; VELASCO, A. **Growth diagnostics**. Cambridge, Massachusetts: John F. Kennedy School of Government; Harvard University, 2005.
- HOOD, C. **The tools of government**. Chatham: Chatham House, 1986.
- KENIS, P.; SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical tool. *In*: MARIN, B.; MAYNTZ, R. (Eds.). **Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations**. Frankfurt: Campus; Boulder: Westview Press, 1991. p. 25-59.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (Eds.). **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.
- _____. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, p. 1-21, 2007.
- LE GALÈS, P. Policy instruments and governance. *In*: BEVIR, M. (Ed.). **Theories of governance**. [s.l.]: [s.n.], 2010.
- LEVI, M. **Of rule and revenue**. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press, 1988.
- MACHADO, R. A.; GOMIDE, A.; PIRES, R. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura no Brasil. *In*: GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K. (Org.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. 1. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 37-62. v. 1.
- _____. Reconfigurações da ação estatal para as políticas de infraestrutura no início do século XXI: avanços e limites. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. (Org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2019. p. 1-478. v. 1.
- MANN, M. **The sources of social power: the rise of classes and nation States, 1760-1914**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1993.
- MELO, C. R. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. *In*: RENNO, L.; SOARES, G. **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- OLIVIERI, C. **Política e burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas**. 2008. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.
- PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. *In*: _____. (Eds.). **Challenges to State policy capacity**. London: Palgrave Macmillan, 2005.
- PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. 1. ed. Brasília: Enap, 2015. p. 351-380.
- _____. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. *In*: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (Org.). **Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016a. p. 67-80. (Cadernos de Estudos: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 26).

_____. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. *In*: DELGADO, A. L. *et al.* (Org.). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos?** Coletânea. 1. ed. Brasília: Enap, 2016b. p. 189-210. v. 1.

_____. Introdução. *In*: _____. (Org.). **Implementando desigualdades:** reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. 1. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 13-50. v. 1.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. *In*: _____. (Org.). **Capacidades estatais e democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014a.

_____. **Burocracia, democracia e políticas públicas:** arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2014b. (Texto para Discussão, n. 1940).

_____. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. **Revista do Serviço Público**, v. 66, p. 195-226, 2015.

_____. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 121-143, 2016a.

_____. Democracia e políticas desenvolvimentistas no Brasil do século XXI. *In*: DINIZ, E.; GAITAN, F. (Org.). **Repensando o desenvolvimento:** Estado, instituições e a construção de uma agenda de desenvolvimento para o século XXI. 1. ed. São Paulo: Hucitech, 2016b. p. 78-107. v. 1.

_____. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 25-32, 2018.

PIRES, R.; GOMIDE, A.; AMARAL, L. A. A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. *In*: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Org.). **Capacidades estatais e democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014. p. 187-212. v. 1.

RODRIK, D.; HAUSMANN, R. Doomed to choose: industrial policy as predicament. *In*: BLUE SKY SEMINAR, 1., 2006, Cambridge, Massachusetts. **Proceedings...** Cambridge, Massachusetts: Harvard University, 2006. Disponível em: <<https://j.mp/2oWZa7W>>.

SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. Introdução: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. *In*: _____. (Org.). **Estado, instituições e democracia:** democracia. Brasília: Ipea, 2010. p. 17-46. v. 2.

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.

SCHÖN, D. **The reflective practitioner:** how professionals think in action. London: Temple Smith, 1983.

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

SKOCPOL, T.; EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. **Bringing the State back in.** Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-78, 1982.

TILLY, C. (Ed.). **The formation of national States in Western Europe**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1975.

TRUBEK, D.; COUTINHO, D.; SCHAPIRO, M. New state activism in Brazil and the challenge for law. *In*: TRUBEK, D. *et al.* (Eds.). **Law and the new developmental state: the Brazilian experience in Latin American context**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2013. p. 28-62.

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

