

políticas **PÚBLICAS**

questões teórico-metodológicas emergentes

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

(Organizadoras)



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Júnior

Enio Passiani

José Rivair Macedo

Lia Levy

Márcia Ivana de Lima e Silva

Naira Maria Balzaretto

Paulo César Ribeiro Gomes

Rafael de Carvalho Matiello Brunhara

Tania Denise Miskinis Salgado

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Marco Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, André Luiz Marenco dos Santos, Ario Zimmermann, José Henrique Paim Fernandes, José Jorge Rodrigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro, Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel Demarco, Fabiano Engelman, Hélio Henkin, Leandro Valiati, Jurema Gorski Brites, Ligia Mori Madeira, Luis Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares Pimenta, Vanessa Marx

Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT)

Coordenador Executivo

Leandro Valiati

Coordenador Institucional

André Moreira Cunha

Coordenador de Extensão

Marcelo Milan

Gerência

Gustavo Möller

políticas **PÚBLICAS**

questões teórico-metodológicas emergentes

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

(Organizadoras)

© dos autores

1ª edição: 2020

Direitos reservados desta edição:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção Atlas Econômico da Cultura Brasileira

Revisão

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

Projeto Gráfico e Diagramação

Carolina Nobre

Impressão

Apoio: Reitoria UFRGS, Editora UFRGS, Gráfica UFRGS,

Os materiais publicados no Atlas Econômico da Cultura Brasileira são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



P767 Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes [recurso eletrônico] / organizadoras Luciana Leite Lima [e] Letícia Schabbach. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.
414 p. : pdf

1. Política. 2. Teoria política. 3. Estado. 4. Democracia. 5. Políticas públicas.
6. Feminismo. 7. Trabalho. 8. Serviços públicos – Brasil. 9. Burocracia. 10. Economia criativa. I. Lima, Letícia Leite. II. Schabbach, Letícia. III. Série.

CDU 32

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-002-0

SUMÁRIO

Apresentação	1
Capítulo 1: Teoria para quem precisa de teoria: ainda conhecemos pouco sobre os mecanismos causais de escolha, mudança e continuidade de políticas públicas André Marenco	12
Capítulo 2: Ideias, redes e políticas públicas: reflexões a partir do modelo de Coalizões de Defesa Lígia Mori Madeira Leonardo Geliski Maíra Cabral Juliano Kálita Hilário Trindade	42
Capítulo 3: As políticas públicas como dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller Catia Grisa	74
Capítulo 4: Feminismo e regimes de bem-estar social: da crítica ao conceito de 'cidadania' à constituição da categoria de desfamiliarização Valéria Calvi Soraya Vargas Côrtes	106
Capítulo 5: O trabalho na política pública da burocracia federal brasileira: entre a técnica e a política Natália Massaco Koga Rafael Rocha Viana	126
Capítulo 6: A transdisciplinaridade na função regulatória do Estado: por uma epistemologia em Direito e Economia Luciano D'Ascenzi	162
Capítulo 7: Coprodução de Serviços Públicos (CSP) no Brasil: construindo um modelo analítico Dênis Rodrigues Lizandro Lui	190

Capítulo 8: Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, Estado e políticas sociais: o uso do conceito de capacidade estatal para entender a relação entre Estado e organizações internacionais	210
Mariana Willmersdorf Steffen	
Capítulo 9: Conectando políticas públicas e território: a contribuição da perspectiva relacional	242
Cláudia Tirelli	
Capítulo 10: Políticas de Economia Criativa e desenvolvimento: uma abordagem para análise da endogeneização de um conceito alienígena	266
Rafael Barbosa de Aguiar Luciana Leite Lima	
Capítulo 11: Um modelo de análise para o estudo do processo de implementação das políticas públicas: o caso do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul	288
Ramão Correa Marília Patta Ramos	
Capítulo 12: O processo de implementação de uma Política Pública - um instrumento de análise	310
Bianca Burdini Mazzei Marta Ferreira Santos Farah	
Capítulo 13: Arranjos, redes e fixers dos jogos de implementação	340
Leticia Maria Schabbach	
Capítulo 14: Cognição e interação: a construção de sentidos na implementação de políticas públicas	368
Maique Martins Davide Carbonai	
Capítulo 15: Burocracia representativa e teorias feministas: uma proposta para a análise da burocracia de nível de rua	392
Ximena Chavez	



capítulo
13

Arranjos, redes e fixers

dos jogos de implementação

Letícia Maria Schabbach¹

A implementação acontece quando determinada política pública (na forma de plano, programa, projeto ou atividade) deve ser executada pelas unidades administrativas das estruturas burocráticas estatais ou por outros prestadores (como organizações sociais e empresas), que, para tal, mobilizam recursos tanto materiais (físico-financeiros, pessoal) quanto simbólicos (acúmulo de conhecimento, expertise, feedback de políticas prévias). Trata-se da “política pública em ação” (SOUZA, 2018, p. 24) ou da passagem das intenções aos resultados (PARDO et al., 2018).

Nessa fase entram em jogo ações individuais ou grupais, públicas e privadas, que visam cumprir os objetivos definidos previamente, ou, de outra parte, vetá-los. É um momento mais longo e conflituoso do que a formação da agenda e a formulação de alternativas de políticas públicas² (FREY, 2000), a partir do qual podem ocorrer reformulações e mudanças de rota nos programas públicos.

¹ Doutora em Sociologia pela UFRGS. Professora do Departamento de Sociologia, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: leticiams65@gmail.com

² Defende-se aqui uma visão crítica do *police cycle*, reconhecendo-se que nem a implementação é uma fase estanque e nem o ciclo deve ser entendido em um formato estritamente linear. Ao contrário, ele é descontínuo e sinuoso, envolvendo múltiplas decisões que dinamizam todo o percurso da política ao longo de etapas interdependentes.

A sua complexidade explica, em parte, porque até a década de 1970 havia poucos estudos sobre implementação, estando restritos à área da administração ou da gestão pública. A publicação do livro *Implementation* de Pressman e Wildavski (1973) inaugurou um novo filão investigativo, com a ampliação de estudos e pesquisas desenvolvidas dentro de áreas afins à análise de políticas públicas: Ciência Política, Sociologia, Antropologia, Direito, Serviço Social e Administração Pública. As pesquisas, em geral, abrangem dois enfoques distintos: a) avaliação processual em torno dos resultados (que são a variável dependente) em comparação com os objetivos previstos; b) análise da implementação enquanto um processo com múltiplas ações, dinâmicas e atores (o foco são as características deste processo). Cada um destes enfoques costuma envolver metodologias diferentes (pendendo para um viés mais quantitativo, no primeiro caso, e mais qualitativo, no segundo), porém, é salutar que se avance para combinações das estratégias de pesquisa.

Na trajetória dos estudos de implementação já foram identificadas várias gerações, conforme demonstram as revisões das publicações em torno do assunto. Dentre estas, selecionou-se a de Winter (2006)³, apresentada a seguir.

A primeira geração – que o autor nomeia de “os pioneiros” – tomava como variável dependente (a ser explicada) o alcance dos objetivos e metas. Com certo viés pessimista e por meio de estudos de casos exploratórios, examinavam-se os problemas de implementação, ou seja, os obstáculos e as barreiras que impedem o atingimento das metas previstas. Dentre os representantes dessa geração destacam-se: Pressman e Wildavsky (1973), que enfatizaram a “complexidade da ação conjunta” dentro de um cenário com grande quantidade de pessoas, decisões e pontos de veto; Bardach (1973), que focalizou os aspectos conflitivos da implementação, considerada uma continuação do jogo político das fases anteriores, mas com outros jogadores e relações; e Erwin Hargrove (1975), que denominou essa fase como o “elo perdido” (*the missing link*), pouco estudado comparativamente às outras fases das políticas públicas.

³ Além de Winter (2006), indicam-se duas outras revisões: Goggin et al. (1990) e Najam (1995). Entre os autores brasileiros, citam-se os trabalhos de: Carvalho e Barbosa (2011); Lima e D’Ascenzi (2013).

Posteriormente, a segunda geração de estudos teria avançado na construção de modelos teóricos e quadros analíticos a serem aplicados em investigações empíricas. Duas vertentes destacaram-se: a *top-down* e a *bottom-up*. A primeira parte de uma decisão política (por exemplo, uma lei) e acompanha o seu desdobramento ao longo da cadeia hierárquica, de cima para baixo, ao mesmo tempo em que identifica obstáculos e pontos de veto, prescrevendo formas de contorná-los. Os *decision makers* situados no topo das estruturas hierárquicas são os protagonistas, com suposta capacidade de elaborar objetivos claros e de controlar a implementação das ações.

Os representantes mais conhecidos dessa geração são: Van Meter e Van Horn (1975), que se ocuparam das causas da não implementação, sugerindo seis clusters de variáveis (relevância das normas e objetivos políticos, recursos da política, comunicação e aplicação das atividades entre as organizações, características das organizações implementadoras, ambiente econômico-social-político e disposição dos executores); e Mazmanian e Sabatier (1981), que examinaram o processo interativo de formulação-implementação-reformulação, apresentando um conjunto de condições para o alcance dos objetivos de determinada política pública.

Por sua vez, a perspectiva *bottom-up* parte do pressuposto de que a implementação seria uma espécie de “formulação em processo” (HILL; HUPE, 2010), e privilegia a “parte de baixo” da cadeia de execução, no estágio em que as políticas públicas são entregues aos cidadãos, empresas ou organizações sociais.

Aqui os burocratas locais ou trabalhadores de linha de frente representam os principais atores. Eles não apenas efetuam ações, mas tomam decisões cruciais sobre as políticas públicas, negociam com o público alvo e as redes de implementação, coordenam, enfim, a execução local. Citam-se os trabalhos de: Lipsky (1980) sobre os burocratas de nível de rua, que têm um papel discricionário na prestação direta de serviços ou na regulação da sua oferta por outros agentes; Bogason (2000) sobre as redes locais de governança; Hill e Hupe (2010) acerca das redes operacionais informais que reúnem agentes públicos e privados; e De Leon e De Leon (2002), que defendem uma abordagem democrática da implementação fundada na

participação social, destacando a produção conjunta (coprodução) de políticas públicas, onde a administração interage com os cidadãos.

Mais tarde passaram a ser elaborados modelos que buscavam integrar elementos das abordagens antecedentes em um *framework* comum. Elmore (1985) iniciou esta tendência aplicando itens de acordo com o momento e o tipo de política, elaborando duas alternativas: o modelo vertical do *forward mapping*, um programa prospectivo e racionalista de ação que pretendia calcular e prever as diversas operações e resultados que a política deveria seguir, e o modelo alternativo de *backward mapping*, que enfocava as interações entre a sociedade e o governo nos níveis operativos diretos de uma organização pública, por exemplo, as capacidades dos burocratas de nível de rua. Na sequência, Sabatier (1986) passou a utilizar alternadamente *top-down* e *bottom-up*, a depender da área de políticas e do nível de estruturação; Hull e Hjern (1987) apresentaram uma abordagem indutiva para explorar os resultados versus os objetivos das políticas, por intermédio da realização de entrevistas sistemáticas com agentes implementadores; e Matland (1995) inseriu as abordagens originais em uma matriz que combinava dois aspectos: a) a ambiguidade (alta ou baixa) dos objetivos e meios da política; e b) o grau de conflito (alto ou baixo) em relação a ela.

As “teorias híbridas” nomeadas por Pülzl e Treib (2007 *apud* SOUZA, 2018) trouxeram duas inovações: uma foi conciliar os polos dos modelos precedentes – decisão centralizada *versus* autonomia local – e a outra foi chamar a atenção para questões antes negligenciadas, tais como: não tratar a implementação como uma fase isolada, incluir entre as variáveis os fatores externos, a influência de outras políticas e as especificidades do tipo de política, bem como considerar a existência de múltiplos atores e agências implementadoras.

Recentemente os modelos integrados ampliaram o número de variáveis para a análise da implementação, alguns destes constam no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Modelos de análise da implementação e variáveis contempladas

Autores	Variáveis contempladas
Walton e Gibson (1994)	<ul style="list-style-type: none"> - Contexto macro e micro da política setorial, - Conteúdo da política, - Atores sociais e coalizões envolvidas, - Timing da implementação, que também é afetado pela formulação.
Najam (1995)	<p>O “The 5 C Protocol” possui cinco fatores causais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Content</i>: o conteúdo das políticas (o problema, causas e objetivos), - <i>Context</i>: a natureza do “corredor” (NAJAM, 1995, p. 35) institucional onde a política é desenvolvida, - <i>Commitment</i>: o comprometimento daquele (ou daqueles) a quem foi atribuída a responsabilidade pela execução nos vários níveis, - <i>Capacity</i>: a capacidade administrativa dos implementadores para realizarem as mudanças requeridas, - <i>Clients e Coalitions</i>: o apoio dos clientes/beneficiários e das coalizões cujos interesses são reforçados ou ameaçados pela política, bem como as estratégias que eles empregam no fortalecimento ou no desvio da rota de implementação.
Winter (2006)	<ul style="list-style-type: none"> - Formulação e desenho, - Processo de implementação, - Ações positivas ou negativas dos grupos alvo, - Contexto socioeconômico e sua influência sobre os resultados e consequências da política.

Fonte: Autoria própria.

Em que pese o já reconhecido acúmulo teórico e empírico proporcionado pelo desenvolvimento dos estudos sobre implementação desde a década de 1970, Winter (2006) enumera alguns desafios para o aprofundamento da temática: uma maior clareza nos modelos causais; definir melhor o recorte das pesquisas (o foco é no processo ou nos resultados?); incluir estudos avaliativos que procurem explicar os *outputs* (produtos e desempenho dos atores) e os *outcomes* (resultados) das políticas; incorporar as motivações dos grupos-alvo e sua relação com o desempenho dos implementadores; ampliar os estudos comparativos e os estatísticos multivariados (incluindo fatores causais), abrangendo mais casos e observações. Tais lacunas ainda permanecem na atualidade, impedindo a consolidação de uma “terceira geração” de pesquisas que supere o problema endêmico dessa subárea acadêmica: “muitas variáveis, muito poucos casos” (SABATIER, 1992).

Uma das exigências é o mapeamento da plêiade de atores da implementação, individuais e coletivos, governamentais e não-governamentais, funcionários (nos mais diversos níveis hierárquicos), beneficiários, cidadãos e interessados (*stakeholders*). O presente trabalho pretende contribuir com esta tarefa, trazendo para a reflexão a consolidação de estruturas e redes que conectam atores variados ao longo de uma cadeia de implementação. Porém, antes de adentrar nesta questão, analisaremos a fase da implementação em si própria.

1. A complexidade inerente à implementação de políticas públicas

Van Meter e Van Horn (1975) salientam a dificuldade de se analisar a implementação porque, além do “cumpra-se” da política não ser automático e apresentar percalços, é difícil definir o início e o fim dessa fase, e até mesmo reconhecer os seus atores mais importantes, sejam eles individuais ou coletivos, públicos ou privados.

Para Frey (2000) as políticas são implementadas em redes complexas onde ocorre a pressão de grupos sociais e beneficiários, e onde é imprescindível a participação dos funcionários governamentais. As dificul-

dades de integração das agências de implementação, mesmo das situadas em um mesmo nível de governo, são destacadas por Rua (1997), que propõe o estabelecimento de vínculos de cooperação entre as diferentes organizações e as agências públicas locais.

Inspirados em Bardach (1973), Silva e Melo (2000) consideram a implementação uma espécie de jogo político que envolve uma rede ampla de atores (internos e externos à administração: decisores, formuladores, implementadores, interessados e beneficiários), e tem como princípios organizadores a barganha, a negociação e a troca. Nela os papéis são negociados entre os atores, os recursos são barganhados e os graus de adesão ao programa variam.

De um lado, as administrações são formadas por grupos humanos que buscarão valorizar a sua situação por meio da ação pública, ao passo que os decisores podem carecer de informações e *expertise* sobre certas áreas de políticas. Além disto, os últimos não têm condições de prever todas as contingências e ingerências do jogo político e do amplo espaço discricionário dos agentes implementadores. Desta forma, os *decision makers* atuam dentro de um ambiente de incerteza sobre os resultados, os efeitos e a repercussão das políticas públicas a seu encargo (JOBERT; MULLER, 1987).

De outro lado, os interessados e possíveis beneficiários podem não aderir à política, talvez porque os objetivos previstos não atendam às suas expectativas, o tempo de execução seja longo, e os benefícios sejam limitados ou não imediatos. Isto gera frustração, descrença e desconfiança.

Silva e Melo (2000) concluem que capacidade (limitada) dos agentes, os problemas de natureza política e as resistências e os boicotes minam a racionalidade técnica dos programas públicos. Portanto, as políticas públicas seriam experimentações sociais que tanto refletem as preferências dos *policymakers* quanto produzem um acúmulo cognitivo sobre elas⁴.

Outra abordagem que merece ser destacada é a de Berman (2007), que concebe a implementação como uma macroestrutura debilmente integrada, composta por dois momentos - macro e micro – que se estendem

⁴ Faz parte, ainda, deste esquema analítico a noção de nós-críticos, que representam momentos em que ocorrem problemas de sustentabilidade política, de coordenação institucional e de capacidade de mobilização de recursos, os quais acabam paralisando o andamento da execução ou até extinguem por completo a política pública. Neste momento, abrem-se janelas de oportunidade para atores estratégicos interferirem na tomada de decisões e defenderem novas direções à política.

do nível federal ao local. Existente em cada área de políticas públicas, ela é composta por diferentes organizações, atores, dinâmicas, regras e padrões de comportamento:

[...] por um lado, o governo federal deve levar a cabo suas políticas de tal maneira que possa exercer influência sobre as organizações locais prestadoras de serviços para que se comportem de acordo com o desejado; chamamos a este problema de macroimplementação. Por outro lado, em resposta às ações federais, as organizações locais têm que desenhar e pôr em execução suas próprias políticas internas; a este chamamos de problema da microimplementação. Esperamos deixar claro que a macroimplementação é um processo bem diferente da microimplementação (BERMAN, 2007, p. 291-292, tradução nossa).

Longe de ser um fluxo contínuo e definitivo que parte da formulação até a produção de resultados, o processo macro-micro de implementação conecta uma série de etapas ou de “passagens necessárias, cujos vínculos estocásticos definem e redefinem constantemente a política” (BERMAN, 2007, p. 295). De uma a outra das etapas ocorrem as seguintes transições: 1º – administração: da decisão política ao programa de governo; 2º - adoção: do programa de governo à adoção de um projeto local pela respectiva esfera governamental; 3º - microimplementação: da adoção do projeto às ações práticas a serem operacionalizadas localmente; 4º – validade técnica: a avaliação das práticas locais (BERMAN, 2007).

Em específico, na microimplementação as características institucionais dos prestadores locais precisam ser levadas em conta, dentre elas:

a) A organização executora (escola, hospital, instituição de bem-estar etc.) insere-se em um ambiente local que, por sua vez, pertence a um contexto mais amplo (social, político, econômico). Diferentemente do setor privado, os sistemas públicos de prestação de serviços têm características típicas como, por exemplo, a intensidade de mão de obra requerida para

executar as tarefas, a ambiguidade de critérios para avaliar resultados e a abertura da organização ao entorno, o que a torna suscetível a acontecimentos incontroláveis e incertos (BERMAN, 2007).

b) A prestação de serviço local baseia-se na interação contínua entre o servidor e o beneficiário, exigindo o uso intensivo de técnicas profissionais cuja “seleção, combinação e ordem de aplicação são determinadas pela retroalimentação que proporciona o beneficiário” (BERMAN, 2007, p. 308, tradução nossa).⁵

c) Em muitas das áreas sociais é difícil avaliar produtos e resultados, pois existe incerteza quanto a que produtos medir, se eles são mensuráveis ou sobre como avaliar a efetividade de um programa.

Já a micro-implementação desdobra-se em três momentos subsequentes: a) Mobilização, quando os funcionários das organizações locais decidem adotar ou não o projeto, planejam a sua execução e buscam apoio político e administrativo junto às entidades executoras e à sociedade; b) Implementação, quando os planos/programas/projetos são postos em funcionamento pelos prestadores diretos dos serviços, por meio da adaptação da proposta inicial à organização (mutação) e/ou da adaptação institucional (do comportamento organizacional habitual) a ela; c) Institucionalização, que depende de um ciclo completo de decisões internas com vistas a rotinizar a prática recém implantada, incorporando-a aos procedimentos habituais da organização e, desta forma, garantindo a sua continuidade.

Em síntese, frente à complexidade que envolve vários níveis de abrangência e dinâmicas de implementação, é importante avançar na identifica-

⁵ Aqui se remete a Offe (1985) quando destaca como uma das fontes de legitimidade do setor público a capacidade de conciliação entre interesses antagônicos e de mediação entre as regras explícitas e os casos particulares, em prol do consenso. Tal legitimidade distingue-se da eficiência privada e da racionalidade meramente burocrática, de adequação entre meios e fins. A participação da população e a necessidade de negociação constante entre distintos atores políticos fazem com que as organizações públicas precisem contabilizar, ao lado dos custos financeiros e recursos necessários, os custos políticos da implantação de programas públicos. Em sentido contrário, as organizações privadas estariam menos expostas às demandas sociais e às pressões políticas. Essa reflexão aparece também em Figueiredo e Figueiredo (1986).

ção dos atores e organizações centrais do processo, como ressalta Najam (1995, p. 22-23, tradução e grifos nossos):

[...] há um consenso geral de que a implementação é um processo complexo, dinâmico, de múltiplos níveis, multi-atores, influenciado tanto pelo conteúdo quanto pelo contexto da política que está sendo implementada. A diferença, em muitos casos, não é tanto sobre a constelação de variáveis que eles [os pesquisadores] usam, mas quanto à importância relativa de variáveis específicas dentro de casos particulares de implementação. Por exemplo, a diferença não é tanto sobre se a implementação é um processo multi-atores e organizações, mas sobre quais atores e organizações são mais relevantes; além disto, não é sobre se burocratas de nível de rua e redes organizacionais são importantes como variáveis explicativas, mas quão importantes elas são.

2. Atores de políticas públicas e de implementação

Utilizando-se a definição de Secchi (2010, p. 77), os atores de políticas públicas consistem em “indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política [...], que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública”. Já Lima e D’Ascenzi (2018, p. 40) definem atores sociais como “aqueles indivíduos e/ou grupos, organizados ou não, formalizados ou não, mas que tenham algum interesse na política pública, a ponto de mobilizarem esforços para criá-la, suprimi-la ou modificá-la”.

Secchi (2010) divide os atores entre governamentais e não governamentais; Kingdon (*apud* CAPELLA, 2006) os separa em visíveis (atuantes na definição da agenda) e invisíveis (envolvidos na formulação das alternativas); Cortes e Lima (2012) tratam dos atores estatais (dos três poderes),

não estatais (da sociedade civil e do mercado) e os que não se limitam a um destes domínios (a exemplo das comunidades de políticas que reúnem atores individuais e coletivos integrantes de redes existentes em áreas específicas). Faria (2003) descreve uma multiplicidade de atores, acrescentando os mercados globais, as instituições financeiras internacionais e os atores não governamentais de abrangência transnacional aos componentes do chamado “triângulo de ouro”: políticos, servidores e grupos de interesse.

Reconhecendo a ampliação dos estudos sobre políticas públicas no Brasil nas duas últimas décadas - que trouxeram categorias como *issue networks* e *policy communities* e incorporaram a diversificação dos atores envolvidos -, Lotta, Pires e Oliveira (2014) comentam que a agenda de pesquisa frequentemente privilegia os processos iniciais da tomada de decisão, em detrimento da implementação. No enfoque sobre os quadros burocráticos, são raros os estudos sobre os burocratas de médio escalão, situados no meio da estrutura hierárquica funcional (entre os dirigentes políticos e os burocratas dos níveis inferiores em contato direto com os cidadãos), com funções de gestão, implementação e coordenação de atividades (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Por outro lado, reconhece-se a existência de um número considerável de trabalhos sobre os burocratas de nível de rua, ancorados no conceito de *street-level bureaucrats*, de Lipsky (1980).

O Quadro 2 inclui cinco fases do ciclo de políticas públicas, com seus respectivos atores e atividades. Elaborado por Deubel (2008), ele fornece um panorama geral sobre os atores de políticas públicas mais recorrentes na literatura.

Quadro 2 – Os atores nas diferentes fases do ciclo de políticas

Tabla 1. El marco del ciclo de política: actividades y actores principales.

FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE IV
<i>Identificación e institucionalización de un problema</i>	<i>Formulación de soluciones o acciones</i>	<i>Toma de decisión Implementación</i>	<i>Implementación</i>	<i>Evaluación</i>
Actividades Valores; acontecimientos; intereses; demandas y agenda pública.	Actividades Elaboración y valoración de respuestas; selección de criterios.	Actividades Encontrar una coalición mayoritaria; legitimación.	Actividades Ejecución; gestión; efectos concretos.	Actividades Reacciones; juicio sobre los efectos; medición; valoración; propuestas de reajuste.
Actores Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, ONG, etc.	Actores Parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, ONG, etc.	Actores Parlamentos, presidente, ministro, gobernador, alcalde, etc.	Actores Administración pública, ONG, empresa privada, etc.	Actores Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, ONG, etc.

Fonte: Deubel (2008, p. 79).

Verifica-se que a implementação envolve as atividades de execução e gestão das políticas, desempenhadas pela administração pública, organizações não governamentais e empresas privadas. As últimas aparecem exclusivamente nesta fase, embora o autor deixe em aberto (com a expressão “etc.”) a existência de outros exemplos.

O esquema de Deubel (2008) avança ao acrescentar os protagonistas das fases da implementação e de avaliação, porém, a quantidade de atividades e de atores em cada uma das fases é muito restrita, não contemplando coletivos como as comunidades de políticas, tampouco estruturas inter e intraorganizacionais (como comitês, coordenações de programas e comissões).

Na sequência, destacaremos alguns aspectos do processo de implementação de políticas públicas que permitem identificar atores ou grupos de atores que não se limitam às burocracias dos três poderes estatais e dos três níveis de governo.

O primeiro item refere-se à participação conjunta de órgãos estatais, empresas e/ou organizações sociais na provisão e regulação de políticas

públicas, fazendo-se uso da noção de arranjos institucionais. O segundo remete ao desenho federalista que condiciona a produção de políticas públicas e as ações dos *policymakers*, que no Brasil é tríplice (reunindo União, estados e municípios). Este contexto faz com que a implementação de políticas públicas seja fragmentada, descontínua e permeada por conflitos, o que evoca a necessidade de coordenação vertical (SOUZA, 2018) ou interorganizacional (SILVA; MELO, 2000) das ações e dos atores envolvidos. Por outro lado, a adesão formal de um governo subnacional a um programa formulado na esfera superior não significa que a implementação local ocorrerá de forma integral, podendo até não acontecer. Este *gap* de implementação requer, por vezes, a presença de um *fixer* (BARDACH, 1977), ator responsável por articular as diferentes instâncias e ajustar a política em certos pontos para que a sua execução se efetive.

Em terceiro lugar, apresenta-se a questão da coordenação horizontal (SOUZA, 2018), que é imprescindível em situações onde os programas públicos abarcam mais de uma agência implementadora (são intersetoriais) e/ou contam com a participação dos beneficiários e demais interessados. Estes três tópicos são aprofundados a seguir.

2.1 Arranjos institucionais

Arranjos institucionais representam “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13). Eles fornecem sustentação à implementação e dotam o Estado da capacidade de execução de políticas públicas, bem como reforçam as capacidades pré-existentes, tanto técnico-administrativas quanto políticas. O estudo identificou essas configurações em oito políticas públicas federais, a saber: o Programa Minha Casa, Minha Vida; o Projeto de Integração do Rio São Francisco; o Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte; as iniciativas de Revitalização da Indústria Naval; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel; o Programa Brasil Maior; o Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

Os autores constataram que a implementação dessas oito políticas públicas implicou arranjos de:

[...] 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 (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13).

Pires e Gomide (2014) relacionam os vários atores e interesses a serem coordenados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais).

Em relação ao conceito dos autores citados, defende-se o alargamento do seu escopo, de forma a incluir os bens e serviços públicos executados por fundações privadas e associações sem fins lucrativos (vide definição do IBGE/IPEA, 2012), reguladas (e frequentemente também financiadas) pelo poder executivo ou agências reguladoras nas três esferas governamentais. Este é o caso de grande parte da oferta de serviços sócio assistenciais nos municípios brasileiros, a cargo de entidades sem fins lucrativos.

Conceito aproximado ao de arranjos institucionais é o de redes de implementação, que, na acepção de Silva e Melo (2000), reúnem agentes governamentais e não governamentais.

2.2 Relações intergovernamentais, coordenação vertical e macro-implementação de políticas públicas

Aqui são examinadas duas respostas possíveis às dificuldades na implementação de políticas públicas que abrangem mais de um nível de governo: a coordenação vertical das instâncias implementadoras e a atuação do *fixer* (BARDACH, 1977)⁶.

⁶ Ressalta-se que para Bardach (1977) a ação deste agente é mais ampla, não se limitando à articulação intergovernamental.

De acordo com Souza (2018), a coordenação seria, no sentido formal, a organização das atividades visando alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos coletivos, refletindo-se na eficiência dos governos e na coerência das políticas públicas. Associado a este termo estaria o de cooperação, com um sentido mais discricionário, de participação voluntária dos indivíduos em um empreendimento comum, ao passo que o primeiro evoca medidas mais centralizadas. Porém, a autora sugere que ambas as modalidades podem ocorrer simultaneamente.

Enquanto a coordenação vertical abrange diferentes níveis de governo, a horizontal (analisada adiante) contempla organizações da mesma esfera governamental. Nesta mesma linha, Gontijo (2012) ressalta que a ausência de cooperação e coordenação entre setores, agências e gestores é considerada o principal obstáculo à melhoria da qualidade das ações públicas.

Desde a constituição de 1988 houve no País um significativo aumento das competências concorrentes quanto às políticas públicas entre os três níveis de governo, resultando em dois grandes e complexos sistemas regulados pela União: a) os constitucionalizados – que prescrevem a participação (quase obrigatória) das três esferas governamentais e vinculam recursos; b) os normatizados, constituídos em meados da década de 2000 – uma grande variedade de políticas sujeitas à livre adesão pelas esferas subnacionais, embora o acesso aos recursos federais exija contrapartidas.

A existência de coordenação vertical é algo que se impõe em países federalistas como o Brasil, pois a autonomia dos governos subnacionais pode fragmentar a implementação de políticas públicas, e até mesmo impedi-la. Assim, a fim de garantir a efetividade das políticas e a adesão das outras esferas, as ações do governo federal abrangeram, especialmente, a criação de incentivos e sanções e a constituição de sistemas de informação como ferramenta de coordenação. Mesmo assim, os resultados dependem dos jogos políticos movidos pela persuasão e barganha (SOUZA, 2018).

Souza (2018) apresenta quatro modelos de coordenação vertical vigentes no Brasil (vide Quadro 3), que mostram os caminhos da implementação de políticas sociais nos diferentes níveis de governo.

Quadro 3 – Modelos de coordenação vertical, características de gestão e origem dos recursos das políticas sociais

Modelos	Políticas sociais	Gestão	Recursos
1 - Implementação local e recursos partilhados	Saúde: atenção básica	Municipal	Partilhados entre as três esferas
	Saúde: média e alta complexidade	Estadual	Partilhados entre os governos federal e estadual
	Educação básica	Competição entre estados e municípios, mas os últimos aumentaram a sua participação.	Partilhados entre as três esferas, mas os estados são os principais contribuintes do fundo.
	Segurança alimentar e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, abastecimento alimentar)	Local	Federais e locais
2 – Gestão compartilhada com poucos recursos partilhados	Assistência social para segmentos vulneráveis (crianças, adolescentes, idosos, deficientes)	Compartilhada entre as três esferas	O município é o principal financiador
3 – Pequena responsabilidade local, financiamento e implementação totalmente federais	Programa Bolsa Família	Federal e municipal O município é responsável pelo cadastro dos beneficiários	Federais.
4 - Gestão e financiamento totalmente federais	Benefício da Prestação Continuada	Federal	Federais
	Aposentadoria Rural	Federal	Federais

Fonte: Elaborado a partir de Souza (2018)

Portanto, a coordenação vertical da execução das políticas públicas requer a formação de estruturas intergovernamentais (SILVA; MELO, 2000), com suas especificidades em termos de gestão, financiamento, operações, agências e atores participantes, dentro de uma macroestrutura frouxamente integrada (BERMAN, 2007)

Por sua vez, o conceito de *fixer* (BARDACH, 1977) nos ajuda a compreender a participação dos atores no jogo da implementação intergovernamental de políticas públicas, referindo-se a uma pessoa ou grupo com prestígio, visibilidade e legitimidade para facilitar, vetar, corrigir, persuadir, arbitrar ou barganhar para que a execução da política prossiga sem maiores problemas.

Em seu livro *The Implementation Game*, Bardach (1977) define o *fixer* como aquele que “repara” a política, seja corrigindo o seu desenho com a inclusão de uma nova dimensão substantiva, seja ajustando alguns elementos, contando, para tal, com poder de coerção. Este ator pode intervir de forma efetiva, sabendo quando, onde e sobre o que intervir, desde que tenha acesso a um grande volume de informações, por exemplo: um político da cúpula do Executivo, um legislador de alta posição, ou, ainda, um funcionário público com recursos políticos relevantes (BARDACH, 1977).

Apoiando-se na contribuição de Bardach (1977), Villanueva (2007, p. 76, tradução nossa) enumera as características das pessoas ou coalizões políticas que agem como *fixers*:

Para levar a cargo a implementação, é necessário reparar os desgastes, deficiências, vazios, danos, distorções, atrasos que os jogos provocam. Isto significa ajustar certos elementos do sistema de jogos (interesses, personalidades, poderes, contribuições, tempos). Requer-se, então, um fixer, um alto cargo político, comprometido inteiramente com o êxito de determinada política, por convicção ou interesse. O mediador-reparador-ajustador possui um grande capital de recursos políticos (informação, autoridade formal e/ou real, influência no orçamento e nos meios de comunicação, relações e amizade em

postos políticos e burocráticos chave) e é capaz de convocar as partes morosas ou conflitivas, fazê-las negociar, dissuadir os opositores, derrotar adversários, agregar consensos, atrair contribuições, vencer obstáculos. [...] essa personalidade política, a estrela do jogo e seu árbitro, atuará segundo as necessidades, tanto em segredo como em público, e não se preocupará em usar a mão dura, desde que legalmente apoiado, ou de lançar mão de outros meios impróprios, ainda que não necessariamente ilegais. Pode ser a tarefa de uma pessoa politicamente dotada, ou de uma coalizão de sócios políticos com recursos complementares.

Para Sabatier e Mazmanian (2007), ainda, *fixer* seria uma espécie de “mediador”, que:

[...] pode ser um importante legislador, ou um funcionário executivo que controla recursos atrativos para os atores cruciais, e que tem o desejo e o pessoal necessários para acompanhar de perto o processo de implementação, e intervir de maneira quase permanente nele (SABATIER; MAZMANIAN, 2007, p. 354).

Como exemplo de *fixer* menciona-se a atuação de membros dos Tribunais de Contas estaduais e do Ministério Público enquanto atores centrais do processo de implementação da meta de ampliação de vagas na educação infantil (meta 1 do atual Plano Nacional de Educação) a cargo dos governos municipais. Eles possuem recursos - financeiros, materiais, informativos e políticos – e expertise sobre os marcos normativos da política, e gozam de autoridade e legitimidade para, quando julgarem necessário, interferirem na política municipal por meio de orientações e recomendações direcionadas aos gestores locais.

2.3 Intersetorialidade e coordenação horizontal

As políticas públicas ultrapassam limites setoriais, há maior intervenção governamental nas esferas econômica e social e um aumento da demanda dos vários grupos de interesse nos países democráticos, a exemplo do Brasil, onde, desde o período de redemocratização, acompanha-se a inclusão de representantes da sociedade civil nos processos deliberativos.

Se intersectorialidade implica “ter a capacidade de compartilhar responsabilidades e de organizar as atribuições necessárias à realização de uma tarefa para a qual é preciso contar com igual compromisso de todos os atores sociais envolvidos” (BIDARRA, 2009, p. 490), o desafio é conseguir unir os diferentes participantes – com seus próprios interesses, objetivos, recursos, dinâmicas e culturas organizacionais – dentro de uma ação comum, por exemplo, um programa ou um projeto. Para que isto aconteça, é necessário promover a cooperação e coibir a deserção dos participantes (COSTA; BRONZO, 2012).

A cooperação horizontal ou intragovernamental abrange organizações públicas e privadas e atores políticos e burocráticos que compõem o mesmo nível de governo e desempenham vários papéis nas fases da política pública. Na sua ausência, pode ocorrer o bloqueio ou a não implementação, a duplicação de tarefas e o aumento dos conflitos burocráticos (PETERS, 2004; GAETANI, 2011, *apud* SOUZA, 2018, p. 30 e 59)

Conforme esclarece Souza (2018, p. 59):

Por ser um objeto em construção, é necessário esclarecer a definição aqui adotada: coordenação horizontal ocorre entre uma instância de governo e as demais instâncias do mesmo nível de governo, todas usufruindo igual status formal de poder e autoridade, mas uma delas, ou um núcleo restrito, decide sobre o mérito dos programas e arbitra conflitos por delegação do chefe de governo.

Diante da complexidade político-administrativa, a responsabilidade, neste caso, é transferida dos dirigentes políticos (Presidente, Primeiro Ministro e seus correspondentes nos outros níveis de governo) para órgãos adjacentes. No caso brasileiro, compete à Casa Civil da Presidência da República coordenar as políticas dos diferentes ministérios, propor reformulações e negociar novas políticas (SOUZA, 2018). Por outro lado, considerando-se o preceito constitucional da participação social na formulação e na implementação de políticas, por intermédio das inúmeras e heterogêneas instâncias participativas existentes no País, cabe aos conselhos de políticas coordená-las e fiscalizá-las.

Como exemplos dessas estruturas intersetoriais (SILVA; MELO, 2000) ou intragovernamentais (SOUZA, 2018), citam-se: a) em nível federal: as Câmaras Interministeriais integradas pelos ministros e apoiadas por comitês técnicos (no 1º mandato de Fernando Henrique Cardoso, 1994-1997); b) no estado do Rio Grande do Sul: a “Sala de Gestão” e o Sistema de Monitoramento Estratégico, iniciativas que atribuíam responsabilidade a dirigentes e gestores dos órgãos setoriais quanto às ações estratégicas do governo Tarso Genro (2011-2014); c) no âmbito municipal: as coordenações do Programa Bolsa Família que as prefeituras municipais devem constituir, reunindo representantes da saúde, educação, assistência social e segurança alimentar.

O último tópico, a seguir, propõe a incorporação das categorias de recursos e repertórios de ação nas análises sobre os atores de implementação.

3. Recursos e repertórios de ação como ferramentas de análise dos atores de implementação

A forma mais simples de identificar os atores de políticas públicas, de acordo com Rua (2013), é observar quais indivíduos, grupos, órgãos públicos, entidades privadas, setores econômicos ou sociais podem ter os seus interesses atingidos pelas decisões e ações que envolvem determinada política

pública, isto é, quem pode ganhar ou perder com ela. Na implementação os pesquisadores chamam a atenção para a existência de múltiplos atores, agências e redes a serem identificados. É interessante também examinar como esses participantes procuram resolver os problemas que surgem ao longo do processo (SOUZA, 2018).

Em sua atuação os atores (individuais ou coletivos) que participam da produção de políticas públicas mobilizam, em maior ou menor grau, recursos e repertórios de ação à sua disposição.

Os recursos têm a ver com o poder ou a capacidade de influenciar ações ou decisões de outros, e abarcam, entre outros: financeiros, grau de institucionalização, capacidade organizativa, apoio público (MULLER; SUREL, 2002). Sabatier e Weible (2007) citam os seguintes recursos relacionados com as coalizões de defesa: a) autoridade legal para tomar decisões em termos de políticas públicas (quanto mais membros possuir nesta posição, maior será o poder de influência da respectiva coalizão de defesa); b) apoio da opinião pública; c) acesso à informação; d) posse de recursos financeiros; e) “tropas mobilizáveis” (apoios potenciais para a mobilização pública, mediante a realização de campanhas e outras atividades políticas); f) liderança com habilidade.

Por sua vez, os repertórios de ação, termo oriundo da teoria dos movimentos sociais⁷, referem-se aos modos de ação dos atores com recursos de poder, incluindo: greves, passeatas, manifestação nas mídias, participação partidária etc. As ações buscam publicizar as demandas, angariar apoio, pressionar outros atores, ampliar o público engajado em um problema ou reivindicação específica (MULLER; SUREL, 2002).

4. Considerações finais

Até o final do século XX a fase da implementação de uma política pública foi relegada a um assunto de gestão ou de administração pública,

⁷ Aqui a referência principal é Charles Tilly (1976, p. 22), autor que apresentou o conceito de “repertórios de ação coletiva” como sendo: “meios definidos de ação coletiva [...] que estão à disposição das pessoas comuns”, em um dado momento histórico.

sem interesse para as ciências sociais. Porém, com a publicação do livro *Implementation* de Pressman e Wildavski (1973), ela passou a, progressivamente, adquirir centralidade na área interdisciplinar da *Policy Analysis*, o que pode ser evidenciado pelo crescimento, em todo o mundo, dos estudos e pesquisas sobre o assunto.

Não obstante o acúmulo já existente nesta subárea acadêmica, alguns desafios persistem, dentre eles: utilizar escopos de pesquisa abrangentes e metodologias comparativas e/ou multicausais, de forma a ir além dos tradicionais estudos de caso; esclarecer o objeto de análise (se os resultados ou o processo de implementação); considerar as diferentes etapas e transições ao longo das quais um programa público é executado; diversificar os enfoques sobre os atores de implementação etc.

A reflexão proposta neste capítulo trouxe contribuições ao campo dos estudos sobre implementação. Em primeiro lugar, examinou a trajetória das principais publicações, ao mesmo tempo em que incorporou a designação de jogo político, onde a barganha, a negociação e a troca representam princípios operativos que conectam instituições, redes e atores (BARDACH, 1977; SILVA; MELO, 2000). Ademais, associou os processos de implementação a macroestruturas debilmente integradas que contemplam um *continuum* macro-micro de efetivação (BERMAN, 2007).

Quanto aos atores de implementação, em específico, foram discutidos espaços organizacionais que ultrapassam o âmbito do Poder Executivo, tais como: arranjos institucionais, redes intra e intergovernamentais, estruturas de coordenação vertical e horizontal. Também foi referida a noção de *fixer*, que designa uma pessoa ou grupo capaz de conectar diferentes níveis de governos e realizar os ajustes necessários à execução das políticas. Acrescentam-se os exemplos brasileiros trazidos, ilustrativos das categorias utilizadas.

Por fim, foram introduzidos os conceitos de recursos e repertórios de ação que podem servir como ferramentas analíticas das pesquisas sobre os atores de implementação.

Os problemas de implementação são frequentemente adjetivados como “perversos” (*wicked problems*) (RITTEL; WEBBER, 1973), pois: apre-

sentam múltiplas questões em aberto e interconectadas; a fase abrange grande número de atores, interesses e preferências; o contexto econômico e político condiciona o processo e os resultados, e, ainda, o conhecimento acumulado é incompleto. Não obstante isto, aproximações sistemáticas sobre essa realidade possibilitarão uma melhor compreensão sobre a produção de políticas públicas. Quanto aos estudos sobre os atores da implementação, é salutar que as especificidades desta fase sejam consideradas, principalmente os seguintes aspectos: em cada área de política pública existe uma macroestrutura composta por diferentes níveis hierárquicos, dentro da qual podem ser destacadas as relações intergovernamentais, a intersetorialidade dos programas e projetos, a presença de atores individuais e coletivos (redes, arranjos, conselhos), a necessidade de coordenação, e os desdobramentos decorrentes da maior participação social na co-produção das políticas.

Referências

BARDACH, Eugene. **The Implementation Game**: what happens after a bill becomes a law. Cambridge: MIT Press, 1977.

BERMAN, Paul, El estudio de la macro y micro-implementación. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 281-321.

BIDARRA, Zelimar S. Pactuar a intersectorialidade e tramar as redes para consolidar o sistema de garantia de direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 99, p. 483-497, jul./set., 2009.

BOGASON, Peter. **Public Policy and Local Governance**: Institutions in Posmodern Society. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais (BIB)**, SP, n. 61, p. 25-52, 2006.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina G. da C. **Modelos orientadores da implementação de política pública**: uma lacuna da literatura. In: XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD). Rio de Janeiro/RJ, 04 a 07 de setembro de 2011.

CÔRTEZ, Soraya Maria V.; Luciana L. Lima. A Contribuição da Sociologia para a análise de Políticas Públicas. **Lua Nova** (Impresso), v. n.87, p. 32-62, 2012.

COSTA, Bruno L. Diniz; BRONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012. p. 50-81.

DE LEON, Peter; DE LEON, Linda. What ever happened to policy implementation? An alternative approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 4, p. 467-492, oct. 2002.

DEUBEL, André-Noel R. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? **Estudios Políticos**, Medellín, n. 33, p. 67-91, julio-diciembre de 2008.

ELMORE, Richard F. **Complexity and control**: what legislators and administrators can do about implementing public policy. Washington, D.C.: The National Institute of Education, 1980.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FIGUEIREDO, Marcus F.; FIGUEIREDO, Argelina M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21, p. 211-259, jun. 2000.

GAETANI, Francisco. La dinámica de la coordinación en el ámbito del Ejecutivo. Una reflexión a partir de las variaciones y contrastes en los dieciséis años de Cardoso y Lula. In: GRAU, Nuria Cunill; TORO, Julio César Fernández; SÁEZ, Manuel Arenilla. (Orgs.). **Fortalecimiento del alto gobierno: aproximaciones conceptuales**. 1. ed. Caracas: Clad, 2011.

GOGGIN, Malcom L.; BOWMAN, Ann O.; LESTER, James P.; O'TOOLE JR., Laurence. **Implementation theory and practice: toward a third generation**. Glenview, Il.: Scott, Foresman, 1990.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012. p. 82-122.

HARGROVE, Erwin C. **The missing link: the study of the implementation of social policy**. Washington/DC: Urban Institute, 1975.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy**. Los Angeles; London: Sage, 2010.

HULL, Christopher J.; HJERN, Benny. **Helping Small Firms Grow: an Implementation Approach**. London: Croom Helm, 1987.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). **As fundações privadas e as associações sem fins lucrativos no Brasil**, 2010. Rio de Janeiro: 2012.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'État en action: politiques publiques et corporatismes**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987. p. 35-49.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3ª. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.

LIMA, Luciana L.; D´ASCENZI, Luciano. Implementação: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LIMA, Luciana L.; D´ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto R. C.; OLIVEIRA, Vanessa E., 2014. Burocratas de médio escalão: Novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out/dez. 2014.

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

MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. **Implementation and Public Policy**. Chicago: Scott Foresman, 1981.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NAJAM, Adil. **Learning from the Literature on Policy Implementation**: A Synthesis Perspective. International Working Paper (WP-95-61). Laxemburgo/Áustria, July 1995.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

PARDO, Maria Del Carmen; LAGUNA, Maurício I. D.; CEJUDO, Guilherme (ed.). **Implementación de Políticas Públicas**: una antología. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2018.

PETERS, B. Guy. Governance and public bureaucracy: new forms of democracy or new forms of control? **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v. 26, n. 1, p. 3-15, 2004.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Burocracia, democracia e políticas públicas**: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para discussão n. 1.940. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), março de 2014.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aron. **Implementation**: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973.

PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing public policy. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (ed.) **Handbook of public policy analysis**: theory, politics and methods. Florida: CRC Press, 2007. p. 89-107.

RITTEL, Horst W.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Brasília: 1997. Mimeo.

RUA, Maria das Graças. **Para aprender políticas públicas**. V.1: Conceitos e teorias. Brasília: Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas, 2013. [Curso online Políticas Públicas].

SABATIER, Paul. A. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge (UK), v. 1, n. 6, p. 21-48, jan.1986.

SABATIER, Paul A. Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation. Book Review. **The American Review of Public Administration**, v. 22, n. 1, p. 67-69, march 1992.

SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. La implementación de la política pública: um marco de análisis. In: VILLANUEVA, Luis F. A. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 323-372.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher. M. The advocacy coalition framework: innovation and clarifications. In: SABATIER, P.A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Cambridge, MA: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcus A. B. de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2000.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

TILLY, Charles. **Getting it together in Burgundy, 1675-1975**. *CRSO Working Paper U128*. Universidad of Michigan, may 1976.

VAN METER, Donald S.; VAN HORN, K. E. The policy implementation process: a conceptual framework. **Administration and Society**, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007.

WALT, Gill; GILSON, Lucy. Reforming the health sector in developing countries: the central role of policy analysis. **Health Policy Plan**, v. 9, n. 4, p. 353-370, dec. 1994.

WINTER, Soren C. Implementation. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (ed.) **Handbook of public policy**. Sage Publications, 2006. p. 151-166.