

IMPLEMENTAÇÃO: AINDA O “ELO PERDIDO” DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL?

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Resumo

Tendo como objetivo analisar o ensino e a pesquisa sobre a implementação de políticas públicas no Brasil, verificando se e em que medida os estudos sobre a implementação também se consolidaram como decorrência da maior institucionalização do campo da Análise de Políticas Públicas no país, o trabalho está organizado da seguinte maneira: a primeira seção questiona o lugar da implementação no ensino (graduação e pós) sobre políticas públicas no Brasil. Nessa seção, o foco estará concentrado nas Ciências Sociais, ainda que sejam analisados também os programas de pós-graduação dedicados exclusivamente às políticas públicas, que são avaliados, pela Capes, na área Interdisciplinar. A segunda seção é dedicada à pesquisa sobre a implementação no país. Procuramos quantificar e analisar, com distintos métodos e a partir de variadas fontes, a produção bibliográfica específica (teses e dissertações, livros e artigos). As considerações finais buscam dar um sentido mais amplo aos padrões descortinados.

Palavras-chave: Análise de Políticas Públicas; Implementação; Ensino sobre Implementação no Brasil; Pesquisa sobre Implementação no Brasil.

Abstract

The paper aims to analyze the way public policy implementation has been taught and researched in Brazil, verifying if and to what extent the studies on implementation have also been consolidated following the increasing institutionalization of the field of public policy analysis in the country. The article is organized as follows: in the first section, we question the place given to implementation in both undergraduation and graduate studies. In this section, our focus is upon the Social Sciences, even if we also analyze the graduate programs that are exclusively dedicated to the study of public policies, which are evaluated, by Capes, in the interdisciplinary area. The second section is dedicated to the research on implementation in Brazil. Here we try to quantify and to analyze, with resource to different methods and sources, the bibliographical production of the subfield (theses and dissertations, books and articles). The concluding remarks try to put together the patterns we discovered.

Keywords: Public Policy Analysis; Implementation; Teaching Implementation in Brazil; Research on Implementation in Brazil.

Introdução¹

No que talvez ainda seja a mais abrangente apreciação sobre o *estado da arte* da pesquisa acerca das políticas públicas no Brasil, publicada em 1999, Melo afirma que: do “ponto de vista de sua institucionalização, o campo de estudo de políticas é bastante incipiente no Brasil, e sua genealogia intelectual [...] é relativamente curta” (p. 65); a área temática foi vista como “marcadamente heterogênea” e padecendo de uma “fragmentação organizacional e temática” (p. 90). O autor afirmou, também, que a “interdisciplinaridade e a inexistência de bases organizacionais dessa subdisciplina debilitam sua institucionalização” (MELO, 1999, p. 91). Em um rodapé do referido trabalho, Melo sugere que, na experiência brasileira, haveria uma “prevalência de burocracias públicas na produção de análises sobre políticas”, o que estaria relacionado ao “virtual monopólio que [as burocracias públicas] desfrutam em termos de acesso às informações relevantes” (MELO, 1999, p. 66).

Passada mais de uma década da publicação deste ainda valioso diagnóstico, podemos dizer que, em função do verdadeiro *boom* ocorrido na “subdisciplina” no Brasil nos anos 2000, hoje uma apreciação de tal natureza e abrangência seria talvez impraticável². Como se verá adiante, são muitas as evidências de que o panorama atual é bastante diferente. Se a fragmentação organizacional e temática e a heterogeneidade parecem ter se acentuado neste lapso temporal, a despeito da importância de algumas iniciativas integradoras (são exemplos: as atividades desenvolvidas no âmbito do Grupo de Trabalho de Políticas Públicas da Anpocs – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – e a criação de programas de pós-graduação interdisciplinares com foco nas políticas públicas), parece não haver dúvida de que o caráter intrínseco e originariamente multidisciplinar da Análise de Políticas Públicas faz com que essa seja uma característica inextirpável do campo (FARIA, 2012a).

Contudo, quando se observa a maneira como o campo tem se institucionalizado em distintas áreas do conhecimento (através da criação de programas de pós-graduação específicos e por intermédio da constituição de linhas de pesquisa dedicadas às políticas públicas em programas já consolidados) e a forte expansão da produção bibliográfica específica, podemos dizer que, no Brasil, o campo desfruta, hoje, de uma maturidade já

¹ A pesquisa que deu origem a este artigo contou com o financiamento do CNPq e da FAPEMIG, a quem o autor gostaria de agradecer. O autor agradece também a Anessa Caparelli Santos e a Wilson Mendonça Júnior, pela valiosa assistência na pesquisa, bem como aos dois pareceristas da Revista Debates. Uma versão anterior foi apresentada no GT de Políticas Públicas do 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 24 a 28 de outubro de 2011, quando o trabalho recebeu importantes críticas e sugestões de Gilberto Hochman, Eduardo Marques e Telma Menicucci, a quem o autor também é grato.

² O termo “subdisciplina” deve ser utilizado entre aspas, já que a investigação sobre as políticas públicas pode ser pensada como uma subárea da Ciência Política ou como um campo do saber transversal, que tem nichos constituídos em diversas áreas do conhecimento. O presente trabalho adota esta segunda forma de se compreender o campo das políticas públicas.

significativa. Dito de outra maneira, nos anos 2000 a “subdisciplina” parece ter se consolidado, como veremos a seguir, tanto no que diz respeito ao ensino quanto à pesquisa. Ademais, mesmo que o planejamento governamental esteja atualmente se fortalecendo no país, nos distintos âmbitos da Federação, hoje seria difícil sugerir uma “prevalência de burocracias públicas na produção de análises sobre políticas” (MELO, 1999, p. 66). Apresentaremos, a seguir, alguns indicadores da consolidação do campo da Análise de Políticas Públicas no Brasil, destacando a década de 2000.

Uma pesquisa no Banco de Teses e Dissertações da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – MEC), que abarca todas as áreas do conhecimento, no período 1987-2010, revela o forte e paulatino crescimento do número de trabalhos de conclusão dedicados ao estudo das políticas públicas. A Tabela 1 apresenta o resultado da busca, na categoria *assunto*, pela expressão exata *política pública* (o mesmo resultado aparece quando se usa o plural).

Tabela 1 – Teses e Dissertações com o termo exato *política pública* (Todas as áreas – Banco da Capes – 1987 a 2010)

Período	Teses		Dissertações		Mestrado Profissional		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1987 a 1990	4	0,03	59	0,48	0	0	63	0,51
1991 a 1995	30	0,24	159	1,31	0	0	189	1,55
1996 a 2000	174	1,43	619	5,1	5	0,04	798	6,57
2001 a 2005	641	5,28	2558	21,08	209	1,72	3408	28,08
2006 a 2010	1384	11,4	5629	46,39	662	5,45	7675	63,25
Total	2.233	18,4	9.024	74,37	876	7,21	12.133	100

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Teses e Dissertações da Capes. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 23 set. 2011.

Os dados apresentados revelam um crescimento exponencial tanto das teses quanto das dissertações, dos mestrados acadêmicos e dos profissionais, fortemente concentrado nos anos 2000, já que mais de 91% dos trabalhos de conclusão foram defendidos na década passada. 63,25% do total foram defendidos na segunda metade da década. Mesmo recordando que no período houve um acentuado crescimento da pós-graduação *stricto sensu* no país, de uma maneira geral, a evolução parece chancelar a percepção de que teria havido um *boom* do campo no país. Segundo dados disponíveis no sítio da Capes, o Banco tinha, até uma data não especificada, 458.657 resumos³. Os

³ Esta consulta foi feita em 23 de setembro de 2011, mas não se informa se esta é uma informação atualizada. Fonte: CAPES. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/duvidas-frequentes/66-periodicos/3571-como-funciona-o-banco-de-teses>>.

12.133 trabalhos de conclusão encontrados, que têm em sua ficha do Banco o termo exato *política pública*, equivalem, então, a 2,64% do total.

Pesquisando os artigos publicados pelos periódicos disponibilizados no Scielo Brasil (*Scientific Electronic Library Online*), que tem realizado um inovador e importantíssimo trabalho de divulgação da ciência no/do país, chega-se, contudo, a um panorama de menor pujança. Uma busca a partir da expressão *políticas públicas* (em *Todos os Índices*) revela cifras bem mais modestas: 415 artigos são listados⁴. Por outro lado, há que se recordar, também, dos diversos periódicos hoje existentes no país dedicados exclusivamente às políticas públicas. No *WebQualis*, da Capes, há listados 19 periódicos dessa natureza⁵, que estão discriminados no rodapé⁶. Note-se, porém, que apenas um deles (*Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*) encontrava-se, em setembro de 2011, entre os periódicos do Scielo Brasil. Se esta diversidade pode ser pensada como um indicador adicional da consolidação do campo no país, uma classificação destes periódicos parece comprovar a talvez inevitável fragmentação da área. Isso porque essas 19 revistas, nem todas de caráter estritamente acadêmico, podem ser classificadas da seguinte maneira: 7 dedicadas às políticas públicas no geral; 5 à Educação; 3 às políticas sociais; 1 à política cultural; 1 da área do Direito; 1 à política agrícola; e 1 da área da segurança pública.

No que diz respeito ao ensino sobre políticas públicas, a significativa institucionalização da Análise de Políticas Públicas (APP) no país pode ser atestada, por exemplo: (a) pelo tratamento privilegiado dado pelos programas de pós-graduação da área das Ciências Sociais às políticas públicas; (b) pela criação, recente, de PPGs especificamente destinados ao ensino e à pesquisa na temática, os quais têm um caráter assumidamente interdisciplinar, como será visto adiante; e (c) quando se recorda que diversos novos cursos de graduação dedicados às políticas públicas e à gestão/administração pública foram criados no país na segunda metade da década de 2000, a partir, na grande maioria dos casos, da indução do governo federal. A primeira seção deste artigo apresentará maiores detalhes sobre esses cursos e programas.

Se uma consulta ao Banco de Teses e Dissertações da Capes revela, como também se verá em mais detalhes na sequência deste artigo, que há

⁴ Fonte: Site do Scielo Brasil. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 30 set. 2011.

⁵ Fonte: Qualis CAPES. Disponível em: <<http://qualis.capes.gov.br/webqualis/ConsultaPeriodicos.faces>>. Acesso em: 06 jul. 2011.

⁶ São eles: (1) Cadernos de Pesquisa do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas (UNIVALI); (2) Ensaio Avaliação e Políticas Públicas em Educação; (3) Gestão de Políticas Públicas no Paraná; (4) Jornal de Políticas Educacionais; (5) Neppos Série Política Social em Debate; (6) Pensar BH Política Social; (7) Perspectivas em Políticas Públicas; (8) Planejamento e Políticas Públicas; (9) Política e Gestão Educacional; (10) Políticas Culturais em Revista; (11) Políticas Educativas; (12) Políticas Públicas e Sociedade; (13) Políticas Sociais (IPEA); (14) Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização; (15) Revista Avaliação de Políticas Públicas; (16) Revista Brasileira de Política e Administração da Educação; (17) Revista de Política Agrícola; (18) Revista de Políticas Públicas (UFMA); (19) Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

estudos sobre as políticas públicas e sobre a implementação em *todas* as Grandes Áreas do Conhecimento, é importante mencionarmos aqui, rapidamente, algumas peculiaridades da *Tabela de Áreas do Conhecimento da Capes*.

É possível pensarmos que esta classificação das áreas do conhecimento sinaliza e fomenta uma maior institucionalização da atividade acadêmica, posto que é ela que baliza as agências federais encarregadas tanto do credenciamento e da avaliação da pós-graduação quanto do financiamento da pesquisa. Sendo assim, é significativa a existência de várias subáreas, em distintas áreas e grandes áreas do conhecimento, que enquadram o ensino e a pesquisa sobre as políticas públicas. Descartando diversas outras subáreas relacionadas ao Estado e à administração pública, para focarmos exclusivamente naquelas mais claramente dedicadas às políticas públicas, podemos citar:

(1) na grande área das Ciências Sociais Aplicadas: (a) na área da Administração Pública, a subárea de *Política e Planejamento Governamentais*; (b) na área da Economia, a subárea de *Política Fiscal do Brasil*; (c) na do Planejamento Urbano e Regional, a subárea de *Política Urbana*; e (d) na de Demografia, as subáreas de *Política Pública e População*, *Política Populacional*, *Políticas de Redistribuição de População* e *Políticas de Planejamento Familiar*;

(2) na grande área das Ciências Humanas: (a) na área da Educação, as subáreas *Política Educacional* e *Planejamento Educacional*; e, finalmente, (b) na área da Ciência Política, a subárea de *Políticas Públicas*. É em função dessa diversidade, detectável também por outras vias, que, ao referirmo-nos à Análise de Políticas Públicas (APP), estaremos pensando, neste artigo, não em termos de uma área do conhecimento específica, mas em estudos, de distintos campos, que têm como objeto comum a política pública⁷.

O objetivo deste artigo, contudo, é aferir se e em que medida os estudos sobre a implementação de políticas públicas também se consolidaram na esteira da maior institucionalização da APP no Brasil.

Se o estudo das políticas públicas não é monopólio nem da Ciência Política nem das Ciências Sociais, é de se esperar que tampouco o seja a pesquisa sobre a implementação. A exemplo do referido estudo de Melo (1999), contudo, o presente trabalho restringe sua atenção às Ciências Sociais, ainda que façamos rápida menção (e eventualmente contabilizemos) a produção específica de outras áreas. Melo foi claro ao explicitar que não faria "um *survey* da literatura brasileira" sobre as políticas públicas (1999, p. 59). Ainda assim, parece significativo o fato de que a vasta bibliografia arrolada ao fim do seu estudo não contenha um único título dedicado à implementação (6 de suas referências, contudo, dedicam-se à apreciação do

⁷ Para uma apreciação sinóptica da maneira como distintas áreas do saber têm abordado as políticas públicas no Brasil, ver Marques e Faria (no prelo).

papel das burocracias públicas). Parece razoável sugerirmos que, quando da publicação daquele trabalho, a implementação ainda era o *elo perdido* da investigação acerca das políticas públicas no Brasil. Com a expansão e consequente consolidação do campo das políticas no país, mesmo acentuada a sua fragmentação e heterogeneidade, parece haver evidências importantes, como veremos, que este *elo* não mais possa ser pensado como perdido no Brasil, ainda que os estudos do campo sejam hoje, em ampla medida, subteorizados, como argumentaremos.

Antes de apresentarmos a maneira como o artigo está organizado, vejamos, brevemente, as razões que levaram a implementação a ser considerada, nos Estados Unidos, como o *elo perdido* da investigação acerca do processo de produção das políticas públicas. Ainda hoje, o célebre estudo de Pressman e Wildavsky sobre a implementação, em Oakland, Califórnia, de um programa de desenvolvimento econômico para a cidade, publicado pela primeira vez em 1973, é visto como um divisor de águas. Esse livro, segundo a sabedoria convencional, teria sido responsável pelo reconhecimento da centralidade da implementação (e dos desvios por ela provocados, em relação ao desenho original das políticas) e, também, pela subsequente proliferação de trabalhos acadêmicos dedicados ao tema, tanto nos EUA quanto na Europa. O termo *elo perdido* (*missing link*) foi utilizado por Hargrove (1975) para se referir ao vácuo que haveria, no estudo das políticas públicas, entre as tradicionais preocupações com o processo decisório e a já então consolidada seara da avaliação. Hill (1997) procura matizar esta percepção, ainda prevalecente, de uma maneira arguta e irônica, que merece ser reproduzida na íntegra:

We should perhaps beware when academics claim to have discovered a new topic or a 'missing link': they are very good at dressing up old concerns in a new language and thereby claiming originality. The absence of theory and literature on implementation before Pressman and Wildavsky's seminal work (1973) on that topic has been exaggerated: for example, many organizational studies are de facto concerned with this phenomenon. Furthermore, a concern with the relationship between policy making and administration is as old as democratic politics (Wilson, 1887). Nevertheless as empirical research in political science developed in the first half of the twentieth century, there was perhaps a relative neglect of the study of processes by which policies are translated into action. They were regarded as mundane and taken for granted. As Gunn argues: 'Academics have often seemed obsessed with policy formation while leaving the 'practical details' of policy implementation to administrators' (1978, p. 1) (HILL, 1997, p. 127-128).

Em seu importante e desmistificador estudo sobre a pesquisa acerca da implementação, Saetren (2005) também refuta, com métodos bibliométricos, a narrativa que trata o livro de Pressman e Wildavsky (1973)

como um divisor de águas, apresentando algumas outras revelações sobre o desenvolvimento do subcampo que, adiante, tomaremos como parâmetro para a apreciação de nossas próprias descobertas.

Tendo como objetivo, então, analisar o ensino e a pesquisa sobre a implementação de políticas públicas no Brasil, o trabalho está organizado da seguinte maneira: a primeira seção questiona o lugar da implementação no ensino (graduação e pós) sobre políticas públicas no Brasil. Nessa seção, o nosso foco estará concentrado nas Ciências Sociais, ainda que sejam analisados também os programas de pós-graduação dedicados exclusivamente às políticas públicas, que são avaliados, pela Capes, na área Interdisciplinar. A segunda seção é dedicada à pesquisa sobre a implementação no país. Procuramos quantificar e analisar, com distintos métodos e a partir de variadas fontes, a produção bibliográfica específica (teses e dissertações, livros e artigos). As considerações finais buscam dar um sentido mais amplo aos padrões descortinados.

Cabe destacarmos, por fim, que o presente estudo, por estar preocupado com aspectos quantitativos da produção científica no campo da Análise de Políticas Públicas, pode ser classificado como um ensaio de cienciométrica, ainda que ele não se alimente, de forma mais sistemática, da crescente bibliografia desse campo. No que concerne a nossa preocupação em aferir e categorizar a produção acadêmica da APP, suas tendências e evolução, esta é uma investigação bibliométrica.

1. O lugar da implementação no ensino sobre as políticas públicas nas Ciências Sociais brasileira

Até recentemente, o ensino sobre as políticas públicas no Brasil estava fortemente concentrado na pós-graduação. Contudo, com a criação do Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), a partir do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que é parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), diversos cursos de graduação correlatos foram criados no país, sendo a maior parte deles implantada nos anos de 2009 e 2010. Esta primeira seção do artigo apresenta, na subseção 1.1, um levantamento dos programas de pós-graduação do campo das Ciências Sociais (os programas da Antropologia não foram incluídos neste levantamento), destacando a existência de linhas de pesquisa dedicadas às políticas públicas e a oferta de disciplinas que abordem a implementação. A subseção 1.2 discute as novas graduações do Reuni dedicadas às políticas públicas e à gestão pública, ressaltando as disciplinas ofertadas e o espaço concedido à implementação.

1.1 O ensino de políticas públicas e de implementação na pós-graduação em Ciências Sociais

Nesta subseção, serão analisados os programas de pós-graduação (PPGs) que são reconhecidos pela Capes e avaliados em três de seus comitês:

DOSSIÊ DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

(a) Ciência Política e Relações Internacionais⁸; (b) Sociologia; e (c) Interdisciplinar.

No que diz respeito aos PPGs em Ciência Política avaliados pelo comitê de Ciência Política e Relações Internacionais, há registro de 14 programas no sítio eletrônico da Capes⁹. Contudo, os dados do antigo IUPERJ aparecem tanto na UCAM como na UERJ. Como o IUPERJ foi transferido para a UERJ, sendo hoje denominado IESP, optamos por não contabilizar o programa da UCAM. Trabalhamos, assim, com um universo de 13 PPGs em Ciência Política. Desses 13, oito (ou 61,5%) têm linhas de pesquisa dedicadas às políticas públicas, quais sejam¹⁰:

1. UFPR (M): análise de políticas governamentais;
2. UFMG (M/D): modernização e políticas públicas;
3. UERJ (M/D): políticas públicas;
4. USP (M/D): políticas públicas;
5. UNB (M/D): políticas públicas, estado e economia;
6. UFPE (M/D): políticas públicas e participação social;
7. UFF (M/D): políticas públicas, desenvolvimento e sustentabilidade;
8. UFPA (M): instituições políticas e políticas públicas.

Como a implementação é muitas vezes pensada, pela Ciência Política, como uma *especialidade* de sua subárea de políticas públicas, certamente não esperávamos encontrar, nos PPGs da área, linhas de pesquisa com esse foco específico. Uma apreciação das disciplinas que têm sido ofertadas por esses 13 programas é, contudo, reveladora. Uma primeira descoberta é que 10 desses PPGs ofertam disciplinas sobre políticas públicas (são listadas, no sítio da Capes, 26 disciplinas sobre a temática). Contudo, *nenhuma* delas explicita, em seu título, o foco na implementação. Ressalte-se, também, que não há registro de disciplinas dedicadas ao estudo das burocracias públicas, o que parece validar a divisão de trabalho existente, ainda que tácita, entre a Ciência Política e a Administração Pública. Os dados disponibilizados pela Capes permitem também o acesso ao programa de todas essas 26 disciplinas sobre políticas públicas. A leitura de suas ementas revela que: em apenas 7 delas (26,9%) há menção à implementação; em apenas 3 (11,5%) há referência à burocracia. Fica evidente, assim, que a pós-graduação em Ciência Política do país, mesmo priorizando as políticas públicas em suas linhas de

⁸ Os PPGs em Relações Internacionais não serão contemplados, mesmo que, para alguns autores, a política externa possa e deva ser tratada, em termos analíticos, como uma política pública. Ver Faria (2012b) e Sanchez *et. al.* (2006).

⁹Fonte: CAPES. Disponível em: <<http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarIes&codigoArea=70900000&descricaoArea=CI%3%26%23131%3B%26%23138%3BNCIAS+HUMANAS+&descricaoAreaConhecimento=CI%3%26%23138%3BNCIA+POL%3%8DTICA&descricaoAreaAvaliacao=CI%3%26%23138%3BNCIA+POL%3%8DTICA+E+RELA%3%26%23135%3B%3%26%23149%3BES+INTERNACIONAIS>>. Acesso em: 14 set. 2011.

¹⁰ Não foram contabilizadas as linhas de pesquisa dedicadas à política externa.

pesquisa, negligencia fortemente o ensino sobre a implementação, o que parece chancelar a referida (mas tácita) divisão do trabalho entre politólogos e administradores públicos¹¹.

O comitê de Sociologia da Capes avalia tanto os PPGs em Sociologia como os de Ciências Sociais. São 50 os programas recomendados, cujos dados encontram-se disponíveis no sítio eletrônico da instituição. São 26 PPGs de Ciências Sociais, 17 de Sociologia, 1 de Sociologia e Antropologia, 1 de Sociologia e Política, 2 de Sociologia Política, 1 de Defesa Social e Mediação de Conflitos, 1 de Planejamento e Políticas Públicas e 1 de Políticas Públicas e Sociedade¹². Não foi encontrada informação detalhada sobre 2 desses programas, o que reduz o nosso universo para 48 PPGs. A exemplo do que vimos no caso dos PPGs em Ciência Política, mais da metade destes (25 ou 52%) têm, dentre as suas linhas de pesquisa, uma dedicada às políticas públicas. Dos 26 PPGs em Ciências Sociais sobre os quais há informação disponível, 17 (ou 65,4%) possuem linha de pesquisa voltada para as políticas públicas. Essa proporção, contudo, é significativamente menor no caso dos PPGs em Sociologia: dos 16 programas com informação disponível, 5 (ou 31,2%) possuem linha de pesquisa com este foco.

No que diz respeito às disciplinas ofertadas por esses programas, há informação discriminada sobre 47 deles. Há 69 disciplinas sobre políticas públicas listadas, desde as mais gerais e teóricas até aquelas dedicadas a políticas setoriais. Contudo, como ocorre nos PPGs em Ciência Política, nenhuma dessas disciplinas faz referência, em seu título, à implementação. As ementas dessas disciplinas não foram examinadas, o que nos impede de tecer considerações adicionais. De toda forma, também nesses PPGs em Sociologia e em Ciências Sociais, o ensino sobre a implementação parece, se não negligenciado, relegado a um tratamento da questão no escopo mais geral da produção das políticas públicas.

É importante, antes de finalizarmos a seção, destacar a existência de 13 PPGs especificamente dedicados às políticas públicas, mas que são avaliados, pela Capes, na área Interdisciplinar, vinculada à grande área Multidisciplinar. São eles os PPGs em:

1. Avaliação (Cesgranrio, mestrado profissional);
2. Avaliação de Políticas Públicas (UFC, mestrado profissional);
3. Desenvolvimento Humano: formação, políticas e práticas sociais (UNITAU/SP, mestrado);
4. Direito Ambiental e Políticas Públicas (UNIFAP/AP, mestrado);

¹¹ O autor deste trabalho acredita que esta interpretação talvez não fosse substancialmente alterada se reconhecêssemos que a questão da implementação pode também ser tratada sob outras denominações, como, por exemplo, ciclo de políticas públicas.

¹² Fonte: CAPES. Disponível em:

<<http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarIes&codigoArea=70200009&descricaoArea=CI%C3%26%23131%3B%26%23138%3BNCIAS+HUMANAS+&descricaoAreaConhecimento=SOCIOLOGIA&descricaoAreaAvaliacao=SOCIOLOGIA>>. Acesso em: 14 set. 2011.

DOSSIÊ DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

5. Gestão de Políticas Públicas (UNIVALI/SC, mestrado profissional);
6. Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (UFPE, mestrado profissional);
7. Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local (UNA/MG, mestrado profissional);
8. Política Científica e Tecnológica (UNICAMP, mestrado e doutorado);
9. Políticas Públicas (UFPR, mestrado e doutorado);
10. Políticas Públicas e Formação Humana (UERJ, mestrado e doutorado);
11. Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior (UFC, mestrado profissional);
12. Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (UFRJ, mestrado e doutorado);
13. Políticas Sociais (UENF/RJ, mestrado)¹³.

Note-se que, desses 13 programas, quase a metade (6) é constituída por mestrados profissionais e que apenas 4 ofertam também o doutorado. A sua criação é, na maioria dos casos, recente: 2 deles foram criados antes de 2000; 4 foram instituídos entre 2001 e 2005; e 5 foram criados na segunda metade da década (não há essa informação no caso de 2 desses programas). O sítio da Capes lista as disciplinas ofertadas por 12 desses 13 PPGs interdisciplinares dedicados às políticas públicas. Apenas um deles oferece uma disciplina com foco explícito na implementação. Trata-se do PPG em Gestão de Políticas Públicas, um mestrado profissional da UNIVALI/SC, que oferta a disciplina *Planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas* como uma de suas obrigatórias. Não nos foi possível examinar os programas das disciplinas ofertadas, mas, ainda assim, parece evidente o lugar periférico dedicado à implementação mesmo por parte de PPGs prioritária ou exclusivamente voltados ao ensino e à pesquisa sobre as políticas públicas, que são assumidamente interdisciplinares¹⁴.

Vejamos, a seguir, o ensino sobre implementação ofertado pelas novas graduações em gestão pública e políticas públicas, também elas explicitamente interdisciplinares. Talvez se possa esperar que esses cursos, por serem recentes, interdisciplinares e voltados para os *outputs* do Estado e para as suas dinâmicas internas, concedam um lugar menos periférico para a implementação das políticas. Como veremos na segunda seção deste

¹³ Fonte: CAPES. Disponível em: <<http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarIes&codigoArea=90100000&descricaoArea=MULTIDISCIPLINAR+&descricaoAreaConhecimento=INTERDISCIPLINAR&descricaoAreaAvaliacao=INTERDISCIPLINAR>>. Acesso em: 02 set. 2011.

¹⁴ É também possível pensarmos que a análise da implementação possa ser feita, com proveito, a partir do vasto aporte trazido pelos estudos organizacionais. Essa, contudo, é uma hipótese para a qual não buscaremos resposta neste trabalho. Vale destacar, contudo, que apenas 2 desses 13 PPGs interdisciplinares ofertam tais disciplinas.

trabalho, a década de 2000 testemunhou um crescimento exponencial das teses e dissertações dedicadas ao estudo da implementação. Contudo, em função do *timing* de criação desses novos cursos e da prática usual de que o seu desenho fique sob a responsabilidade de pesquisadores mais seniores, o razoável é esperar que estes novos mestres e doutores que desenvolveram as suas pesquisas sobre a implementação não tenham tido a oportunidade de influenciar a definição da grade curricular destas novas graduações. Porém, como se verá na sequência, o lugar reservado à implementação nas novas graduações é mais amplo do que o existente na pós-graduação.

1.2 As novas graduações do Reuni e o ensino sobre implementação¹⁵

Os dados relativos aos novos cursos de graduação que passaram a ser ofertados pelas instituições federais de ensino superior (IFES) a partir da criação do Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, de 2007) ainda estão dispersos e incompletos. Em levantamento no sítio eletrônico do Ministério da Educação e a partir de outras buscas na Internet, conseguimos localizar 18 graduações, implantadas no final da década de 2000, dedicadas às políticas públicas, à gestão pública e à administração pública, que estão listadas no rodapé¹⁶. Isso sem contar os diversos cursos tecnológicos de gestão pública, ofertados, em sua maioria, pelos CEFETs (Centros Federais de Educação Tecnológica).

Parece possível compreendermos a proliferação destes cursos a partir da confluência dos seguintes fatores: a indução do governo federal, envolvendo a transferência de recursos e a promessa de contratação de novos professores para as IFES; a recente revalorização do Estado e do planejamento governamental no Brasil; a ampliação da esfera pública no país; e, por fim, mas não menos importante, o fato de as políticas públicas terem expandido o seu lugar na pós-graduação brasileira.

Cabe reiterar que vários desses novos cursos assumem plena e abertamente o caráter interdisciplinar desses campos do conhecimento. De implantação muito recente (2009 e 2010, na sua maioria), esses cursos, ao enfatizar o campo das políticas públicas ou da gestão/administração pública, constituem-se como inovação importante no cenário de crescimento e diversificação da oferta de ensino superior no país, uma vez que a expansão promovida pela rede privada/confessional, notadamente na década de 1990 e na primeira metade da de 2000, definitivamente não privilegiou esses campos do saber.

¹⁵ Parte desta subseção foi extraída de Faria (2012b).

¹⁶ São eles: no campo das políticas públicas (Políticas Públicas, UFRGS e UFABC; Gestão de Políticas Públicas, UNB e UFRN; Análise de Políticas e Sistemas de Saúde – Saúde Coletiva, UFRGS). No campo da gestão pública (Gestão Pública, UFMG e UFRB; Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, UFRJ). No campo da administração pública (UFSM, UFF, UFRRJ, UFVJM, UFU, UNIFAL, UFLA, UFOP, UFSJ e UFAL). Ressalte-se, também, a criação recente, por parte da USP Leste, que é uma universidade estadual, da graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Ainda que os institutos de Ciências Sociais e Administração das Instituições Federais de Ensino Superior do país tenham tido, normalmente, papel preponderante na estruturação e oferta destes novos cursos, eles estão, tipicamente, sob a responsabilidade conjunta não apenas dos departamentos de Ciência Política, Sociologia, Antropologia e Administração, mas contam também, muitas vezes, com a colaboração dos departamentos de Economia, Direito, Ciências Contábeis, Planejamento Urbano e Regional e Relações Internacionais. Parece evidente que a articulação interdepartamental (e interdisciplinar) para a formulação e oferta desses cursos é o resultado tanto da crença na necessidade de uma abordagem multi ou interdisciplinar das políticas públicas e da gestão pública quanto das carências das próprias instituições de ensino e pesquisa (relativas ao tamanho de seu corpo docente e à capacidade administrativa dos departamentos e institutos). Como os cursos de administração pública talvez tenham tido uma gestação diferente, posto que eles já tinham uma institucionalidade consolidada no âmbito da Administração, o nosso foco estará concentrado nos cursos de políticas públicas e gestão pública. Há que se recordar também, neste caso, a existência do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), que no âmbito da Universidade Aberta do Brasil, induz a oferta desses cursos, a maior parte deles na modalidade Ensino à Distância.

Vejamos, então, o lugar concedido à implementação de políticas públicas na grade curricular das novas graduações em Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Pública. São 8 os cursos desses campos ofertados nas universidades federais após a criação do Reuni (ou melhor, os que conseguimos localizar). Será apreciada, também, a grade curricular do curso de Gestão de PP da USP Leste, que é uma universidade estadual, mas que é a mais importante do país. Como não tivemos acesso às grades dos cursos da UNB (Gestão de PP) e da UFRB (Gestão Pública), nosso universo fica, então, reduzido a 7 cursos. Disciplinas que julgamos correlatas serão listadas também:

- Políticas Públicas, UFRGS (Análise e implementação de PP – obrigatória);
- Políticas Públicas, UFABC (Governo, Burocracia e Administração Pública – obrigatória; Análise Social da Família e Implementação de PP – eletiva);
- Gestão de Políticas Públicas, UFRN (Cultura Organizacional – obrigatória);
- Gestão de Políticas Públicas, USP Leste (Governança das Organizações do Setor Público; Formulação, Implementação e Avaliação de PP I e II; Estado, Burocracia e PP – todas obrigatórias);
- Gestão Pública, UFMG (Sociologia das Organizações Públicas – obrigatória);
- Análise de Políticas e Sistemas de Saúde – Saúde Coletiva, UFRGS (nenhuma disciplina sobre implementação ou correlata);

- Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, UFRJ (nenhuma disciplina sobre implementação ou correlata).

Como visto, 2 desses 7 cursos não oferecem disciplinas sobre implementação ou correlatas. Os outros 5 ofertam 9 disciplinas (4 sobre implementação e 5 correlatas), quase todas obrigatórias (8). Essas disciplinas sobre implementação são, todas elas, ofertadas nos cursos de políticas públicas. Fica claro, então, que o campo da implementação ganhou, nas novas graduações, um *status* de que ele não desfrutava nos programas de pós-graduação. Nossos dados não oferecem pistas mais concretas para a explicação deste diferencial.

2. A pesquisa acadêmica sobre a implementação de políticas públicas no Brasil

Uma pesquisa no Banco de Teses e Dissertações da Capes, que cobre o período 1987-2010 e abrange todas as áreas do conhecimento, ajuda-nos a questionar o lugar ocupado hoje pela problemática da implementação na agenda dos pesquisadores acadêmicos brasileiros. Uma consulta pelo termo *implementação*, que abarca o título, o resumo, as palavras-chave e as linhas de pesquisa dos programas de pós-graduação nos quais foram defendidos os trabalhos, entre outros itens que não afetam esta nossa pesquisa, aponta um total de 34.970 teses e dissertações (incluindo aquelas defendidas em mestrados profissionais). A Tabela 2 apresenta esse total de forma mais detalhada.

Tabela 2 – Teses e Dissertações: expressão exata *implementação*
(Todas as áreas – Banco da Capes – 1987 a 2010)

	Teses		Dissertações		Mestrado Profissional		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1987 a 1990	65	0,18	711	2,03	0	0	776	2,21
1991 a 1995	255	0,72	1712	4,89	0	0	1967	5,62
1996 a 2000	923	2,63	4282	12,24	25	0,07	5230	14,95
2001 a 2005	2126	6,07	8761	25,05	978	2,79	11865	33,92
2006 a 2010	2846	8,13	10800	30,88	1486	4,24	15132	43,27
Total	6.215	17,77	26.266	75,11	2.489	7,11	34.970	100

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Teses e Dissertações da Capes. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 09 set. 2011.

Fica evidente na tabela o crescimento exponencial, ao longo do tempo, do interesse pela implementação. Observa-se, também, que mais de 77% destas teses e dissertações foram defendidas na década de 2000, sendo que mais de 43% do total foram finalizadas na segunda metade da década.

No entanto, a pesquisa no Banco da Capes evidencia, ainda, que estes trabalhos estão preocupados não apenas com a implementação de políticas públicas. A busca apenas pelo termo *implementação* captura, também, teses

e dissertações interessadas na implementação, por exemplo, de estratégias de *marketing*, planos de negócios, tecnologias de informação, mecanismos de gestão de empresas e outras organizações, dentre muitos outros. Com o objetivo de ajustar a pesquisa no Banco de Teses e Dissertações aos objetivos de nossa investigação, foi feita outra busca, a partir da expressão exata *implementação de políticas* (singular e plural), abarcando os mesmos itens mencionados acima. A Tabela 3 apresenta o resultado dessa segunda busca.

Tabela 3 – Teses e Dissertações: expressão exata *implementação de políticas* (Todas as áreas – Banco da Capes – 1987 a 2010)

Período	Teses		Dissertações		Mestrado Profissional		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1987 a 1990	0	0	4	0,23	0	0	4	0,23
1991 a 1995	1	0,05	1	0,05	0	0	2	0,11
1996 a 2000	32	1,62	98	5,86	1	0,05	131	7,84
2001 a 2005	116	5,88	368	22,03	39	2,33	523	31,31
2006 a 2010	204	10,35	719	43,05	87	5,20	1010	60,47
Total	353	17,91	1.190	71,25	127	7,60	1.670	100%

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Teses e Dissertações da Capes.
Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 09 set. 2011.

Com este novo filtro, o número total de trabalhos de conclusão passa de 34.970 para 1.670 teses e dissertações. A distribuição temporal, contudo, é semelhante àquela apresentada na tabela anterior. Porém, há uma concentração ainda maior nos períodos mais recentes. Quase 92% dessas teses e dissertações que enfocam a implementação de políticas foram defendidas na década de 2000, sendo quase 61% do total apresentadas na segunda metade da década. É possível afirmarmos, então, que foi na década de 2000 que ocorreu, no país, o *boom* dos estudos sobre a implementação de políticas públicas, pelo menos no âmbito da produção discente dos programas de pós-graduação *stricto sensu*. Programas esses que, como vimos na seção anterior, focada nas Ciências Sociais e nos programas Interdisciplinares, não priorizam o ensino sobre a implementação. Como dificilmente se pode esperar que tal prioridade tenha sido dada por outras áreas do conhecimento também interessadas nas políticas públicas, parece razoável sugerir que os pós-graduandos tiveram que *se virar sozinhos*. Como é escassa e sub-teorizada a produção específica veiculada em português na forma de livros e artigos, como veremos na sequência, não seria surpreendente que uma análise destas teses e dissertações, produzidas por distintas áreas do conhecimento, revelasse também uma grande fragilidade teórica. Tal investigação, contudo, não será realizada neste trabalho. Uma análise de conteúdo, aproximativa, será feita apenas no caso dos artigos sobre implementação de políticas públicas disponibilizados no Scielo Brasil.

O Banco da Capes permite, também, pesquisar as áreas do conhecimento às quais se vinculam as teses e dissertações. Ressalte-se, contudo, que, como as áreas encontradas nem sempre equivalem às áreas do conhecimento definidas pela Capes, faremos referência às "áreas de atuação" dos PPGs nos quais esses TCCs (trabalhos de conclusão de curso) foram defendidos. Buscando essa vinculação para os 1.670 trabalhos encontrados a partir da pesquisa pela expressão exata *implementação de políticas*, descobrimos que esses trabalhos estão vinculados a áreas de atuação que são denominadas de maneira extremamente diversificadas: são mais de duas centenas de denominações. Tal descoberta apenas ressalta o fato que tanto o estudo sobre as políticas públicas quanto aquele dedicado à implementação de políticas não são monopólio de qualquer área do conhecimento. Na verdade, TCCs com esse foco são encontrados em *todas* as 9 Grandes Áreas do conhecimento definidas pela Capes. Para que tal diversidade possa ser exposta de uma maneira mais concisa, procedemos a uma aglutinação das *áreas de atuação* dos PPGs, respeitando mais a maneira como tal informação é apresentada nas fichas do Banco da Capes do que a Tabela das Áreas de Conhecimento¹⁷. O Quadro 1 apresenta as 22 *áreas de atuação* que totalizaram, no período 1987-2010, mais de 10 teses e dissertações cujas fichas no Banco incluem a expressão exata *implementação de políticas*.

Quadro 1 – Áreas de atuação dos PPGs com mais de 10 TCCs com termo exato *implementação de políticas* (Todas as áreas – Banco da Capes – 1987 a 2010)

Áreas de atuação	Nº	Áreas de atuação	Nº
1. Educação	266	12. Sociologia	49
2. Direito	203	13. Enfermagem	42
3. Saúde	168	14. Geografia	40
4. Administração	107	15. Ciência Política	37
5. Desenvolvimento	102	16. Psicologia	30
6. Serviço Social	67	17. Gestão	27
7. Economia	64	18. Planejamento	27
8. Políticas Públicas	61	19. História	25
9. Engenharias	58	20. Arquitetura e Urbanismo	16
10. Ciências Sociais	57	21. Relações Internacionais	16
11. Meio Ambiente	53	22. Ciência da Computação	15

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco de Teses e Dissertações da Capes. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 09 set. 2011.

Destaque-se, inicialmente, que esta comparação está baseada em números absolutos. Como o número de PPGs e o volume de teses e

¹⁷ Alguns exemplos de nosso trabalho de agregação das áreas de atuação podem ser úteis: Administração inclui Administração Pública; Ciências Sociais inclui Sociologia e Antropologia e Sociologia e Política; Desenvolvimento inclui 13 subespecificações distintas da área do Desenvolvimento; Direito inclui Ciências Jurídicas; Engenharia inclui 17 subespecificações; Gestão inclui, além de Gestão de Políticas Públicas, outras 8 subespecificações; Planejamento inclui, além de Planejamento e Políticas Públicas, outras 5 subespecificações; Políticas Públicas inclui Avaliação de PP, PP e Sociedade, PP, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional e Política Social; Relações Internacionais inclui Diplomacia; e Sociologia inclui Sociologia Política.

dissertações defendidas variam muito de acordo com as áreas, seria interessante uma apreciação que levasse em consideração não apenas esses números absolutos, mas também a sua proporção em relação ao total de TCCs da área. Essa apreciação, contudo, não será feita neste trabalho. Retornemos, pois, ao Quadro 1. Dificilmente será surpresa o fato de Educação e Saúde aparecerem, respectivamente, em primeiro e em terceiro lugares, com números que são, comparativamente, bastante elevados. Esses são campos de grande tradição e alta institucionalização. O Direito, que aparece em segundo lugar, parece estar se voltando, cada vez mais, para o estudo das políticas públicas. O fato de a Administração aparecer em quarto lugar tampouco é surpreendente, mesmo que a Administração Pública ocupe, no campo, um lugar minoritário, ou talvez até mesmo periférico, quando se pensa no exíguo número de PPGs que se dedicam exclusivamente à Administração Pública¹⁸. O Quadro mostra, também, como as Ciências Sociais, tomadas isoladamente, são minoritárias. Contudo, quando se somam os TCCs das Ciências Sociais, da Sociologia, da Ciência Política e das Relações Internacionais, chega-se a um total de 159 teses e dissertações com o foco na implementação de políticas, total esse que colocaria a área em quinto lugar no Quadro. Como já discutido, os PPGs de Políticas Públicas são avaliados na área Interdisciplinar.

Ressaltamos, anteriormente, que o estudo sobre as políticas públicas não é monopólio das Ciências Sociais. O que se percebe na produção discente sobre a implementação nos PPGs, assim, é que o número total de TCCs de outras áreas do conhecimento é significativamente maior que o das Ciências Sociais. Essa área não tem nem o monopólio nem a hegemonia no campo da implementação. Se é possível sugerirmos que a teorização sobre a implementação seja, mais naturalmente, desenvolvida nas Ciências Sociais (e na Administração Pública), essa não hegemonia pode estar ocorrendo ao preço da sub-teorização dos estudos do campo. Uma evidência mais robusta da plausibilidade desta hipótese será apresentada adiante, quando fizermos uma análise da bibliografia citada pelos artigos sobre implementação de políticas públicas disponibilizados no Scielo Brasil.

Se as teses e dissertações são, seguramente, um termômetro importante do desenvolvimento de um campo do saber, é inegável que os livros e artigos publicados são os principais responsáveis pela difusão do conhecimento e pela estruturação/consolidação de um campo.

Para quem está habituado a ministrar cursos sobre as políticas públicas na graduação e na pós no campo das Ciências Sociais no Brasil, como o autor deste trabalho, a experiência ensina que são poucos os livros sobre a

¹⁸ Contudo, no encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração de 2011 (EnANPAD 2011) a *divisão* de Administração Pública foi, entre as 11 existentes, a quarta com maior número de trabalhos submetidos (os 3 primeiros foram, em ordem decrescente: Estratégia em Organizações; Estudos Organizacionais; e *Marketing*). Cabe ressaltar, também, que em 2007 foi criada, como uma espécie de dissidência da ANPAD, o ENAPEGS (Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social), que também realiza encontros anuais. Essas informações foram gentilmente repassadas ao autor por Armino Teodósio, a quem eu gostaria de agradecer.

temática disponíveis em português, pelo menos no que diz respeito a manuais e obras de caráter mais teórico¹⁹. Tal lacuna parece ser ainda mais acentuada no que concerne à implementação. Com o intuito de verificar, de maneira mais sistemática, em que medida essa impressão pode ser comprovada empiricamente, fizemos o seguinte levantamento: uma pesquisa no acervo de duas bibliotecas universitárias (UFMG e PUC Minas) que permitem a consulta unificada, nas várias bibliotecas das duas instituições, por palavra do título (*implementação*) e por tipo de obra (*livro*). Tal pesquisa não é possível nas bibliotecas de muitas das maiores universidades do país. Cotejados e filtrados os resultados da busca, a listagem resultante foi comparada, utilizando os mesmos critérios de busca, aos títulos disponíveis em três das maiores livrarias virtuais do Brasil (Saraiva, Submarino e Lojas Americanas). A listagem original foi, então, acrescida dos títulos disponíveis no mercado que não constavam do acervo das duas bibliotecas universitárias pesquisadas.

Chegamos ao seguinte resultado: há, disponíveis nas bibliotecas universitárias e no mercado, 167 livros de cujo título consta a palavra *implementação*. Contudo, desse total apenas 62 (37,1%) são obras dedicadas à implementação de políticas públicas. As demais estão preocupadas com a implementação de estratégias de marketing, de sistemas de informação e gestão, de linguagens de programação, entre outros. É importante destacarmos que, dos 62 títulos sobre implementação de políticas públicas encontrados, 31 (50%) são publicações oficiais, custeadas pelo governo federal ou por governos estaduais. Podemos sugerir, acerca dessa interessante descoberta, que o objetivo dessas publicações oficiais é, reconhecendo a autonomia concedida pelo federalismo brasileiro aos governos subnacionais, instruí-los acerca da melhor forma de se implementar, no âmbito dos estados e municípios, políticas e programas desenhados pelos governos federal ou estaduais. Alguns desses livros são, inclusive, denominados *Diretrizes para a implementação (...), recomendações, orientações* ou *plano nacional de implementação*. Neste sentido, cabe, aqui, resgatarmos a seguinte afirmação de Borges:

Outra característica das políticas sociais no período recente diz respeito à reafirmação da autoridade do governo central sobre as diretrizes e objetivos de política. Em que pese o aumento de transferências aos municípios, a autonomia das prefeituras na implementação de programas sociais vem sendo reduzida por meio da vinculação de recursos e extensa normatização (BORGES, no prelo).

Restaram, assim, apenas 31 livros que podemos considerar como *analíticos*. Desses 31 títulos *analíticos*, 21 são dedicados às seguintes áreas:

¹⁹ A carência de bibliografia em português é tamanha que há, inclusive, circulando no Brasil, uma tradução não autorizada do famoso manual de Christopher Ham e Michael Hill, intitulado *The policy process in the modern capitalist state*. Essa tradução está disponível na Internet, com o título "O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno".

educação (9), direito (9), meio ambiente (2) e saúde (1). Não há, entre eles, nenhum livro exclusivamente teórico ou do tipo manual, o que é, por certo, uma grave lacuna²⁰. Se a década de 2000 testemunhou, no Brasil, um *boom* das teses e dissertações dedicadas à implementação de políticas públicas, esse *boom* parece não ter se refletido no mercado editorial.

No que diz respeito à produção acadêmica brasileira sobre a implementação de políticas veiculada na forma de artigos, o panorama recente pode ser delineado a partir de uma consulta ao Scielo Brasil (*Scientific Electronic Library Online*). Em setembro de 2011, o Scielo Brasil disponibilizava em seu sítio na internet, gratuitamente, o conteúdo de 267 periódicos nacionais (29 deles não correntes), das mais diversas áreas do conhecimento. Cabe recordarmos, contudo, que muitos periódicos do país ainda não se encontram na plataforma do Scielo. A base de dados do Scielo permite a busca dos artigos por palavras do título, assunto (palavras-chave) e no resumo, entre outras possibilidades que não nos interessam aqui. A pesquisa que fizemos, em setembro de 2011, procurando o termo *implementação*, encampando todos os índices, revelou a disponibilidade de 1.616 artigos [a busca por *implementação de política(s)*, em *Todos os índices*, chega a um resultado nulo]. Apresentaremos, a seguir, uma análise dos resultados da pesquisa do termo *implementação* por assunto (palavra-chave) e nos títulos dos artigos, na suposição que serão rastreados os trabalhos que têm a implementação como objeto prioritário (os artigos que mencionaram o termo apenas no resumo foram, assim, excluídos).

A pesquisa no banco de artigos do Scielo Brasil por *implementação* como assunto (palavra-chave) reduz aquele universo de 1.616 para apenas 26 trabalhos, o que pode ser considerado um número extremamente reduzido. A leitura dos resumos desses 26 artigos revelou que apenas metade deles (13) é voltada para a implementação de políticas públicas. A análise da bibliografia desses 13 trabalhos mostrou-se, porém, talvez ainda mais surpreendente, uma vez que apenas 8 deles (61,54%) fazem referência a outros trabalhos específicos sobre implementação. Isso significa que somente um pouco mais da metade desses trabalhos busca, para a compreensão do processo de implementação das políticas públicas, um respaldo específico ou o suporte da teorização disponível. Quantificando essas referências específicas, parece possível sugerirmos, com certo risco, é claro, que ainda é baixo o grau de diálogo dos pesquisadores brasileiros com a fortuna crítica acerca deste (antigo?) *elo perdido* chamado implementação. Isso porque 5 desses 8 artigos que fazem referência a uma bibliografia específica listam menos de 5 títulos em sua bibliografia, ao passo que nenhum deles cita entre 6 e 10 trabalhos específicos da subárea e os outros 3 listam, em sua bibliografia, mais de 10 títulos sobre implementação. No que diz respeito às áreas do conhecimento a que se vinculam estes trabalhos, tomando os

²⁰ O livro *Gestão e implementação de projetos*, publicado pela Elsevier em 2005, não é uma exceção, já que o seu foco é restrito aos projetos e os seus objetivos são mais instrumentais que analíticos.

periódicos nos quais eles foram publicados como *proxy*, temos o seguinte resultado: dos 5 artigos que tratam da implementação de políticas públicas sem fazer referência a uma bibliografia específica, 2 foram publicados em revistas do campo das Ciências Sociais, 2 em periódicos da área da Saúde e o último em uma revista da Educação Física.

Vejamos, agora, os 173 artigos disponíveis no Scielo Brasil que têm o termo *implementação* no título. A Tabela 4 apresenta a distribuição desses artigos no tempo (excluídos aqueles publicados em 2011, o que reduz o número total para 157 artigos). O que se constata, a exemplo do que a análise do Banco de Teses e Dissertações da Capes evidenciou, é que a publicação desses trabalhos se concentra fortemente na década de 2000 (89,17%), sendo que na segunda metade da década foi publicada mais da metade do total (57,32%).

Tabela 4 – Artigos do Scielo Brasil com o termo *implementação* no título
(Todas as áreas)

Período	Artigos publicados	
	Nº	%
Até 1990	2	1,27
1991 a 1995	3	1,91
1996 a 2000	12	7,64
2001 a 2005	50	31,85
2006 a 2010	90	57,32
Total	157	100

Obs: Foram excluídos aqueles publicados em 2011.

Fonte: Elaboração própria a partir do sítio eletrônico do Scielo Brasil. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 23 set. 2011.

Quando esses 173 artigos são examinados, constata-se, a exemplo do que foi verificado nas buscas anteriormente relatadas, que apenas 61 deles (35,3%) procuram compreender a implementação de políticas públicas. Uma apreciação da bibliografia desses 61 artigos revela um padrão ainda mais surpreendente do que aquele discutido acima: somente 26 desses (42,6%) fazem referência a outros trabalhos específicos sobre a implementação. Quantificando essa bibliografia específica à qual esses 26 artigos se referem, chegamos ao seguinte resultado: 23 deles fazem referência a menos de 5 trabalhos específicos; 2 deles listam entre 6 e 10 títulos sobre implementação, ao passo que apenas um dialoga com uma bibliografia específica de mais de 10 títulos. Olhando os dados de outra maneira, fica ainda mais claro o caráter rarefeito da apropriação e do diálogo com a fortuna analítica especializada no subcampo da implementação de políticas públicas no Brasil. Se chega a ser espantoso o fato de que quase 60% dos artigos publicados (35 ou 57,4%) que têm *implementação* no título e que se dedicam às políticas públicas não fazem referência alguma à fortuna analítica disponível, no Brasil e no exterior, daqueles que o fazem (apenas 26 ou 42,6%), 13 citam apenas um título específico e outros 6 citam somente dois outros trabalhos sobre implementação. Vejamos, agora, a que áreas do

conhecimento se vinculam os 35 trabalhos que *não* dialogam com a bibliografia específica. Deles, 21 são da área da saúde; 5 da educação e 2 das ciências sociais. Os demais artigos que não se referem à bibliografia especializada são das seguintes áreas: direito, meio ambiente, administração, educação física, estudos de gênero, ciência da informação e relações internacionais (um artigo de cada área).

Ainda no que diz respeito aos 61 artigos do Scielo Brasil que têm a palavra *implementação* no título e que têm por objeto as políticas públicas, cabe destacarmos, também, que apenas 6 deles (9,8%) foram publicados em periódicos do campo das Ciências Sociais. Desses 6, a maior parte (4) *não* cita em suas bibliografias qualquer outro trabalho sobre a implementação.

Acima, quando avaliamos as teses e dissertações dedicadas ao estudo da implementação de políticas públicas, sugerimos que a teorização sobre este processo talvez fosse, mais naturalmente, desenvolvida nas Ciências Sociais (e também na Administração Pública) e que o fato de a área produzir, comparativamente, um número menor de teses e dissertações, sendo, por isso, não hegemônica²¹, poderia contribuir, no geral, para uma baixa teorização dos estudos do campo. Quando se percebe, então, que mesmo muitos dos estudos das Ciências Sociais não fazem referência à fortuna crítica específica, podemos sugerir que: ou uma parte significativa das pesquisas que dizem tratar da implementação tem, na verdade, outro objeto ou são estudos predominantemente descritivos e/ou intuitivos. Outra possibilidade, certamente mais remota, seria a de uma teorização auto-referenciada. Para resolver a dúvida, uma pesquisa de conteúdo mais detalhada seria necessária.

Uma investigação mais exaustiva acerca do lugar da implementação de políticas na agenda de pesquisas da academia brasileira poderia se valer, também, da análise dos projetos de pesquisa financiados pelas agências de fomento. Contudo, por exemplo, os resultados disponibilizados pelo CNPq dos Editais Universais e de Ciências Humanas e Sociais (14 entre 2002 e 2010, sete de cada tipo) normalmente não apresentam dados mais detalhados dos projetos aprovados. O título deles é disponibilizado no caso de apenas 2 desses 14 editais, o que impossibilita o uso de tal fonte para a complementação de nossos objetivos.

Considerações finais

Para concluir, buscaremos refazer, de maneira sintética, o percurso argumentativo seguido até aqui, evitando, na medida do possível, o resgate das inúmeras cifras que foram apresentadas. Procuramos, inicialmente, evidenciar a expansão e consolidação do campo da Análise de Políticas Públicas no Brasil, apresentando o forte crescimento, na década de 2000, do número de teses e dissertações devotadas ao estudo das políticas públicas (PPs). Porém, a pesquisa feita nos periódicos do Scielo Brasil revelou que os artigos publicados, que fazem referência ao termo *políticas públicas*, não

²¹ Este é, certamente, um argumento facilmente passível de contestação.

constituem uma cifra impressionante. Obviamente, a produção do campo é muito maior, já que boa parte dos trabalhos está preocupada com políticas setoriais específicas. Contudo, pareceu-nos significativa a existência, no país, de 19 periódicos dedicados exclusivamente às políticas públicas. Nesse contexto de expansão do campo, evidenciado também nos âmbitos da graduação e da pós-graduação, seria a implementação ainda o *elo perdido* da investigação acerca das PPs? Saetren (2005) demonstrou, por métodos bibliométricos, que, nos principais periódicos internacionais, a produção específica sobre a implementação continua viva, crescente e cada vez mais relevante.

No que diz respeito à pós-graduação, demonstramos que mais de 61% dos PPGs em Ciência Política do Brasil têm linhas de pesquisa dedicadas ao estudo das políticas públicas e que não apenas esses PPGs ofertam disciplinas do campo. Contudo, nenhuma dessas disciplinas faz menção, em seu título, à implementação ou às burocracias públicas. A análise das ementas dessas disciplinas específicas revelou que apenas 26% delas fazem menção à implementação. Parece haver indícios, então, de que, na Ciência Política brasileira, a implementação é tratada de maneira periférica, o que talvez possa ser visto como uma chancela à divisão do trabalho, ainda que tácita, entre politólogos e administradores públicos. É evidente o fato de a implementação ser tratada, por exemplo, quando da apreciação do chamado “ciclo das políticas públicas”. Porém, tal constatação parece não ser capaz de alterar a interpretação apresentada há pouco.

No caso dos PPGs avaliados no comitê de Sociologia da Capes (a grande maioria deles de Sociologia e de Ciências Sociais), mostramos que mais da metade deles, a exemplo do que ocorre na Ciência Política, tem linhas de pesquisa dedicadas às políticas públicas, o que é muito mais frequente nos PPGs em Ciências Sociais. Estes programas ofertam 69 disciplinas do campo das PPs, mas nenhuma delas tem a palavra *implementação* no título. Também nesta seara, então, o ensino sobre a implementação parece relegado a um plano periférico.

Mostramos, também, que dos 13 PPGs interdisciplinares dedicados exclusivamente às políticas públicas, apenas um oferta uma disciplina sobre implementação, reiterando o padrão de negligência (ou de não priorização, para aqueles que preferirem um termo menos forte) em relação ao ensino sobre o processo de implementação.

Nas novas graduações do Reuni, porém, o espaço dedicado ao ensino sobre a implementação mostrou-se bem mais significativo que no caso da pós-graduação em Ciências Sociais, já que a maior parte deles oferta disciplinas sobre implementação ou correlatas, quase todas como obrigatórias.

No que concerne a pesquisa sobre implementação de políticas públicas, mostramos que, ainda que os PPGs não priorizem as disciplinas dedicadas à implementação, a década de 2000 testemunhou um *boom* de teses e dissertações com esse foco. Não foi feita qualquer análise do conteúdo desses trabalhos de conclusão, desenvolvidos em PPGs das mais variadas áreas do

conhecimento. Saúde, Direito e Educação, contudo, concentram essa produção, o que também ficou evidenciado no estudo de Saetren (2005) sobre a produção internacional.

Nossa tentativa de rastrear a produção específica socializada por intermédio de livros chegou a um resultado desapontador, ainda que esperado. Metade dos 62 títulos encontrados é de publicações governamentais. A outra metade não inclui qualquer livro de caráter mais teórico ou que possa servir como um manual para os estudantes das políticas públicas. O *boom* das teses e dissertações sobre implementação parece não ter se refletido no mercado editorial.

A nossa apreciação dos artigos sobre implementação publicados nos periódicos que são veiculados pelo Scielo Brasil chegou a resultados talvez surpreendentes, pelo menos para quem espera ver o *boom* das investigações sobre PPs refletido nos estudos sobre implementação. Apenas 13 artigos do Scielo que têm *implementação* como palavra-chave dedicam-se às PPs. Buscando pelo título dos artigos, encontramos somente 61 dedicados à análise da implementação de PPs. O que nos pareceu ainda mais surpreendente é o fato de menos da metade deles citar, em sua bibliografia, outros títulos sobre implementação. Dos 26 que o fazem, 13 citam apenas uma bibliografia específica e 6 apenas 2 títulos, o que nos levou a concluir que é rarefeita a apropriação e escasso o diálogo dos trabalhos do campo com a fortuna analítica disponível, no Brasil e no exterior. Desses 61 artigos, apenas 6 foram publicados em periódicos das Ciências Sociais, sendo que 4 deles *não* listaram, em suas bibliografias, qualquer outro trabalho sobre implementação.

Sugerimos, então, que uma parte significativa das pesquisas que dizem tratar da implementação tem, na verdade, outro objeto prioritário ou são estudos predominantemente descritivos e/ou intuitivos. Outra possibilidade, certamente mais remota, seria a de uma teorização auto-referenciada. Estamos conscientes que a dúvida será resolvida, apenas, com uma pesquisa de conteúdo mais detalhada e abrangente. Contudo, e a despeito da reconhecida fragilidade de nossos indicadores, são claros os indícios de que os estudos do subcampo sejam sub-teorizados.

Se a fragmentação do campo da Análise de Políticas Públicas tem se acentuado na esteira de sua maior institucionalização, fruto inevitável, acreditamos, do caráter interdisciplinar da APP, a implementação deixará, plenamente, de ser um *elo perdido* da investigação sobre as PPS não apenas com a ampliação do número de trabalhos específicos, mas também, fundamentalmente, com o robustecimento de sua fundamentação teórica e metodológica, cenário ideal esse que, em razão da negligência (ou não priorização) do ensino específico fornecido pela pós-graduação do país, talvez ainda demore a se materializar.

Carlos Aurélio Pimenta de Faria é Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ, professor e pesquisador dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais e em Relações Internacionais da PUC Minas.
E-mail: carlosf@pucminas.br

Referências

BORGES, André. Coalizões eleitorais, competição vertical e política social no federalismo brasileiro. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio (Orgs.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, (no prelo).

FARIA, Carlos Aurélio P. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo C.; FARIA, Carlos Aurélio P. (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora da UNESP, (no prelo) [2012a].

_____. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, (no prelo) [2012b].

HARGROVE, Erwin C. *The missing link*. Washington: The Urban Institute, 1975.

HARVARD BUSINESS REVIEW. *Gestão e implementação de projetos*. São Paulo: Campus Eselvier, 2005.

HILL, Michael. *The Policy Process in the Modern State*. London: Prentice Hall, 1997.

MARQUES, Eduardo C.; FARIA, Carlos Aurélio P. (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora da UNESP, (no prelo).

MELO, Marcus André. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, S. (Org.). *O Que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995) - Ciência Política*. São Paulo/Brasília: Ed. Sumaré/ANPOCS & CAPES, 1999. v. 3. p. 55-100.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

SAETREN, Harald. Facts and myths about research on public policy implementation: out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. *The Policy Studies Journal*, Denver, v. 33, n. 4, p. 559-582, nov. 2005.

SANCHEZ, Michelle Ratton *et. al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 27, p. 125-143, nov. 2006.

Texto recebido em 05/03/2012.

Aprovado em 18/07/2012.