



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**JEFFERSON REIS GUIMARÃES ANDRADE**

**CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS MUNICIPAIS: CONTRIBUIÇÕES DOS CONSTRUCTOS  
TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

Salvador  
2022

**JEFFERSON REIS GUIMARÃES ANDRADE**

**CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS MUNICIPAIS: CONTRIBUIÇÕES DOS CONSTRUCTOS  
TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

Tese apresentada ao PPGA Acadêmico – Programa de Pós-graduação em Administração Acadêmico, EAUFBFA – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Doutor em Administração.

Orientador: Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro.

Salvador  
2022

Escola de Administração - UFBA

A554 Andrade, Jefferson Reis Guimarães.

Capacidade de implementação de políticas públicas municipais: contribuições dos constructos teóricos - metodológicos da administração política / Jefferson Reis Guimarães Andrade. – 2022.

130 f.: il.

Orientadora: Profa. Dra. Elisabeth Matos Ribeiro.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2022.

1. Administração municipal – Política governamental – Brasil.  
2. Programa Dinheiro Direto na Escola (Brasil). 3. Educação e Estado - Brasil. 4. Ciência da política. 5. Ciência política - Brasil.  
I. Universidade Federal da Bahia Escola de Administração. II. Título.

CDD – 379.1120981

**JEFFERSON REIS GUIMARÃES ANDRADE**

**CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS MUNICIPAIS: CONTRIBUIÇÕES DOS CONSTRUCTOS  
TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração,  
Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia.

Salvador/BA, 06 de dezembro de 2022.

Banca examinadora:

Elizabeth Matos Ribeiro – Orientadora \_\_\_\_\_ Doutora em Ciência Política  
e da Administração pela Universidade de Santiago de Compostela, Espanha. Universidade  
Federal da Bahia (UFBA).

Antônio Sérgio Fernandes \_\_\_\_\_ Doutor em Ciência Política  
pela Universidade de São Paulo, Brasil. Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Elinaldo Leal Santos \_\_\_\_\_ Doutor em Administração pela  
Universidade Federal da Bahia, Brasil. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro \_\_\_\_\_ Doutora em Administração  
pela Universidade Federal da Bahia, Brasil. Universidade Federal do Recôncavo da  
Bahia (UFRB).

Francisco César Pinto da Fonseca \_\_\_\_\_ Doutor em História Social  
pela Universidade de São Paulo, Brasil. Fundação Getúlio Vargas de São Paulo  
(FGV/EAE/SP).

Ao  
Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos (*in memoriam*)  
Mestre, amoroso, atencioso. Expoente da Teoria da Administração Política.

## AGRADECIMENTOS

São tantos e tão especiais...

A Deus, por todas as conquistas e vitórias.

A minha “diva”, orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elizabeth Matos Ribeiro, por ter me recebido de braços abertos no doutorado. Gratidão por seu apoio, ensinamento e incentivo a contribuir com à Administração Política.

Ao grande mestre, Prof. Dr. Reginaldo Souza (*in memoriam*), por suas preciosas contribuições na qualificação deste projeto. Serei sempre grato por seu respeito, carinho e grandioso legado para a ciência da Administração.

Aos demais professores do doutorado, pelo empenho, dedicação, comprometimento com a educação e com a pesquisa brasileira.

A Anaelia, secretária do NPGA (Núcleo de Pós-Graduação em Administração), por seu apoio, suporte e atenção durante todo o período do doutorado.

Aos familiares, amigos, colegas de trabalho que incentivaram, acreditaram e motivaram a busca deste título.

Muito obrigado por possibilitarem essa experiência enriquecedora e gratificante, da maior importância para meu crescimento como ser humano e profissional.

Tu, ó SENHOR Deus, és tudo o que tenho. O meu futuro está nas tuas mãos; tu diriges a minha vida. Como são boas as bênçãos que me dás! Como são maravilhosas! (Salmos 16:5-6)

ANDRADE, Jefferson Reis Guimarães Andrade. **Capacidade de implementação de políticas públicas municipais: contribuições dos constructos teórico-metodológicos da Administração Política**. Orientadora: Elizabeth Matos Ribeiro. 2022. 130 f. il. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-graduação em Administração, NPGA/EAUFBA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

## RESUMO

No Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF), o governo federal assumiu a responsabilidade pela formulação das políticas públicas e os municípios ficaram a cargo de sua implementação. Porém, essa separação político-institucional entre concepção e execução das ações governamentais tem produzido prejuízos para a qualidade e bem-estar social, pois tal dicotomia tem impossibilitado a necessária articulação entre as dimensões políticas e técnicas que conformam os fenômenos administrativos. Para a teoria da Administração Política, esses dois aspectos (política e técnica) representam os conceitos e práticas de “gestão” e “gerência”, respectivamente. Os termos “gestão” e “gerência” foram traduzidos para a linha inglesa como “*management*” and “*administrative management*”. Em linhas gerais, a dimensão da "gestão" reflete as bases teórico-analíticas das políticas públicas. A "gerência", por sua vez, reflete as bases técnico-operacionais necessárias para sua plena implementação. Com base nesse constructo teórico-metodológico, a presente tese de doutoramento definiu o objetivo geral de analisar como a capacidade de implementação local da política pública do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola - contribui para a validação dos pressupostos do pensar (gestão) e agir (gerência) da Teoria da Administração Política. No tocante às estratégias metodológicas, o trabalho adotou a epistemologia sistêmica, com ênfase na abordagem teórico-metodológica crítica da Administração Política, privilegiando métodos de pesquisa exploratória e descritiva, utilizando os recursos quantitativos, por meio do uso de técnicas estatísticas de Modelagem de Equações Estruturais e Análise Composta Confirmatória. Os dados da pesquisa de campo foram coletados no período de dezembro de 2021 a março de 2022, de forma transversal. A matriz de análise privilegiou identificar as interrelações existentes entre “gestão” e “gerência” para avaliar a capacidade de implementação do PDDE a partir da observação de seis dimensões principais: (1) desenho institucional da política; (2) recursos físicos, financeiros e humanos; (3) burocratas implementadores; (4) participação social; (5) relacionamento intergovernamental; (6) contexto local. Os resultados empíricos validaram as hipóteses levantadas, confirmando que as referidas dimensões (gestão e gerência) se manifestam de forma indissociada, o que permitiu sustentar o argumento central levantado nesta tese de que as dimensões conceituais (políticas) e instrumentais refletidas na gestão e na gerência são interdependentes e não podem ser analisadas de forma separada. As análises estatísticas confirmaram que o desenho institucional da política pública, as relações intergovernamentais e a participação social contribuem de forma decisiva para garantir aos entes públicos e à sociedade o melhoramento da capacidade de gestão da política pública. No âmbito gerencial, os dados comprovaram que as dimensões do planejamento e alocação de recursos físicos, financeiros e humanos e a atuação dos burocratas (gerentes) contribuem para qualificar a capacidade técnico-operacional, isto é, de implementação das ações públicas.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Administração Política; Capacidade de Gestão; Capacidade de Gerência; Implementação de Políticas Públicas; Programa Dinheiro Direto na Escola.

ANDRADE, Jefferson Reis Guimarães Andrade. **Capacity to implement municipal public policies: contributions of the theoretical and methodological constructs of Political Administration**. Advisor: Elizabeth Matos Ribeiro. 2022. 130 s. il. Thesis (Ph.D. in Management) – Núcleo de Pós-graduação em Administração, NPGA/EAUFBA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

## ABSTRACT

In Brazil, from the promulgation of the Federal Constitution of 1988 (CF), the federal government assumed the responsibility for the formulation of public policies and the municipalities were in charge of their implementation. However, this political-institutional separation between the conception and execution of governed actions has produced damage to the quality and social well-being, as this dichotomy has made it impossible to maintain the necessary maintenance between the political and technical dimensions that make up the administrative phenomena. For the theory of Political Administration, these two aspects (political and technical) represent the concepts and practices of “management” and “administrative management”, respectively. The terms “management” and “administrative management” were translated into Portuguese as “*gestão*” and “*gerência*”, respectively. In general terms, the "management" dimension reflects the theoretical-analytical foundations of public policies. And "administrative management" reflects the technical-operational bases necessary for its full implementation. Based on this theoretical-methodological construct, this doctoral thesis defines the general objective of analyzing how the capacity for local implementation of the public policy of the *PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola* contributes to the validation of predictions of thinking (management) and acting (Administrative management) of the Theory of Political Administration. With regard to methodological strategies, the work adopted systemic epistemology, with emphasis on the critical theoretical-methodological approach of Political Administration, favoring exploratory and descriptive research methods and using quantitative resources, through the use of statistical techniques of Structural Equation Modeling and Confirmatory Composite Analysis. Field research data were collected from December 2021 to March 2022, in a cross-sectional way. The analysis matrix focused on identifying the existing interrelationships between “management” and “administrative management” to assess the capacity to implement the PDDE based on the observation of six main dimensions: (1) institutional design of the policy; (2) physical, financial, and human resources; (3) implementing bureaucrats; (4) social participation; (5) intergovernmental relationship; and (6) local context. The empirical results validated the hypotheses raised, confirming that the referred dimensions (management and administrative management) manifest themselves in an inseparable way, which allowed sustaining the central argument raised in this thesis that the conceptual (political) and instrumental dimensions reflected in the management and are interdependent and cannot be conducted separately. Statistical analyzes confirmed that the institutional design of public policy, intergovernmental relations and social participation remained, in a retained manner, to guarantee publics and society to improve the management capacity of public policy. In the managerial scope, the data prove that the dimensions of planning and allocation of physical, financial and human resources and the performance of bureaucrats (managers) created to qualify the technical-operational capacity, that is, of implementation of public actions.

Key-words: Public Policies; Political Administration; Management Capacity; Administrative Management Capacity; Implementation of Public Policies; *PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola*.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Estrutura e Movimento Onto-Epistemológico da Administração Política _____	35
<b>Figura 2</b> - Modelo de Análise de Capacidade de Implementação de Políticas Públicas _____	55
<b>Figura 3</b> - Evolução do IdeGES entre 2018 e 2021 a nível de Brasil _____	63
<b>Figura 4</b> - Unidades executoras que receberam parcela desempenho a nível nacional _____	64
<b>Figura 5</b> - Evolução do IdeGES entre 2018 e 2021 do Estado de Sergipe _____	64
<b>Figura 6</b> - Unidades Executoras que Receberam Parcela Desempenho no Estado de Sergipe	65
<b>Figura 7</b> - Resultados do Modelo Estrutural de Segunda Ordem _____	93
<b>Figura 8</b> - Resultados do Modelo Estrutural de Terceira Ordem _____	94
<b>Figura 9</b> - Dimensões Validadas da Capacidade de Implementação Local de Políticas Públicas (Modelo Final) _____	96

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Resultados do Modelo de Mensuração Inicial e Final _____	81
<b>Tabela 2</b> - Avaliação da Validade Discriminante _____	89
<b>Tabela 3</b> - Modelo Inicial e Modelo Final de Mensuração de Segunda Ordem _____	91
<b>Tabela 4</b> - Validade Discriminante das Dimensões do Modelo de Segunda Ordem _____	91
<b>Tabela 5</b> - Resultados do Modelo Estrutural de Segunda Ordem _____	92
<b>Tabela 6</b> - Resultados do Modelo de Mensuração de Terceira Ordem _____	93
<b>Tabela 7</b> - Resultados do Modelo Estrutural de Terceira Ordem _____	94

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Fatores Condicionantes da Implementação de Políticas Públicas Relacionados as Macrodimensões da Teoria da Administração Política _____	44
<b>Quadro 2</b> - Dimensões da Implementação de Políticas Públicas _____	51
<b>Quadro 3</b> - Agrupamento das Dimensões Analíticas à Capacidade de Gestão e Gerência__	53
<b>Quadro 4</b> - Programas do FNDE para a Educação Infantil e Ensino Fundamental _____	58
<b>Quadro 5</b> - Dimensões do Modelo Estatístico da Tese _____	71
<b>Quadro 6</b> - Hipóteses do Modelo Teórico _____	72
<b>Quadro 7</b> - Variáveis Endógenas e Exógenas do Modelo Estatístico _____	72
<b>Quadro 8</b> - Desenho Geral da Tese _____	77
<b>Quadro 9</b> - Estrutura da Investigação Empírica da Tese _____	77
<b>Quadro 10</b> - Caracterização dos Respondentes da Pesquisa _____	79
<b>Quadro 11</b> - Dimensões e Variáveis Validadas _____	82
<b>Quadro 12</b> - Resultados das Hipóteses de Pesquisa _____	95
<b>Quadro 13</b> - Síntese da Articulação do Pensar e Agir _____	103

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARPP	Análise Racional de Políticas Públicas
AVE	Average Variance Extracted
CF	Constituição Federal
CR	Composite Reliability
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IdeGES-PDDE	Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE
MEC	Ministério da Educação
EAUFBA	Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>1 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>24</b>
1.1 ABORDAGENS EPISTÊMICAS E TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA.....	24
1.1.1 Natureza Política da Administração .....	24
1.1.2 Surgimento da Ciência da Administração .....	27
1.1.3 Bases Epistêmicas e Metodológicas da Teoria da Administração Política .....	30
1.2 ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA .....	36
1.2.1 Evolução dos Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas .....	37
1.2.2 Aspectos Gerais da Implementação de Políticas Públicas à Luz dos Constructos da Administração Política .....	40
1.2.3 Fatores Condicionantes da Implementação de Políticas Públicas à Luz das Dimensões da Gestão e da Gerência.....	43
1.3 MARCO LÓGICO: MODELO DE ANÁLISE DA CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO LOCAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	52
1.4 CONTEXTUALIZANDO A POLÍTICA DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA COMO OBJETO EMPÍRICO DA PESQUISA.....	56
1.4.1 Educação no Brasil .....	56
1.4.1 Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE .....	59
<b>2. ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS .....</b>	<b>67</b>
2.1 NATUREZA EPISTEMOLÓGICA DA TESE .....	67
2.2 ABORDAGENS METODOLÓGICAS .....	67
2.3 PROTOCOLO DE COLETA DOS DADOS QUALITATIVOS: REVISÃO DA LITERATURA .....	68
2.3.1 Revisão Narrativa da Literatura.....	68
2.3.2 Revisão Sistematizada da Literatura.....	69
2.4 PROTOCOLO DE COLETA DOS DADOS QUANTITATIVOS .....	70
2.4.1 Unidade de Análise, Sujeitos da Pesquisa e Questionário.....	70

2.4.2 Amostra da Pesquisa, Coleta de Dados e Seleção dos Questionários .....	71
2.5 MODELO ESTATÍSTICO E HIPÓTESES DA PESQUISA.....	71
2.6 TÉCNICAS ESTATÍSTICAS DE ANÁLISE DOS DADOS.....	73
2.6.1 Modelagem de Equações Estruturais – SEM .....	73
2.6.2 Análise Composta Confirmatória – CCA.....	75
2.7 DESENHO GERAL DA ESTRUTURA METODOLÓGICA DA TESE.....	76
<b>3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>79</b>
3.2 MODELO ESTATÍSTICO DE PRIMEIRA ORDEM: DIMENSÕES E VARIÁVEIS GESTORIAIS E GERENCIAIS .....	80
3.3 MODELO ESTATÍSTICO DE SEGUNDA ORDEM: CAPACIDADE DE GESTÃO E GERÊNCIA .....	90
3.3 MODELO ESTATÍSTICO DE TERCEIRA ORDEM: GESTÃO E GERÊNCIA INDISSOCIÁVEIS.....	93
3.4 DISCUSSÃO TEÓRICA-EMPÍRICA DA ARTICULAÇÃO DO PENSAR E AGIR .....	97
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>105</b>
4.1 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA .....	108
4.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	109
4.3 SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS .....	109
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>111</b>
<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA .....</b>	<b>125</b>
<b>ANEXO A – DECLARAÇÃO DE REVISÃO ORTOGRÁFICA.....</b>	<b>130</b>

## INTRODUÇÃO

Em diversos países federativos do mundo, o processo de descentralização da Administração Pública garantiu aos entes federados funções privativas e/ou comuns. No caso do Brasil, essa conquista ocorreu recentemente, a partir da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, que deu aos municípios brasileiros competências para sua auto-organização, assim como o reconhecimento de sua autonomia política, legislativa, financeira e administrativa. Com base nessas novas relevantes, porém complexas, atribuições constitucionais, especialmente as atinentes à capacidade de organizar seus padrões administrativos referentes à oferta de bens e serviços à população, cabe ressaltar os desafios que têm sido impostos aos entes municipais para desenvolver capacidades efetivas para conceber e implementar políticas públicas (LAVALLE; RODRIGUES, GUICHENEY, 2019, SANTOS; RIBEIRO, 1993; 2004; 2005).

Os estudos dedicados a analisar a capacidade técnico-operacional das políticas públicas municipais permitem observar que a insuficiência e baixa capacidade profissional do quadro de servidores públicos, a falta de infraestrutura física, tecnológica e a ausência de processos de gestão, associados à falta de financiamento, têm dificultado que os municípios cumpram, minimamente e satisfatoriamente, suas competências constitucionais. (SANTOS; RIBEIRO, 1993; 2004; 2005; SANTOS et. al. 2017; ANGST; SOGLIO, 2018; FREITAS; FERREIRA; FREITAS, 2019; MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2018).

Com base nesse conjunto de fatores políticos e técnicos, pode-se inferir que a capacidade de implementação de políticas públicas, na maioria dos municípios brasileiros, apresenta falhas, dificultando, desse modo, o alcance dos propósitos pretendidos pela política (KHAN, 2016). Nesse sentido, concorda-se com as afirmações feitas por Santos e Gomes (2017) e Santos et. al (2017), ao sustentarem que as políticas públicas brasileiras revelam um caráter de improvisação, desintegração, inconclusão e representam um elevado custo social.

Esses desafios se devem, em primeiro lugar, ao caráter complexo e multifacetado que a concepção e implementação de políticas públicas exige do poder público e da sociedade, refletido nos entraves multifatoriais que essas ações impõem. E, em segundo lugar, conforme ressaltado por Santos e Ribeiro (2004), é fundamental reconhecer “As Impossibilidades do Projeto Descentralizante no Brasil”, visto que o papel sócio-histórico que os municípios vinham assumindo, até 1988, impôs limitações profundas na capacidade de esses entes se qualificarem

para assumir um papel de tamanha relevância na gestão de políticas públicas. Em linhas gerais, quando se analisa o papel dos entes locais na formação social e econômica nacional, constata-se que sua subjugação aos interesses do sistema político estadual e nacional, revelado nos padrões sócio-históricos que conformaram o poder local brasileiro, deixaram marcas profundas que não foram, ainda, superadas (FAORO, 2012).

Quando se considera a realidade de uma sociedade marcada por uma cultura política conservadora (patrimonialista) e sustentada, historicamente, em sistemas políticos autoritários, as conquistas e transformações garantidas pela nova CF de 1988 vão demandar tempo e empenho social para qualificar os entes municipais a conceber e implementar políticas públicas. O que implica considerar, conforme exposto por diversos estudos, que o sucesso da concepção e execução das ações governamentais locais depende da capacidade de articulação de dimensões sociopolíticas complexas envolvendo valores, crenças, negociações políticas, relações de poder e construção de consensos possíveis, refletindo, portanto, dimensões subjetivas (BHUYAN; JORGENSEN; SHARMA, 2010; MACEDO et. al, 2016; SANTOS; RIBEIRO, 1993; 2005; SANTOS et. al. 2004a).

Sustentando-se nessa breve contextualização, pode-se afirmar que, a depender da amplitude das relações e dos processos políticos, as dinâmicas que orientam a execução das políticas públicas, refletidas nos processos de implementação, podem ficar restritas aos interesses de governos e à burocracia dos órgãos públicos. Essas limitações se revelam tanto nas relações intergovernamentais verticais, em que a União ou Estado concebe a política e envia aos municípios para a execução, quanto nas relações intergovernamentais horizontais, que exigem parcerias entre órgãos do mesmo nível de governo, mas que na prática resultam em ações individualizadas, desintegradas e sem sinergia (MENICUCCI; MARQUES; 2016; OLIVEIRA; LOTTA; FREITAS, 2019).

Essa cadeia decisória revela, portanto, as graves contradições que têm caracterizado a estrutura da Administração Pública brasileira que, apesar de apresentar avanços político-institucionais (formais) importantes, a partir da CF de 1988, evidencia a permanência da velha e grave dicotomia entre os interesses mais gerais da União e dos estados, de um lado, e os interesses específicos dos entes municipais, de outro lado. Neste cenário, importa considerar, conforme destacado por Santos e Ribeiro (1993; 2005) e Santos et. al. (2004a), que a gestão das políticas públicas brasileiras reflete, ainda, os conflitos históricos entre a preservação dos interesses nacionais de centralização e a imposição constitucional de garantir aos municípios,

por meio do processo de descentralização, autonomia para conceber e executar políticas públicas. Ratificando essa interpretação crítica, diversos estudos apontam que a disputa política que tem caracterizado o processo de municipalização brasileiro revela as impossibilidades de garantir níveis mínimos de articulação entre os objetivos pretendidos (formulados) e as finalidades alcançadas pelas políticas implementadas (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017; FERREIRA; MEDEIROS, 2016; PEREIRA; LOTTA; BICHIR, 2018).

Essa análise preliminar do estado da arte do tema permite reconhecer, pois, que a manutenção das profundas e graves divergências entre os atos de pensar (conceber/planejar) e executar (implementar) políticas públicas que têm orientado, historicamente, as ações administrativas no Brasil, tem impedido a consolidação das inovações garantidas pela CF de 1988. Nessa direção, Santos e Gomes (2017), Santos e Ribeiro (1993), Santos et. al. (2004a) e Santos et.al. (2017), entre outros, compreendem que a preservação das bases político-institucionais que insistem em preservar a separação entre os atos de conceber e de executar as ações públicas são fatores dificultadores para o alcance da capacidade de gestão das políticas locais.

Nesse sentido, sustenta-se que as abordagens teóricas de inspiração neoliberal do gerencialismo<sup>1</sup> (originado na gestão do setor privado) como princípio orientador da concepção e práticas da Administração Pública, assentadas na defesa das técnicas burocráticas fundadas no princípio da eficiência, na formação de redes e cooperação, na instituição de sistemas complexos de governança, no exercício técnico e estéril do controle interno e externo, entre outras inovações – não dão conta dos aspectos singulares e complexos que caracterizam a trajetória da formação do social e do Estado brasileiro que reflete, por sua vez, as limitações da concepção e implantação das políticas públicas nacionais (GOMES, 2012; LOTTA, 2019; PEREZ, 2010; SANTOS, et. al., 2004a).

Santos et. al (2017) destaca, ainda, que as bases teórico-metodológicas tradicionais, fundamentadas nos paradigmas racionais, não têm se revelado suficientes para elucidar as dimensões complexas e desafiadoras que caracterizam as dinâmicas dos processos de implementação de políticas públicas. Segundo Araújo e Rodrigues (2017), Frey et. al. (2017),

---

<sup>1</sup> A integração do princípio da 'eficiência' como referência orientadora central da Administração Pública brasileira (Ementa Constitucional n. 19/1998), revela, por si só, essas mudanças com ênfase na predominância das dimensões técnicas sobre os aspectos políticos.

Lotta (2019) e Santos e Ribeiro (2005) e Santos et. al. (2022), entre outros, é preciso reconhecer que faltam aos estudos sobre implementação de políticas públicas bases epistêmicas e teórico-metodológicas críticas que permitam analisar os aspectos antecedentes (intencionalidade e concepção) para poder, assim, entender os movimentos que orientam sua execução e indicam as possibilidades reais e potenciais para o alcance de seus propósitos/finalidade. Nesse sentido, a literatura nacional passou a recomendar o desenvolvimento de novos estudos teórico-empíricos sobre políticas públicas, de modo a ampliar a compreensão desse fenômeno social, a partir da integração das dimensões políticas, relacionais e técnicas (DI GUSTO; RIBEIRO, 2019; GOMES, 2019; HONIG, 2006; RAMOS, 1947; RIBEIRO, 1968; 2006; SANTOS; RIBEIRO, 1993; SANTOS et. al. 2004, 2017; 2022; SANTOS; GOMES, 2017; entre outros).

Visando contribuir para superar essa lacuna, a Teoria da Administração Política, a partir de uma postura reflexiva e crítica, considera que os estudos sobre políticas públicas devem considerar a indissociabilidade da capacidade de gestão (que reflete a concepção e condução dos aspectos políticos próprios da administração) e da capacidade de gerência (que representa as dimensões técnicas responsáveis pela execução das ações administrativas) (SANTOS, 2004; SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009). Com base nessa concepção, assume-se que somente por meio de perspectivas epistêmicas e teórico-metodológicas críticas será possível aos campos de estudos da Administração e da Administração Pública, em especial, interpretar, de forma crítica e contextualizada, os desafios, limites e perspectivas dos municípios na gestão de políticas públicas (AMARAL; DAVID, 2017; PAES DE PAULA; PALASSI; ZANON, 2002; SANTOS et. al., 2017; 2022; SUMIYA; SILVA; ARAÚJO, 2014).

É neste ponto que reside a inovação da presente tese, ao propor os avanços epistemológicos e teórico-metodológicos defendidos pela Teoria da Administração Política para o campo de estudos da implementação de políticas públicas municipais, com base no entendimento de que os ‘atos de conceber e executar ações administrativas’ só ganham sentido se estiverem articulados, contrapondo-se às bases defendidas pelas abordagens defendidas pela Análise Racional de Políticas Públicas (ARPP) com ênfase nas teorias do ciclo de políticas públicas, que apresenta a implementação da política como uma atividade de ordem técnica burocrática e dissociada das interligações políticas, sociais e locais envolvidas no processo.

Sem pretender ampliar as discussões sobre as diversas correntes que integram a ARPP<sup>2</sup>, pretende-se trazer novas perspectivas epistêmicas e teórico-metodológicas que contribuam para ampliar o olhar sobre a realidade nacional e propor novos direcionamentos que ajudem as municipalidades a melhorarem sua capacidade de gestão. Em síntese, os objetivos dessa escolha teórica responde, portanto, à necessidade de buscar bases científicas próprias do campo de conhecimento da Administração, considerando as contribuições dos Estudos Organizacionais Críticos (ECA), de modo a romper com as influências que têm sido impostas pelas abordagens utilitaristas (gerencialistas) – fundadas nos princípios do individualismo mercantil e na defesa irracional da redução do papel e funções do Estado.

Em linhas gerais, compreende-se que a avaliação de implementação de políticas públicas, em âmbito local, passa a expressar na perspectiva da Teoria da Administração Política toda a complexidade conflituosa e de arranjos e rearranjos que impactam, de forma assimétrica, os grupos sociais interessados nas ações públicas.

Desse modo, ao privilegiar a Administração Política como referencial teórico-metodológico desta pesquisa, assumiu-se como entendimento que os ‘saberes e as práticas administrativas’ estão presentes em sua dimensão política (teórica) e em sua dimensão empírica (prática). Enquanto a dimensão teórica representa, conforme já destacado, a capacidade de concepção e condução de um dado padrão de gestão social e/ou organizacional, a dimensão prática reflete a capacidade operacional para colocar em movimento (em execução) esse projeto (SANTOS, 2004; SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009).

No entanto, apesar de ser um conceito consistente e com relevante reconhecimento acadêmico, a Teoria da Administração Política ainda carece de investimentos de estudos empíricos que contribuam para avançar no desenho de bases analíticas que permitam avaliar a capacidade dos governos municipais de conceber e implementar políticas públicas. Assim, foi definida a seguinte questão norteadora da pesquisa: **de que forma a análise empírica da capacidade de implementação local da política pública do PDDE – Plano Dinheiro Direto na Escola contribui para a validação dos pressupostos do pensar (gestão) e agir (gerência) da Teoria da Administração Política?**

---

<sup>2</sup> Cujos aportes têm sido considerados incipientes e insuficientes para interpretar, de forma crítica, assim como propor soluções para superar os limites e os desafios dos processos de implementação das políticas públicas brasileiras, especialmente as municipais.

Para responder ao questionamento em tela foi delimitado o seguinte pressuposto teórico: **Ao defender que as dimensões da gestão e da gerência integram, de forma indissociável, os fenômenos administrativos, a Teoria da Administração Política possibilita identificar que a associação dos aspectos políticos e técnicos (que caracterizam as bases teórico-empíricas das políticas públicas) é a estrutura base para que os entes federados locais implementem de forma eficiente e efetiva as suas políticas públicas.**

A partir dessa problematização, foi definido o objetivo geral de **analisar como a capacidade de implementação local da política pública do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola contribui para a validação dos pressupostos do pensar (gestão) e agir (gerência) da Teoria da Administração Política.** Como metas orientadoras da operacionalização deste estudo foram instituídos os seguintes objetivos específicos:

- Dimensionar as macrodimensões que conformam os aspectos próprios da gestão (pensar) e da gerência (agir) definidas pela Administração Política para avaliar a capacidade de implementação de políticas públicas municipais;
- Mapear as dimensões e variáveis gestoriais e gerenciais que impactam, direta e/ou indiretamente, na capacidade de implementação do PDDE em municípios do Estado de Sergipe;
- Avaliar em que medida as dimensões da gestão e da gerência contribuem, de forma integrada e ampliada, para a capacidade de implementação local de políticas públicas, de modo a garantir o alcance de seus propósitos;
- Verificar como a análise empírica da implementação da política do PDDE valida a Administração Política como base referencial epistêmica e teórico-empírica relevante para estudos em Políticas Públicas.

Para justificativa desta tese, destaca-se que, ao buscar a validação dos pressupostos teórico-metodológicos da Administração Política, por meio da empiria, o presente estudo se contrapõe e complementa as abordagens tradicionais que sustentam o ciclo das políticas públicas, assumindo como pressuposto central que a análise da capacidade de implementação só ganha sentido e significado se avançar os limites dos paradigmas racionalistas que têm orientado esse tema e práticas sociais.

É importante registrar que esta pesquisa se encontra vinculada à formação de pós-graduação em Administração com ênfase na linha de pesquisa Administração Pública e

Sociedade da Universidade Federal da Bahia (UFBA). A Escola de Administração da UFBA tem sido reconhecida no âmbito acadêmico e social (local, regional e nacional) justamente pela diversidade com a qual tem abordado os estudos administrativos e organizacionais, assumindo que o ato de administrar carrega, necessariamente, a diversidade de dimensões que se expressa socialmente (setor público, privado e societal). Essa amplitude se reflete, pois, na multiplicidade de atores envolvidos (LOTTA, 2019) na definição da intenção, concepção, execução e alcance da finalidade dos ‘saberes e práticas administrativas’ (SANTOS, 2004; SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009).

Ao escolher como campo empírico os municípios, esta tese privilegiou a análise das práticas administrativas em políticas públicas em um dado contexto sócio-histórico. O que para as teorias críticas em Administração e a Administração Política, em particular, significa considerar que os “fatos e atos administrativos” não se expressam por sua capacidade técnica ou neutra (conforme defendem a Administração Científica e a ARPP). Ao contrário desse ideário positivista, funcionalista e utilitarista, a análise de políticas públicas demanda conhecimentos (epistêmes) sofisticados capazes de orientar bases teórico-empíricas comprometidas com um dado modo de pensar e realizar as relações sociais de produção, consumo e distribuição. Tal fato exige considerar que os atores sociais envolvidos na concepção e execução de políticas públicas locais refletem aspectos próprios da macro, meso e micro gestão. Avaliar as políticas públicas, a partir dessa perspectiva ampliada, exige, pois, reconhecer que as ações governamentais/sociais refletem os efeitos de relações sócio-históricas concretas.

Ao privilegiar a dimensão da gerência e enfatizar os aspectos próprios do processo de implementação das políticas públicas, o tema-objeto desta pesquisa objetivou validar os constructos teórico-metodológicos da Administração Política, tendo como base a análise criteriosa da realidade empírica. Ao partir da realidade social, buscou-se, portanto, trazer contribuições levantadas do cotidiano das práticas administrativas locais com ênfase na observação das dinâmicas organizacionais e administrativas que caracterizam o processo de implementação do PDDE em municípios do Estado de Sergipe. Justifica essa escolha teórico-empírica, o objetivo deste estudo de observar as inúmeras interfaces que a execução das políticas públicas impõe, considerando as questões sociais, políticas, ambientais, tecnológicas, culturais e econômicas (GOMES, 2012; PINTO, et. al., 2017; PEREZ, 2010; SUMIYA; SILVA; ARAÚJO, 2014), sustentando-se no uso do conceito ampliado que a Teoria da

Administração Política propõe para analisar os fenômenos administrativos como representação de fenômenos sociais complexos (SANTOS, 2004).

Diante dessa escolha teórico-metodológica inovadora, cabe ressaltar outra grande contribuição deste estudo referente ao objetivo de validar as contribuições teórico-metodológicas da Administração Política para analisar as capacidades de implementação local de políticas públicas. Neste ponto, é possível identificar a possibilidade de criação de novos temas de pesquisas que privilegiem perspectivas totalitaristas e integradas de análise de políticas públicas consideradas como práticas administrativas/sociais contextualizadas (LOTTA, 2019; PEREZ, 2010; SANTOS; GOMES, 2017; SANTOS et. al. 2017).

Ademais, os resultados desta tese também podem contribuir para melhorar a capacidade de gestão dos administradores públicos e cidadãos (para o exercício pleno do controle social), assim como aperfeiçoar as capacidades político-institucional, administrativa e organizacional das Prefeituras e das Organizações Sociais locais.

Por fim, no tocante à estrutura deste trabalho, além da presente introdução, foram desenvolvidos mais 4 (quatro) capítulos. No primeiro capítulo é apresentado o referencial teórico, destacando as contribuições dos estudos epistêmicos e teórico-metodológicos da Administração Política, cotejando esse novo suporte científico aos estudos sobre políticas públicas. O segundo capítulo trata das estratégias metodológicas que orientaram o desenvolvimento teórico-empírico deste estudo. No terceiro capítulo são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa que comprovaram o pressuposto e hipóteses levantadas. No último capítulo, dedicado às considerações finais, foram apontadas algumas conclusões, contribuições e uma agenda propositiva de tema-objetos para futuras pesquisas.

## **1 REFERENCIAL TEÓRICO**

Este capítulo foi estruturado com 4 (quatro) seções. A primeira aborda as bases epistêmicas e teórico-metodológicas da Administração Política. A segunda seção discorre sobre a análise da implementação de políticas públicas à luz da Teoria da Administração Política. Ato contínuo, é apresentada a matriz de análise que deu suporte à realização do mapeamento dos fatores condicionantes da execução de políticas públicas locais, considerando as macrodimensões teórico-empírica da gestão e da gerência que constituem as bases da Administração Política. Por fim, coloca-se em tela a política pública que foi utilizada no estudo de campo.

### **1.1 ABORDAGENS EPISTÊMICAS E TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

Nesta seção, inicialmente é apresentada uma breve discussão teórica sobre a natureza política da Administração e o seu surgimento, a fim de introduzir e melhor compreender as abordagens epistêmicas e teórico-metodológica da Teoria da Administração Política.

#### **1.1.1 Natureza Política da Administração**

O debate epistemológico e teórico sobre as possíveis relações entre Administração e Política emergiu na segunda metade do século XIX e início do século XX, a partir da discussão intelectual liderada por Woodrow Wilson, Frank Goodnow e Max Weber, assentando-se nas bases dos conhecimentos da Administração Pública (FILIPPIN, 2018)

Para Santos (2004), esse debate foi motivado pelas mudanças ocorridas nas relações sociais de produção, consumo e distribuição do capitalismo industrial, naquele contexto. O que significa admitir que o aumento da presença do Estado na gestão das relações sociais passa a exigir uma delimitação mais clara entre as funções burocráticas e políticas.

Em linhas gerais, as possíveis relações entre Administração e Política são sustentadas por duas correntes antagônicas. A primeira abordagem sobre este tema trata-se de uma relação dicotômica, isto é, defende haver uma separação entre os dois conceitos e práticas sociais, apresentando-os como campos específicos de atuação. A segunda corrente se contrapõe a essa interpretação e sustenta haver complementaridade entre Política e Administração, destacando que as práticas administrativas são fenômenos políticos (FILIPPIN; AZEVEDO, 2016).

Neste sentido, os defensores da corrente dicotômica compreendiam que as práticas administrativas deveriam ser limitadas ao exercício das funções executivas e técnicas e ao parlamento caberia liderar as funções políticas partidárias. Assim, o exercício das funções administrativas necessitaria ser pautado na neutralidade política (VILE, 1998).

Com base nesta perspectiva, os administradores públicos (burocratas) deveriam atuar como meros executores das decisões políticas, de modo a garantir o alcance de níveis elevados de eficiência na condução da gestão dos serviços públicos. Assim, significa considerar que os administradores não deveriam ser influenciados por suas preferências políticas e precisariam limitar-se ao exercício técnico-burocrático, isto é, serem responsáveis pela mera execução (implementação) das tarefas burocráticas. Conforme destacado por Overeem (2005, p. 314):

[...] os funcionários públicos, em sua capacidade constitucional, não podem ser politicamente [politically] indiferentes, mas tem que ter o destino da política [polity] no coração. Além disso, na sua qualidade de cidadãos, é permitido a eles terem suas próprias preferências políticas, mesmo intensas, enquanto operam de forma neutra ou imparcial como funcionários públicos. O fato de que em certos casos extremos os dois podem seriamente entrar em conflito e que esses conflitos podem impedir os administradores de fazerem seu trabalho não invalida a distinção entre essas duas capacidades, mas sim a pressupõe.

Em outra obra, o referido autor esclarece que a neutralidade política não consiste em eliminar a liberdade decisória e operacional dos administradores, mas em garantir, por meio da divisão entre Política e Administração dentro do Estado, que “[...] seus elementos podem manter um ao outro sob controle, o que lhes dá menos latitude para pisar na liberdade de cidadãos e cria espaço para uma cidadania responsável” (OVEREEM, 2012, p. 166).

Corroborando essa interpretação, Vile (1998) defende haver dicotomia entre Política e Administração, sustentando que a Administração Pública deve ser guiada pela isenção de interferência e da agitação política e indica que a Administração deve ser submetida a métodos relativizados de controles.

A menos que o Estado administrativo seja abolido por completo – uma improvável eventualidade – em alguns sentidos a política terá de ser retirada da administração. Isso não significa, porém, que a máquina administrativa deva ser deixada de lado para continuar com o trabalho não controlado como alguns autores escrevem. Isso significa que métodos eficazes de controle devem ser estabelecidos para salvaguardar os direitos do indivíduo para evitar tanto o abuso do poder pelos administradores, quanto pelo Legislativo ou o ramo da política (VILE, 1998, p. 401).

A literatura sobre o tema permite inferir que a linha de defesa central da dicotomia parte do pressuposto de que é indispensável a separação entre Administração e Política, para a

governança eficiente do Estado. No entanto, contrariando esse entendimento, a corrente da complementaridade defende que não existe distinção entre Política e Administração, pois ambas não podem ser compreendidas de forma separada, uma vez que as operações administrativas do governo “são executadas em íntima relação com as atividades de caráter político, com as fórmulas fundamentais da organização governamental e com os propósitos de todo o sistema (AMATO, 1971). Neste sentido, Svava (2001, p. 180) afirma que:

(...) interação contínua, influência recíproca e deferência mútua entre políticos e administradores. Os administradores ajudam a moldar a política [policy], e eles fornecem conteúdo específico e significado no processo de implementação. Políticos supervisionam a implementação, examinam queixas específicas sobre baixo desempenho e tentam corrigir problemas de desempenho através de aperfeiçoamento (SVARA, 2001, p. 180).

Seguindo a mesma corrente de entendimento, Ribeiro (2006) afirma que a relação do homem com o meio em que vive gera uma atitude política, seja através de sua participação, seja através da ausência ou desinteresse. Logo, o homem é um ser político. Desta forma, “no ambiente das organizações e do Estado, formado por homens, não há neutralidade política” (RIBEIRO, 2006, p. 186).

Nesse sentido, a atividade do administrador (na qual atuam homens políticos) não pode ser considerada neutra. É importante ressaltar ainda que, quando o profissional tem atribuições de Estado, a opção pela neutralidade política não tem efeito, pois “quem serve a um governo age politicamente, quer o perceba, quer não” (RIBEIRO, 2006, p. 187). “A profissão de administrador é política por excelência, devido à própria natureza da função por ele desempenhada” (RIBEIRO, 2006, p. 187).

Essa relação entre Administração e Política passou a ser estudada pelo professor Reginaldo Souza Santos e adeptos ao tema, com bastante intensidade, especialmente no Programa de Pós-Graduação em Administração da UFBA, constituindo campo específico da administração, denominado de Teoria da Administração Política, conforme disposto na continuação deste referencial teórico.

Todavia, antes de tratar especificamente das abordagens epistêmica e teórico-metodológica da Teoria da Administração Política, foi realizada uma breve revisão crítica sobre o surgimento da Ciência da Administração, com a finalidade de melhor elucidar a temática central deste subcapítulo.

### 1.1.2 Surgimento da Ciência da Administração

A ciência da Administração, conforme já destacado na seção anterior, emerge entre a segunda metade do século XIX e início do século XX, com ênfase na discussão sobre o campo da Administração Pública liderada por Woodrow Wilson, Frank Goodnow e Max Weber. Dando seguimento a esse debate, diversos outros autores aportaram contribuições relevantes sobre o tema. Nesse sentido, destacam-se alguns autores: Waldo (1964), que admitia uma interação estreita entre o pensamento administrativo e os aportes de outros campos do conhecimento; Dimock (1968), que defendeu a aproximação dos saberes administrativos ao que classificou de ‘filosofia da administração’; Koenig, Dimock (1953), que integram uma discussão relevante para refletir sobre a seguinte questão: “*Why Administration is political?*”; e, por fim, Simon (1965), que destaca a relevância de integrar aos estudos administrativos a dimensão do comportamento e dos estudos das organizações. (FILIPPIN, 2018; FILIPPIN; AZEVEDO, 2016).

Entretanto, esse debate teórico sobre o campo do conhecimento da Administração ganha relevo a partir das contribuições do pensamento de Frederick Winslow Taylor, difundido por meio de sua principal obra, *The principles of scientific management* (1911). Ao privilegiar a perspectiva técnica como essencial para as práticas administrativas, o pensador enfatiza o compromisso epistêmico e teórico em desenvolver métodos dirigidos para orientar as organizações empresariais a controlarem os “tempos e movimentos dos processos de trabalho” (PINTO, et. al., 2017).

Pode-se inferir que a Administração Científica qualifica-se, portanto, em avançar, consolidar e difundir métodos inovadores para garantir práticas eficientes do gerenciamento dos negócios, privilegiando, desse modo, os aspectos operacionais que garantiriam o controle sobre o comportamento dos indivíduos no âmbito das organizações (SANTOS, 2004).

Nesse sentido, a abordagem instrumentalista de Taylor evidencia sua vinculação com os princípios da economia neoclássica fundada nos valores utilitaristas que passaram a guiar a gestão do capitalismo contemporâneo (SANTOS, 2004; SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009).

Ao subordinar os saberes e práticas administrativas à concepção neoclássica da ciência econômica, a Administração Científica se consolida como um campo subordinado e limitado

aos paradigmas positivistas. Conforme destacado por Santos (2004), ao fazer essa opção, a Administração renunciou o ato de assumir sua capacidade própria como campo do conhecimento. Como resultado dessa escolha, tem aceitado, de forma passiva e acrítica, um papel meramente instrumental para definir bases técnico-operacionais orientadoras das práticas dos fenômenos administrativos e organizacionais.

Contrapondo-se a esse posicionamento, emergiram diversos estudos críticos que vão se posicionar contra essa perspectiva reducionista, a exemplo das contribuições trazidas por Guerreiro Ramos (1981), João Ubaldo Ribeiro (1968; 2006), Reginaldo Santos (2004), entre outros. No campo do pensamento administrativo, merece destaque as críticas feitas por Ribeiro (2006 p. 167), ao defender as interrelações existentes entre Ciência Social e Administração, afirmando que:

A tarefa do administrador, em última análise, consiste na utilização racional dos recursos disponíveis, numa dada situação, para a consecução de determinados objetivos [mas] o administrador [mesmo tendo] uma função executiva, por aplicar técnicas para a solução de problemas relacionados com a eficácia da organização [...] o ato de aplicar técnicas não pode ser isolado dos requisitos, tanto preliminares quanto complementares [...] O administrador opera sempre com indivíduos e grupos, numa constante tomada de posição em relação às características especiais de cada um desses grupos individuais.

Ato contínuo, cabe mencionar os aportes trazidos por Guerreiro Ramos, reconhecido nacional e internacionalmente como um pensador clássico sobre teorias administrativas que, conforme destacado por Santos (2004, p 36), “[...] é o autor clássico que mais se inquieta com o estágio atual da administração diante das questões substantivas da realidade social do mundo capitalista”. Confirmam essa interpretação algumas obras clássicas desse pensador, a exemplo do livro “*A Nova Ciência das Organizações* (1981)”, entre outros estudos, nos quais aponta uma perspectiva crítica e ampliada do conceito de Administração, destacando que se trata de um campo que integra, conforme defende a Teoria da Administração Política, aspectos subjetivos/substantivos (políticos) e aspectos técnicos (GUERREIRO RAMOS, 1981)

Vale salientar, ainda, que os pensadores acima listados foram considerados os pioneiros na qualificação dos fenômenos administrativos como campo do conhecimento que integra as ciências sociais e humanas (SANTOS, 2004).

Ao defender que a Administração é uma ciência social, Ribeiro (1968; 2006) e Guerreiro Ramos (1981) destacam-se como uma referência relevante na literatura nacional, ao se posicionarem contra as perspectivas tecnicistas que consagraram as bases da Administração

Científica, assumindo um posicionamento crítico e contundente da influência que esse pensamento passou a assumir no Brasil, a partir dos anos de 1940, após a estruturação da Administração Pública nacional.

Nesse sentido, quando defende que os ‘atos e fatos administrativos’ são fenômenos sociais, o autor está fundamentando seu argumento de que as ações instrumentais, próprias do fazer administrativo, respondem, necessariamente, aos requisitos “preliminares e complementares” que consagram os “saberes e práticas administrativas” como uma ciência social aplicada que carrega elementos subjetivos (políticos) orientadores das bases técnicas necessárias à sua aplicação efetiva (SANTOS, 2004).

Para Ribeiro (1968; 2006), a ausência de abordagens epistêmicas e teóricas próprias dirigidas para compreender e direcionar os aspectos políticos que os fenômenos administrativos carregam sócio-historicamente tem colocado o pensamento e as práticas administrativas em uma condição de subalternidade aos ditames das abordagens positivistas da economia e das ciências sociais. O que explica, em grande medida, a falta de compreensão dos ‘atos e fatos administrativos’ como orientadores das relações sociais de produção, consumo e distribuição do capitalismo contemporâneo, conforme destacado por Santos (2004). Essa aproximação entre as ideias de Ribeiro (1968; 2006) e o pensamento defendido pelos teóricos da Administração Política revela, para os objetivos desta tese, que a administração e os administradores não estão preparados para guiar os processos sociais, conforme exige o papel de uma ciência social aplicada.

Assim, pode-se afirmar que os administradores, especialmente os gestores públicos locais, não estão qualificados para assumir papel estratégico necessário na condução dos processos de transformações da realidade social concreta. Essa limitação deve-se, fundamentalmente, à falta de capacidade interpretativa (teórico-analítica) dos fenômenos administrativos como expressão das dinâmicas sociais. Ao privilegiar os aspectos ferramentais, os administradores profissionais deixaram de desenvolver conhecimentos abstratos fundamentais para o entendimento dos processos sociais e organizacionais que determinam e são determinados pela realidade social concreta sustentada em relações sociais dinâmicas (RIBEIRO, 1968; 2006). Tal fato permite inferir, conforme destacado por Santos (2004), que os administradores profissionais não possuem capacidade de responder, adequadamente, à pergunta que dá identidade onto-epistêmica e teórico-analítica ao campo de conhecimento

próprio da Administração: “Como tem sido administradas as relações sociais de produção, consumo e distribuição nas sociedades capitalistas e, mais especificamente, no Brasil?”

Ao buscar responder a essa questão norteadora, Santos (2004) se aproxima e avança o pensamento defendido há 36 anos por Ribeiro (1968), por meio da sua obra clássica “*Administração Política como Campo do Conhecimento*”, ao defender que, para assumir um papel reconhecido como campo científico, a Administração precisa romper com a subordinação histórica ao qual se acomodou, desde a consagração da Teoria da Administração Científica (1911). Nesse sentido, concorda-se com os argumentos defendidos pelo citado autor, ao afirmar que os administradores profissionais (incluindo nesse grupo os gestores públicos) precisam ter uma preparação/formação diferenciada como cientista social capaz, tanto de interpretar, como, principalmente, de transformar a realidade social e organizacional. Santos, Ribeiro e Santos (2009) comungam o mesmo pensamento de que “administrar” significa orientar as ações sociais e organizacionais para alcançar uma dada finalidade/propósito individual e coletivo.

Merece destaque, neste debate, as relevantes contribuições trazidas por Guerreiro Ramos na construção epistêmica e teórico-metodológica do que denominou de Sociologia das Organizações, ao destacar que “[...] a teoria da organização, tal como tem prevalecido, é ingênua [e] assume esse caráter porque se baseia na racionalidade instrumental inerente à ciência social dominante no Ocidente” (1981, p. 1). Com base nessa afirmação, pode-se inferir que o referenciado pensador converge com o pensamento de Ribeiro (1968; 2006) e Santos (2004) em relação às críticas feitas aos limites da Administração Científica como paradigma dominante do pensamento e das práticas administrativas vigentes no capitalismo, desde o início do século XX.

Essas são algumas das críticas e contribuições que fundamentam a Teoria da Administração Política, conforme será discutido a seguir.

### **1.1.3 Bases Epistêmicas e Metodológicas da Teoria da Administração Política**

A partir dessa breve revisão de contribuições relevantes sobre a discussão dos aspectos epistemológicos e teóricos próprios da Administração, cabe apresentar, de forma abreviada, a origem e a evolução da Teoria da Administração Política, base teórica central desta tese. Conforme destacado anteriormente, apesar do reconhecimento das contribuições de Guerreiro Ramos e João Ubaldo Ribeiro, a discussão originária sobre o tema emergiu no âmbito da Escola

de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA-UFBA) liderada por Santos e Ribeiro (1993), Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Santos (2009), que, incomodados com a percepção tecnicista e limitada dos fenômenos administrativos, inauguram, nos anos de 1990, a Teoria da Administração Política, ao publicar o artigo seminal “A administração Política Brasileira” (SANTOS; RIBEIRO, 1993). Em 2004, Santos avança nos estudos ao publicar sua obra clássica sobre o tema no livro intitulado “*A Administração Política como Campo do Conhecimento*”. Em 2009, investe com outros autores na definição das “Bases Teórico-Metodológicas da Administração Política”. Desde estas pioneiras publicações, diversos estudos teórico-metodológicos e empíricos foram desenvolvidos e publicados, ajudando a consolidar as contribuições que essa nova teoria trouxe para inovar o pensamento administrativo.

Conforme destacado por Santos (2004), a Teoria da Administração Política tem suas bases onto-epistemológicas fundamentadas em contribuições multiparadigmáticas, dando especial destaque aos estudos da economia política e neoclássica. O autor ressalta que os aportes da ciência econômica para o pensamento administrativo podem ser identificados especialmente pelos chamados economistas rebeldes (destacando os contributos trazidos por Adam Smith, David Ricardo, Jean B. Say, James Mill, Thomas Malthus, Karl Marx, Thorstein Veblen, W.C. Mitchell, John M. Keynes, Gunnar Myrdal, James Burnham, Michel Aglieta, Robert Boyer, Alain Lipietz). Segundo Santos (2004), os três últimos economistas citados ganharam destaque na análise dos fenômenos administrativos ao privilegiarem os estudos sobre o institucionalismo, o gerencialismo e o regulacionismo. Ao considerar os aspectos macrosociais e macroeconômicos como base central para sustentar a Teoria da Administração Política, conforme tem sido abordado pelos economistas, o citado autor defende que os fenômenos administrativos só podem ser reconhecidos em sua dimensão científica se reconhecer o papel subjetivo (político) que qualifica as dimensões que conformam a macrogestão. O que implica, portanto, a imperiosidade de estudar os modos de administração do capitalismo, ampliando, dessa maneira, a análise dos aspectos políticos que determinam as relações sociais de produção, consumo e distribuição.

Nesse sentido, pode-se inferir que, para a Administração Política, os fenômenos administrativos refletem não apenas os aspectos exclusivos da atividade produtiva, relacionada, estritamente, ao uso mais eficiente dos fatores de produção vinculados aos processos de trabalho. A Administração Política sustenta que é fundamental reconhecer, de forma integrada e indissociável, os aspectos referentes à capacidade de oferta e demanda (próprios do consumo)

e os elementos que garantam efetivos níveis de distribuição da renda e riqueza produzida socialmente. Nesse sentido, Santos (2003) afirma que a renda e suas variações, por não terem autonomia, sofrem condicionamentos de outras naturezas, a exemplo dos costumes, dos valores sociais, da cultura, das normas, das leis, dos regulamentos, dentre outros aspectos subjetivos.

Ao reconhecer as convergências existentes entre os objetos científicos e práticos da Economia e da Administração, Santos (2003) sustenta ser evidente que a economia, particularmente a economia capitalista, é operada, de forma deliberada, por um processo gestor, isto é, é administrada. Ele sustenta esse argumento epistemológico e teórico ao exemplificar que a economia tem sido pródiga em responder por “o que fazer” (que envolve socialmente a definição e significado do que produzir e indicar as quantidades necessárias), mas tem se mostrado incompetente para responder ao “como fazer” (que envolve a definição dos arranjos organizacionais e institucionais necessários para viabilizar a produção das quantidades demandadas), que compete justamente ao campo próprio da Administração. Essa interpretação permite inferir que a produção, sua realização e, principalmente, sua distribuição não são passíveis de alcançarem ‘resultados ótimos’ sem a concepção e implementação de um padrão de gestão previamente estabelecido.

Com base nesta tese, a Teoria da Administração Política sustenta que administrar ganha um sentido mais amplo do que tem sido assignado pela Administração Científica, de ser responsável apenas em garantir a racionalidade dos processos de trabalho e definir leis que regulam as relações sociais de produção com vistas ao aumento continuado da produtividade da economia. Ao contrário dessa concepção limitada, Santos (2004), Santos, Ribeiro e Santos (2009) afirmam que administrar implica, antes de tudo, conceber um padrão de organização social que necessita construir e consolidar, científica e ideologicamente, um modo de hierarquia orientadora das relações sociais de produção, realização/consumo e distribuição.

Sustentando-se nessas ponderações multiparadigmáticas, assume-se, neste trabalho, que a Administração Política pode ser considerada um campo de conhecimento próprio que define como conceito central que se refere ao estudo da concepção de um padrão de gestão das relações sociais de produção, consumo e distribuição de uma dada sociedade (SANTOS, 2004). Para o autor ora citado, à Administração Política cabe o papel de definir a concepção e estruturação do “como fazer”, “como conduzir”, isto é, “como organizar” as relações sociais para o alcance de um determinado padrão de bem-estar social. Com essa definição, o autor distingue e delimita as fronteiras entre a Administração e a Economia, ao mesmo tempo em que ressalta as

convergências entre esses dois campos do conhecimento responsáveis, pois, por garantir as bases materiais e simbólicas dos indivíduos e das sociedades. Nesta configuração, a Administração Política representa, pois, o modelo de gestão que leva à finalidade da produção social (SANTOS, 2004).

No que concerne à definição do objeto científico da Administração Política, Santos (2004) defende ser a ‘gestão’, visto que a “organização” figura como objeto de estudo de muitas outras ciências (psicologia, sociologia, ciências políticas, etc). Além disso, as teorias administrativas sustentadas na concepção funcionalista analisam as organizações apenas em sua perspectiva racionalista, dando ênfase à capacidade operacional eficiente dos aspectos produtivos e humanos da empresa, sem considerar os aspectos políticos e sociais (JUSTEN et. al., 2017; GOMES, 2012). Para suplantar essa perspectiva conservadora e limitada dos saberes e práticas administrativas, a Administração Política definiu como seu objeto científico a “gestão”, sustentando que esse objeto garante ao campo diferenciar-se de outras áreas de conhecimento que tratam a Administração como campo meramente técnico (AMARAL; DAVID, 2017; SANTOS, 2004; SANTOS, RIBEIRO; SANTOS, 2009).

Porém, cabe ressaltar que, ao destacar a ‘gestão’ como objeto de conhecimento próprio, a Administração Política não desqualifica a importância das organizações como espaço singular onde se manifestam os ‘saberes e práticas administrativas’. Nesse sentido, Santos (2001, p. 62) afirma que “[...] as organizações constituem os gêneros que contêm elementos essenciais do objeto da disciplina administração [pois] são espaços particulares onde [...] habita [seu] objeto [a gestão]”. O que converge com a opinião de França Filho (2004), ao defender que a gestão encontra-se contida na organização e são elementos que se complementam.

Definir a “gestão” como objeto científico e indicar as organizações como espaço onde a gestão se manifesta foi de suma importância para demonstrar como o conceito de Administração Política pode ser um instrumento teórico e analítico relevante para ampliar o escopo de estudos científicos no campo da Administração (GOMES, 2012). Corroborando essa interpretação, Pinto e Ribeiro (2014, p. 7) ressaltam que:

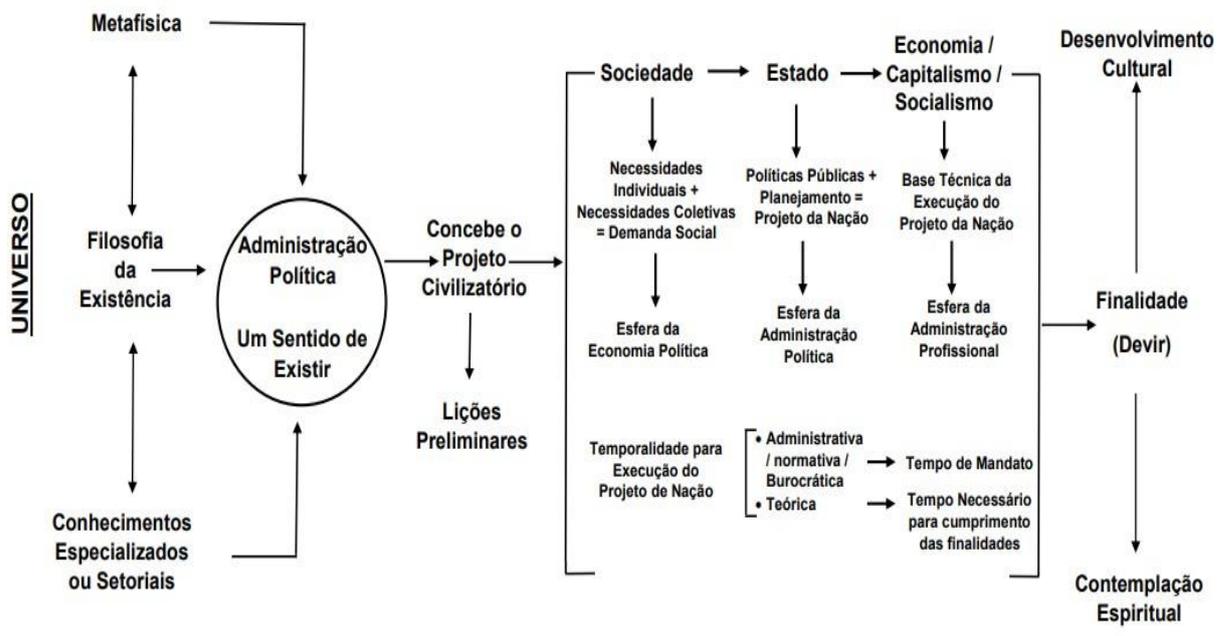
Ao definir o objeto da Administração Política como sendo a gestão, os autores avançam na construção dos aspectos teórico-metodológicos do novo campo e definição das leis gerais que permitiriam aplicar esse campo como referência para a reinterpretação crítica e contextualizada da realidade social. Naturalmente a ciência administrativa, aqui denominada de Administração Política, assume um relevante papel de ciência normativa e prescritiva, tendo em vista ser responsável por definir modos de comportamento, formas de relacionamento, padrões de gestão, modos de

relações sociais de produção e de distribuição, dentre outras modalidades de comportamento individual, organizacional e social que refletem, pois, o como organizar-se, o como preservar interesses e também o como construir bases para a transformação.

A partir da definição da gestão como objeto central do campo de conhecimento administrativo, a Administração Política avança no reconhecimento do campo teórico complementar representado no que Santos (2004) denominou de Administração Profissional, que reflete a dimensão própria da gerência. Ao integrar o conceito de Administração Profissional, o autor inova e avança os estudos do campo administrativo defendendo que, por ser uma Ciência Social Aplicada, seu caráter prático é essencial para assegurar sua capacidade de aplicação e, assim, assumir seu papel central como campo responsável por garantir os processos de transformação da realidade social e organizacional (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009). Nesse sentido, defendem os supracitados autores que a Administração Política e a Administração Profissional são fenômenos que integram um único processo, expressos na dimensão política (própria da gestão) e na dimensão técnico-operacional (própria da gerência). Conforme será detalhado no capítulo metodológico, a dimensão política reflete os aspectos macro e mesogestoriais, enquanto a dimensão técnica reflete os aspectos micro organizacionais e gerenciais.

Em síntese, os teóricos da Administração Política defendem que o campo de conhecimento da administração exige integrar sua função política, contida na esfera das interrelações entre Sociedade e Estado, com a função técnica, contida na esfera das interrelações econômicas. Essa concepção ampliada dos ‘fenômenos administrativos’ reposiciona, portanto, os saberes e práticas administrativas como ‘fenômenos sociais’, dotados de valor propósito social e valor público. Considerando esse arcabouço teórico-metodológico mais ampliado, a Administração Política avança em direção a construir as bases onto-epistemológicas, filosóficas, desse campo estruturado no mais novo livro de Santos, intitulado “A Administração (Política) é (Quase) Tudo - Intencionalidade, Concepção, Movimento e Finalidade”, que se encontra no prelo pela editora Hucitec (com previsão de publicação para 2022/2023), sintetizados na figura 1 abaixo:

**Figura 1** – Estrutura e Movimento Onto-Epistemológico da Administração Política



Fonte: Santos (No prelo)

A análise inicial da figura acima parte do entendimento de que o universo simboliza uma noção de que nos encontramos em expansão. Em seguida, Santos (No Prelo) continua a explanação sobre o seu modelo/esquema referencial destacando que:

A filosofia da existência, com base na razão, reivindica e faz uma projeção sobre o futuro do homem – mas também pode usar essa mesma razão e metafisicamente buscar todas as explicações a partir da beleza das curvas geométricas do universo. Sendo a opção primeira a projeção sobre o futuro, cabe-lhe, então, a organização das ideias de futuro e executá-las – trabalho que fica a cargo da disciplina Administração Política, cujas possibilidades de acertos e custos menores podem ser alcançadas com os conhecimentos especializados da matemática, da biologia, da economia, da sociologia, da antropologia, da psicologia etc. Porém, na nossa contemporaneidade esse projeto civilizatório ficará com a execução mais facilitada e mais próximo da finalidade (dever coletivo) caso remova os preconceitos, apenas convenientes e utilitários aos grupos que detêm o controle do processo (SANTOS, NO PRELO).

A continuação da análise da figura acima permite compreender que, em linhas gerais, as bases onto-epistemológicas da Teoria da Administração Política assentam-se na tese defendida por Santos (2004) de que o esquema referencial teórico da Administração Política deve perseguir o estudo dos macroprocessos sociais e organizacionais, a partir da dinâmica que orienta as relações sociais de produção estabelecidas nas interrelações entre sociedade-Estado-Economia, conforme mostrado no centro da figura 1.

Considerando a tríade entre sociedade-Estado-economia, Santos (2004) entende que a Administração Política representa o resultado das interações complexas e dinâmicas estabelecidas socio-historicamente entre os indivíduos organizados socialmente que vão demandar do Estado, por meio de sua capacidade de planejar e executar um dado Projeto de Nação/Sociedade que será implementado pela dinâmica socioeconômica. Cabe ressaltar que, apesar do reconhecimento feito por Santos (2004) do papel central assumido pelo Estado na condução da gestão do capitalismo moderno e contemporâneo, reconhece que a atuação do Estado é o vetor primordial das relações que se estabelecem na sociedade, tendo por competência desenvolver as tarefas próprias da gestão e da gerência (SANTOS et al. 2004).

Face ao exposto, defende-se que a escolha da Teoria da Administração Política ganhou centralidade nesta tese em razão de defender que a natureza da Administração é política. O que implica que se trata de um campo do conhecimento e de práticas sociais que carregam em sua essência o compromisso em promover transformações na realidade organizacional e social. Essa perspectiva revela uma capacidade científica e metodológica diferenciada, em relação aos parâmetros utilitaristas e tecnicistas defendidos pela Administração Científica e os Estudos Organizacionais de viés conservador. Sua diferenciação se explicita ao posicionar o pensamento administrativo na fronteira das teorias sociais, comprometidas em interpretar os fenômenos administrativos como fenômenos sociais, dotados, portanto, de subjetividade e substantividade. Isso implica admitir que os instrumentos e técnicas gerenciais precisam ser contextualizadas para ganharem sentido e significado social sustentados em bases multiparadigmáticas, críticas e reflexivas. (PINTO et. al. 2017; SANTOS; SANTANA; PIAU, 2011; SANTOS et. al., 2017).

Dando seguimento, discute-se sobre a análise de políticas com base na Teoria da Administração Política.

## 1.2 ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

Inicialmente é importante salientar que a análise de políticas públicas (policy analysis) não se confunde com avaliação de políticas públicas (policy evaluation), embora compartilhem do mesmo objeto de estudo. O avaliador tem como principal objetivo verificar os resultados das políticas públicas, mensurando aspectos relacionados à eficiência, à eficácia e à efetividade. A análise de política, por sua vez, estuda os fatores associados a valores e aos interesses dos

atores que participam da arena política, à interação e arquitetura de poder, a negociações, conflitos e coalizões que determinam o alcance e estrutura da política (CAVALCANTI, 2005; DAGNINO; DIAS, 2008; SERAFIM; DIAS, 2012).

Antes de discutir sobre a análise da implementação de políticas públicas com base na Teoria da Administração Política, apresenta-se uma breve narrativa da evolução do tema, visando contextualizar o assunto.

### **1.2.1 Evolução dos Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas**

Os estudos sobre a implementação das Políticas Públicas iniciaram a partir de 1970, por Pressman e Wildavsky (1973), considerados tardios quando comparados a outras fases das políticas públicas. Para este quesito, Di Giusto e Ribeiro (2019, p. 2 -3) explicam que:

Talvez isso tenha ocorrido porque durante muito tempo pressupunha-se que a decisão de uma autoridade seria automaticamente cumprida exatamente da forma como foi planejada por um fiel executor, sem qualquer paixão ou julgamento. Dessa forma, a implementação era concebida como um processo técnico, uma execução racional das diretrizes impostas por meio de um processo hierárquico.

De modo geral, a evolução dos estudos sobre a implementação de políticas públicas estão enquadrados em três linhas de análise ao longo do tempo, denominadas de: (1) primeira geração, com início em 1970, buscando compreender como as decisões tomadas nos órgãos centrais eram implementadas (ou não); (2) segunda geração, situados em meados de 1980 até 1990, com foco no papel dos agentes implementadores e na relação entre as políticas e as práticas; (3) a terceira e última geração, que perdura até os dias atuais, a qual vem tentando criar modelos teóricos a partir dos estudos anteriores (PAUDEL, 2009).

A primeira geração de estudos sobre a implementação de políticas públicas constituíram uma perspectiva de análise denominada de *policy centred* ou implementação como controle (LOUZANO et. al., 2019). Essa corrente defendia uma visão hierárquica do processo de execução da política, na qual as diretrizes, metas, ações e decisões determinadas na etapa de formulação da política deveriam ser fielmente executadas por seus implementadores (DI GUSTO; RIBEIRO, 2019).

Assim, essa visão não considerava que as políticas públicas poderiam sofrer adaptações e mudanças durante a fase de implementação, estando seu sucesso ou fracasso apenas subordinados à qualidade dos planos traçados pelos formuladores da política e à fiel execução

do planejamento. (LOUZANO et. al., 2019). No entanto, essa linha de argumentação não foi suficiente para elucidar as falhas existentes no processo de execução de políticas públicas, o que despertou o interesse de diversos pesquisadores sobre o tema (MOTA, 2020).

A partir de então, foram realizados diversos estudos, pautados em várias correntes teóricas e analíticas, demonstrando que os problemas na implementação de políticas públicas não dependiam exclusivamente da formulação mal realizada ou inconsistente, mas sim de outros fatores, como o grande número de atores e agências na implementação, em grande maioria autônomos, podendo gerar problemas de comunicação e coordenação entre eles, bem como diferenças entre os interesses e valores inter e intraorganizacionais dos atores e agências envolvidos, interferindo nas interpretações da política e nas motivações em executá-la (LOTTA, 2008; 2019; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; SABATIER; MAZMANIAN, 1979).

Esses problemas revelaram que as ações, interações, barganhas e negociações entre os diversos agentes implementadores são elementos importantes, podendo ser determinantes para o alcance dos objetivos estabelecidos na política. Logo, buscar identificar os fatores que influenciavam a ação e o comportamento dos burocratas responsáveis pela implementação passou a ser o foco da atenção dos estudiosos sobre o tema, dando início à segunda geração de estudos sobre implementação (DI GUSTO; RIBEIRO, 2019; LOUZANO et. al., 2019).

Os estudos da segunda geração adotaram duas correntes teóricas denominadas de *top down* e *bottom up* (MOTA, 2020). A abordagem *top down* entende que a implementação é prescritiva e normativa, deve ser executada de cima para baixo, sem intervenções ou ajustes, dentro de uma perspectiva lógica, temporal e sequencial de etapas, em atendimento a um plano definido previamente na fase de formulação (VAN METER; VAN HORN, 1975; SABATIER; 1986; SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

Em outras palavras, essa abordagem compreendia que as decisões legítimas no Estado deveriam ser tomadas pelos políticos eleitos democraticamente. Assim, se atores burocráticos (não eleitos) tomassem decisões durante a implementação, que alterassem objetivos ou tarefas previamente desenhadas, isso seria uma subversão ou perversão, com riscos de comprometer a própria democracia, ou seja, na visão *top-down* cabe ao político a elaboração do plano político - formulação é estruturada pela lógica da atividade política - e a administração pública (burocratas) a sua fiel execução (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Os estudos dentro da perspectiva *top-down* se voltavam a encontrar os erros (ou “*gaps*”) de implementação e corrigi-los, de forma prescritiva e normativa (BARRET, 2004). Neste sentido, Sabatier e Mazmanian (1980) listaram que, para o sucesso da implementação de políticas públicas, faz-se necessário: (1) objetivos claros e consistentes; (2) teoria causal adequada; (3) estruturação legal para promover o cumprimento dos implementadores e dos grupos-alvo; (4) implementadores empenhados e competentes; (5) apoio dos grupos de interesse e dos decisores soberanos ao longo de todo o processo; (6) um contexto socioeconômico cujas mudanças não debilitem o apoio político ou a teoria causal subjacente à formulação da política.

Contrariando a perspectiva *top-down*, a implementação passou a ser analisada como um elemento do processo político, em vez de uma simples atividade administrativa de operacionalização política, o que implica reconhecê-la como uma ação política que envolve negociação e barganha entre aqueles que pretendem colocar a política em ação e aqueles sobre os quais a ação depende (BARRET, 2004). Esta perspectiva de análise passou a ser denominada de *Bottom-up*, enfatizando as estruturas de poder e interesse, as relações entre os atores participantes e as agências, e a natureza das relações que tomam conta do processo, como fatores-chave que moldam a implementação e os resultados das políticas.

A abordagem *bottom up* procurou demonstrar que o próprio processo de implementação modifica os planos políticos, uma vez que envolve diferentes níveis da federação, relações intergovernamentais, coordenação interfederativa e poder discricionário dos burocratas, especialmente em nível de rua e o contexto local (FARAH, 2018; LIPSKY, 1980; 2010; THOMANN; ENGEN; TUMMERS, 2018).

No entanto, o tempo revelou que não existe uma corrente melhor que a outra. A literatura tem apontado que as duas perspectivas - *top down e bottom up* - são adequadas, a depender do contexto e da estrutura da política implementada e analisada (MATLAND, 1995; THOMANN; LIEBERHERR, INGOLD, 2016), o que motivou os estudos da terceira geração.

A terceira geração de pesquisas sobre implementação de políticas públicas tem buscado não só superar essa dicotomia entre modelos *top-down e bottom-up*, mas também especificar padrões que expliquem diferenças e impactos nos resultados de implementação (PAUDEL, 2009).

Destaca-se que os estudos dessa geração ainda são incipientes, uma vez que terminam muitas vezes apresentando uma lista delimitada de variáveis que afetam uma dimensão específica da implementação (a exemplo de burocracia, controle social, governança e redes), mas que não fornecem uma avaliação integrada das diversas dimensões envolvidas na política e suas efetivas implicações na execução (LOUZANO, et. al., 2019; PAUDEL, 2009).

Em outras palavras, observa-se que os estudos sobre a implementação de políticas públicas têm gerado resultados isolados, focados em elementos analíticos específicos - tais como burocratas de nível, redes, capacidades estatais – apresentados de forma desconectada ou não correlacionada à totalidade dos fatores que influenciam a implementação da política (LOTTA, 2019). Dessa forma, verifica-se que, apesar dos diversos avanços e contribuições, as pesquisas sobre implementação de políticas públicas não conseguem apresentar de forma integrada quais elementos/variáveis interferem na execução da política, quiçá explicar ou orientar como implementar uma política pública (LOUZANO, et, al 2019; LOTTA, 2019).

A partir deste cenário, é indicado que sejam desenvolvidos novos constructos teóricos que permitam uma análise integral da implementação de políticas, respondendo a como e se, de fato, executam-se as políticas no país (DI GIUSTO; RIBEIRO, 2019).

Para mitigar esta lacuna, a presente tese faz o uso das bases teórico-metodológicas da Teoria da Administração Política, com a justificativa de que essa corrente teórica defende que as políticas (estatais/governamentais) devem ser estudadas com base em categorias de análise que envolvam as dimensões da macrogestão, da mesogestão e da microgestão, de forma indissociada (SANTOS et. al., 2017), conforme será discutido nas próximas seções.

### **1.2.2 Aspectos Gerais da Implementação de Políticas Públicas à Luz dos Constructos da Administração Política**

De acordo com a Teoria da Administração Política, compete ao Estado o papel de gestor e executor do projeto da nação, cuja finalidade é o bem-estar social. Neste sentido, Santos (2001, p. 66-67) afirma que:

O Estado é gestor porque tem a incumbência de (depois de coletadas as necessidades, definidas as prioridades e as temporalidades teóricas de execução de cada uma das finalidades) elaborar o modelo de gerenciamento mais adequado no processo de execução do projeto de nação que leve à finalidade do desenvolver social. De igual modo, também é executor porque, a partir desse momento, o Estado passa a ser o principal empreendedor individual, o que, nos marcos capitalistas, significa dizer que

o Estado passa a ser o principal capitalista a comandar capital. Então, a ação de gerir as relações sociais no processo de execução do projeto de nação (sob o comando do Estado com o poder político e econômico) constitui a essência da administração política.

Para materializar esse projeto, o Estado empreende políticas públicas. É por meio da implementação da política que o Estado coloca em prática as suas ações e apresenta à sociedade sua competência de atender às demandas sociais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; LOTTA, 2019; RAEDER, 2014).

Em contraponto à Análise Racional de Políticas Públicas (ARPP), mais especificamente às teorias do ciclo de políticas públicas, a Teoria da Administração Política alerta que a implementação de políticas públicas não é resultado de um processo racional e cíclico, de ordem técnica e burocrática. Em linhas gerais, implementar políticas públicas requer competências técnicas, políticas e sociais para a interpretação e adequação dos propósitos da política, alocação de recursos financeiros, operacionais e humanos, relacionamentos intergovernamentais, coalizão e negociação de conflitos e interesses, adequações à cultura e realidade local, dentre outras demandas (ARRETCHE, 2001; BARBOSA, 2016; BHUYAN; JORGENSEN; SHARMA, 2010; KHAN, 2016; PETERSEN, 2018).

Com base nessa interpretação, pode-se inferir que as ações estatais (expressas nas *políticas públicas*) resultam de processos e dinâmicas sociais complexas que envolvem agentes situados em diversas e diferentes esferas de representação da sociedade, determinando, pois, o reconhecimento da existência de mecanismos formais e informais de acesso aos centros decisórios da política (SANTOS et. al., 2017).

Neste quesito, Gomes (2019, p. 41) pondera que:

a complexidade da implementação de políticas, assim como a sua própria análise, advém do fato de que inúmeros fatores influenciam o comportamento de agentes implementadores: desde aspectos macro (desenho institucional de uma política, as condições sociais, econômicas ou culturais de uma sociedade etc.) até micro (decisões tomadas por burocratas e outros atores sociais – isto é, indivíduos – em seus contextos e realidades locais e em suas rotinas administrativas cotidianas).

Ainda no tocante a essa questão, Gomes (2019) observa que a implementação da política pública não é uma mera execução de um desenho institucional. Apesar de este instrumento apresentar as suas racionalidades, as teorias de causa e efeito e os resultados esperados, frequentemente, porém, políticas públicas são bem-sucedidas em alguns de seus objetivos, mas não em outros ou, ainda, apresentam resultados variados a depender do contexto ou do lugar da

implementação. Esse resultado decorre do fato de que os implementadores tomam decisões que afetam e reformulam o desenho institucional, gerando resultados positivos ou negativos para a política. Logo, implementar políticas públicas envolve o exercício de conceber política (gestão) e agir (gerência).

Em termos práticos, Ely (1984) observa que implementar apresenta dois significados distintos, sendo o primeiro prover ou equipar com os meios de levar a efeito uma política ou programa, que consiste num esforço para mover uma decisão para aspectos operacionais, contemplando três conjuntos de atividades a serem desenvolvidas pelos implementadores: interpretação (tradução da linguagem da política em diretrizes operacionais), organização (estabelecimento de unidades e métodos para colocar uma política em operação) e aplicação (estabelecimento de rotinas operacionais). Segundo, levar a efeito a política, o que envolve esforços contínuos, ao longo do tempo, para levar a cabo o programa ou projetos, colocando em prática o plano e todos os reajustes que se fazem necessários para aperfeiçoar os procedimentos e acomodar os interesses dos participantes, beneficiários diretos ou indiretos da política, à luz do contexto organizacional e dos recursos disponíveis, bem como do contexto econômico, social e político em que a política se insere (ELY, 1984).

Essa definição, apesar de clássica, apresenta-se como contemporânea e totalmente adequada ao atual contexto da execução de políticas públicas, que se defronta com a necessidade de (1) atender aos interesses de múltiplos atores sociais, governamentais e civis, além de (2) envolver vários burocratas e participantes não estatais em sua execução, tendo que se (3) adequar a diversos contextos regionais e especificidades locais e ainda (4) prover os recursos e estrutura de execução (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017; LAVALLE; RODRIGUES, GUICHENEY, 2019; KILAND; KV ALE; TORJESEN, 2015; LIMA; D'ASCENZI, 2017; LOTTA, 2018; MORAES SOBRINHO; HELAL, 2017; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

Dessa forma, as bases teórico-epistemológicas da Administração Política compreendem que o Estado deve observar a complexa interrelação estabelecida entre sociedade-Estado-economia para alcançar o bem-estar da sociedade por meio das suas políticas públicas (SANTOS; 2004). Para o autor, no campo das políticas públicas, a dimensão sociedade corresponde às necessidades individuais, materializadas nas demandas sociais, refletindo a esfera própria da economia política, enquanto a dimensão Estado é visualizada por meio da capacidade de planejamento e de execução de políticas públicas, o que equivale à base da

administração política. Por fim, a dimensão da economia (mercado) é representada pela capacidade que os demais campos de conhecimento e práticas sociais apresentam para a implementação (execução) das políticas públicas, privadas e sociais, que devem expressar, teoricamente, as metas definidas no Projeto de Nação. É nessa última dimensão que se manifesta a capacidade técnica da Administração Profissional (Ibidem).

Nesse sentido, a análise da implementação das políticas públicas passa a ser visualizada não com uma mera execução de atividades, mas como um processo que envolve concepção/política (gestão), associada aos macroprocessos e macrodimensões da política; e exige práticas/ferramentas organizacionais (gerência) em sua execução/implementação, ligadas às dinâmicas, realidades, contextos e capacidades locais, bases da Teoria da Administração Política, conforme será discutido na próxima seção.

### **1.2.3 Fatores Condicionantes da Implementação de Políticas Públicas à Luz das Dimensões da Gestão e da Gerência**

Em linhas gerais, analisar políticas públicas à luz da Teoria da Administração Política significa considerar como categorias centrais de análise: **(1) capacidade de gestão:** focada em analisar o papel e funções do Estado, a partir da análise do ambiente macrossocial/econômico no qual se cristalizam as forças externas e internas conflitantes que determinam as relações sociais de produção, consumo e distribuição; **(2) capacidade de gerência:** pautada na concepção e implantação dos microprocessos administrativos e organizacionais que orientam a capacidade e qualidade da implantação do padrão de gestão de uma dada sociedade ou organização. Em síntese, essas duas capacidades articuladas, a dimensão política (gestão) e a dimensão técnica (gerência) definem a capacidade de Administração Política de uma dada organização.

Apesar da definição já legitimada do que é a “capacidade de gestão” e “capacidade de gerência”, observa-se que a operacionalização de tais capacidades requer o estabelecimento prévio de dimensões e elementos analíticos da política a ser analisada. Essa afirmativa é corroborada pelos precursores da teoria em tela, que alertam ser fundamental que o pesquisador considere, em primeiro lugar, o contexto no qual essas ações estão ocorrendo para evitar, assim, a tentação de replicar metodologias forâneas, devendo comprometer-se com a produção de estudos contextualizados sobre a realidade organizacional e social, de modo a possibilitar uma compreensão mais totalizante da gestão das relações sociais de produção, circulação e

distribuição, especialmente as ações lideradas pelo Estado – concebidas e implementadas por meio de políticas públicas (SANTOS et. al., 2017).

Ao considerar que o campo de estudo desta tese é a implementação local de políticas públicas, coube ao autor deste trabalho o exercício de identificar as dimensões e variáveis desta temática, visando compor a capacidade de gestão e gerência. No entanto, os estudos sobre implementação de políticas públicas possuem múltiplas abordagens teóricas e metodológicas, resultando em uma elevada dispersão do tema (LOTA, 2019). Para equacionar essa situação, foi desenvolvida uma revisão sistemática da literatura nacional e internacional - conforme detalhado nos procedimentos metodológicos –, com a finalidade de identificar e categorizar os fatores que impactam na implementação da política pública, tomando por base as considerações epistêmicas e teórico-metodológicas da Teoria da Administração Política e a definição conceitual da capacidade de gestão e gerência.

Após a análise de conteúdo da revisão sistematizada da literatura, foi possível evidenciar que a implementação de políticas públicas sofre influência de 06 (seis) fatores condicionantes, os quais foram relacionados teoricamente às macrodimensões da gestão e gerência, com base nos pressupostos da Teoria da Administração Política, conforme apresentado no quadro 1 em tela.

**Quadro 1** - Fatores Condicionantes da Implementação de Políticas Públicas Relacionados as Macrodimensões da Teoria da Administração Política

MACRODIMENSÕES	FATORES CONDICIONANTES Dimensões Analíticas	BASE TEÓRICA
<b>Capacidade de Gestão</b> Gomes (2019); Santos (2004); Santos, Ribeiro, Santos (2009); Santos et. al. (2017).	<b>Desenho Institucional da Política</b>	Dupuis e Knoepfel (2013); Jense, Johansson e Lofstrom (2012), Khan (2016); Lima e D’ascenzi (2017); Novato, Najberg e Lotta (2020); Palmer <i>et. al</i> (2018); Santana e Arsky (2016).
	<b>Relacionamento Intergovernamental</b>	Costa e Medeiros (2019); Greer e Lillvis (2014); Gollata e Newig (2017); Menicucci e Marques (2016); Oliveira, Lotta e Freitas (2019); Lotta e Favareto (2016); Nunes (2017).
	<b>Participação Social</b>	Ansell, Sorensen e Torfing (2017); Dubow (2017); Dutra (2020); Drazkiewicz, Challies e Newig (2018); Lagares e Silva (2020); Larsen, Hansen e Nielsen (2018); Macedo et. al (2016); Moraes Sobrinho e Helal (2017); Nascimento, Silva e Pereira (2019); Nunes (2017); Petersen (2018); Vente (2016); Saber e Gomaa (2020).
<b>Capacidade de Gerência</b>	<b>Recursos (Físicos, Financeiros e Humanos)</b>	Batista (2015); Cardoso e Marenco (2019); Khan (2016); Soares e Paim (2011); Santos et. al (2017); Stopa e Mustafa (2013).

Gomes (2019); Santos (2004); Santos, Ribeiro, Santos (2009); Santos et. al. (2017).	<b>Burocratas Implementadores</b>	Angst e Soglio (2018), Batista, Schraiber e D'Oliveira (2018); Bichir, Brettas e Canato (2017); Ferreira e Medeiros (2016); Pereira, Lotta e Bichir (2018), Lota (2018); Novato, Najberg e Lotta (2020); Lotta e Marques (2020); Thomann, Engen, Tummers (2018); Tummers e Bekkers (2014); Serafim e Santos (2020).
	<b>Contexto Local</b>	Anze et. al. (2018); Freitas, Ferreira e Freitas (2019); Bardal, Gjertsen e Reinar; (2020); Moreira, Silveira e Euclides (2018); Nascimento, Silva e Pereiria (2019); Oliveira, Lotta e Freitas (2019); Oliveira e Campos (2019); Oliveri et. al (2018); Petersen (2018); Rouillard (2015).

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Salienta-se que, apesar da apresentação individualizada das dimensões analíticas no quadro acima, por questões didáticas e metodológicas, a proposta central da presente tese não é de analisar de maneira unitária e isolada as dimensões da implementação local das políticas públicas, mas sim construir uma matriz analítica que permita visualizar de forma não dissociada os elementos da gestão (política) e gerência (técnica), conforme preconiza a Teoria da Administração Política.

Sendo assim, no âmbito da implementação das políticas públicas, a capacidade de gestão - relacionada ao macroambiente político, social e econômico de atuação do Estado - exigirá que o implementador, inicialmente, compreenda **desenho institucional da política** (elaborado na concepção da política), no sentido de conceber as decisões políticas que serão executadas a partir deste instrumento.

De modo geral, a literatura destaca que, para melhor implementação de uma política, o desenho institucional deve apresentar bases teóricas apropriadas, metas e objetivos alcançáveis e prazos determinados. Além disso, a sua redação não pode apresentar ambiguidades (legais, culturais, sociais), devendo ser clara e objetiva (KHAN, 2016; NOVATO, NAJBERG, LOTTA, 2020).

Destaca-se, ainda, que o desenho institucional deve observar as características dos órgãos ou entidades implementadoras e as limitações do campo de execução, bem como definir os limites e estratégias de adequação e ajustes da política à realidade local e monitoramento dos resultados (DUPUIS; KNOEPFEL, 2013; JENSE, JOHANSSON E LOFSTROM, 2012; SANTANA; ARSKY, 2016).

Essas recomendações pautam-se no fato de que, quando o desenho da política permite que ocorra uma interpretação livre e subjetiva da sua estrutura normativa, ele apresenta instruções incompletas ou especificações deficientes; os implementadores podem ter interpretações distintas sobre o plano político, levando a execuções totalmente díspares dos propósitos basilares da política (LIMA; D'ASCENZI, 2017; LOTTA, 2018). Por outro lado, planos políticos extremamente rígidos podem dificultar adaptações locais, criar barreiras operacionais e desmotivar a equipe responsável pela execução (PALMER et. al., 2018).

Em suma, as decisões discricionárias tomadas por implementadores, a partir do desenho institucional da política, afetam não apenas o seu funcionamento, como também definem quais cidadãos terão acesso a quais tipos de bens e serviços. Desta feita, salienta-se (conforme já discutido anteriormente) que a implementação da política não é apenas a execução técnica de um projeto (desenho) concebido na fase de formulação; implementar desenhos institucionais requer habilidades para conceber politicamente (compreender, interpretar e planejar) a execução da política (GOMES, 2019).

Dando continuidade ao ambiente político (capacidade de gestão) em que se materializam as políticas públicas, a literatura apontou que, por conta do processo de descentralização da produção de políticas públicas - determinado na CF88 - tendo os municípios a função de executor locais da política e os entes superiores (União e Estados) à missão de planejamento, fiscalização e em alguns casos patrocínio, faz-se necessário empreender **relações intergovernamentais** (também denominada de governança multinível) para que a política possa ser implementada (MENICUCCI; MARQUES; 2016; OLIVEIRA; LOTTA; FREITAS, 2019).

Essa integração é uma estratégia de gestão que visa à melhoria da qualidade dos atendimentos para os usuários, a partir de uma rede de prestação de serviços que pode envolver desde as relações federativas verticais, entre União, Estados e Municípios, até relações horizontais por meio de atividades integradas entre os órgãos locais (secretarias), os convênios de execução da política e o terceiro setor (COSTA; MEDEIROS, 2019).

As relações intergovernamentais devem pautar-se na colaboração e sinergia entre órgãos executores como forma de orientar, subsidiar e apoiar os implementadores locais, especialmente os municípios de pequeno porte que trabalham com orçamentos curtos e têm menores capacidades institucionais (GOLLATA; NEWIG, 2017; GREER; LILLVIS, 2014;

NUNES, 2017). Ressalta-se, ainda, que essas relações intergovernamentais não devem ser exacerbadamente rígidas e limitadoras de autonomia e adaptações locais (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Nesse quesito, Gomes (2019) chama atenção para o detalhe de que em países federativos, como o Brasil, existe uma grande complexidade em produzir uma coordenação nacional de ações entre entes governamentais não subordinados administrativa e politicamente autônomos, pois os relacionamentos intergovernamentais dependem tanto de aspectos macro (como desenhos institucionais que produzam incentivos e/ou constrangimentos) quanto micro (variedade de condições e capacidades estatais para a implementação de políticas em contextos locais ou regionais), o que ratifica o entendimento desta tese, de que, apesar da apresentação individualizada dos fatores condicionantes da implementação de políticas públicas, os mesmos estão interrelacionados em sua prática organizacional.

A capacidade de gestão na implementação de políticas públicas também exigirá que as agências locais desenvolvam uma ampla interlocução/diálogo, de natureza política, com diversos atores, para equalização de propostas, interesses, entendimentos, conflitos, poder, ideologias e disputa por recursos. Esse processo, denominado de **participação social**, envolve grupos de interesse, sociedade civil organizada, grupo empresarial, ou até mesmo por meio da atuação isolada do cidadão e ações da mídia. (MACEDO et. al., 2016; NASCIMENTO; SILVA; PEREIRA, 2019; SABER; GOMAA, 2020).

De modo geral, a participação social permite uma maior interlocução entre governos e sociedade civil; promove a inclusão de segmentos tradicionalmente excluídos dos processos decisórios; confere caráter mais participativo e democrático à implementação de uma política; amplia o monitoramento e a fiscalização do uso dos recursos públicos; fornece conhecimentos e informações; possibilita o alcance de parceiros e colaboração; propicia a superação de obstáculo e a resolução de conflitos; gera confiança e aceitação da autoridade das burocracias implementadoras; promove a tomada de decisões sustentáveis e socialmente justas; identifica soluções flexíveis e viáveis; estende o alcance das políticas; legitima a política como pública; direciona a execução de políticas mais adequadas à necessidade e à realidade local, contribuindo para os resultados da política (ANSELL; SORENSEN; TORFING, 2017; DUBOW, 2017; DRAZKIEWICZ, CHALLIES E NEWIG, 2018; DUTRA; 2020; NUNES; 2017; VENDE, 2016; PETERSEN, 2018).

É importante salientar que a implementação da política deve proporcionar espaços para o diálogo e a interação social, pois a ausência da participação social pode indicar caráter centralizador do programa, falta de transparência, geração de conflitos com os cidadãos e grupos de interesses, distribuição desigual de custos e benefícios da política, e a execução de políticas que são meramente transcrição do desenho institucional, sem contemplar a realidade e as demandas da esfera municipal (LAGARES; SILVA, 2020; MORAES SOBRINHO; HELAL, 2017; LARSEN; HANSEN; NIELSEN, 2018).

No tocante à capacidade de gerência, caracterizada pelos microprocessos administrativos e organizacionais que orientam as ferramentas técnicas e dinâmicas administrativas, especialmente a nível local, a literatura apontou que as organizações implementadoras precisam estimar (planejar) e mobilizar os **recursos físicos, financeiros e humanos** necessários para implementar a política, observando (1) a capacidade e quantidade dos recursos físicos, tecnológicos e materiais necessários e disponíveis à política; (2) o quantitativo de servidores públicos disponíveis para atuar na política, bem como a sua qualificação e capacitação; (3) a disponibilidade orçamentária e financeira para a execução da política (KHAN, 2016; STOPA; MUSTAFA, 2013).

Dessa forma, o ente responsável pela execução da política poderá realizar a aquisição ou contratação de materiais, obras e serviços necessários à implementação da política, bem como a admissão e capacitação de pessoal – quando necessário – indicando as suas atribuições e responsabilidades, a fim de que a política possa ser executada sem interrupções ou falhas (BATISTA, 2015; CARDOSO; MARENCO, 2019; SANTOS et. al. 2017; SOARES; PAIM, 2011).

Ainda no âmbito da capacidade de gerência, outra dimensão de destaque é a atuação dos servidores públicos, geralmente de carreira, denominados de **burocratas implementadores**. De modo geral, a implementação de políticas públicas requer a participação de (1) burocratas de alto escalão: chefe de governo, ministros e secretários; (2) burocratas de médio escalão: diretores, gerentes, coordenadores etc.; (3) burocratas de nível de rua: agentes responsáveis pela entrega direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos ou por sua supervisão, quando executados por terceiros (NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020).

A literatura destaca que os burocratas implementadores, em cada um dos seus níveis, trabalham com base na perspectiva da racionalidade limitada e tomam decisões pautadas no seu

poder discricionário (quando permitida no desenho institucional da política), em fatores pessoais (crenças, costumes, valores, altruísmo, vocação, autointeresse), na disponibilidade de recursos e orçamento e na forma como se relacionam com os demais atores envolvidos na política e público-alvo, podendo ter uma atuação flexível, legalista ou associativa, no sentido de conectar-se aos seus parceiros e apoiadores (BATISTA; SCHRAIBER, D'OLIVEIRA 2018; BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017; FERREIRA, MEDEIROS, 2016; LOTTA; BICHIR, 2018; LOTTA; MARQUES, 2020).

Esses atores tomam decisões discricionárias para dirimir: (1) conflitos de interesses e pressões sociais sobre a política; (2) orientações vagas e diretrizes insuficientes da própria política; (3) ausência ou deficiência de recursos para a execução da política; (4) necessidade de adequação à realidade local, dentre outros fatores. Essa situação leva os burocratas, especialmente no nível de rua, a decidirem o que pode ser feito/executado em face a um determinado contexto ou situação, não fazendo, necessariamente, o que eles querem, mas o que podem e conseguem fazer. (LOTA, 2018).

As ações dos burocratas são capazes de traduzir e alinhar os objetivos e linguagem da política aos anseios da comunidade, bem como promover adaptações das metas e estratégias da política, para ajustá-la à dinâmica, recursos e capacidades locais, modificando os resultados esperados da política (ANGST; SOGLIO, 2018; THOMANN, ENGEN, TUMMERS, 2018; TUMMERS E BEKKERS, 2014; SERAFIM; SANTOS, 2020). Por outro lado, a subjetividade envolvida no campo de atuação dos burocratas pode direcionar a tomada de decisões que limitem ou até excluam cidadãos do acesso a determinadas políticas públicas (GOMES, 2019).

Por fim, outro ponto de destaque da capacidade de gerência refere-se ao **contexto local**. Neste quesito, observa-se que os fatores e recursos contextuais, como: tamanho da cidade; divisão de funções e responsabilidades entre as autoridades nacionais, regionais e locais; capacidade operacional municipal; trocas de gestores eletivos por conta do término do mandato; substituição de cargos comissionados; corrupção e cultura local direcionam o curso da implementação da política, e, conseqüentemente, os seus resultados (ANZE ET. AL. 2018; BARDAL; GJERTSEN; REINAR, 2020; NASCIMENTO; SILVA; PEREIRA, 2019; OLIVERI et. al. 2018; ROUILLARD, 2015).

No âmbito prático é possível verificar que o contexto local pode induzir a uma melhor execução da política, quando o município dispõe de estrutura e interesses alinhados ao escopo

da política, não desvirtuando os seus objetivos e ampliando o alcance e qualidade dos resultados (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES; 2018). Por outro lado, o implementador local também pode customizar a política pública aos interesses e recursos locais, de forma a modificar o instrumento normativo, desconfigurando objetivos e ampliando a divergência de resultados. Esse cenário é motivado, muitas vezes, como forma de suplantar as dificuldades de recursos locais (OLIVEIRA; CAMPOS, 2019).

Logo, é importante que o processo de implementação da política pública pondere as nuances do contexto local para que possa produzir resultados adequados ao público-alvo (FREITAS, FERREIRA; FREITAS, 2019; ROUILLARD, 2015). Nesse sentido, conforme já discutido no fator desenho institucional, é orientado que a política seja estruturada a partir de planos que permitam uma redação clara dos seus objetivos aos diferentes públicos e regionalidades e definam limites da sua adequação ao contexto dos recursos locais (OLIVEIRA; LOTTA; FREITAS, 2019; PETERSEN; 2018).

Finalizada a revisão sistematizada da literatura, é possível visualizar que os 6 (seis) fatores condicionantes da implementação da política pública são complexos e indissociáveis, ou seja, não é possível mensurar ou explicar a implementação analisando apenas um dos fatores acima listados, mesmo que de forma aprofundada, uma vez que tal ação não seria suficiente para compreender a totalidade e a complexidade envolvidas na implementação das políticas públicas.

Sendo assim, pode-se afirmar que a presente revisão da literatura atendeu aos pressupostos da Teoria da Administração Política, pois apresentou variáveis ligadas aos macroprocessos da política, bem como os elementos envolvidos no gerenciamento dos recursos e instrumentos necessários para a sua implementação (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009; SANTOS, et. al, 2017). Nesse escopo, observa-se que este estudo não se limitou a temáticas funcionalistas da implementação das políticas públicas e buscou mapear, de forma ampla, aprofundada e inter-relacionada os fatores políticos, sociais, relacionais e técnicos envolvidos na execução da política, conforme sintetizado no quadro 2 (PINTO et. al. 2017; SANTOS et al., 2017; SANTOS; SANTANA; PIAU, 2011).

**Quadro 2 - Dimensões da Implementação de Políticas Públicas**

MACRODIMENSÃO	DIMENSÃO	DEFINIÇÃO
<b>Capacidade de Gestão</b> (macroprocessos e macroambiente da atuação do Estado)	<b>Desenho institucional da política</b>	Documento/instrumento do planejamento da política, contendo os objetivos, metas e instruções da política. Base para conceber as decisões políticas que serão executadas na implementação da política pública.
	<b>Relacionamento Intergovernamental</b>	Relações hierárquicas ou consultivas entre diversos órgãos no mesmo nível de governo (relação vertical) ou envolvendo demais entes federados ou terceiro setor (relação horizontal). Também recebe o nome de governança multinível. Essas relações visam orientar e subsidiar os órgãos implementadores na execução e monitoramento da política.
	<b>Participação Social</b>	Grupos de interesse, sociedade civil organizada, grupo empresarial, mídia e a atuação isolada do cidadão, que atuam buscam moldar a implementação da política às suas demandas, interesses e necessidades.
<b>Capacidade de Gerência</b> (microprocessos administrativos e organizacionais que orientam as ferramentas técnicas e dinâmicas administrativas)	<b>Recursos físicos, financeiros e humanos</b>	Recursos técnicos-operacionais, envolvendo recursos físicos (instalações, equipamentos, materiais, tecnologias), financeiros (disponibilidade de dinheiro) e humanos (equipe de gestão e operacionalização) necessários para a efetiva execução da política, considerado
	<b>Burocratas implementadores</b>	Servidores públicos, nos níveis políticos (burocratas de alto escalão), gerencial (burocratas de médio escalão) e operacional (burocratas de nível de rua), que atuam na implementação da política.
	<b>Contexto local</b>	Fatores e recursos contextuais do microambiente da política, como: tamanho da cidade; divisão de funções e responsabilidades entre as autoridades nacionais, regionais e locais; capacidade operacional municipal; trocas de gestores eletivos por conta do término do mandato; substituição de cargos comissionados; corrupção e cultura local.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

A partir desse quadro, é possível evidenciar o alcance do primeiro objetivo específico da presente tese, que é dimensionar as macrodimensões que conformam os aspectos próprios da gestão (pensar) e da gerência (agir) definidas pela Administração Política para avaliar a capacidade de implementação de políticas públicas municipais.

É importante ressaltar que essa discussão teórica foi objeto do artigo “Capacidade de Implementação Local de Políticas Públicas: Modelo analítico com base na Teoria da Administração Política” publicado nos anais do XLV Encontro da ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração - EnANPAD 2021.

Registra-se, ainda, que este resultado teórico, após apresentação e discussão no evento ora citado, foi aperfeiçoado, traduzido para a língua inglesa e publicado com o título *Capacity for Local Government Implementation of Public Policies: Analytical Model based on the theory*

of *Political Management*, na Revista Administração Pública e Gestão Social, em seu volume 14, número 4, no ano de 2022 pela Universidade Federal de Viçosa, Brasil.

A seguir, apresenta-se o marco lógico que norteou a pesquisa de campo.

### 1.3 MARCO LÓGICO: MODELO DE ANÁLISE DA CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO LOCAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos iniciais sobre implementação de políticas públicas compreendiam que bastava que a política pública estivesse bem desenhada, em sua dimensão formal e técnica, com objetivos e estratégias claros e bem definidos, recursos humanos e financeiros disponíveis, que ela seria implementada sem falhas – corrente *top-down* – desconsiderando a relação entre a política, seus atores, contexto e sociedade (VAN METER; VAN HORN, 1975; SABATIER; 1986; SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Essa concepção foi complementada pelo entendimento de que dentro do universo normativo e prescritivo, existe espaço para elementos, como poder discricionário, heterogeneidade social e cultural, diferentes níveis da federação e relações intergovernamentais que moldam a execução da política pública - corrente *bottom-up* (FARAH, 2018; LIPSKY, 1980; 2010; THOMANN; ENGEN; TUMMERS, 2018).

De modo geral, não existe uma corrente melhor que a outra. A literatura tem apontado que as duas perspectivas - *top down e bottom up* - são adequadas, a depender do contexto e da estrutura da política implementada (MATLAND, 1995; THOMANN; LIEBERHERR, INGOLD, 2016). Hoje, a recomendação é utilizar-se de modelos teóricos híbridos que busquem afastar o antagonismo e que avancem no uso combinado das duas correntes, associadas aos contextos institucionais, políticos e locais (ANDREWS, *et. al.* 2011).

Para obter esse resultado, é necessário fundamentar-se em uma base teórica que permita uma visão integrativa do processo de implementação de políticas públicas e possibilite avaliar conjuntamente os elementos políticos, relacionais e tecnicistas da implementação das políticas públicas (DI GUSTO; RIBEIRO, 2019). Nesse sentido, a Teoria da Administração Política mostrou-se como abordagem teórico-metodológico que atende ao escopo ora destacado, ao propor analisar de forma indissociável as inter-relações complexas entre sociedade-Estado-mercado, por meio da capacidade de gestão e gerência (SANTOS *et. al.*, 2017; SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009).

No campo das políticas públicas, a sociedade representa as necessidades individuais, materializadas nas demandas sociais. O Estado é representado pela capacidade de planejamento e de execução de políticas públicas. O mercado, por sua vez, refere-se à capacidade que os demais campos do conhecimento e práticas sociais apresentam para a implementação (execução) da política (SANTOS; RIBEIRO; RIBEIRO; PINTO, 2017).

Nesse sentido, analisar as políticas públicas com base na Teoria da Administração Política exige compreender a inter-relação dos elementos políticos, técnicos e sociais envolvidos na política. Para tanto, a teoria em destaque indica que é necessário adotar como categorias centrais de análise a (1) capacidade de gestão, ligada aos macroprocessos políticos e sociais, juntamente com a (2) capacidade de gerência, associadas às práticas e às ferramentas administrativas (SANTOS, et. al., 2017). Registra-se que essas duas dimensões são próprias/específicas da Teoria da Administração Política e consideradas indissociáveis, logo, devem ser analisadas de forma integrada.

A partir desse entendimento, as 06 (seis) dimensões da implementação de políticas públicas foram agrupadas às categorias centrais da capacidade da gestão e capacidade gerência (quadro 3). Essa ação possibilitou a formulação de hipóteses que serviram de base para o modelo de análise representado graficamente na figura 3.

**Quadro 3 - Agrupamento das Dimensões Analíticas à Capacidade de Gestão e Gerência**

<b>DIMENSÕES</b>	<b>IMPACTO NA POLÍTICA</b>	<b>CAPACIDADE</b>
<b>Desenho institucional da política</b>	Refere-se aos planos políticos.	Capacidade de Gestão
<b>Recursos físicos, financeiros e humanos</b>	Envolve os recursos e as rotinas administrativas que orientam o padrão e a qualidade de implantação da política pública.	Capacidade de Gerência
<b>Burocratas implementadores</b>	Compreende as decisões tomadas por burocratas.	Capacidade de Gerência
<b>Participação Social</b>	Corresponde às condições sociais, econômicas ou culturais de uma sociedade.	Capacidade de Gestão
<b>Relacionamento Intergovernamental</b>	Representa instrumentos de coordenação, relacionamento e controle.	Capacidade de Gestão
<b>Contexto local</b>	Contempla as condições das realidades locais que orientam o padrão e a qualidade de implantação da política pública.	Capacidade de Gerência

Fonte: Elaborado pelo autor (2022), com base em Gomes (2019); Santos (2004), Santos et. al. (2017)

Nesta tese, a **capacidade de gestão** (macroprocesso político) corresponde à condução dos planos políticos, estruturação dos instrumentos de coordenação, relacionamento e controle, e atendimento das condições sociais, econômicas ou culturais de uma sociedade (GOMES, 2019; SANTOS, 2004; SANTOS et. al., 2017). Nesse sentido, é possível compreender que a

capacidade de gestão se encontra ligada aos seguintes fatores condicionantes da implementação de políticas públicas: (1) desenho institucional da política; (2) relacionamento intergovernamental e (3) participação social. Assim, supõe-se que:

**H1 - O desenho institucional da política, o relacionamento intergovernamental e a participação social contribuem para a capacidade de gestão de implementação de políticas públicas.**

**H2 – A capacidade de gestão influencia nos resultados da implementação de políticas públicas.**

A **capacidade de gerência** (microprocessos e ferramentas de execução) refere-se às decisões tomadas por burocratas e outros atores sociais em seus contextos, as condições e recursos das realidades locais e as rotinas administrativas cotidianas que orientam o padrão e a qualidade de implantação da política pública. (GOMES, 2019; SANTOS, 2004; SANTOS et. al., 2017). Sendo assim, compreende-se que a capacidade de gerência relaciona fatores (1) recursos físicos, financeiros e humanos; (2) burocratas implementadores e (3) contexto local, listados no quadro 1. Logo, é possível supor que:

**H3 – Os planejamentos e alocação dos recursos físicos, financeiros e humanos, a atuação dos burocratas implementadores e o contexto local contribuem para a capacidade de gerência da implementação das políticas públicas.**

**H4 – A capacidade de gerência influencia nos resultados da implementação de políticas públicas.**

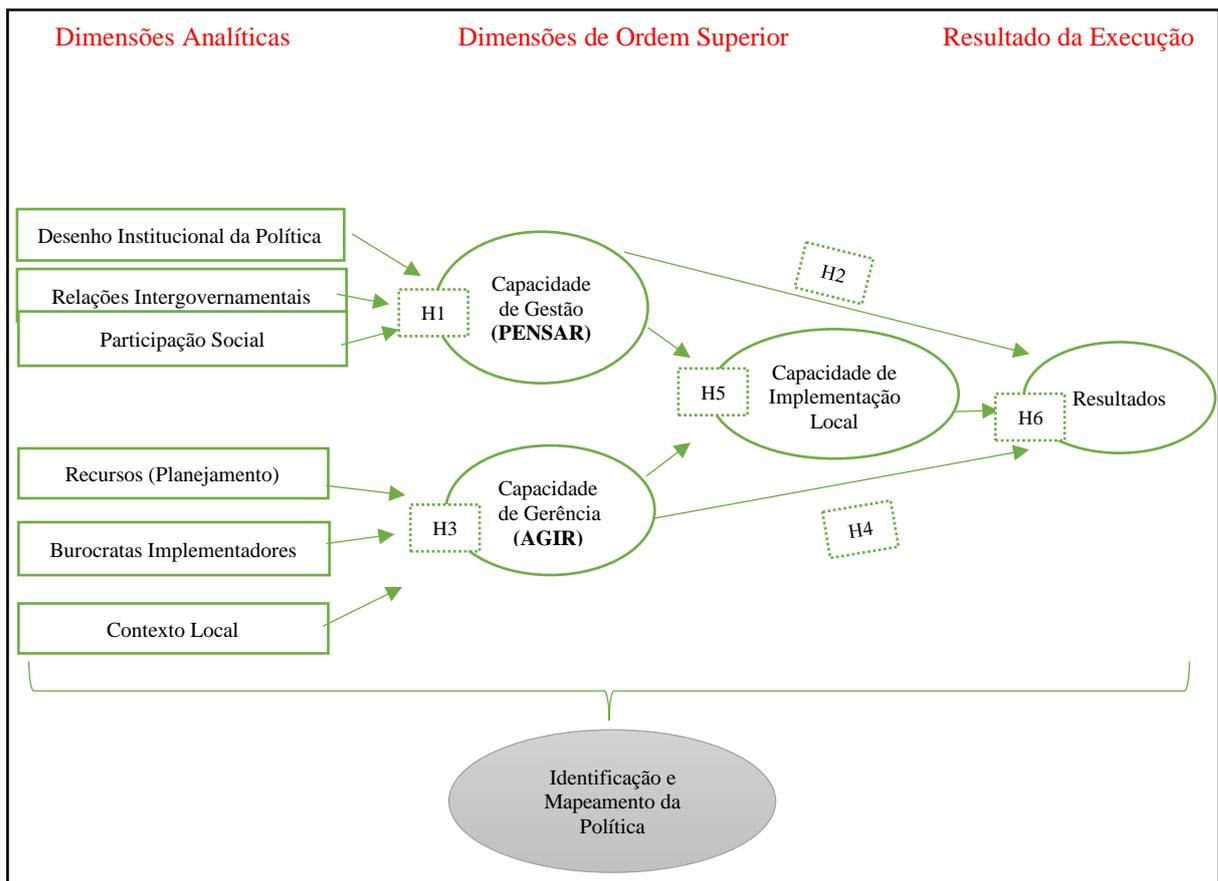
Em seguida, ao considerar que a Administração é política, ou seja, não se trata de uma relação complementar, mas sim de uma atuação conectada entre o pensar (planejar a gestão) e o agir (executar a gerência) dentro de um contexto, essencialmente norteado pelo homem, que é um ser político (RIBEIRO, 2006; SANTOS, 2004; SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009; SANTOS; RIBEIRO, 1993), supõe-se que:

**H5 – A capacidade de gestão e a capacidade de gerência contribuem para a capacidade de implementação local de políticas públicas.**

**H6 – A capacidade de implementação local de políticas públicas influencia nos resultados da política.**

A seguir, apresenta-se a representação gráfica do modelo de análise.

**Figura 2 - Modelo de Análise de Capacidade de Implementação de Políticas Públicas**



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

O modelo em tela parte da premissa de que é possível construir um conhecimento totalitário sobre a implementação de políticas públicas, por meio da análise conjunta das capacidades de gestão e gerência da execução da política que permita compreender a realidade, complexidade e totalidade do fenômeno (GOMES, 2019; HONIG, 2006).

Por fim, salienta-se que o propósito desse esquema analítico não é de avaliação da política, no sentido de mensuração dos seus resultados, mas de análise de fatores e variáveis que direcionaram a determinados resultados da política, a fim de compreender a totalidade e inter-relacionamentos das condições que impactam na execução da política pública.

A seguir, apresenta-se a política pública que será analisada para a validação do presente constructo teórico.

## 1.4 CONTEXTUALIZANDO A POLÍTICA DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA COMO OBJETO EMPÍRICO DA PESQUISA

Antes de tratar da caracterização da política do PDDE, é apresentada uma breve contextualização da política de Educação no Brasil, com a finalidade de melhor compreender o objetivo empírico de análise.

### 1.4.1 Educação no Brasil

A Educação no Brasil é uma macropolítica pública de acesso universal e de responsabilidade do Estado e da família, conforme dispõe o art. 205 da Constituição Federal – C.F. em tela:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

De modo geral, a educação brasileira é um campo muito amplo, pois abrange desde a alfabetização e o ensino básico (educação infantil, fundamental e médio) até a educação profissionalizante e o ensino superior (graduação e pós-graduação). Em virtude disso, o país empreende diversas políticas públicas educacionais, sendo algumas específicas a determinados níveis de formação e outras mais abrangentes à estruturação do sistema de ensino.

Em face a essa complexidade, a própria Constituição Federal indicou as competências prioritárias dos entes federados, e colocou a cargos dos municípios (agências locais) a responsabilidade pela educação infantil e fundamental, contando com o aporte técnico, financeiro e de orientação do governo federal, conforme disposto no art. 211 da C.F. abaixo:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

No tocante às competências legislativas, a Constituição Federal atribuiu à União a função de legislar privativamente sobre as diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV), e destinou aos estados e Distrito Federal a competência concorrente de legislar sobre

educação (CF, art. 24, IX), ou seja, de forma complementar e supletiva. Já os municípios têm função legislativa bem mais restrita, pois legislam apenas sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I).

Em outras palavras, a formulação legislativa de políticas públicas educacionais possui natureza horizontal e deve ser realizada de forma cooperativa entre União, Estados e Municípios, tendo o Governo Federal a competência de definir as bases e diretrizes gerais das políticas educacionais, os estados a função de complementar as políticas de educação e os municípios de adequá-las à realidade local.

Essa estrutura de atuação também se encontra ratificada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que reafirma os ditames da Constituição Federal e instrui a União a formular as políticas públicas educacionais, conforme disposto no art. 9 abaixo:

Art. 9º A União incumbir-se-á de

- I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
  - II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
  - III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
  - IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
- (...)

No âmbito prático, observa-se que as agências locais, apesar da sua autonomia administrativa, financeira e da função de colaborar com a formulação das políticas educacionais, atuam de forma mais intensa no processo de implementação dos planos, programas e ações concebidas pela União e estado para a educação infantil e o ensino fundamental.

Para financiar as políticas públicas educacionais, os municípios contam com os repasses do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, uma autarquia federal que promove os seguintes programas de financiamento para as agências locais.

**Quadro 4 - Programas do FNDE para a Educação Infantil e Ensino Fundamental**

PROGRAMAS	OBJETIVOS DA POLÍTICA
<b>Programa Caminho da Escola</b>	O programa objetiva renovar, padronizar e ampliar a frota de veículos escolares das redes municipal, do DF e estadual de educação básica pública. Voltado a estudantes residentes, prioritariamente, em áreas rurais e ribeirinhas, o programa oferece ônibus, lanchas e bicicletas fabricados especialmente para o tráfego nestas regiões, sempre visando à segurança e à qualidade do transporte.
<b>Formação pela Escola (FPE)</b>	É um programa de formação continuada, na modalidade à distância, que tem por objetivo contribuir para o fortalecimento da atuação dos agentes e parceiros envolvidos com a execução, o monitoramento, a avaliação, a prestação de contas e o controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE.
<b>Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</b>	O programa oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino.
<b>Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)</b>	Criado em 1995, o programa tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar.
<b>Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)</b>	O programa consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar.
<b>Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)</b>	O programa compreende um conjunto de ações voltadas para a distribuição de obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, destinados aos alunos e professores das escolas públicas de educação básica do país. O PNLD também contempla as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público. As escolas participantes do PNLD recebem materiais de forma sistemática, regular e gratuita. Trata-se, portanto, de um Programa abrangente, constituindo-se em um dos principais instrumentos de apoio ao processo de ensino-aprendizagem nas Escolas beneficiadas.
<b>Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância)</b>	Instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil.
<b>Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo)</b>	O Programa foi criado pelo Ministério da Educação, em 1997, para promover o uso da tecnologia como ferramenta de enriquecimento pedagógico no ensino público fundamental e médio. A partir de 12 de dezembro de 2007, mediante a criação do Decreto nº 6.300, foi reestruturado e passou a ter o objetivo de promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de educação básica.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no FNDE (2022)

Cada um dos programas ora apresentados possui objetivos, metas e estratégias específicas, previamente definidas pela União e executado pelos estados e municípios. Esses programas são mantidos pelo FNDE (autarquia federal) por meio de dois grandes instrumentos de captação e transferência de recursos, denominados de:

- Salário-Educação: é uma contribuição social das empresas brasileiras destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública. O valor arrecadado é repartido em cotas, sendo os destinatários a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.
- FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação

Diante da multiplicidade de políticas públicas educacionais, a presente tese focou no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em virtude de que esse programa envolve a participação de diversos burocratas em sua implementação, tais como diretores de unidades de ensino, professores, conselhos e secretarias de educação; exige a participação social; envolve relacionamentos intergovernamentais e requer adequações ao contexto e realidade local. Dessa forma, atende ao escopo analítico deste estudo.

#### **1.4.1 Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado em 1995 com o título de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). A partir da Medida Provisória no 1.784, de 14 de dezembro de 1998, o PMDE passou a ser denominado PDDE.

Atualmente o programa tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar, fortalecimento da participação social e a autogestão escolar (BATISTA, 2019).

No início os recursos eram repassados às Secretarias de Educação a qual distribuía para as escolas. Hoje, os recursos do PDDE vêm em uma conta criada pelo Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE) em nome das Unidades Executoras (UEX) que é uma Associação de Pais, Mestres e Funcionários (APMF) de cada escola, com mais de 50 alunos. Os recursos financeiros são repassados pelo FNDE à UEX em duas parcelas anuais. O valor é calculado com base no número de alunos matriculados na escola, segundo o Censo Escolar do ano anterior (LIMA; OLIVEIRA; GUARDACHESKI, 2016).

A utilização dos recursos do PDDE recebidos pela Unidade Executora será precedida da criação de uma diretoria, conselho deliberativo e conselho fiscal. Os conselhos devem contar com a participação dos professores e ex-professores, pais de alunos e ex-alunos, técnicos e colaboradores administrativos e demais membros da comunidade interessados no desempenho e na qualidade escolar (BATISTA, 2019; BRASIL, 2014). Essa instrução também se encontra no Guia de Orientações para a aquisição de materiais e bens de contratação de serviços com recursos do PDDE (BRASIL, 2011, p. 6):

Inicialmente, a UEX ou Entidades Mantenedoras (EM) beneficiária dos recursos do PDDE deverá realizar, com a participação de professores, pais, alunos, entre outros membros da comunidade escolar, o levantamento das necessidades prioritárias da escola que representa e a seleção dos materiais e bens e/ou serviços destinados a suprir essas necessidades.

Assim, destaca-se que os conselhos escolares têm a função de contribuir para a eficiência do uso dos recursos do PDDE, a partir da participação efetiva da comunidade escolar na gerência e aplicação desses recursos. Essa participação permite que se estabeleça uma prática de uso da verba a partir do diálogo e participação dos diversos atores da comunidade escolar, bem como possibilita o controle e a fiscalização pela sociedade, influenciando a decisão sobre o uso dos recursos públicos (JESUS; ARAÚJO, 2019; RODRIGUES, FERREIRA, NASCIMENTO, 2019).

Os materiais e serviços adquiridos pelas unidades executoras dentro do PDDE devem atender ao art. 23 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o qual determina que os recursos financeiros repassados para as UEX serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

A resolução n 10/2013 do conselho deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação complementou a lei acima e instituiu de forma mais clara como os recursos financeiros podem ser utilizados pelas escolas:

Art. 4º Os recursos do programa destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados:

- I. na aquisição de material permanente;
- II. na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar;
- III. na aquisição de material de consumo;
- IV. na avaliação de aprendizagem;
- V. na implementação de projeto pedagógico; e
- VI. no desenvolvimento de atividades educacionais;

A mesma resolução apresenta uma limitação para o uso dos recursos, indicando em quais ações o dinheiro não pode ser empreendido, conforme apresentado abaixo:

§ 1º É vedada a aplicação dos recursos do PDDE em:

I implementação de outras ações que estejam sendo objeto de financiamento por outros programas executados pelo FNDE, exceto aquelas executadas sob a égide das normas do PDDE;

II gastos com pessoal;

III pagamento, a qualquer título, a:

- a. agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados; e
- b. empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, ou empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados;

IV cobertura de despesas com tarifas bancárias; e

V dispêndios com tributos federais, distritais, estaduais e municipais quando não incidentes sobre os bens adquiridos ou produzidos ou sobre os serviços contratados para a consecução dos objetivos do programa.

§ 2º Os recursos do PDDE, liberados na categoria de custeio, poderão ser utilizados, também, para cobrir despesas cartorárias decorrentes de alterações nos estatutos das Unidades Executoras Próprias (UEX) definidas na forma do inciso II, do art. 5º, bem como as relativas a recomposições de seus membros, devendo tais desembolsos ser registrados nas correspondentes prestações de contas.

De modo geral observa-se que, antes do PDDE, os gestores das escolas públicas tinham que organizar rifas, festas e contribuições espontâneas para gerir a escola, pois os recursos eram escassos. Após a disponibilização do PDDE - que para a maioria das escolas ainda é insuficiente para atender a todas as demandas - houve uma “autonomia” relativa para adquirir material de consumo, recursos didáticos, realizar reparos, melhorar a estrutura física e promover ações para qualificar os processos de ensino e de aprendizagem e o desenvolvimento de atividades educacionais do projeto pedagógico (MAFASSIOLI, 2015).

Em seguida, destaca-se que, apesar da entrega direta do recurso, a escola ter possibilitado melhorias pedagógicas, o processo de implementação do PDDE representa um grande desafio aos gestores escolares, uma vez que o diretor deve elaborar planos financeiros, pesquisa de orçamentos, compra de materiais, conferência de notas fiscais e do material

entregue, realizar pagamentos, fiscalizar a execução de serviços, e, por fim, prestar contas. Todo esse processo deve ainda passar pelo conselho escolar ou órgão assemelhado, que deve exercer o controle social do uso adequado desses recursos (MAFASSIOLI, 2015).

Nesse sentido, Silva (2015, p. 119) afirma ainda que:

É nesse contexto que a “autonomia” da escola está, no PDDE, relacionada a um conjunto de “atributos pessoais” que têm sido transpostos do gestor empresarial para a gestão escolar como imperativos à garantia da qualidade da gestão e do ensino público. Dentre estes atributos, os mais recorrentes e significativos são: criatividade; capacidade de planejar; uso eficiente, efetivo e eficaz dos recursos disponíveis; capacidade de análise, de avaliação e de tomada de decisão; responsabilidade pelos resultados; iniciativa; envolvimento; autocontrole; integração; motivação; participação; agilidade e trabalho coletivo ou de equipe (SILVA, 2005, p. 119).

Mesmo com os desafios ora apresentados, atualmente a política PDDE está presente em todas as escolas de educação básica no Brasil, portanto, é universal. Logo, pelo seu grau de abrangência, passou a ser considerada uma das políticas públicas mais importantes de financiamento da União aos estados e municípios para o atendimento à educação básica (MAFASSIOLI, 2015).

Salienta-se ainda que na atualidade, o PDDE vem sendo ampliado e hoje possui várias ramificações, como: PDDE Água na Escola, PDDE Escola de Campo, PDDE Escola Acessível, PDDE Mais Cultura nas Escolas, PDDE Sala de Recursos Multifuncional, PDDE Escola Sustentável, PDDE PDE Escola, PDDE Educação Integral (Programa Mais Educação), PDDE Atleta na Escola e o PDDE Ensino Médio Inovador (LIMA; OLIVEIRA; GUARDACHESKI, 2016).

Para avaliar os resultados dessa política, o FNDE dispõe do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), que é um instrumento para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em todo território nacional, com o objetivo de viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho do Programa, favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão (BRASIL, 2021).

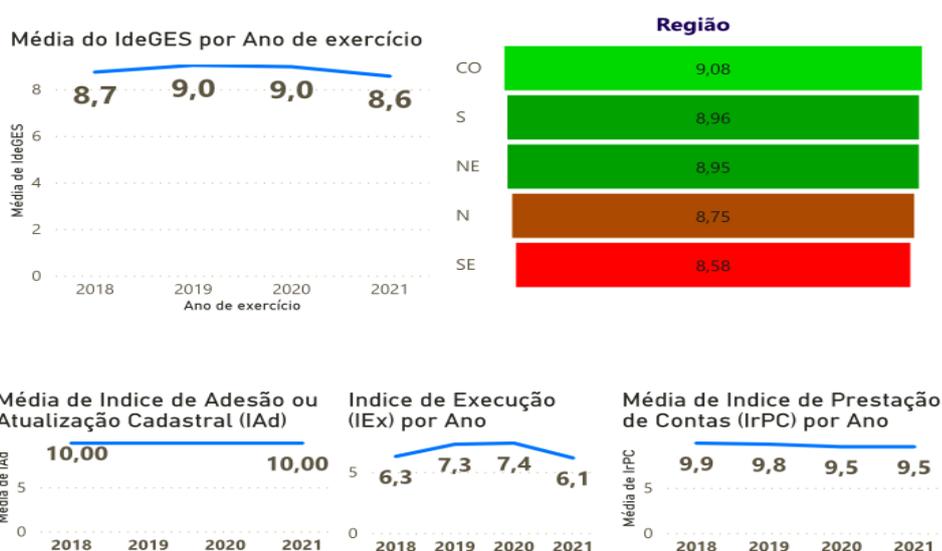
De acordo com a Nota Técnica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE (2021), o IdeGES-PDDE varia de 0 a 10 pontos, possui periodicidade anual e agrega três indicadores relativos a dimensões representativas do desempenho do programa nos entes

federados: adesão, execução e prestação de contas dos recursos (BRASIL, 2021), descritos abaixo:

- **Indicador de Adesão ao PDDE:** mede a proporção de escolas que aderiram ao PDDE num determinado período, em relação ao universo de estabelecimentos educacionais que poderiam ser atendidos pelo programa naquele período.
- **Indicador de Execução de Recursos:** mede em que proporção os recursos disponibilizados vêm sendo executados pelas entidades. O indicador aponta para a eficiência dos processos de execução do Programa, levados a efeito pelas entidades gestoras; sinalizando, por exemplo, aquelas que conseguem empregar os valores com mais celeridade.
- **Indicador de Regularidade com Prestação de Contas:** calculado pelo total de prestações de contas nas situações de “aprovadas” e “aprovadas com ressalva”, em razão ao total de obrigações de prestar contas das UEx.

Os resultados da evolução do IdeGES entre os anos de 2018 a 2021, a nível de Brasil, demonstram que o país apresenta uma nota positiva no tocante à mensuração dos resultados desta política.

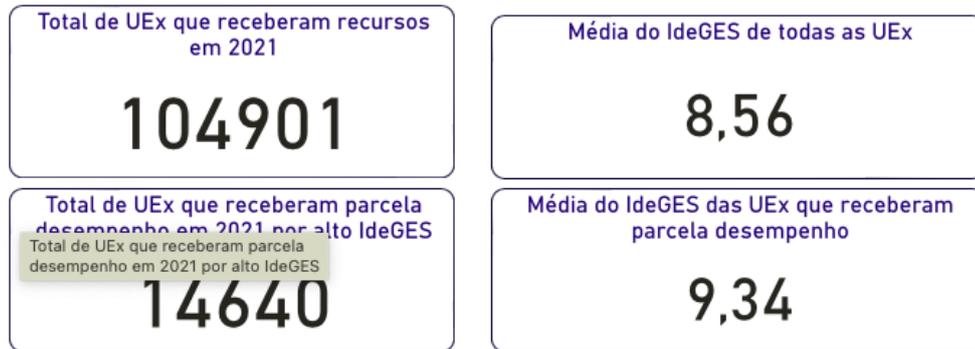
**Figura 3 - Evolução do IdeGES entre 2018 e 2021 a nível de Brasil**



Fonte: FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2021)

A quantidade de unidades executoras a nível nacional que receberam a parcela desempenho e sua respectiva avaliação positiva na média do IdeGES para o ano de 2021 encontra-se descrita na figura 4 abaixo.

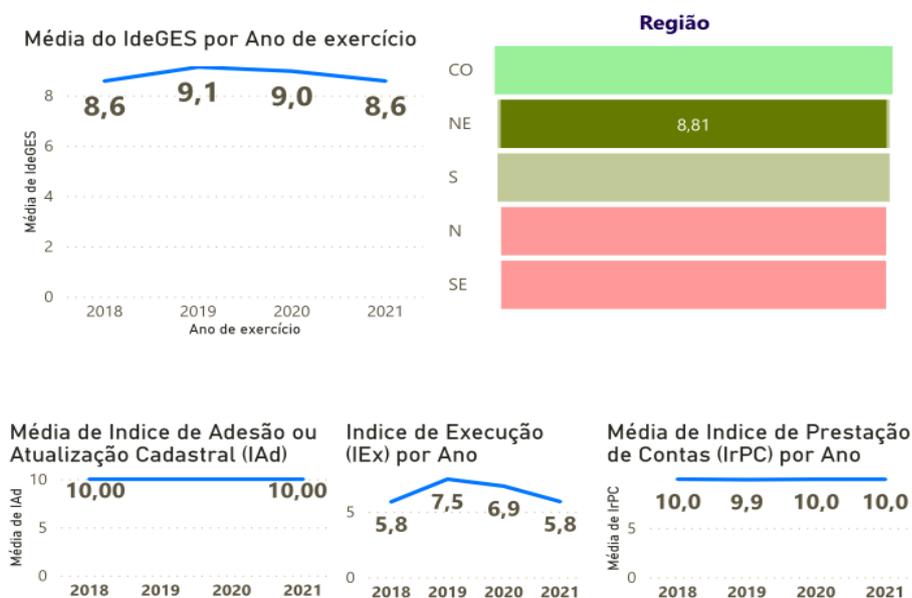
**Figura 4** - Unidades executoras que receberam parcela desempenho a nível nacional



Fonte: FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2021)

A delimitação geográfica de coleta de dados da presente tese é o Estado de Sergipe, em face ao critério de acessibilidade do pesquisador. Os resultados dos IdeGES entre os anos de 2018 a 2021 do Estado de Sergipe também se encontram positivos e próximos ao panorama nacional, o que qualifica essa região como *locus* válido de estudo.

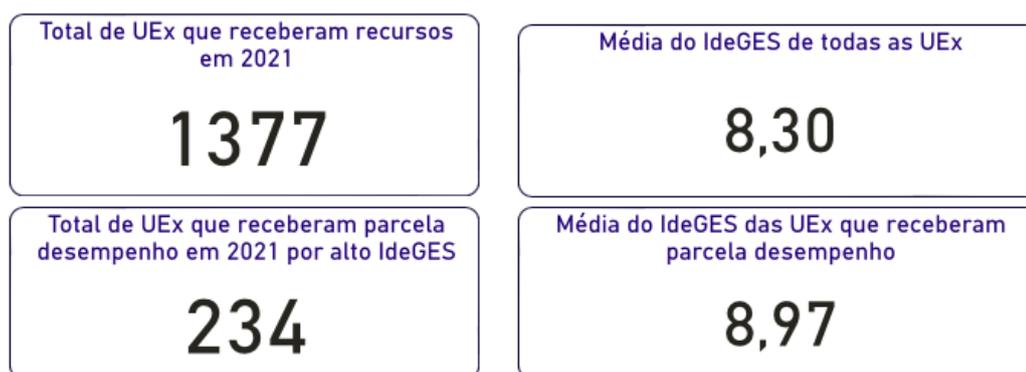
**Figura 5** - Evolução do IdeGES entre 2018 e 2021 do Estado de Sergipe



Fonte: FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2021)

A média do IdeGES para o ano de 2021, associado ao total de unidades executoras contempladas pela política, também se mostrou favorável no Estado de Sergipe, conforme figura abaixo.

**Figura 6 - Unidades Executoras que Receberam Parcela Desempenho no Estado de Sergipe**



Fonte: FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2021)

O panorama acima apresentado para a política do PDDE é atípico, quando comparado ao resultado de outras políticas públicas executadas no Brasil. Justifica-se esse cenário em virtude de:

- A política do PDDE é um programa consolidado e que vem sendo aperfeiçoado desde o ano de 1995 (FNDE, 2021).
- A execução da política requer a participação de múltiplos atores (participação social) por meio do conselho escolar, que precisam pensar (planejar como o recurso será executado dentro dos limites impostos pela política) e agir (colocar em prática a execução), com base nas necessidades e demandas locais (escolar). Dessa forma, a unidade executora não atua como mera executora das diretrizes do governo federal e pode adequar-se (dentro de certos limites) à realidade local (BATISTA, 2019; MAFASSIOLI, 2015; SILVA, 2015).
- Existe uma estrutura de coordenação nacional, com relações de ordem vertical (governo federal, estados e municípios) e horizontal (entre unidades executoras e comitês de fiscalização e acompanhamento, vinculados às secretarias de educação), conforme disposto na Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021.

- É disponibilizado um conjunto de informações (desenho institucional da política) por meio de resoluções, notas técnicas, instruções e capacitações para auxiliar os burocratas implementadores, as quais encontram-se disponíveis nos portais do FNDE.
- A política exige a participação social, por meio do conselho escolar (JESUS; ARAÚJO, 2019; RODRIGUES, FERREIRA, NASCIMENTO, 2019).

Em face ao caráter excepcional da política do PDDE, foi possível qualificá-la como objeto de estudo desta tese para subsidiar o alcance do seu objetivo geral que é analisar como a capacidade de implementação local da política pública do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola contribui para a validação dos pressupostos do pensar (gestão) e agir (gerência) da Teoria da Administração Política.

Em seguida, apresentam-se os procedimentos metodológicos que nortearam a coleta e análise dos dados da presente pesquisa, para atender ao objetivo em tela.

## 2. ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

Este capítulo trata dos procedimentos e protocolos metodológicos, contemplando a definição epistemológica do estudo, a apresentação das abordagens e métodos de pesquisa, bem como os protocolos e instrumentos de coleta e análise dos dados.

### 2.1 NATUREZA EPISTEMOLÓGICA DA TESE

Os constructos teóricos da presente tese partem da premissa de que é necessário compreender a totalidade do fenômeno, com a perspectiva de entender o processo de implementação das políticas públicas como um todo e não apenas uma fração desse objeto (de ordem funcionalista) e suas relações entre si (OLIVEIRA; CREPALDIM 2017).

Nesse viés, epistemologicamente esta pesquisa é classificada como sistêmica. De acordo com Rocha, Araújo e Marques (2012) os estudos dessa ordem têm como características: 1) análise do todo; 2) explicar como o objeto de estudo funciona, institucionaliza-se e sobrevive; 3) utilização de teste dos instrumentos de coleta, sistematização com análise de dados, organização e controle das variáveis.

Nesse sentido, a presente tese buscou 1) apresentar o mapeamento das dimensões que impactam na implementação das políticas públicas, após uma ampla revisão sistematizada da literatura, que buscou evidenciar todos os fatores que impactam na execução da política; 2) explicar a inter-relação das dimensões do objeto de pesquisa para a compreensão do seu funcionamento, buscando compreender a totalidade do fenômeno; 3) coletar dados empíricos e realizar análises estatísticas sistematizadas (OLIVEIRA; CREPALDIM 2017; ROCHA; ARAÚJO; MARQUES, 2012).

### 2.2 ABORDAGENS METODOLÓGICAS

A pesquisa utiliza-se de abordagens exploratórias e descritivas. No âmbito exploratório, buscou-se o levantamento e agrupamento de informações dispersas na literatura, permitindo conhecer e categorizar as dimensões e variáveis do objeto de pesquisa e construir as hipóteses do estudo. Os objetivos descritivos, por sua vez, focaram em apresentar a inter-relação entre as dimensões e o seu impacto na implementação das políticas públicas (TRIVIÑOS, 1987; RICHARDSON, 2014).

Para o alcance das abordagens acima indicadas, a pesquisa adotou o uso de dados qualitativos e quantitativos. Os dados qualitativos - de ordem bibliográfica-, originados da revisão da literatura, serviram de base para a construção do modelo de análise e hipóteses da pesquisa. Os dados quantitativos – de ordem numérica -, coletados junto aos sujeitos da pesquisa, foram utilizados para a investigação das hipóteses de pesquisa, a fim de obter a validação estatística dos constructos teóricos indicados na tese (CRESWELL; CRESWELL, 2021; SAUNDERS; LEWIS; THORNHIL, 2009).

## 2.3 PROTOCOLO DE COLETA DOS DADOS QUALITATIVOS: REVISÃO DA LITERATURA

Destaca-se que a revisão da literatura deste trabalho foi desenvolvida de duas formas: (1) sistemática e (2) narrativa, conforme será detalhado a seguir.

### 2.3.1 Revisão Narrativa da Literatura

A revisão narrativa apresentou o estado atual do tema pesquisado, permitiu construir os argumentos basilares do estudo e possibilitou desenvolver e fundamentar os objetivos da pesquisa (GIL, 2008).

Em linhas gerais, a revisão narrativa pautou-se na leitura e análise de livros, artigos científicos, notas técnicas e informações governamentais para a construção de uma narrativa alicerçada na seguinte estrutura argumentativa:

- Os municípios são os principais responsáveis pela implementação das políticas públicas.
- Implementar políticas públicas não é uma tarefa meramente executória, exige pensar (conceber) e agir (executar), de forma integrada.
- Implementar políticas públicas é uma tarefa complexa, desafiadora e que exige competências que se encontram ausente na maioria dos municípios brasileiros.
- Os estudos funcionalistas e positivistas não analisam a inter-relação e complexidade da implementação das políticas públicas.
- A Teoria da Administração Política é um instrumento teórico-metodológico competente para realizar uma análise desta natureza.
- Apesar dos avanços e legitimação da Teoria da Administração Pública ainda restam ausentes estudos empíricos que comprovem a natureza indissociável do pensar (gestão) e gerência (agir).

Durante a construção da revisão sistematizada da literatura, observou-se a necessidade de realizar o mapeamento das dimensões que impactam na implementação de políticas públicas, de forma ampla e totalitária, a fim de relacioná-las à capacidade de gestão e capacidade de gerência. Nesse sentido, foi desenvolvida a revisão sistematizada da literatura, descrita a seguir.

### **2.3.2 Revisão Sistematizada da Literatura**

A revisão sistematizada da literatura pautou-se nos protocolos definidos por Bicudo (2014) e Pereira et. al (2019). Neste sentido, foram adotados os seguintes critérios de seleção: (1) estudos publicados no período de 2010 a 2021; (2) artigos científicos teórico-empíricos publicados em periódicos nacionais e internacionais, em português ou inglês; (3) estudos técnicos de órgãos de pesquisa. Foram excluídas pesquisas bibliográficas, monografias, dissertações, teses e capítulos de livros.

Para realizar a busca do material foram utilizados termos em português e inglês sobre implementação de políticas públicas nas plataformas Google Acadêmico, SPELL e Capes, até a saturação teórica do assunto.

Após realizar a coleta dos trabalhos, com base nos critérios apresentados, foram catalogados 94 estudos. Esses trabalhos passaram por uma triagem inicial, por meio da leitura dos resumos e conclusões, a fim de verificar a aderência aos objetivos desta revisão estruturante. Finalizada essa ação, restaram 47 trabalhos.

Esses trabalhos foram analisados de forma qualitativa, por meio da análise de conteúdo. Esta técnica, segundo Bardin (2008), corresponde à análise das comunicações, neste caso, aos documentos (artigos) que atenderam aos critérios de seleção da pesquisa, com propósito de inferir a partir de trechos, dados, orações ou frases, as informações necessárias para atender aos objetivos do estudo. A revisão sistematizada da literatura permitiu mapear e agrupar 6 (seis) fatores condicionantes da implementação de políticas públicas, conforme disposto nos quadros 1 e 2.

A partir das duas revisões da literatura (sistemática e narrativa) foram elaboradas as hipóteses de pesquisa e construído o modelo estatístico que norteou a operacionalização da tese.

## 2.4 PROTOCOLO DE COLETA DOS DADOS QUANTITATIVOS

Neste item é apresentado o protocolo de coleta dos dados quantitativos, junto aos participantes da implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE

### 2.4.1 Unidade de Análise, Sujeitos da Pesquisa e Questionário

Para atender ao escopo da tese, a unidade da pesquisa deste estudo contemplou escolas públicas municipais ou estaduais, localizadas no Estado de Sergipe, que receberam recursos do PDDE nos últimos 2 (dois) anos. A partir dessa delimitação, foram definidos como sujeitos habilitados os (1) membros do conselho escolar que atuam no recebimento, planejamento e execução dos recursos da política do PDDE junto a escola beneficiária e (2) Membros do comitê municipal ou estadual de acompanhamento e fiscalização do PDDE, a saber:

- Diretores e vice-diretores membros do conselho escolar.
- Tesoureiros membros do conselho escolar.
- Técnicos administrativos membros do conselho escolar
- Coordenadores membros do conselho escolar
- Professores membros dos conselhos escolares
- Representantes da sociedade civil organizada e pais de alunos membros do conselho escolar.
- Técnicos, Assessores e Consultores membros do comitê municipal ou estadual de acompanhamento e fiscalização do PDDE, geralmente vinculado à secretaria de educação.

Todos os sujeitos de pesquisa foram considerados como burocratas implementadores, pois atuam na estrutura administrativa e gerencial responsável pela execução da política, em seu âmbito local.

Registra-se que as escolas estaduais, apesar de fazerem parte do Governo Estadual, executam a política do PDDE nas mesmas condições das escolas municipais, sendo, portanto, consideradas como uma implementação a nível local, ou seja, a nível do município onde se encontra instaladas.

O estudo foi desenvolvido sem corte longitudinal, de forma transversal. Pesquisas transversais visam determinar o que acontece em um determinado grupo ou fenômeno avaliado,

em um determinado período (RICHARDSON, 2014). Os dados foram coletados no período de dezembro de 2021 a março de 2022.

#### 2.4.2 Amostra da Pesquisa, Coleta de Dados e Seleção dos Questionários

Na definição do tamanho da amostra foi utilizado o método gama-exponencial descrito pela seguinte desigualdade:

$$|\beta|_{min} \sqrt{N} e^{\frac{(e|\beta|_{min})}{\sqrt{N}}} > Z_{1-\alpha} + Z_{1-\beta}$$

$|\beta|_{min}$  é o menor coeficiente de caminho,  $N$  é o tamanho da amostra,  $e$  é o número neperiano,  $Z_{1-\alpha}$  é o escore de distribuição normal associado ao nível de confiança e  $Z_{1-\beta}$  é o escore de distribuição normal associado ao poder do teste. Portanto, assumindo 95% de confiança e poder de teste, mais um coeficiente de caminho mínimo aproximado de 0,302, são necessários aproximadamente 102 respondentes (KOCK; HADAYA, 2018).

Para a coleta dos dados foi utilizado o questionário, elaborado com base escala de *Likert* de cinco pontos (NORMAN, 2010). O questionário (apêndice A) foi aplicado eletronicamente via *Google Forms*.

Inicialmente foram coletadas as respostas de 102 questionários com o público-alvo da pesquisa. Em seguida foi identificado que 23 questionários apresentaram todas as respostas no item “concordo plenamente”. Diante disso, realizou-se a exclusão desses questionários, com a retomada da coleta de dados. Ao final, restaram 102 questionários, conforme indicado no plano amostral (KOCK; HADAYA, 2018).

#### 2.5 MODELO ESTATÍSTICO E HIPÓTESES DA PESQUISA

Para a investigação das relações sugeridas nesta tese, conforme disposto no modelo de análise, foram utilizadas três dimensões de análises estatísticas, conforme constam no quadro abaixo:

**Quadro 5 - Dimensões do Modelo Estatístico da Tese**

ORDEM	TIPO	DIMENSÕES TEÓRICAS DE ANÁLISE
Dimensão de 1ª. Ordem	Reflexiva	Desenho institucional da política
		Recursos físicos, financeiros e humanos
		Burocratas implementadores
		Participação Social
		Relacionamento Intergovernamental
		Contexto local

Dimensão de 2ª. Ordem	Reflexiva	Capacidade de Gestão
		Capacidade de Gerência
Dimensão de 3ª. Ordem	Reflexiva	Capacidade de Implementação Local de Políticas Públicas

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Neste estudo, as dimensões são consideradas reflexivas, o que significa afirmar que a direção de causalidade vai do construto para seus indicadores (CROGETTA, et al., 2021). Em outras palavras, a partir da definição das macrodimensões (constructos) foram selecionadas e investigadas as dimensões e variáveis.

Na 1ª ordem, o modelo estatístico analisou se os fatores condicionantes da implementação de políticas públicas estavam presentes no campo de pesquisa. Na 2ª. e 3ª. ordem foram avaliadas as hipóteses do estudo, conforme relação disposta no quadro abaixo.

#### Quadro 6 - Hipóteses do Modelo Teórico

Ordem	Hipóteses
Dimensão de 2ª. Ordem: <b>Capacidade de Gestão e Capacidade de Gerência</b> (Dimensão Reflexiva)	H1 - O desenho institucional da política, o relacionamento intergovernamental e a participação social contribuem para a capacidade de gestão de implementação de políticas públicas. H2 – A capacidade de gestão influencia nos resultados da implementação de políticas públicas. H3 – Os planejamentos e alocação dos recursos físicos, financeiros e humanos, a atuação dos burocratas implementadores e o contexto local contribuem para a capacidade de gerência da implementação das políticas públicas. H4 – A capacidade de gerência influencia nos resultados da implementação de políticas públicas.
Dimensão de 3ª. Ordem: <b>Capacidade de Implementação Local de Políticas Públicas</b> (Dimensão Reflexiva)	H5 – A capacidade de gestão e a capacidade de gerência contribuem para a capacidade de implementação local de políticas públicas. H6 – A capacidade de implementação local de políticas públicas influencia nos resultados da política.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

O quadro abaixo apresenta as variáveis endógenas e exógenas do modelo estatístico.

#### Quadro 7 - Variáveis Endógenas e Exógenas do Modelo Estatístico

VARIÁVEIS DO MODELO	ORDEM	DIMENSÕES TEÓRICAS DE ANÁLISE
Variáveis Exógenas	Dimensão de 1ª. Ordem	Desenho institucional da política
		Recursos físicos, financeiros e humanos
		Burocratas implementadores
		Participação Social
		Relacionamento Intergovernamental
		Contexto local
	Dimensão de 2ª. Ordem	Capacidade de Gestão
		Capacidade de Gerência
	Dimensão de 3ª. Ordem	Capacidade de Implementação Local de Políticas Públicas

<b>Variáveis Endógenas</b>	Avaliação dos Resultados da Política	Resultados da Implementação (alcance dos objetivos, expectativa dos usuários, cumprimento dos prazos, eficiência dos resultados)

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

As dimensões vinculadas a 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup>. ordens do quadro acima contemplam as variáveis exógenas do modelo estatístico, tendo em vista que representam as suas entradas e são independentes. A dimensão ligada à avaliação dos resultados da política agrupa as variáveis endógenas, determinadas a partir das relações estabelecidas dentro do modelo e, portanto, representam as saídas do modelo estatístico (RINGLE; SILVA, BIDO, 2014).

Em outras palavras, registra-se que uma variável endógena é uma variável em um modelo estatístico que é alterada ou determinada por sua relação com outras variáveis dentro do modelo (RINGLE; SILVA, BIDO, 2014). No caso em tela, os “resultados da implementação” foram determinados a partir das dimensões de 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup>. ordens indicadas no quadro em tela, sendo, portanto, considerados endógenos.

## 2.6 TÉCNICAS ESTATÍSTICAS DE ANÁLISE DOS DADOS

Os dados quantitativos da pesquisa foram tratados por meio de técnicas multivariadas, com a análise de grupos de múltiplas variáveis, do tipo independentes (interdependência), uma vez que não possuem variáveis dependentes (SILVA; LOPES; BRAGA JÚNIOR, 2014).

O software utilizado para análise dos resultados é o *R Core Team 2022* (Versão 4.1.2), e foi adotado o nível de significância de 5%. O estudo utilizou a técnica estatística de Modelagem de Equações Estruturais - SEM e Análise Composta Confirmatória – CCA, descritas as seguir:

### 2.6.1 Modelagem de Equações Estruturais – SEM

O uso da Modelagem de Equações Estruturais é adequado ao escopo desta tese, tendo em vista que é, fundamentalmente, uma técnica de análise estatística confirmatória, que pode ser utilizada para abordagens na qual se testa um modelo teórico previamente especificado - conforme disposto no marco lógico deste estudo (item 1.3 do referencial teórico) - concluindo-se por sua aceitação ou refutação (NEVES, 2018).

Neves (2018, p. 8) aponta ainda que o modelo de equações estruturais possui diversas vantagens, tais como:

a) permitem que se trabalhe simultaneamente com estimação e mensuração; b) permitem que sejam estimados efeitos diretos e indiretos de variáveis explicativas sobre variáveis respostas; c) são bastante robustos, em função do relaxamento de pressupostos [...] e; d) apresentam facilidade interpretativa advinda de suas interfaces gráficas.

Em função dessas vantagens, a Modelagem de Equações Estruturais vem sendo adotada em grande escala pelos pesquisadores e profissionais das áreas de ciências humanas e sociais (NEVES, 2018). No entanto, não foram identificados estudos baseados na Teoria da Administração Política que tenham utilizado essa técnica. Justifica-se este cenário em virtude de tratar-se de uma teoria relativamente nova e pelo fato das pesquisas com base nesta corrente teórica estarem alicerçadas, essencialmente, em abordagens críticas e teóricas.

Logo, o uso da Modelagem de Equações Estruturais como uma das técnicas de pesquisa da tese contribuiu não apenas para a validação dos pressupostos do pensar (gestão) e agir (gerência) da Teoria da Administração Política, como também representou uma inovação que permitiu ratificar empiricamente os apontamentos da teoria.

Para o modelo de equação estrutural é necessário avaliar a magnitude e significância dos coeficientes de caminho, a capacidade preditiva interna de estimação de tamanhos de efeitos. Neste sentido, foram empregadas as seguintes medidas:

- $R^2$  (interna, considerando o contexto no qual os dados foram extraídos), com valores de corte 0,25 para fraco, 0,5 para médio e 0,75 para grande; e
- $f^2$  (tamanho de efeito interno que um constructo exerce quando excluído), com 0,02 para pequeno, 0,15 para médio e 0,35 para grande. (HAIR; HOWARD; NITZL, 2020).

Destaca-se, ainda, que a presente tese considerou avaliar dimensões em ordem superior (indicadas no Quadro 5). Segundo Crocetta, et. al. (2021), no contexto dos modelos SEM-PLS, os construtos de alta ordem tornaram-se muito populares, sendo representações explícitas de construções multidimensionais que existem em um nível mais alto de abstração e estão relacionadas a outras construções em um nível de abstração semelhante, mediando completamente a influência sobre ou de suas dimensões subjacentes.

Normalmente, os modelos construtos de alta ordem são caracterizados pelo número de níveis no modelo (muitas vezes restritos a modelos de segunda ordem) e as diferentes relações entre construtos de alta ordem e construtos de ordem inferior ou construtos de primeira ordem (relações reflexivas e formativas). Portanto, a relação entre construtos de alta ordem e construtos de primeira ordem não é uma questão de causalidade, mas sim da natureza do modelo, pois construtos de alta ordem (o conceito geral) não existem sem seus construtos de primeira ordem (dimensões). Se o construto de alta ordem é reflexivo, o conceito geral se manifesta por várias dimensões específicas, elas mesmas latentes, não observadas. (CROCETTA, et al., 2021).

Nesse sentido, quanto ao tipo de construto de alta ordem, nesta tese trabalhou-se com o construto reflexivo-reflexivo-reflexivo, uma vez que as três ordens desta pesquisa foram consideradas dimensões reflexivas. Entende-se que um construto de primeira ordem ou construto de alta ordem são reflexivos se os itens ou construtos de primeira ordem representarem construtos de primeira ordem ou construtos de alta ordem. Se os construtos de alta ordem são reflexivos, o conceito geral se manifesta por várias dimensões específicas não observáveis. Para estimar esses construtos de alta ordem, muitos métodos de estimativa foram propostos, como: método de indicador repetido, método de dois estágios, método de dois estágios incorporado, método disjuncto de dois estágios ou método estendido de dois estágios, entre outros (SARSTEDT, et. al., 2019). Para este trabalho, foi aplicada uma adaptação do método de dois estágios (BECKER; WETZELS, 2012; CROCETTA, et. al., 2021).

### **2.6.2 Análise Composta Confirmatória – CCA**

Essa técnica é nova e vem sendo empregada para confirmar modelos de medição ao usar modelagem de equações estruturais de mínimos quadrados parciais - PLS-SEM (HENSELER, et. al., 2014; SARSTEDT, et. al., 2016; SARSTEDT, et. al., 2014).

A Análise Composta Confirmatória - CCA é uma série de etapas executadas com PLS-SEM para confirmar modelos de medição reflexivos e formativos de medidas estabelecidas que estão sendo atualizadas ou adaptadas a um contexto diferente. A CCA também é útil para o desenvolvimento de novas medidas, conforme proposto nesta tese. Destaca-se, ainda, que a CCA oferece várias vantagens sobre outras abordagens para confirmar modelos de medição que consistem em compósitos lineares (STREUKENS; LEROI-WERELDS, 2016).

Nesse estudo, as dimensões foram consideradas reflexivas. Para a mensuração do modelo no contexto reflexivo, foram utilizados os parâmetros de Hair, Howard e Nitzl (2020), descritos a seguir:

**1) estimar cargas fatoriais e significância**, que representam o quanto de informação vem do item para o fator: as cargas fatoriais devem ser superiores a 0,708 e a estatística T associada precisa ser superior a  $\pm 1,96$  para ser significativa ao nível de significância de 5%, ou seu intervalo de confiança não pode interceptar o elemento nulo (0). Contudo, eventualmente itens com carga inferior a 0,708 podem ser mantidos desde que as demais validades sejam garantidas. Quando inferiores a 0,4, a exclusão é fortemente recomendada;

**2) confiabilidade dos indicadores**, que consiste em elevar ao quadrado a carga fatorial indicando o quanto de variância compartilham com o fator, ou seja, o quanto de informação os indicadores compartilham com o fator;

**3) confiabilidade dos construtos**, comumente medida por duas métricas alfa de *Cronbach* e *Composite Reliability* (CR), que buscam averiguar se os itens são correlacionados dentro de cada fator, onde ambas devem ser maiores que 0,7 mas não exceder 0,95. Como os itens não são igualmente confiáveis, CR é mais adequado;

**4) validade convergente**, para avaliar a validade convergente (*Average Variance Extracted*). AVE é a métrica usada que mede a variância média compartilhada com os itens e o fator. Deve ser superior a 0,5;

**5) validade discriminante**: esta validade é acessada por meio de *heterotrait-monotrait ratio* (HTMT) e é assumida quando a variância compartilhada dentro de um construto é superior à variância entre os construtos, sendo assim, cada constructo tem uma informação diferente, o que valida a sua existência, onde o valor de HTMT não deve exceder 0,85 em escalas validadas e 0,9 em escalas em fases mais iniciais de formulação.

## 2.7 DESENHO GERAL DA ESTRUTURA METODOLÓGICA DA TESE

A presente tese encontra-se estruturada conforme apontado no quadro 8 abaixo:

**Quadro 8 - Desenho Geral da Tese**

<b>OBJETIVO DA PESQUISA</b>	<b>NATUREZA</b>	<b>ABORDAGEM</b>	<b>FINALIDADE</b>
1º. objetivo específico	Teórica	Revisão da Literatura	Identificar os elementos que compõe as dimensões da gestão e da gerência.
2º. objetivo específico	Empírica	Teste confirmatório	Confirmar a presença e o impacto dos elementos que compõem as dimensões da gestão e gerência no campo de pesquisa.
3º. objetivo específico	Empírica	Teste de hipóteses	Avaliar, por meio das hipóteses formuladas, a contribuição da gestão e da gerência para a capacidade de implementação local de políticas públicas.
4º. objetivo específico	Teórico-empírico	Discussão teórico-empírica	Analisar o caráter indissociável do pensar (gestão) e agir (gerência), a partir dos dados empíricos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

O primeiro objetivo específico desta tese, que é o de dimensionar as macrodimensões que conformam os aspectos próprios da gestão (pensar) e da gerência (agir) definidas pela Administração Política para avaliar a capacidade de implementação de políticas públicas municipais, foi alcançado de forma teórica, a partir da revisão narrativa e sistematizada da literatura, conforme disposto nos quadros 1 e 2.

O segundo objetivo específico que versa sobre mapear as dimensões e variáveis gestoriais e gerenciais que impactam, direta e/ou indiretamente, na capacidade de implementação do PDDE em municípios do Estado de Sergipe, bem como o terceiro objetivo específico que trata de avaliar em que medida as dimensões da gestão e da gerência contribuem, de forma integrada e ampliada para a capacidade de implementação local de políticas públicas, de modo a garantir o alcance de seus propósitos, foram perseguidos, empiricamente, por meio da seguinte estrutura de investigação.

**Quadro 9 - Estrutura da Investigação Empírica da Tese**

<b>Ordem</b>	<b>Dimensões Teóricas Analisadas Empiricamente</b>	<b>Hipóteses</b>	<b>Objetivo Perseguido</b>
<b>Dimensão de 1ª. Ordem</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenho institucional da política</li> <li>- Recursos físicos, financeiros e humanos</li> <li>- Burocratas implementadores - Participação Social</li> <li>-Relacionamento Intergovernamental</li> <li>- Contexto local</li> </ul>	Não se aplica (Confirmatório)	<b>2. Objetivo Específico</b>
<b>Dimensão de 2ª. Ordem</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidade de Gestão</li> <li>- Capacidade de Gerência</li> </ul>	<b>H1</b> - O desenho institucional da política, o relacionamento intergovernamental e a participação social contribuem para a	<b>3. Objetivo Específico</b>

		<p>capacidade de gestão de implementação de políticas públicas.</p> <p><b>H2</b> – A capacidade de gestão influencia nos resultados da implementação de políticas públicas.</p> <p><b>H3</b> – Os planejamentos e alocação dos recursos físicos, financeiros e humanos, a atuação dos burocratas implementadores e o contexto local contribuem para a capacidade de gerência da implementação das políticas públicas.</p> <p><b>H4</b> – A capacidade de gerência influencia nos resultados da implementação de políticas públicas.</p>	
<b>Dimensão de 3ª. Ordem</b>	-Capacidade de Implementação Local de Políticas Públicas	<p><b>H5</b> – A capacidade de gestão e a capacidade de gerência contribuem para a capacidade de implementação local de políticas públicas.</p> <p><b>H6</b> – A capacidade de implementação local de políticas públicas influencia nos resultados da política.</p>	

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

O quarto e último objetivo específico que busca verificar como a análise empírica da implementação da política do PDDE valida a Administração Política como base referencial epistêmica e teórico-empírica relevante para estudos em Políticas Públicas é o objeto da discussão teórico-empírico do pensar (gestão) e agir (gerência), apontando como os resultados do campo de pesquisa confirmam a indissociabilidade destas dimensões.

A seguir, são apresentados os resultados da pesquisa.

### 3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Conforme já destacado anteriormente, a proposta central desta tese é analisar como a capacidade de implementação local da política pública do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola contribui para a validação dos pressupostos do pensar (gestão) e agir (gerência) da Teoria da Administração Política.

Inicialmente a revisão sistematizada da literatura apontou 06 (seis) dimensões que impactam na implementação das políticas públicas (Quadros 1 e 2). Tais dimensões foram relacionadas, teoricamente, à capacidade de gestão e à capacidade de gerência, conforme disposto no modelo de análise constante na figura 1.

Em seguida, este capítulo contempla os resultados empíricos das análises estatísticas multivariadas, seguindo as instruções metodológicas sintetizadas nos quadros 8 e 9 deste estudo, bem como a análise teórico-empírica da indissociabilidade do pensar (gestão) e agir (gerência) da Teoria da Administração Política.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa obteve respondentes em 19 (dezenove) municípios sergipanos que atuam na execução do PDDE, a saber (1) Aracaju (capital), (2) Arauá, (3) Areia Branca, (4) Boquim, (5) Cristinópolis, (6) Cumbe, (7) Estância, (8) Gararau, (9) Indiaroba, (10) Moita Bonita, (11) Monte Alegre, (12) Nossa Senhora do Socorro, (13) Nossa Senhora das Dores, (14) Porto da Folha, (15) Propriá, (16) Richão do Dantas, (17) Salgado, (18) São Cristóvão, (19) Simão Dias. Registra-se que o Estado de Sergipe possui 79 municípios.

A escolha dos municípios localizados no Estado de Sergipe se deu em face ao critério de acessibilidade aos sujeitos da pesquisa, em virtude de o autor desta tese residir na região em questão. É importante reconhecer que essa política é desenvolvida em todo o território nacional. Logo, a limitação geográfica do presente estudo não invalida os seus resultados. O quadro de respondentes restou com a seguinte configuração:

**Quadro 10 - Caracterização dos Respondentes da Pesquisa**

<b>RESPONDENTE/FUNÇÃO</b>	<b>QUANTIDADE</b>
Diretores Escolares	33
Tesoureiros	01
Coordenadores Escolares	08

Técnicos Administrativos	10
Professores	39
Pais/Mães de Alunos	09
Representantes da Sociedade Civil Organizada	02
<b>Total</b>	<b>102</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Salienta-se que todos os sujeitos acima indicados atenderam aos requisitos da pesquisa, sendo classificados como burocratas implementadores, pois fazem parte do conselho escolar administrativo e gerencial responsável pela execução política.

É válido pontuar ainda que, apesar de os pais e mães de aluno figurarem como respondentes da pesquisa, tais sujeitos também são classificados como burocratas implementadores, pois eles estão inseridos na qualidade de voluntários, na estrutura administrativa de condução da execução dos recursos.

### 3.2 MODELO ESTATÍSTICO DE PRIMEIRA ORDEM: DIMENSÕES E VARIÁVEIS GESTORIAIS E GERENCIAIS

O segundo objetivo específico deste estudo tratou de mapear as dimensões e variáveis gestoriais e gerenciais que impactam, direta e/ou indiretamente, na capacidade de implementação do PDDE em municípios do Estado de Sergipe. Para tanto, foi desenvolvido um estudo empírico, utilizando-se da estatística multivariada, de primeira ordem, para identificar no campo de pesquisa quais as dimensões indicadas no modelo teórico (figura 2) estavam presentes no processo de execução da política.

Nesse quesito, é importante lembrar que as macrodimensões teóricas do pensar (gestão) e agir (gerência) foram agrupadas da seguinte forma: **capacidade de gestão** composta pelas dimensões: (1) desenho institucional da política; (2) relacionamento intergovernamental e (3) participação social; e **capacidade de gerência**, formada pelas dimensões: (1) recursos físicos, financeiros e humanos; (2) burocratas implementadores e (3) contexto local, conforme indicado na figura 1.

Os resultados do modelo de mensuração inicial e final apontaram que todas as cargas fatoriais são significativas ( $T > 2$ ). O critério de validade convergente, AVE (*Average Variance Extracted*) foi superior a 0,5 em todas as dimensões avaliadas. Quanto à confiabilidade dos construtos, CR (*Composite Reliability*) excedeu o valor de 0,95 (limite superior) em 3 das 7

dimensões avaliadas, indicando a necessidade de exclusão de itens. Este resultado é similar para alfa de Cronbach com 3 das 7 acima de 0,95 (HAIR, HOWARD E NITZL, 2020). Após as devidas exclusões de itens (variáveis), o modelo final demonstrou válido na medida em que todos os itens (restantes) tiveram cargas significativas, alfa de Cronbach e CR inferior a 0,95 e AVE superior a 0,5, conforme exposto abaixo:

**Tabela 1 - Resultados do Modelo de Mensuração Inicial e Final**

Item (Variáveis)	Dimensão	Modelo Inicial							Modelo Final						
		Carga	T	IC95-	IC95+	$\alpha$	CR	AVE	Carga	T	IC95-	IC95+	$\alpha$	CR	AVE
DIP1	Desenho Institucional da Política	0,854	25,494	0,776	0,912	0,924	0,925	0,768	0,854	24,396	0,771	0,908	0,924	0,926	0,768
DIP2		0,910	65,163	0,883	0,937				0,910	65,165	0,881	0,936			
DIP3		0,892	37,808	0,841	0,933				0,892	37,047	0,842	0,936			
DIP4		0,836	21,037	0,753	0,903				0,837	21,620	0,754	0,898			
DIP5		0,887	24,283	0,805	0,945				0,886	21,635	0,784	0,945			
REC1	Recursos (Físicos, Financeiros e Humanos)	0,864	32,947	0,805	0,908	0,885	0,891	0,687	0,864	31,623	0,806	0,911	0,885	0,891	0,687
REC2		0,868	27,668	0,798	0,919				0,870	29,027	0,806	0,920			
REC3		0,838	22,129	0,751	0,899				0,836	20,291	0,741	0,903			
REC4		0,788	16,729	0,684	0,871				0,787	16,146	0,683	0,872			
REC5		0,780	12,322	0,632	0,882				0,781	11,304	0,614	0,880			
BIP1	Burocratas Implementadores	0,845	16,846	0,732	0,920	0,962	0,967	0,843	0,868	15,891	0,736	0,940	0,925	0,933	0,816
BIP2		0,843	13,061	0,674	0,936				0,876	14,846	0,725	0,950			
BIP3		0,955	74,777	0,927	0,977				0,950	75,714	0,922	0,970			
BIP4		0,958	98,564	0,937	0,975										
BIP5		0,965	138,767	0,951	0,978										
BIP6		0,934	54,706	0,900	0,966				0,917	47,424	0,879	0,951			
PTS1	Participação Social	0,955	74,027	0,927	0,976	0,953	0,953	0,876	0,956	68,864	0,922	0,976	0,923	0,924	0,867
PTS2		0,962	71,921	0,932	0,982										
PTS3		0,937	58,544	0,903	0,966				0,924	42,026	0,875	0,959			
PTS4		0,889	25,186	0,808	0,949				0,912	30,824	0,841	0,956			
RIG1	Relações Intergovernamentais	0,796	10,885	0,609	0,895	0,909	0,929	0,786	0,800	10,612	0,599	0,895	0,909	0,925	0,786
RIG2		0,928	54,178	0,891	0,958				0,927	49,182	0,886	0,959			
RIG3		0,926	62,581	0,895	0,951				0,925	61,415	0,893	0,951			
RIG4		0,890	38,540	0,837	0,932				0,889	35,729	0,832	0,930			
CTL1	Contexto Local	0,916	33,203	0,855	0,959	0,941	0,941	0,849	0,916	31,392	0,849	0,959	0,941	0,941	0,849
CTL2		0,942	82,021	0,917	0,961				0,942	84,945	0,919	0,962			
CTL3		0,935	65,302	0,906	0,960				0,935	59,127	0,898	0,960			
CTL4		0,892	26,374	0,815	0,943				0,892	25,777	0,810	0,945			
ARP1	Avaliação dos Resultados da Política	0,939	66,546	0,907	0,963	0,951	0,952	0,872	0,939	65,049	0,907	0,962	0,930	0,932	0,878
ARP2		0,943	66,119	0,910	0,966										
ARP3		0,920	38,061	0,866	0,959				0,928	30,203	0,855	0,969			
ARP4		0,932	52,090	0,896	0,964				0,944	58,617	0,907	0,971			

Legenda: T – Estatística T. IC95- e IC95+ Limites inferiores e superiores com 95% de confiança.  $\alpha$  – Alfa de Cronbach. CR – Composite Reliability. AVE – Average Variance Extracted.

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

A partir dos resultados da tabela 1 (acima) é possível atestar que as dimensões (1) Desenho institucional da política, (2) Recursos físicos, financeiros e humanos, (3) Burocratas implementadores, (4) Participação Social, (5) Relacionamento Intergovernamental e (6) Contexto Local, classificadas como exógenas neste estudo, por serem variáveis estatísticas independentes e de entrada do modelo, estão presentes na implementação de política públicas, uma vez que apresentaram AVE superior a 0,5 no modelo final.

Observa-se, ainda, que cada uma das dimensões acima listadas possuem um conjunto de variáveis analíticas com alfa de Cronbach e CR inferior a 0,95, indicando quais os elementos que as compõem, conforme apresentado no quadro abaixo:

**Quadro 11 - Dimensões e Variáveis Validadas**

<b>DIMENSÕES VALIDADAS</b>	<b>VARIÁVEIS VALIDADAS</b>
<b>Desenho Institucional da Política</b>	(DIP1) o implementador deve conhecer as leis, regulamentos, instruções e orientações da política; (DIP2) linguagem, instruções e orientações contidas nas leis e regulamentos da política de fácil compreensão; (DIP3) proposta, metas e objetivos da política pública alcançáveis; (DIP4) possibilidade de adaptação às propostas, metas e objetivos da política às necessidades locais; (DIP5) capacidade do órgão executor atender às exigências, metas e prazos e atividades definidos no seu escopo.
<b>Recursos Físicos, Financeiros e Humanos</b>	(REC1) planejamento dos recursos que serão aplicados na política; (REC2) disponibilidade de equipe de trabalho habilitada; (REC3) disponibilidade dos recursos físicos e tecnológicos necessários para implementar a política; (REC4) disponibilidade dos recursos financeiros necessários para a execução da política; (REC5) ausência de recursos para a política compromete os resultados da política.
<b>Burocratas Implementadores</b>	(BIP1) os burocratas precisam dispor de formação, conhecimento e capacitação; (BIP2) os burocratas devem ser impessoais; (BIP3) os burocratas precisam ser dedicados, zelosos e atenciosos as normas, prazos e metas; (BIP6) os burocratas precisam construir uma rede de apoio e parcerias com a comunidade para a implementação da política.
<b>Participação Social</b>	(PTS1) a participação da comunidade permite superar obstáculos e fornecer informações e conhecimentos para aprimoramento da política; (PTS3) a atuação do conselho (comunidade) facilita o processo de implementação de políticas públicas; (PTS4) é necessário prestar contas para a comunidade referente a execução da política.
<b>Relacionamentos Intergovernamentais</b>	(RIG1) é necessário dispor de relacionamentos interorganizacionais, geralmente com instâncias superiores, para executar a política a nível local; (RIG2) as relações interorganizacionais devem dispor de canais de comunicação para orientar, instruir e sanar dúvidas dos executores locais da política; (RIG3) os canais de atendimento e os serviços prestados devem ser satisfatórios; (RIG4) É necessário disponibilizar cursos/eventos, promovidos pelas instâncias governamentais superiores, para capacitar os atores que atuam na execução.
<b>Contexto Local</b>	(CLT1) é necessário prover adaptações na execução da política para atender as demandas locais; (CLT2); as adaptações/mudanças na política, quando realizadas, impactam positivamente para os resultados; (CL3) a atuação da comunidade induz para que sejam realizadas adaptações/mudanças na execução da política; (CLT4) as normas da política (desenho institucional) precisam prever/flexibilizar a possibilidade de adaptar a política às necessidades locais.

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

A presença das dimensões em tela, por si só, na implementação da política pública, não representa que elas impactam nos resultados da política. Por esse motivo, o modelo analítico (figura 2) incluiu a dimensão “Avaliação dos Resultados da Política”, para verificar se as seis dimensões exógenas indicadas no quadro acima, de fato, influenciam os resultados da política.

Desta forma, a dimensão “Avaliação dos Resultados da Política” foi considerada como variável estatística endógena, tendo em vista que os seus resultados foram determinados a partir

das relações estabelecidas dentro do modelo, com base nas dimensões exógenas, constantes no quadro acima.

Neste sentido, o estudo de campo revelou que as seis dimensões exógenas apresentadas no quadro 11 acima (Desenho institucional da política, Recursos físicos, financeiros e humanos, Burocratas implementadores, Participação Social, Relacionamento Intergovernamental, Contexto Local), impactam positivamente para os resultados da política, no que tange ao alcance dos objetivos da política; (ARP1 – Carga 0,939); atendimento aos prazos indicados no planejamento da política (ARP3 – Carga 0,928); e e obtenção de qualidade, preço justo e quantidades suficientes para o produto final da política (ARP4 - 0,944).

Este resultado valida que a política do PDDE é adequada ao escopo da presente tese, uma vez os seus resultados (variáveis endógenas) foram determinados a partir dos resultados das seis dimensões de entrada do modelo (variáveis exógenas), ratificando que tais dimensões exógenas podem servir de base para testar as hipóteses da tese, no intuito de comprovar, estatisticamente, como a capacidade de implementação local da política pública do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola contribui para a validação dos pressupostos do pensar (gestão) e agir (gerência) da Teoria da Administração Política.

Registra-se, ainda, que a Política do PDDE é avaliada anualmente por meio do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE), e que nos últimos anos (2018 a 2021), tanto a nível nacional, quanto local (Estado de Sergipe) a política obteve notas acima de 8, em uma escala de 0 a 10 pontos, que avalia (1) Indicador de Adesão ao PDDE; (2) Indicador de Execução de Recursos (eficiência dos processos de execução do programa), (3) Indicador de Regularidade com Prestação de Contas. Este panorama corrobora a afirmação acima de que o objeto de estudo desta tese é competente para alcançar os objetivos deste estudo.

Em seguida, apresenta-se a análise e discussão de cada uma das dimensões e variáveis indicadas na Tabela 1 e Quadro 11. Para a dimensão **Desenho Institucional da Política** a pesquisa validou ser necessário que (DIP1 – Carga 0,854) o implementador conheça as leis, os regulamentos, as instruções e orientações da política; (DIP2 – Carga 0,910) a linguagem, instruções e orientação contidas nas leis e regulamentos da política sejam de fácil compreensão para todos os envolvidos na sua execução; (DIP3 – Carga 0,892) a proposta, metas e objetivos da política pública devem ser claras e alcançáveis; (DIP4 – Carga 0,837) seja possível adaptar as propostas, metas e objetivos da política as necessidade locais; (DIP5 – Carga 0,886) o plano político deve observar se unidade executora tem condições de atender as exigência, metas e prazos e atividades definidos no seu escopo.

Complementando o resultado acima, a literatura ressalta que desenhos institucionais incompleto, dúbios e amplamente flexíveis dificultam a compreensão da política e ampliam as chances de execuções distantes dos objetivos da política (KILAND; KVALE; TORJESEN, 2015; LIMA; D'ASCENZI, 2017; LOTTA, 2018). Já os projetos excessivamente rígidos e inflexíveis podem limitar as adaptações às necessidades locais levando a implementação de políticas que não atendem as necessidades da comunidade (PALMER et. al., 2018).

Nesta linha de raciocínio, a pesquisa de Santana e Arsky (2016) verificou que para o êxito do processo de implementação de determinada política pública, o Ministério responsável pelo programa precisou reduzir sensivelmente os procedimentos burocráticos, sem prejudicar o rigor da qualidade da política, e criar estruturas simples de implementação, de forma que se mantivesse o controle efetivo sobre todos os processos vinculados diretamente à tecnologia a ser implantada. Desta forma, além de viabilizar a implementação da política, foi possível ampliar a participação social, envolvendo a sociedade civil sem fins lucrativos para o desenvolvimento do programa.

Dupuis e Knoepfel (2013) trazem resultados próximos ao supramencionado, destacando que o planejamento da política pode apresentar limites específicos de adaptação da política, como forma de obter uma adequação da política às necessidades locais, sem comprometer os seus resultados.

O estudo de Jense, Johansson e Lofstrom (2012) revelou que deve haver uma congruência, coordenação e integração entre a organização do projeto (desenho institucional da política) e das organizações executoras do projeto. Se não houver sinergia, há o risco de que a organização do projeto permaneça isolada e, como outros corpos estranhos, seja rejeitada, se torne “ilhas no fluxo”, e a política não seja implementada.

No tocante à dimensão **Recursos físicos, financeiros e humanos** na implementação de políticas públicas, a presente tese confirmou que para executar uma política é necessário (REC1 – Carga 0,864) elaborar o planejamento dos recursos que serão aplicados para a sua implementação; (REC2 – Carga 0,870) dispor de equipe de trabalho habilitada (formação, conhecimento e disponibilidade de tempo) para executar a política; (REC3 – Carga 0,836) o órgão executor deve dispor dos recursos físicos e tecnológicos necessários para implementar a política; (REC4 – Carga 0,787) o órgão executor precisa dispor dos recursos financeiros necessário para a execução da política; (REC5 – Carga 0,781) a ausência de qualquer um dos recursos ora listados pode comprometer a execução e os resultados da política.

Similar ao resultado acima, no estudo realizado por Santos et. al (2017), os autores advogam que o Estado deve prever as suas políticas públicas destinando-lhes receitas correspondentes às despesas necessárias à sua efetivação, pois sem a devida e adequada previsão orçamentária, não é possível implementar políticas públicas. Logo, faz-se necessário dispor de um bom planejamento financeiro desde a concepção ao empenho orçamentário da política, para que as despesas possam ser liquidadas e pagas corretamente.

Em contraponto, Soares e Paim (2011) averiguaram que o insucesso na implementação da política associa-se à falta de regularidade no fornecimento de insumos; ausência de manutenção dos equipamentos e falta de pagamento dos salários da equipe de trabalho.

Stopa e Mustafa (2013), por sua vez, demonstraram que as demandas de determinadas políticas públicas não são atendidas em virtude da quantidade insuficiente de servidores alocados na execução dessa política. Os autores revelam, ainda, que a alocação de funcionários ocupantes de cargo comissionado, de caráter temporário e transitório, prejudica o caráter continuado do serviço prestado, bem como o aprimoramento intelectual dos colaboradores que atuam nessa política.

Batista (2015) ratifica esse cenário ao revelar que a inadequação dos funcionários responsáveis pela execução da política, bem como a quantidade insuficiente de pessoal para atender às suas demandas, aumentam o número de falhas de implementação e o total de irregularidades. O autor destacou ainda que funcionários qualificados e com nível superior reduzem problemas na implementação da política.

No que se refere à dimensão **Burocratas implementadores** na implementação de políticas públicas, esta tese validou que (BIP1 – Carga 0,868) os burocratas responsáveis pela operacionalização da política precisam dispor de formação, conhecimento e capacitação; (BIP2 – Carga 0,876) devem ser impessoais; (BIP3 – Carga 0,950) precisam ser dedicados, zelosos e atenciosos as normas, prazos e metas; e (BIP6 – Carga 0,917) precisam construir uma rede de apoio e parcerias com a comunidade para a implementação da política.

Estes resultados são semelhantes ao apontado pela literatura. Serafim e Santos (2020) propugnam que a implementação da política seja facilitada pelo compromisso do comandante a nível local e sua equipe, pela capacitação oferecida pelo Estado e pela boa relação entre as instituições parceiras.

Para Batista, Schraiber e D'Oliveira (2018) as motivações pessoais e culturais dos envolvidos no processo de implementação, para com o tema/conteúdo da política, influenciam

diretamente no processo de execução da política, uma vez que quando os atores apresentam interesses no desenvolvimento da política, possuem maior dedicação e zelo na condução do processo de implementação e melhor atuação nas redes de serviços.

Angst e Soglio (2018) revelam que os implementadores com maior contato com o público-alvo atuam de forma a traduzir os termos técnicos para termos mais comunitários, na tentativa de facilitar a compreensão dos beneficiários da política, mostraram-se solícitos, demonstrando estar disponíveis para contribuir na solução dos problemas.

Na dimensão **participação social** para a implementação de políticas públicas foi confirmado, neste estudo, que (PTS1 – Carga 0,956) a participação da comunidade permite superar obstáculos e fornecer informações e conhecimentos para aprimoramento da política; (PTS3 – Carga 0,924) a atuação do conselho (comunidade) facilita o processo de implementação de políticas públicas, em virtude do ganho de confiança, aceitação, cooperação, aprendizagem e soluções coletivas; e (PTS4 – Carga 0,912) necessário prestar contas para a comunidade referente a execução da política.

No entanto, quando o processo participativo não apresenta espaço para o diálogo e aprendizagem e dispõe de planos e projetos deficientes em questões consideradas importantes pela comunidade ou grupos de interesse, pode-se gerar mais conflitos (LARSEN; HANSEN; NIELSEN, 2018).

Para a dimensão **relacionamentos intergovernamentais** na implementação de políticas públicas a presente tese revelou que (RIG1 – Carga 0,800) é necessário dispor de relacionamentos interorganizacionais, geralmente com instâncias superiores para executar a política a nível local. (RIG2 – Carga 0,927) as relações interorganizacionais devem dispor de canais de comunicação para orientar, instruir e sanar dúvidas dos executores locais da política; (RIG3 – Carga 0,925) os canais de atendimento e os serviços prestados devem satisfatórios; (RIG4 – Carga 0,889) é necessário disponibilizar cursos/eventos, promovidos pelas instâncias governamentais superiores, para capacitar os atores que atuam na execução.

Neste contexto, o estudo de Nunes (2017) indica que a atuação dos governos estaduais é fundamental para municípios de pequeno porte, que trabalham com orçamentos curtos e têm menores capacidades institucionais. As agências locais, geralmente, dependem de “intermediários” para conseguir implementar políticas de âmbito nacional – especialmente quando se trata de uma agenda emergente. Portanto, ainda que um município disponha de

gestoras comprometidas, o alcance de suas ações é limitado quando o governo estadual não cumpre suas funções.

Costa e Medeiros (2019) alertam que, mesmo que o desenho institucional da política estabeleça uma estrutura cooperativa, o campo prático demonstra que, geralmente, não há articulação suficiente das diferentes esferas e órgãos intersetoriais para garantir a eficiência do programa, levando a divergências no desenvolvimento da política.

Lotta e Favareto (2016) complementam essa afirmação, apontando que na implementação de determinada política pública não houve instância de diálogo entre órgãos do mesmo governo (relações horizontais), que seguiram realizando seus trabalhos e investimentos desconsiderando as potenciais sinergias entre elas. Já na integração vertical, expressada na subsidiariedade entre os entes federativos, o grau de verticalidade é bastante acentuado, com protagonismo do Governo Federal, papel coadjuvante atribuído à esfera estadual, e envolvimento da esfera municipal restrito à implementação de programas e investimentos federais.

Os autores destacam ainda que esse forte grau de verticalidade só é atenuado quando a lógica da própria política pública prevê ou determina inserção mais ativa dos governos estaduais ou municipais na implementação de políticas. Todavia, crescente esvaziamento do papel dos governos estaduais na articulação de políticas ou na articulação dos municípios para a execução de políticas públicas, tem levado o Governo Federal a operar diretamente com municípios, num processo que padroniza excessivamente de operacionalização das políticas, já que é impossível, desde Brasília, lidar com a heterogeneidade estrutural dos territórios, papel que só poderia ser desempenhado pelos governos estaduais ou instâncias intermunicipais (inexistentes no pacto federativo brasileiro).

Um estudo realizado com 134 cidades da Alemanha mostrou um panorama similar ao Brasil, ao revelar que a implementação das diretrizes da política de qualidade do ar da União Europeia na Alemanha, apesar dos altos níveis de conformidade geral em termos de transposição legal, possui déficits de implementação subnacionais, que podem ser resultado da falta apoio do governo nacional, em virtude da ausência governança multinível, ocasionando variação significativa entre os processos implementados nos municípios (GOLLATA; NEWIG, 2017). Os autores pontuam, ainda, que apesar de os governantes locais receberem mais poder executivo de implementação da política, eles não têm recursos de execução substanciais (apoio legal e financeiro) e são incapazes de obrigar níveis mais altos a apoiá-los, comprometendo a qualidade da política.

Na dimensão **contexto local**, a pesquisa revelou que (CLT1 – carga 0,916) é necessário prover adaptações na execução da política para atender às demandas locais; (CLT2 – Carga 0,942); as adaptações/mudanças na política, quando realizadas, impactam positivamente para os resultados; (CL3 – Carga 0,935) a atuação da comunidade induz para que sejam realizadas adaptações/mudanças na execução da política; (CLT4 – Carga 0,892) as normas da política (desenho institucional) precisa prever/flexibilizar a possibilidade de adaptar a política as necessidades locais.

Em linhas gerais, observa-se que diversos fatores contextuais podem implicar na necessidade de adaptação da política pública à realidade local, tais como recursos, cultura e interesses locais, valores e crenças dos burocratas, tamanho da cidade, mudanças de governantes, substituição de cargos comissionados, corrupção, fraudes e poder, dentre outros (BARDAL; GJERTSEN; REINAR, 2020; FREITAS; FERREIRA; FREITAS, 2019; OLIVERI et. al., 2018; OLIVEIRA; CAMPOS, 2019).

Sendo assim, os municípios de que dispõem de gestores qualificados e capacidades estatais bem estabelecidas conseguem melhor articulação com os atores envolvidos no processo de implementação da política pública e obtêm resultados mais efetivos para a política, inclusive com caráter de continuidade. Já os municípios que não possuem agentes e órgãos especializados no campo da política a ser executada, limitam-se, quase que exclusivamente, aos indicados no desenho institucional, sem ampliar o alcance da política ou adaptá-la a demandas locais (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES 2018).

Na Dinamarca, Petersen (2018) identificou que o descaso com o contexto local levou, em muitos municípios, ao não cumprimento das metas da política, uma vez que os desafios socioeconômicos, culturais ou organizacionais não foram considerados durante a produção da estratégia de execução. Em resumo, as administrações municipais não estavam bem posicionadas (por exemplo, falta de capacidade técnica, recursos financeiros, apoio político ou desalinhamento interno) para implementar a política.

O estudo de Rouillard (2015), realizado na Escócia e na Inglaterra, revelou que a implementação é modulada por meio da estrutura da política local, das atividades dos implementadores e das respostas dos gestores locais aos instrumentos da política. Mais especificamente, a pesquisa identifica vários fatores que influenciam a implementação: o grau de regionalização permitido em uma determinada política europeia / nacional; o nível de interesse local no risco de executar ou não a política, as atitudes locais para buscar um

compromisso, a combinação específica de instrumentos de política, e o papel das organizações participativas de captação.

Conforme já descrito anteriormente, as seis dimensões ora apresentadas impactam nos resultados da política, por meio do (ARP1 – Carga 0,939) alcance dos objetivos da política; (ARP3 – Carga 0,928) atendimento aos prazos indicados no planejamento da política; (ARP4 - 0,944) e obtenção de qualidade, preço justo e quantidades suficientes para o produto final da política.

É importante esclarecer que a política pública tratada nesta tese é um programa de transferência direta de recursos financeiros a unidades executoras autônomas (Escolas Públicas) para aquisição de insumos educacionais. Logo, verificar se os materiais e/ou serviços apresentam qualidade, preço justo e quantidades satisfatórias é relevante para verificar o resultado da sua execução, e servem de parâmetro para definir se o objetivo do programa foi alcançado.

Os resultados aqui apresentados atestam o alcance do segundo objetivo específico da tese, uma vez que validou as dimensões e variáveis gerenciais e gestoriais que impactam na implementação da política pública do PDDE. Em seguida, foi investigada a validade discriminante, para avaliar se o modelo de mensuração é válido e permite as análises estatísticas de testes de hipóteses.

**Tabela 2 - Avaliação da Validade Discriminante**

	HTMT											
	Modelo Inicial					Modelo Final						
	Desenho Institucional da Política	Recursos (Físicos, Financeiros, Humanos)	Burocratas Implementadores	Participação Social	Relações Intergovernamentais	Contexto Local	Desenho Institucional da Política	Recursos (Planejamento)	Burocratas Implementadores	Participação Social	Relações Intergovernamentais	Contexto Local
Recursos (Planejamento)	0,843						0,843					
Burocratas Implementadores	0,696	0,713					0,714	0,748				
Participação Social	0,654	0,778	0,654				0,668	0,781	0,691			
Relações Intergovernamentais	0,730	0,731	0,742	0,780			0,730	0,731	0,771	0,801		
Contexto Local	0,530	0,582	0,619	0,656	0,820		0,530	0,582	0,634	0,665	0,820	
Avaliação dos Resultados da Política	0,705	0,714	0,725	0,606	0,744	0,753	0,699	0,724	0,748	0,633	0,763	0,769

Legenda: HTMT – Heterotrait-Monotrait Ratio.

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

A tabela 2 apresenta a avaliação da validade discriminante por meio da matriz HTMT (*Heterotrait-Monotrait Ratio*). É esperado que em escalas novas, as correlações não excedam 0,9. (HAIR, HOWARD E NITZL, 2020). Na tabela acima, todas as correlações, tanto no modelo inicial e no final, não excedem 0,9, indicando validade discriminante. Com esse resultado, significa dizer que os constructos do modelo são distintos, que não estão avaliando

elementos/itens similares dentro do modelo, e que podem ser usados em análises estatísticas. Após essa confirmação, foi possível investigar as hipóteses indicadas no modelo teórico, conforme dispõe o modelo de segunda ordem, a seguir.

### 3.3 MODELO ESTATÍSTICO DE SEGUNDA ORDEM: CAPACIDADE DE GESTÃO E GERÊNCIA

O terceiro objetivo específico deste estudo versa sobre avaliar em que medida as dimensões da capacidade de gestão e da gerência contribuem, de forma integrada e ampliada, para a capacidade de implementação local de políticas públicas, de modo a garantir o alcance de seus propósitos.

Neste sentido, é necessário lembrar que a gestão se encontra ligada ao nível macro organizacional (que reflete as dimensões da sociedade) e ao nível meso organizacional que reflete o papel do Estado (SANTOS et. al. (2009). A gerência, por seu turno, corresponde ao nível micro organizacional e, conforme definido por Santos et. al. (2009, p. 929), corresponde ao “lugar de exercer as funções, a maneira de fazer, o processo do fazer, a engenharia da produção em todos os sentidos”, conforme já discutido no referencial teórico.

Tomando por base as definições em tela, foi proposto que o desenho institucional da política, o relacionamento intergovernamental e a participação social contribuem para a **capacidade de gestão** de implementação de políticas públicas (hipótese 1); e o planejamento e alocação de recursos físicos, financeiros e humanos; a atuação dos burocratas implementadores; e o contexto local contribuem para a **capacidade de gerência** de implementação de políticas públicas (hipótese 2). Registra-se que a capacidade de gestão e capacidade de gerência foram consideradas dimensões de segunda ordem.

Para confirmar essas hipóteses, a tabela 3 apresenta os resultados do modelo de mensuração de segunda ordem inicial e final, assumindo que as dimensões são reflexivas. No modelo inicial, observa-se que todas as cargas fatoriais são significativas ( $T > 2$ ) e o critério de validade convergente, AVE foi superior a 0,5 em todas as dimensões avaliadas. Quanto à confiabilidade dos construtos, CR não excedeu o valor de 0,95 (limite superior). Este resultado é similar à alfa de Cronbach. Todavia, a validade discriminante o HTMT excedeu o valor de corte de 0,9 (tabela 4), indicando a necessidade de exclusão da dimensão Contexto Local.

**Tabela 3 - Modelo Inicial e Modelo Final de Mensuração de Segunda Ordem**

Item	Dimensão	Modelo Inicial							Modelo Final						
		Carga	T	IC95-	IC95+	$\alpha$	CR	AVE	Carga	T	IC95-	IC95+	$\alpha$	CR	AVE
Desenho Institucional da Política	Capacidade de Gestão	0,865	21,855	0,772	0,927	0,862	0,870	0,784	0,865	21,425	0,772	0,923	0,862	0,870	0,784
		0,916	46,901	0,871	0,947				0,916	44,364	0,866	0,947			
		0,875	24,958	0,792	0,926				0,875	24,981	0,789	0,927			
Recursos (Planejamento) Burocratas Implementadores	Capacidade de Gerência	0,851	20,133	0,748	0,913	0,818	0,819	0,734	0,911	38,123	0,855	0,944	0,808	0,809	0,839
		0,883	29,219	0,808	0,930				0,921	41,434	0,866	0,951			
Contexto Local	Gerência	0,834	20,907	0,741	0,904										
ARP1	Avaliação dos Resultados da Política	0,939	67,888	0,908	0,961	0,930	0,932	0,878	0,940	66,535	0,904	0,961	0,930	0,932	0,878
ARP3		0,928	31,600	0,857	0,968				0,927	28,769	0,842	0,969			
ARP4		0,944	62,636	0,911	0,970				0,944	61,295	0,910	0,971			

Legenda: T – Estatística T. IC95- e IC95+ Limites inferiores e superiores com 95% de confiança.  $\alpha$  – Alfa de Cronbach. CR – Composite Reliability. AVE – Average Variance Extracted.

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Após a exclusão da dimensão Contexto Local, o modelo final (tabela 3) demonstrou-se válido à medida em que todos os itens tiveram cargas significativas, alfa de Cronbach e CR inferior a 0,95 e AVE superior a 0,5.

Em seguida, foi confirmada a validade discriminante do modelo de mensuração, conforme tabela 4, uma vez que o HTMT (modelo final) não excedeu o valor de corte de 0,9.

**Tabela 4 - Validade Discriminante das Dimensões do Modelo de Segunda Ordem**

	HTMT			
	Modelo Inicial		Modelo Final	
	Capacidade de Gestão	Capacidade de Gerência	Capacidade de Gestão	Capacidade de Gerência
Capacidade de Gerência	1,049		1,019	
Avaliação dos Resultados da Política	0,818	0,927	0,818	0,855

Legenda: HTMT – Heterotrait-Monotrait Ratio.

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A partir dos resultados ora apresentados é possível validar em sua integralidade a hipótese 1, em tela: **H1 - O desenho institucional da política, o relacionamento intergovernamental e a participação social contribuem para a capacidade de gestão de implementação de políticas públicas.**

A hipótese 3, por sua vez, foi parcialmente validada com a seguinte redação: **H3 - o planejamento e alocação de recursos físicos, financeiros e humanos e a atuação dos burocratas implementadores contribuem para a capacidade de gerência de implementação de políticas públicas.**

A dimensão contexto local não se mostrou presente na composição da capacidade de gerência, no âmbito na política pública analisada nesta pesquisa. Este resultado não significa dizer que ela não possui relevância ou impacto no processo de implementação de outras

políticas, tendo em vista que foi apontada tanto na revisão sistematizada da literatura, quanto confirmada empiricamente nas análises de primeira ordem.

Em continuidade ao modelo teórico indicado na figura 2, a presente tese ponderou a possibilidade de (1) avaliar se a capacidade de gestão e capacidade gerência, **individualmente**, influência nos resultados da implementação de políticas públicas; (2) avaliar se a capacidade de gestão e capacidade de gerência, **de forma indissociável**, contribuem para a capacidade de implementação local de políticas públicas.

Para o âmbito individual, a tabela 5 apresenta os resultados do modelo estrutural de segunda ordem. Destaca-se que o Coeficiente de Caminho (B), que avalia a influência entre dimensões exógenas e endógenas, com seu intervalo com 95% de confiança, não deve conter o valor 0. A estatística T deve ser superior que o módulo de 2. Além disso, o tamanho de efeito  $f^2$  (tamanho de efeito interno que um constructo exerce quando excluído) tem como parâmetro de interpretação 0,02 para pequeno, 0,15 para médio e 0,35 para grande. O  $R^2$  (figura 1) com parâmetro de interpretação pequeno (0,25-0,5), médio (0,5-0,75) e grande (0,75-1) representa o quanto as dimensões exógenas explicam a dimensão endógena (HAIR, et. al., 2020).

Ao interpretar os resultados dos parâmetros acima, identifica-se que o resultado das dimensões Capacidade de Gestão (B: 0,388, IC95%: 0,087-0,703) e Capacidade de Gerência (B: 0,412, IC95%: 0,092-0,710) explicam 59,2% da dimensão Avaliação dos Resultados da Política (médio).

**Tabela 5 - Resultados do Modelo Estrutural de Segunda Ordem**

Exógena	Endógena	B	T	IC95-	IC95+	$f^2$	Suporte
Capacidade de Gestão	Avaliação dos Resultados da	0,388	2,374	0,087	0,703	0,103	Sim
Capacidade de Gerência	Política	0,412	2,522	0,092	0,710	0,113	Sim

Legenda: B – Coeficiente de caminho. T – Estatística T. IC95- e IC95+ Limites inferiores e superiores com 95% de confiança.  $f^2$  - Tamanho de efeito.

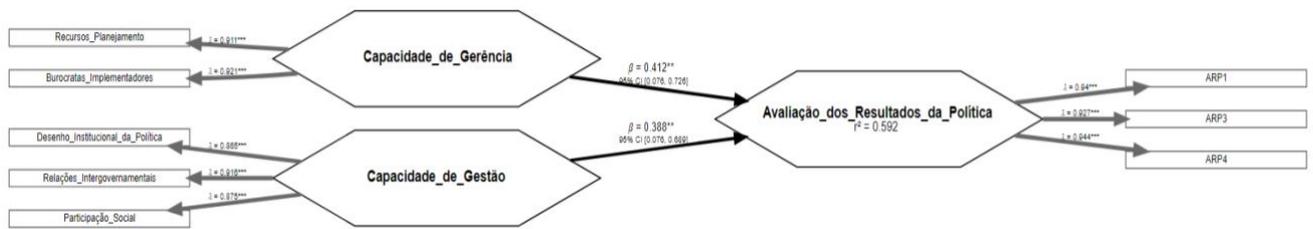
Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Esse resultado permitiu validar as hipóteses:

**H2 – a capacidade de gestão influencia nos resultados da implementação de políticas públicas;**

**H4 – a capacidade de gerência influência nos resultados da implementação de políticas públicas.**

A figura 7 abaixo apresenta a ilustração gráfica dos resultados do modelo estrutural de segunda ordem.

**Figura 7 - Resultados do Modelo Estrutural de Segunda Ordem**

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A confirmação de que a capacidade de gestão e a capacidade de gerência, individualmente, influenciam para os resultados da política é salutar. No entanto, a Teoria da Administração Política defende que a capacidade de gestão e gerência são indissociáveis/inseparáveis. Nesse sentido, foi investigado como as capacidades de gestão e gerência, juntas, contribuíram para a capacidade de implementar políticas públicas. Para tanto, foi necessário fazer uso do modelo de terceira ordem, adotando com a dimensão de terceira ordem “capacidade de implementar políticas públicas”, conforme apresentado a seguir.

### 3.3 MODELO ESTATÍSTICO DE TERCEIRA ORDEM: GESTÃO E GERÊNCIA INDISSOCIÁVEIS

Na análise de terceira ordem, a tabela 6 apresenta os resultados do modelo de mensuração de terceira ordem final assumindo que as dimensões são reflexivas. O modelo não demonstrou necessidade de exclusão de dimensões o que o torna válido na medida em que todos os itens tiveram cargas significativas, alfa de Cronbach e CR inferior a 0,95, AVE superior a 0,5 e HTMT inferior a 0,9.

**Tabela 6 - Resultados do Modelo de Mensuração de Terceira Ordem**

Item	Dimensão	Carga	T	IC95-	IC95+	$\alpha$	CR	AVE	HTMT
Capacidade de Gestão	Capacidade de Implementação	0,961	87,064	0,935	0,977	0,919	0,919	0,925	
Capacidade de Gerência		0,962	93,360	0,937	0,977				
ARP1	Avaliação dos Resultados da Política	0,940	69,316	0,909	0,962	0,930	0,932	0,878	0,831
ARP3		0,927	30,588	0,854	0,970				
ARP4		0,944	63,828	0,913	0,970				

Legenda: T – Estatística T. IC95- e IC95+ Limites inferiores e superiores com 95% de confiança.  $\alpha$  – Alfa de Cronbach. CR – Composite Reliability. AVE – Average Variance Extracted. HTMT – Heterotrait-Monotrait Ratio.

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Assim, valida-se a hipótese 5 em tela: **H5 – A capacidade de gestão e a capacidade de gerência contribuem para a capacidade de implementação local de políticas públicas.**

Ato contínuo, o estudo buscou verificar se a capacidade local de implementação de políticas públicas contribui para os resultados da política. Nessa seara, a tabela 7 apresenta os resultados do modelo estrutural de terceira ordem, destacando que a Capacidade de implementação (B: 0,770, IC95%: 0,618-0,872) influencia a Avaliação dos Resultados da Política com tamanhos de efeito grande ( $f^2 > 0,35$ ).

**Tabela 7 - Resultados do Modelo Estrutural de Terceira Ordem**

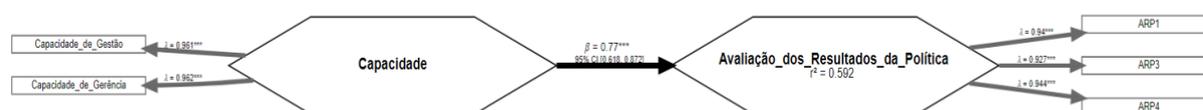
Exógena	Endógena	B	T	IC95-	IC95+	f <sup>2</sup>	Suporte
Capacidade	Avaliação dos Resultados da Política	0,770	11,393	0,618	0,872	1,453	Sim

Legenda: B – Coeficiente de caminho. T – Estatística T. IC95- e IC95+ Limites inferiores e superiores com 95% de confiança. f<sup>2</sup> - Tamanho de efeito.

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

A figura 8 abaixo apresenta a ilustração gráfica dos resultados do modelo estrutural de segunda ordem.

**Figura 8 - Resultados do Modelo Estrutural de Terceira Ordem**



Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Este resultado permite validar a **H6 - A capacidade de implementação local de políticas públicas influencia nos resultados da política.**

É importante relembrar que a capacidade de implementação local, acima mensurada, é composta pelos elementos conceituais e políticos das capacidades de gestão e instrumentos técnicos da capacidade de gerência, alicerçadas nos pressupostos da Teoria da Administração Política.

Sendo assim, afirma-se que a capacidade de implementar a política envolve não apenas executar o desenho institucional, o que equivale à dimensão técnica ou funcional própria da administração científica ou burocrática. Essa capacidade precisa contemplar, essencialmente, a dimensão política (ou abstrata) que integra todo fenômeno administrativo. Nesse sentido, é

imprescindível articular o ato de administrar materializado na dimensão política com as ferramentas gerenciais (PINTO, et. al., 2017).

A partir dos resultados apontados nas tabelas 6 e 7 é possível ratificar que a (1) capacidade de gestão, expressa por meio aspectos dos aspectos teóricos e políticos e (2) capacidade de gerência, materializada nas ferramentas e práticas operacionais, além de impactarem nos resultados da política, apresentam (gestão e gerência) natureza indissociável, ou seja, uma depende da outra para formar a capacidade local de implementação de políticas públicas, conforme preconiza a Teoria da Administração Política.

Em outras palavras, é possível inferir que apenas a gestão ou só a gerência, podem influenciar positivamente nos resultados da política, porém sozinhas/individualizadas não são suficientes para a capacidade local de implementação de políticas públicas. Para alcançar essa capacidade, faz-se necessário o alinhamento da gestão e da gerência.

Logo, confirma-se que a Gestão e a Gerência só ganham sentido para a Administração como campo do conhecimento se estiverem em plena articulação, o que implica admitir que os atos de ‘pensar’ (gestão) e do ‘agir’ (gerência) são partes de um mesmo processo (SANTOS, et. al., 2017).

Em suma, o modelo teórico da tese mostrou-se válido, tendo em vista que todas as hipóteses foram validadas em sua integralidade, com exceção da hipótese 3, que foi parcialmente validada por não contemplar a dimensão contexto local, conforme apresentado a seguir:

**Quadro 12 - Resultados das Hipóteses de Pesquisa**

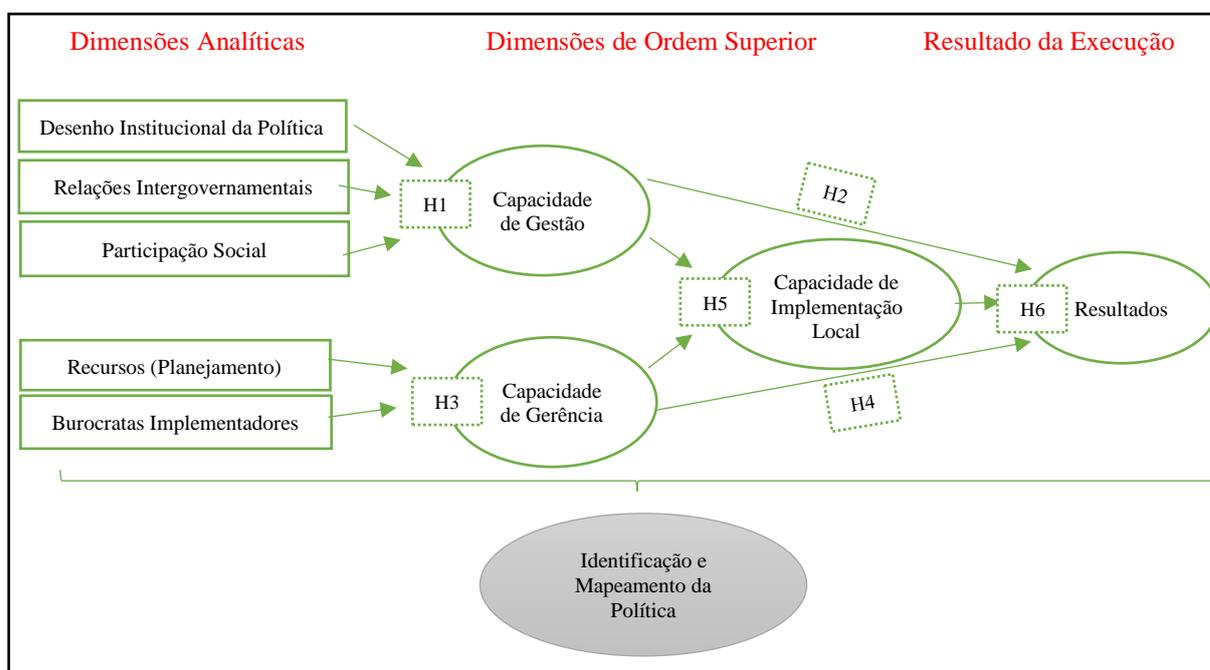
<b>DIMENSÕES TEÓRICAS</b>	<b>HIPÓTESE</b>	<b>RESULTADO</b>
Desenho institucional da política	H1 - O desenho institucional da política, o relacionamento intergovernamental e a participação social contribuem para a capacidade de gestão de implementação de políticas públicas.	<b>VALIDADA</b>
Recursos físicos, financeiros e humanos		
Burocratas implementadores		
Participação Social	H3 – Os planejamentos e alocação dos recursos físicos, financeiros e humanos, a atuação dos burocratas implementadores e o <del>contexto local</del> contribuem para a capacidade de gerência da implementação das políticas públicas.	<b>PARCIALMENTE VALIDADA</b> (Exclui o contexto local).
Relacionamento Intergovernamental		
Contexto local		
Capacidade de Gestão	H2 – A capacidade de gestão influencia nos resultados da implementação de políticas públicas.	<b>VALIDADA</b>
Capacidade de Gerência	H4 – A capacidade de gerência influencia nos resultados da implementação de políticas públicas.	<b>VALIDADA</b>

Capacidade de Implementação Local de Políticas Públicas	H5 – A capacidade de gestão e a capacidade de gerência contribuem para a capacidade de implementação local de políticas públicas.	<b>VALIDADA</b>
	H6 – A capacidade de implementação local de políticas públicas influencia nos resultados da política.	<b>VALIDADA</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Sendo assim, o modelo teórico da tese, construído a partir de uma perspectiva ampliada da implementação de políticas públicas e do entendimento basilar de que a concepção e execução são etapas inseparáveis no processo de implementar políticas governamentais, restou validado com a seguinte configuração:

**Figura 9 - Dimensões Validadas da Capacidade de Implementação Local de Políticas Públicas (Modelo Final)**



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Os resultados ora apresentados representam o alcance do terceiro objetivo específico desta tese, ao demonstrar de forma objetiva que as dimensões da gestão (pensar) e da gerência (agir) contribuem, de forma integrada e ampliada, para a capacidade de implementação local de políticas públicas, de modo a garantir o alcance de seus propósitos.

É importante salientar que a política objeto de análise deste estudo foi escolhida de forma intencional (a partir de dados secundários que demonstravam que o PDDE apresenta uma boa estrutura executória e resultados satisfatórios), com a finalidade de validar empiricamente os constructos teóricos do pensar (gestão) e agir (gerência) da Teoria da Administração Política, os quais serão discutidos na próxima seção.

Registra-se que parte dos dados ora expostos foram publicados nos anais do IX Encontro de Administração Pública da ANPAD - EnAPG 2022, com o título “Dimensões da Implementação Local de Políticas Públicas: Constructos fundamentados na Teoria da Administração Política”. Destaca-se ainda que os resultados estatísticos desta tese também se encontram publicados nos anais do XLVI Encontro da ANPAD - EnANPAD 2022 com o título “Capacidade de Implementação Local de Políticas Públicas: Constructos baseados na Teoria da Administração Política”. Espera-se, em breve, aperfeiçoar os textos supracitados e publicá-los junto a um periódico especializado.

### 3.4 DISCUSSÃO TEÓRICA-EMPÍRICA DA ARTICULAÇÃO DO PENSAR E AGIR

O quarto e último objetivo específico desta pesquisa buscou verificar como a análise empírica da implementação da política do PDDE valida a Teoria da Administração Política como base referencial epistêmica e teórico-empírica relevante para estudos das Políticas Públicas. Neste sentido, apresenta-se uma discussão teórica-empírica acerca do pensar (gestão) e agir (gerência) da Teoria da Administração Política, como dimensões indissociáveis para a condução da implementação das políticas públicas.

Inicialmente é importante lembrar que a Teoria da Administração Política é uma corrente teórico-metodológica de ordem crítica e reflexiva, que busca compreender e explicar que a ciência da Administração não pode ser dissociada dos elementos sociais e políticos e não se limita aos aspectos tecnicista, funcionalistas e positivistas, amplamente difundidos nas teorias tayloristas e nos princípios da economia neoclássica, fundada nos valores utilitaristas (SANTOS, 2004).

Ao contrário disso, conforme já discutido no referencial teórico, para a Administração Política, a ciência da Administração contempla ações instrumentais, próprias - do fazer administrativo - que respondem, necessariamente, aos requisitos “preliminares e complementares” que consagram os “saberes e práticas administrativas” como uma ciência social aplicada que carrega elementos subjetivos (políticos) orientadores das bases técnicas necessárias à sua aplicação efetiva (SANTOS, 2004). Deste modo, a Administração deve ampliar o seu campo de análise para o estudo dos aspectos políticos que determinam as relações sociais de produção, consumo e distribuição (SANTOS, 2004).

Para o campo específico das políticas públicas, área de concentração desta tese, a Teoria da Administração Política compreende que o estudo deste fenômeno deve basear-se, essencialmente no estudo articulado da **(1) capacidade de gestão**, ligada ao papel e funções do Estado, a partir da análise do ambiente macrossocial/econômico, no qual se cristalizam as forças externas e internas conflitantes que determinam as relações sociais de produção, consumo e distribuição; e **(2) capacidade de gerência**, pautada na concepção e implantação dos microprocessos administrativos e organizacionais que orientam a capacidade e qualidade da implantação do padrão de gestão de uma dada sociedade ou organização (SANTOS, et. al. 2017).

Aqui reside o ponto focal que diferencia a Teoria da Administração Política das demais correntes de ordem positivista e funcionalista, majoritárias nos estudos sobre políticas públicas (SANTOS, et. al. 2017). É necessário compreender o pensar (gestão) e agir (gerência) como elementos indissociáveis, observando a integração dos aspectos sociais, políticos e técnicos. Assim, a partir deste exercício, a análise conjunta e integrada da revisão sistematizada da literatura, associada aos dados empíricos (estatísticos) da pesquisa, permitiu inferir que no processo de implementação de políticas públicas:

#### **a) Pensar (gestão) e agir (gerência) de forma ampliada gera capacidades locais**

A evolução dos estudos no campo da implementação de políticas públicas (tratado no referencial teórico) já apontava a necessidade de desenvolver novas pesquisas sobre este tema, a partir de uma perspectiva ampliada e totalitária dos elementos e fatos envolvidos neste processo. Em linhas gerais, os autores entendem que pesquisas focadas em temas específicos (burocracia, capacidades, redes, coalizões, federalismo), sem uma inter-relação de conteúdos - posicionando-se como se mundo organizacional pudesse ser explicado sem as suas inúmeras interfaces com as questões sociais, políticas, ambientais, tecnológicas, culturais e econômicas - não são suficientes para compreender a complexidade envolvida na execução da política; sanar as deficiências da etapa de implementação e produzir capacidades locais de execução (DI GIUSTO; RIBEIRO, 2019; GOMES, 2012; LOUZANO, et, al 2019; LOTTA, 2019; PAUDEL, 2009; PINTO, et. al., 2017; SUMIYA; SILVA; ARAÚJO, 2014).

Para mitigar essa deficiência, é recomendado que a análise das políticas públicas busque compreender a inter-relação dos elementos políticos, técnicos e sociais envolvidos na política (SANTOS, et. al. 2017). Neste sentido, foi estruturado o modelo de análise (figura 2) que

elencou as diversas dimensões que compõem a capacidade de gestão (pensar) e capacidade de gerência (agir) para a implementação da política. Os resultados da revisão sistematizada da literatura, juntamente com os testes estatísticos, permitiram compreender que a capacidade de gestão (pensar), associada ao desenho institucional da política, relacionamentos intergovernamentais e participação social, e a capacidade de gerência (agir), ligada aos recursos (físicos, financeiros e humanos), burocratas implementadores e contexto local são as bases para a construção de capacidades locais de implementação de políticas públicas

Desta forma, constatou-se, empiricamente, que estudar apenas uma fração deste fenômeno, tratando cada uma das dimensões como objetos específicos de análise, de fato não é suficiente para entender as interconexões envolvidas no fenômeno, tendo em vista que, para obter a capacidade de implementação local de políticas, faz-se necessário a articulação de todas as variáveis que compõem a gestão e gerência (quadro 11), conforme será discutido a seguir.

#### **b) O pensar (gestão) e agir (gerência) são inseparáveis**

A obra do saudoso Prof. Reginaldo Santos, intitulada “*A Administração (Política) é (Quase) Tudo - Intencionalidade, Concepção, Movimento e Finalidade*”, que se encontra no prelo pela editora Hucitec (com previsão de publicação para 2022/2023), apresenta a seguinte afirmação:

(...) a separação dos atos de pensar e agir revela uma impropriedade conceitual; a sua separação só deve ocorrer apenas para efeito expositivo, mas jamais em termos processuais: todo ato de pensar e/ou conceber exige fases de ação/execução; assim como, de igual modo, todo ato de agir e/ou executar exige fases ou momentos de decisões ou concepção de escolhas de caminhos alternativos para o melhor fazer. Desse modo, no plano da gerência, isto é, da administração profissional, a preparação técnica pressupõe alguma absorção de conteúdo teórico sob pena do ato de fazer as coisas ou de executar as fases de um determinado processo ficar muito comprometido – e, por extensão, também comprometidos ficarão os resultados esperados ou as finalidades do projeto que se desenvolve e implanta (SANTOS, NO PRELO)

É importante registrar que a condição de inseparabilidade do pensar (gestão) e agir (gerência) já se encontra legitimada em outras obras que versam sobre essa questão, com destaque para Santos (2004), Santos, Ribeiro e Santos (2009), Santos e Gomes (2017); Santos et. al. (2017), dentre outros.

A revisão narrativa da literatura desta tese corrobora esse entendimento, ao pontuar que políticas públicas que são executadas de forma meramente tecnicista, em pleno cumprimento

às metas e ações formuladas pelo governo central, geralmente apresentam falhas ou deficiências em sua execução (KILAND; KVALE; TORJESEN, 2015; LIMA; D'ASCENZI, 2017; LOTTA, 2018). Por outro lado, situações em que - quando permitido pelo desenho da política - os implementadores de nível de rua conseguiram adaptar a linguagem, as ações e abordagens da execução da política, garantindo, com isso, o alcance da sua finalidade (ARSKY, 2016; DUPUIS; KNOEPFEL, 2013; JENSE; JOHANSSON; LOFSTROM, 2012)

O estudo empírico da política do PDDE, nesta tese, escolhida intencionalmente por envolver a atuação do conselho escolar no planejamento e execução de suas ações, apontou resultados na mesma linha de argumentação acima, ao revelar que os resultados positivos da política estão na conjugação da capacidade de gestão (pensar), por meio da compreensão, aplicabilidade e adaptabilidade do desenho institucional da política; articulação e construção de relacionamentos intergovernamentais; envolvimento da participação social, juntamente com a capacidade de gerência (agir) para empreender os recursos físicos, financeiros e humanos, alinhados às competências da burocracia empreendedora.

Em outras palavras, o campo de pesquisa validou, estatisticamente, que os resultados positivos da política do PDDE decorrem da sua articulação indissociável da concepção (pensar) e ação (agir) na implementação da política, o que ratifica empiricamente o pressuposto de que o Pensar e o Agir são inseparáveis

Essa situação não retira a competência do governo federal para formular as políticas públicas nacionais que serão executadas pelos municípios, especialmente em países federados, como o Brasil. No entanto, o desenho da política deve permitir que os implementadores locais concebem (gerenciam) como a execução será realizada (gerência), a fim de que possam compreender a efetiva finalidade da política e promover os ajustes que se fizerem necessários a realidade e competências locais (DUPUIS; KNOEPFEL, 2013; JENSE, JOHANSSON E LOFSTROM, 2012; KHAN, 2016; NOVATO, NAJBERG, LOTTA, 2020; SANTANA; ARSKY, 2016).

Nesta discussão, é importante ponderar que nem todos os municípios brasileiros dispõem de estrutura (capacidade estatal) ou liberdade para pensar (gestão) e agir (gerência) no tocante à implementação das suas políticas públicas. Este fato pode ser justificado ao ponderar que (1) os entes municipais receberam autonomia administrativa e financeira a partir da Constituição de 1988 (fato relativamente novo), o que exigirá tempo e estratégias de construção

de capacidades estatais para que as agências locais possam dispor de competências para conceber e executar as suas políticas (SANTOS, 2004; SANTOS; RIBEIRO, 2005); (2) algumas políticas públicas formuladas pela União limitam ou impedem ajustes às demandas locais, em virtude de orçamentos estritamente determinados ou ações e metas precisamente definidas, sem considerar a realidade local, o que dificulta ou impede a sua materialização (LIMA; D'ASCENZI, 2017; LOTTA, 2018; PALMER et. al., 2018). Essa reflexão pode ser objeto de futuras pesquisas.

**c) Pensar (gestão) e agir (gerência) de forma ampliada e articulada reduz a hierarquização.**

É fato que a Constituição Federal de 1988, mesmo tendo concedido autonomia administrativa, financeira e política aos municípios, limitou tais autonomias ao instituir competências exclusivas e concorrentes da União, dos Estados e Municípios. Estas competências criaram uma hierarquia federativa, que coloca o governo federal no centro do processo de formulação das políticas, os Estados como articuladores e os Municípios como executores.

Para esta questão, Santos (No Prelo) alerta que:

(...) é preciso saber que a origem de tudo é exatamente o estabelecimento de procedimentos hierarquizados, que caracterizam as relações de uma forma muito peculiar: com decisões tensas, demoradas e muito onerosas.

Sendo assim, nos parece evidente que as relações começam a se hierarquizar e a produzir conflitos de interesses, particularmente os distributivos, a partir do domínio do saber fazer e da orientação do *para onde* e do *como ir*. De imediato, fica estabelecida uma divisão do trabalho e uma hierarquia entre as tarefas do processo do trabalho social: umas mais nobres, relacionadas com os atos de pensar; outras nem tanto, mais voltadas para o ato do fazer propriamente dito – e daí derivam diferenciadas formas de dominação, apropriação e de injustiças – entre os danos da riqueza (capital) e produtores da riqueza (os trabalhadores); entre pobres e ricos: nasce a miséria humana, a origem dos conflitos.

No entanto, quando o Governo Federal permite, no desenho institucional da política (formulação), o pensar (gestão) e o agir (gerência) na etapa de implementação, abre espaço para que os entes municipais (burocratas implementadores) possam implementar a política com menor dependência da coordenação federal, maior adequação à realidade local e participação social. Tal postura gera motivação dos burocratas implementadores, auxilia na superação de conflitos, alcança decisões justas e permite a compreensão da finalidade da política por seus usuários (ANSELL; SORENSEN; TORFING, 2017; DUBOW, 2017; DRAZKIEWICZ,

CHALLIES E NEWIG, 2018; DUTRA; 2020; NUNES; 2017; VENTE, 2016; PETERSEN, 2018).

No caso concreto da política do PDDE, o art. 2 da resolução no 15/2021 do MEC/FNDE, em tela, incentiva a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social para a implementação da política (BRASIL, 2021).

Art. 2o O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE consiste na destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, de recursos financeiros, em caráter suplementar, as escolas públicas estaduais, municipais e distritais de educação básica, as escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social.

Ao abrir espaço para a participação social e autogestão no processo de pensar (capacidade de gestão), o governo federal entrega outras responsabilidades aos entes executores, que é a autonomia de materializar as ações do programa (agir) de forma direta, por meio do conselho escolar (unidade local responsável pela execução e prestação de contas). Assim, a própria escola, de forma independente, planeja (pensa) *onde, como e com o que* o recurso será investido (respeitando as rubricas do programa), executa as suas próprias ações (agir) para atender a sua finalidade (caráter suplementar), conforme será discutido a seguir.

#### **d) A articulação do pensar (gestão) e agir (gerência) direciona a finalidades/resultados**

Neste ponto, a Teoria da Administração Política compreende que atingir metas, não significa, necessariamente, alcançar a finalidade. Em outras palavras, se o Estado atinge a meta de matrículas do ensino fundamental, não significa dizer que a finalidade de educar foi alcançada, tendo em vista as deficiências do sistema educacional brasileiro (SANTOS, NO PRELO).

No entanto, quando a execução (agir) de um projeto encontra-se associada ao pensar (gestão), as metas passam a ter significado totalitário e finalístico, pois o executor não apenas desenvolve uma atividade operacional. O burocrata responsável pela execução compreende a finalidade da ação e busca perseguí-la de forma a atingir os seus fins.

Para a política objeto de análise desta tese, os dados estatísticos demonstraram que os resultados da política estudada atenderam a sua finalidade, tendo em vista que o pensar

(capacidade de gestão) e o agir (capacidade de gerência) estavam presentes de forma indissociada na condução da política, o que direcionou a resultados satisfatórios e alinhados aos seus propósitos.

Assim, é possível inferir, por meio da análise empírica da implementação da política do PDDE, que a Administração Política é uma referencial epistêmica e teórico-empírica relevante e válida para estudar as Políticas Públicas.

O quadro 13 abaixo expõe uma síntese da articulação do pensar (capacidade de gestão) e agir (capacidade de gerência).

**Quadro 13 - Síntese da Articulação do Pensar e Agir**

MACRODIMENSÕES	DIMENSÕES	SÍNTESE
<b>Capacidade de Gestão (Pensar)</b>	Desenho Institucional da Política	Em países federados, com competências constitucionais exclusivas, concorrentes e executórias, o desenho institucional da política compreende as leis, regulamentos, instruções e orientações da política, criados em sua etapa (didática) de formulação, para nortear a execução. Este documento deve conter linguagem, instruções e orientações de fácil compreensão, bem como, permitir que os implementadores locais possam adaptá-lo, ajustá-lo às necessidades locais, respeitando os limites constitucionais e objetivos centrais da política. Desta forma, a implementação (agir) vai envolver também a concepção (pensar), não sendo possível separar a execução da formulação, pois o ato de fazer exige planejar “ <i>o como, de que forma, para quem e por qual motivo</i> ” será realizado, a partir da capacidade local. Assim, a formulação e execução são atos inseparáveis.
	Relacionamentos Intergovernamentais	As instâncias governamentais superiores (União e Estados) devem manter cooperação com os órgãos locais implementadores, por meio de relações interorganizacionais, que possam orientar, instruir e sanar dúvidas dos executores locais da política. Estes órgãos também podem fornecer cursos, capacitações, assessorias e serviços. Todavia, sem limitar a autonomia do pensar (planejar) local. As relações intergovernamentais podem ocorrer no mesmo nível de governo, em que um órgão contribui/coopera com o outro para a execução da política. Estas relações devem ser pautadas na sinergia de esforços mútuos.
	Participação Social	Na implementação de uma política pública a participação da comunidade (em seus variados formatos e instâncias) permite superar obstáculos, fornecer informações, aprimorar e legitimar a política; É necessário prestar contas para a comunidade referente à execução da política, não apenas como uma obrigação de transparência, mas no sentido de demonstrar o resultado e o retorno do investimento público.
<b>Capacidade de Gerência (Agir)</b>	Recursos Físicos, Financeiros e Humanos	Antes de iniciar a execução da política, é necessário o planejamento dos recursos (físicos, financeiros e humanos) e sua disponibilização, a fim de que durante o curso da sua execução a política não seja prejudica por falta de recursos.

		É importante destacar que o quantitativo de pessoal que atuará na política deve ser dimensionado de forma correta e os servidores precisam ser capacitados/treinados e avaliados.
	Burocratas Implementadores	Os burocratas implementadores devem atuar de maneira informal, com dedicação, zelo e comprometimento com as normas e objetivos da política. Os implementadores devem dispor de formação, conhecimento e capacitação para executar a política, bem como, precisam construir uma rede de apoio e parcerias com a comunidade para a implementação da política.
	Contexto Local	Países federados possuem, em sua maioria, cidades heterogêneas, especialmente quando dispõem de grande espaço territorial. A nível local (municípios), fatores e recursos do microambiente podem impactar na execução e resultados da política. É importante observar a capacidade do campo de execução (tamanho da cidade, disponibilidade de servidores, arrecadação local, conhecimento técnico-científico, acessibilidade técnica e tecnológica e cultura), para prover os devidos ajustes no sentido de promover a efetiva operacionalização da política.
<b>Articulação do Pensar a Agir</b>	Indissociável	A partir do pensar (representado pelas dimensões da capacidade de gestão) e do Agir (associados às dimensões da capacidade de gerência), de forma indissociável, os órgãos executores passam a dispor de Capacidade Local de Implementar as suas políticas, obtendo resultados satisfatórios para a execução da política (cumprimentos dos objetivos, prazos e qualidade da execução). Desta forma, ficou evidente que o Pensar e o Agir, quando <b>INTEGRADOS</b> , tornam-se <b>INSEPARÁVEIS</b> , produzindo <b>MENOS HIERARQUIAS</b> governamentais e resultados <b>FINALÍSTICOS</b> para a política.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Na continuação, apresentam-se as considerações finais.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo partiu do objetivo geral de analisar como a capacidade de implementação local da política pública do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola contribui para a validação dos pressupostos do pensar (gestão) e agir (gerência) da Teoria da Administração Política. A proposta em tela justifica-se pelo fato de que a fase de implementação é a etapa mais complexa do ciclo das políticas públicas (LOTTA, 2019; PEREZ, 2010); os municípios são os principais responsáveis pela execução das políticas (LAVALLE; RODRIGUES, GUICHENEY, 2019); as políticas públicas frequentemente apresentam falhas em sua execução (KHAN, 2016); os governos locais devem dispor de capacidades para atenuar os desafios da implementação (TREIN; MAGGETTI, 2019); os novos estudos sobre o tema precisam buscar uma compreensão ampliada e totalitária, por meio da avaliação conjunta dos aspectos tecnicistas, relacionais e políticos (DI GUSTO; RIBEIRO, 2019; GOMES, 2019; HONIG, 2006); a separação entre concepção (pensar) e execução (agir) pode ocasionar falhas na condução das políticas públicas (SANTOS; RIBEIRO, 1993; 2005; SANTOS et.al. 2017, SANTOS; GOMES, 2017).

É válido ponderar que a presente pesquisa não buscou listar a motivação das falhas na execução de uma política, bem como os conflitos, relacionamentos e estruturas de poder envolvidos na política, dentro de uma perspectiva unitária e funcionalista, uma vez que tal proposta, objeto de outras pesquisas, não avançou na indicação de como analisar e tratar essas questões (LOUZANO, et, al 2019; PAUDEL, 2009). A ideia central desta tese foi desenvolver um constructo teórico totalitário e ampliado dos fatores que impactam na implementação das políticas públicas, para a validação empírica dos aspectos indissociáveis da gestão (pensar) e gerência (agir) da Teoria da Administração Política.

Em linhas gerais, observa-se que a maioria das políticas públicas brasileiras, principalmente as executadas em âmbito local, apresenta um caráter de improvisação, desintegração, inconclusão e representam um elevado custo social (SANTOS; GOMES, 2017). Tal afirmativa é uma verdade incontestável, quando se observa as discrepâncias, desperdícios, descontinuidades e ineficiências da maior parte das políticas públicas no Brasil. No entanto, de forma totalmente atípica, foi identificado que o PDDE se trata de um programa que vem apresentado resultados positivos em suas avaliações, bem como exige a participação de múltiplos atores (conselho escolar), planejando (gestão) e executando (gerência) às suas ações.

Por esse motivo é que a política do PDDE foi selecionada de forma intencional para a validação dos pressupostos teóricos desta tese.

Todavia, antes de chegar a este resultado, foi necessário construir um modelo analítico, pautado em uma vasta revisão sistematizada da literatura, a fim de mapear as dimensões presentes na implementação de políticas públicas e relacioná-las à capacidade de gestão e gerência. Este esforço analítico se mostrou necessário, em face à pluralidade e dispersão de estudos sobre o tema “implementação de políticas públicas”, o que impedia de compreender a materialização da “gestão” e da “gerência” em âmbito prático (empírico). Destaca-se, ainda, que esta estrutura metodológica buscou alinhar-se aos pressupostos da Teoria da Administração Política, que entende que concepção (gestão) e execução (gerência) são inseparáveis nos processos administrativos e sociais.

A partir do modelo teórico (figura 2) e das hipóteses traçadas neste estudo, os dados empíricos validaram que implementação de políticas públicas envolveu seis dimensões, a saber: (1) Desenho institucional da política, (2) Recursos físicos, financeiros e humanos, (3) Burocratas implementadores, (4) Participação Social, (5) Relacionamento Intergovernamental e (6) Contexto Local. Essa lista de dimensões não tem finalidade exaustiva. As dimensões ora apresentadas se manifestam de forma interrelacionada, ou seja, não podem ser analisadas sem considerar a sua interligação.

Em âmbito prático, visualiza-se que o desenho institucional, instrumento norteador da implementação de uma política, precisa dispor de linguagem, instruções e orientação de fácil compreensão; a proposta, metas e objetivos da política pública devem ser claras e alcançáveis que seja possível adaptar a política às necessidades locais. O plano político também deve observar se a unidade executora tem condições de atender às exigências, metas e prazos e atividades definidos no seu escopo.

Implementar as políticas públicas também requer que seja realizado o planejamento dos recursos que serão aplicados para a sua implementação. Neste sentido, o órgão implementador precisa dispor de equipe de trabalho habilitada (formação, conhecimento e disponibilidade de tempo) para executar a política, os recursos físicos e tecnológicos necessários para implementar a política precisam estar disponibilizados de forma satisfatória.

Os burocratas implementadores, responsáveis pela compreensão do desenho da política e tomada de decisões ao longo da cadeia na implementação das políticas públicas, devem dispor de formação, conhecimento e capacitação; devem atuar de forma impessoal, precisam ser dedicados, zelosos e atenciosos em relação às normas, prazos e metas - também podem precisar construir uma rede de apoio e parcerias com a comunidade para a implementação da política.

A execução da política também implica em ponderar os interesses e demandas da sociedade. Neste quesito, a participação da comunidade permite superar obstáculos e fornecer informações e conhecimentos para aprimoramento da política. A atuação do conselho (comunidade) facilita o processo de implementação de políticas públicas, em virtude do ganho de confiança, aceitação, cooperação, aprendizagem e soluções coletivas. Torna-se também necessário prestar contas para a comunidade referente à execução da política.

Em países federados, faz-se necessário dispor de relacionamentos intergovernamentais para orientar, instruir e sanar dúvidas dos executores locais da política. Além disso, as instâncias governamentais superiores podem capacitar os atores implementadores para mitigar as divergências de entendimento no tocante à execução da política.

O contexto local não pode deixar de ser considerado nesse processo. Adaptações na execução da política para atender às demandas locais impactam positivamente os resultados. Assim, as normas da política (desenho institucional) precisam prever/flexibilizar a possibilidade de adaptar a política às necessidades locais.

Todas as dimensões aqui apresentadas impactam na implementação de políticas públicas, logo, foram consideradas para a configuração da capacidade local de implementar políticas. Assim, essas dimensões foram agrupadas as macrodimensões da (1) capacidade de gestão, pautadas na concepção e condução dos aspectos políticos da execução das políticas públicas; (2) capacidade de gerência, relativa às questões de ordem técnicas e funcional do processo de execução política (AMARAL; DAVID, 2017; SANTOS et. al., 2017; SUMIYA; SILVA; ARAÚJO, 2014).

A pesquisa validou que (1) o desenho institucional da política, (2) o relacionamento intergovernamental e (3) a participação social contribuem para a capacidade de gestão de implementação de políticas públicas. No quesito técnico, (1) o planejamento e alocação de

recursos físicos, financeiros e humanos e (2) a atuação dos burocratas implementadores contribuem para a capacidade de gerência.

Registra-se que, apesar do contexto local não ter sido validado como uma dimensão da capacidade de gerência para a implementação do PDDE, essa situação não exclui tal dimensão como um elemento importante e norteador da implementação das políticas públicas, tendo em vista que ele foi identificado na revisão sistematizada da literatura como um dos fatores condicionantes da execução de políticas públicas.

A possível justificativa para o contexto local não ter tido carga fatorial suficiente para compor a capacidade de gerência do PDDE pode assentar-se no fato que a própria política já traz em seu bojo uma ampla participação social (conselho escolar). Assim, o contexto local pode ter sido contemplado “indiretamente” na capacidade de gestão, o que de certo modo é aceitável, tendo em vista que as apresentações individualizadas de cada uma das dimensões aqui expostas ocorreram apenas por questões didáticas. Em âmbito prático, tais dimensões são inter-relacionadas e interconectadas, conforme exposto no referencial teórico.

Em seguida, o estudo mostrou que a articulação do ato de pensar, compreendido pela capacidade de gestão e o ato de agir, relacionado à capacidade de gerência, quando integrados, tornam-se inseparáveis, produzindo menos hierarquias governamentais e resultados finalísticos para a política.

Por fim, é possível confirmar que a avaliação de implementação de políticas públicas, em âmbito local, passa a expressar na perspectiva da Teoria da Administração Política toda a complexidade conflituosa e de arranjos e rearranjos que impactam, de forma assimétrica, os grupos sociais interessados nas ações públicas.

#### 4.1 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

A pesquisa apresenta contribuições relevantes para a ciência e para o âmbito prático da implementação das políticas públicas. Por meio dessa tese:

- Foi possível verificar, empiricamente, os pressupostos da Teoria da Administração Política de que os aspectos políticos e sociais (dimensões da gestão), juntamente com os elementos técnicos e operacionais (dimensão da gerência) estão integrados nos processos administrativos e devem ser estudados de forma conjunta.

- Avança-se no campo teórico, por meio da identificação e validação de dimensões que compõem as capacidades de gestão e gerência no contexto da implementação de políticas públicas.
- Valida-se que implementar políticas públicas requer a condução integrada e planejada de elementos políticos, técnicos e sociais, de forma indistinta, para que a política possa ser exitosa. Logo, estudos funcionalistas que observam frações ou dimensões individualizadas não são suficientes para apontar caminhos resolutivos para as deficiências que o país enfrenta na execução de suas políticas.
- É disponibilizado um constructo teórico, devidamente validado, que pode auxiliar gestores públicos locais na compreensão das interrelações e complexidades envolvidas na execução de políticas públicas, auxiliando-os a atenuar os desafios e demandas deste processo.

#### 4.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

As principais limitações do estudo podem ser resumidas nos seguintes fatores:

- O modelo de investigação empírica desta tese exigirá adaptações/ajustes, em caso de sua replicação, para estudar a implementação de outras políticas públicas. Em síntese, por questões de ordem metodológica, as variáveis endógenas do modelo de análise foram definidas com base na política pública do PDDE. Logo, a reutilização deste modelo exigirá do pesquisador a construção de outras (novas) variáveis endógenas alinhadas ao seu objeto de estudo.
- O estudo não apresenta dados qualitativos primários. Não foram realizadas entrevistas (diálogos) com os atores envolvidos na política ou observações *in loco*, a fim de aprofundar (ratificar) ou melhor compreender os achados empíricos. Justifica-se essa limitação em face às dificuldades, restrições, isolamentos e suspensão de atividades presenciais impostas pela pandemia do COVID-2019.
- A revisão sistematizada da literatura excluiu a busca em bancos de teses e dissertações.

#### 4.3 SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS

Para futuras pesquisas, recomenda-se:

- Replicar o modelo teórico utilizando outras políticas públicas, como forma de identificar novas variáveis que possam agregar conhecimentos ao campo da implementação das políticas públicas, com base na Teoria da Administração Política.
- Aplicar o modelo em políticas distintas, para a realização de análises comparativas de como as dimensões se comportam em cenários diferentes.
- Adotar metodologias qualitativas de pesquisa visando um maior aprofundamento e complementação do modelo teórico.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, I. G.; DAVID, I. P. Administração Política: Um Caminho Para Ampliação Do Campo De Estudo Das Ciências Administrativas? **Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, v. 4, n. 10, p. 2017, 2017.
- AMATO, P. M. Introdução à administração pública. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- ANDRADE, J.R.G.A; RIBEIRO, E. M. *Capacity for local government implementation of public policies: analytical model based on the theory of Political Management*. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 4, 2022.
- ANDRADE, J.R.G.A; RIBEIRO, E. M. Capacidade de implementação local de políticas públicas: constructos baseados na Teoria da Administração Política. IN.: EnANPAD - ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 46, 2022, *Online*. **Anais...** Maringá/PR: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. p. 1-16, 2022a.
- ANDRADE, J.R.G.A; RIBEIRO, E. M. Dimensões da implementação local de políticas públicas: constructos fundamentados na teoria da Administração Política. IN.: EnAPG - Encontro de Administração Pública da ANPAD, 9, 2022. *Online*. **Anais...** Maringá/PR: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. p. 1-16, 2022b.
- ANGST, I. T.; SOGLIO, F. K. D. Implementação de políticas públicas na pesca artesanal: a atuação dos burocratas de nível de rua. **Revista Extensão Rural**, v. 25, n. 1, p. 93–111, 2018.
- ANSELL, C.; SORENSEN, E.; TORFING, J. *Improving policy implementation through collaborative policymaking*. **Policy and politics**, v. 45, n. 3, p. 467–486, 2017.
- ANZE, V. R. et al. Desafios para a implementação e o acompanhamento das políticas de fomento à economia solidária. **RCIPEA**, v. 64, n. 1, p. 141–152, 2018.
- ANDREWS, R, BOYNE, G. A.; LAW, J.; WALKER, R. M. *Strategy Implementation and Public Service Performance*. **Administration & Society**, v. 43, n. 6, p. 643–671, 2011
- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. **Revista Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, 2017, pp. 11-35.
- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M.C.R.N. e CARVALHO. M.C.B.(orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, IEE/PUC-SP, p.43 - 55. 2001
- BARBOSA, S. C. T. Capacidade de gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil. **Boletim de Análise Político-institucional**, vol. 1, n. 9, p. 47-55, 2016.

BARDAL, K. G.; GJERTSEN, A.; REINAR, M. B. Sustainable mobility: Policy design and implementation in three Norwegian cities. *Transportation Research Part D*, v. 82, n. 1, p. 1–15, 2020.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa:Edições70, 2008.

BARRET, S. M. Implementation studies: time for a revival? In: *Personal reflections on 20 years of implementation studies*, *Public Administration*, vol. 82, n. 2, 2004.

BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 345–370, 2015.

BATISTA, K. B. C.; SCHRAIBER, L. B.; D'OLIVEIRA, A. F. P. L. Gestores de saúde e o enfrentamento da violência de gênero contra as mulheres: as políticas públicas e sua implementação em São Paulo, Brasil. **Cadernos de Saude Publica**, v. 34, n. 8, p. 1–11, 2018.

BATISTA, I. M. S. Aspectos da gestão dos recursos do programa dinheiro direto na escola (pdde): um estudo de caso em uma escola pública do interior da Bahia (2017- 2018). *Revista Valore*. v. 4, n. Edição Especial, p. 103-119, 2019.

BECKER, J. K. K.; WETZELS, M. (2012). Hierarchical Latent Variable Models in PLS-SEM : Guidelines for Using Reflective-Formative Type Models. *Long Range Planning*, v. 45, n. 5–6, p. 359–394, 2012.

BRASIL. **Constituição Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis n. 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória n. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providencias. Brasília: Diário Oficial, 16 de julho de 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília: Diário Oficial, 16 de julho de 2009. Brasília: Diário Oficial, 19 abr. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Dinheiro Direto na Escola. **Manual de orientação para constituição de unidade executora própria**: manual técnico. Brasília, 2014. Disponível em <<https://www.fnede.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/manuais-e-orientacoes-pdde>>. Acesso em: 22 jun. 2021

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de orientações escola: para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**: manual técnico. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/manuais-e-orientacoes-pdde>>. Acesso em: 22 jun. 2021

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução No. 15, De 16 de Setembro De 2021**. Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei no 11.947, de 16 de junho de 2009. Publicado no DOU de 17.09.2021. Brasília, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE)**: nota técnica. Brasília, 2021. Disponível em < [https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/area-para-gestores/2021/copy\\_of\\_NotaTcnicaIDEGES2021.pdf](https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/area-para-gestores/2021/copy_of_NotaTcnicaIDEGES2021.pdf) > Acesso em: 22 jun. 2021.

BHUYAN, A., A. JORGENSEN, AND S. SHARMA. Taking the Pulse of Policy: The Policy Implementation Assessment Tool. Washington, DC: Futures Group, Health Policy Initiative, Task Order 1, 2010.

BICHIR, R. M.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. *Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo*. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 1- 28, 2017

BICUDO, M. A. V. Meta-análise: seu significado para a pesquisa qualitativa. **Revista Eletrônica de Educação Matemática**, v. 9, n.0, p. 7–20, 2014.

CARDOSO, A. L. R.; MARENCO, A. Qualidade Burocrática e Performance Estatal: desvendando a caixa preta do município. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 4, n. 11, p. 1–21, 2019.

COSTA, R.; MEDEIROS, A. Cooperação e Intersetorialidade na Política sobre Drogas no Brasil. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, v. 5, n. 1, p. 21–40, 2019.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CRESWELL, J. W. W; CRESWELL, J. D. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 5. ed. Porto Alegre: Penso 2021.

CROCETTA, C. et., al. Higher-Order PLS-PM Approach for Different Types of Constructs. *Social Indicators Research*, v. 154, n.. 2, p. 725–754, 2021.

DI GUSTO, S. M. N.; RIBEIRO, V. M. Implementação de Políticas Públicas: conceito e principais fatores intervenientes. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1–10, 2019.

- DIMOCK, M. E. The Study of administration. **American Political Science Review**, v. 31, n. 1, p. 28-40, 1937.
- DIMOCK, M. E. **Public administration**. 5th ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1983.
- DRAZKIEWICZ, A.; CHALLIES, E.; NEWIG, J. *Public participation and local environmental planning: Testing factors influencing decision quality and implementation in four case studies from Germany*. **Land Use Policy**, v. 46, n. 1, p. 211–222, 2015.
- DUBOW, C. et al. Participação social na implementação das políticas públicas de saúde: uma revisão crítico reflexiva. **Saúde & Transformação Social**, v. 8, n. 2, p. 103–111, 2017.
- DUPUIS, J.; KNOEPFEL, P. *The Adaptation Policy Paradox: the implementation deficit of policies framed as climate change adaptation*. **Ecology and Society**, v. 18, n. 4, p. 1–31, 2013.
- DUTRA, R. Political-administrative system and the interactions in the implementation of public policies. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020.
- DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall. 1984.
- EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989
- ELY, S. M. R. A análise da implementação de políticas públicas: o caso da lei nº 6.297/75, de incentivos fiscais à formulação profissional nas empresas. **Revista de Administração de Empresas**, v. 24, n. 4, p. 265–277, 1984.
- ENAP- Escola Nacional de Administração Pública. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas**: resultados do *survey* sobre serviço civil no Brasil. Brasília: Enap, 2018.
- FARAH, M. F. S. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público**, edição especial, p. 53-84, 2018.
- FAORO, R. **Os donos do poder**: Formação do patronato político brasileiro. 5a edição, Editora Globo, Rio de Janeiro, 2012.
- FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 776–793, 2016.
- FILIPPIN, M. **Administração e política : que relação é esta?** 153 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- FILIPPIN, M.; AZEVEDO, A. A relação entre Administração e Política: revisão dos debates e proposição preliminar. IN.: Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais, IV, 2016. **ANAIS...** Porto Alegre. SCBO – Sociedade Brasileira de Estudos Organizacionais: Porto Alegre, 2016

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programas. Disponível em <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

FRANÇA FILHO, G. C. **Para um olhar epistemológico da administração:** problematizando o seu objeto. In: SANTOS, R. S (Org.). *A Administração Política como Campo do Conhecimento*. São Paulo: Mandacarú, 2004.

FREITAS, A. F.; FERREIRA, M. A. M.; FREITAS, A. F. A trajetória das organizações de agricultores familiares e a implementação de políticas públicas: Um estudo de dois casos. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 1, p. 10–27, 2019.

FREY, K. Políticas públicas: um debate Conceitual e reflexões Referentes à prática da Análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. n. 21, 2000.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, V. E; XIMENES, S. B.; BITTENCOURT, L. N.; LOTTA, G. S. Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. **Rev. Serv. Público**. v. 1, n. 68, 2017

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLLATA, J. A. M.; NEWIG, J. *Policy implementation through multi-level governance: analysing practical implementation of EU air quality directives in Germany*. **Journal of European Public Policy**, v. 24, n. 9, p. 1–20, 2017.

GOMES, F. G. O jovem percurso da administração política. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 7–24, 2012.

GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. IN.: LOTTA, Gabriela (Org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

GREER, S. L.; LILLVIS, D. F. *Beyond leadership: Political strategies for coordination in health policies*. **Health Policy**, v. 116, n. 1, p. 12–17, 2014.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações:** uma reconceitualização da riqueza das nações. Rio de Janeiro, RJ: Editora da FGV, 1981.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações:** uma reconceitualização da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1989.

GUERREIRO RAMOS, A. A. **Administração e contexto brasileiro:** esboço de uma teoria geral da Administração. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983

HAIR, J. F. HOWARD, M. C.; NITZL, C. Assessing measurement model quality in PLS-SEM using confirmatory composite analysis. **Journal of Business Research**, vol. 109, n. 3, p. 101 – 110, 2020.

HENSELER, J. et al. Common beliefs and reality about PLS: Comments on Rönkkö and Evermann (2013). *Organizational research methods*, v. 17, n. 2, p. 182-209, 2014.

HONIG, M. I. *Complexity and policy implementation: challenges and opportunities for the field*. In: HONIG, Meredith I. (Ed.). *New directions in education policy implementation: confronting complexity*. Sunny Press, 2006.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

JENSEN, C.; JOHANSSON, S.; LÖFSTRÖM, M. *The project organization as a policy tool in implementing welfare reforms in the public sector*. *International Journal of Health Planning and Management*, v. 28, n. 1, p. 122–137, 2012.

JESUS, S. L.; ARAÚJO, W. M. Análise da gestão da verba do pdde: uma revisão teórica. *Revista Criar Educação*, v. 8, n. 1, p. 1-13, 2019

JUSTEN, A. et al. Administração política: por uma agenda de pesquisa marxista. *Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade*, v. 4, n. 10, p. 663–759, 2017.

KHAN, A. R. *Policy implementation*. *Journal of Community Positive Practices*, v. 16, n. 3, p. 3–12, 2016.

KILAND, C.; KVALE, G.; TORJESEN, D. O. The Ideas and Implementation of Public Health Policies: The Norwegian Case. IN.: **Managing Change**. WALDORFF, S.B.; PEDERSEN, A.R.; FITZGERALD, L.; FERLIE, E (Org). *United Kingdom: Palgrave Macmillan*, 2015.

KOCK, N; HADAYA, Pierre. Minimum sample size estimation in PLS-SEM: The inverse square root and gamma-exponential methods. *Information Systems Journal*, v. 28, n. 1, p. 227-261, 2018.

LAGARES, R.; SILVA, M. L. A. ( In ) capacidade de implementação de políticas públicas educacionais no município de Miracema do Tocantins : perspectivas , complexidades e possibilidades. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 14, n. 39, p. 1–28, 2020.

LARSEN, S. V.; HANSEN, A. M.; NIELSEN, H. N. *The role of EIA and weak assessments of social impacts in conflicts over implementation of renewable energy policies*. *Energy Policy*, v. 115, n. 4, p. 43–53, 2018.

LAVALLE; A. G.; RODRIGUES, M. GUICHENEY, H. Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. *Revista Sociologia e Política*, v. 27, n. 71, p. 1-27, 2019.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, 2013.

LIMA, L. L.; D 'ASCENZI, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re) formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS)

Governo do Estado do Rio Grande do Sul / Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 46–63, 2017.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. IN.: LOTTA, Gabriela (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LIMA, M. F.; OLIVEIRA, M. S.; GUARDACHESKI, A. P. Avanços e desafios no processo de implementação do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) e o programa dinheiro direto na escola (PDDE). **RPGE– Revista on line de Política e Gestão Educacional**, v. 20, n. 2, p. 301-321, 2016.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. NY: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. IN.: LOTTA, Gabriela (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. *Bureaucrats, social networks and interaction: An analysis of public policies implementation*. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 145–173, 2018.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49–65, 2016.

LOTTA, G. S.; MARQUES, E. C. How social networks affect policy implementation: An analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy. **Social Policy and Administration**, v. 54, n. 3, p. 345–360, 2020.

LOUZANO, P. et al. Implementação de políticas educacionais: elementos para o debate e contribuições para o campo. **Cadernos Cenpec**, v. 8, n. 2, p. 102–133, 2019.

MACEDO, A. S. et al. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. spe, p. 593–618, 2016.

MAFASSIOLI, A. S. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 5, n. 12, p. 1-18, 2015.

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

MENICUCCI, T.; MARQUES, A. M. DE F. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O caso da saúde. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 59, n. 3, p. 823–865, 2016.

- MORAES SOBRINHO, J.; HELAL, D. H. A implementação de políticas públicas voltadas a atividades artesanais: análise do programa de artesanato da Paraíba. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 80, p. 115–134, 2017.
- MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. DE F. R.; EUCLYDES, F. M. Dinâmicas locais na implementação de políticas públicas: análise do PMCMV em Minas Gerais. **Cadernos Festão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 75, p. 170–193, 2018.
- MOTA, L. Estudos de implementação de políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia, Problemas e Práticas**, v. 1, n. 92, p. 133–150, 2020.
- NASCIMENTO, I. R. T.; SILVA, H. A. S.; PEREIRA, V. DA S. P. Análise da ação de atores sociais no processo de implementação de políticas públicas: uma proposta de aplicação da metodologia da arena de atores. **RECC – Revista Eletrônica Científica do CRA-PR**, v. 6, n. 2, p. 63–77, 2019.
- NEVES, J. A. B. **Modelo de equações estruturais**: uma introdução aplicada. Brasília: Enap, 2018.
- NOVATO, V. DE O. L.; NAJBERG, E.; LOTTA, G. S. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. v. 54, n. 3, p. 416–432, 2020.
- NUNES, A. C. A. S. Análise de arranjos de implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres em municípios de pequeno porte. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 3, p. 503, 2017.
- OLIVEIRA, L. A. DE; CAMPOS, M. D. S. Variações locais na implementação de políticas públicas de educação integral: estudo de casos de duas escolas da rede pública estadual do município de Patos de Minas/MG. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 35, n. 3, p. 998–1017, 2019.
- OLIVEIRA, J. L. A.P.; CREPALDI, M. A. A epistemologia do pensamento sistêmico e as contribuições de humberto maturana. *Revista Psicologia e estudos*, v. 22, n. 3, p. 325–334, 2017.
- OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. S.; FREITAS, M. N. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 3, p. 458–485, 2019.
- OLIVIERI, C. et al. Gestão municipal e corrupção na implementação de programas educacionais federais. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 169–179, 2018.
- OVEREEM, P. The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory and Praxis*, 27,311-329, 2005.
- OVEREEM, P. *The Politics-administration dichotomy: toward a constitutional perspective*. CR Press. Taylor & Francis Group, 2012.

PAES DE PAULA, A. P.; PALASSI, M. P. ; ZANON, R. S. Políticas Públicas, Neoliberalismo e Participação Social: Transições e Dilemas. **CADERNOS DE GESTÃO PÚBLICA**, v. 26, p. 1-18, 2002

PALMER, K. S. et al. Qualitative analysis of the dynamics of policy design and implementation in hospital funding reform. **PLOS ONE**, v. 13, n. 1, p. 1–18, 2018.

PAUDEL, N. R. A critical account of policy implementation theories: status and reconsideration. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, v. 25, n. 2, p. 40, 2009.

PEREIRA, G. N.; LOTTA, G. S.; BICHIR, R. M. Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das Supervisões de Assistência Social da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI**, v. 3, n. 1, p. 286–311, 2018.

PEREIRA, R. S. et. al. Metanálise como instrumento de pesquisa: Uma revisão sistemática dos estudos bibliométricos em Administração. **Revista de Administração Mackenzie**, vol. 20, n. 5, p. 1-33 2019.

PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação e Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1179–1193, 2010.

PETERS, D. H. et al. *Republished research: Implementation research: What it is and how to do it.* **British Journal of Sports Medicine**, v. 48, n. 8, p. 731–736, 2014.

PETERSEN, J. P. The application of municipal renewable energy policies at community level in Denmark: A taxonomy of implementation challenges. **Sustainable Cities and Society**, v. 38, n. 12, p. 205–218, 2018.

PINTO, F. L. B; SILVA, R. R. C. C., MATOS, L. S. PEREIRA, G. T. J. O ensino da administração política no Brasil: conteúdos, relatos e perspectivas. **Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, v. 4, n. 10, p. 524–599, 2017.

PINTO, F. L. B.; RIBEIRO, E. M. Administração Política Brasileira – novos objetos e novas abordagens: uma aproximação ao Pensamento de Jorge Amado. In.: EnANPAD - ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38, 2014, Rio de Janeiro/RJ. **Anais...** Maringá/PR: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. p. 1-16, 2014.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland.* 3a ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation.* Berkeley: University of California Press, 1973.

RAEDER, S. CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 12, p. 121–146, 2014.

RAMOS, Alberto Guerreiro. As Ciências Sociais em transição. **Revista do Serviço Público**, v. 2, n. 3 e 4, p. 141 – 142, 1947.

RIBEIRO, J. U. Política e administração. **Organizações & Sociedade**, v. 13, n. 38, p. 162-194, 2006.

RIBEIRO, J. U. Política e administração. **Organizações & Sociedade**, 37. Edição, 1968.

RIBEIRO, E. M. Revisitando o conceito de Administração Política. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 1, n. 1, 2008

RIBEIRO, E. M.; SANTOS, R. S. As Impossibilidades do Projeto Descentralizante no Brasil. **Série Estudos e Pesquisas**, Salvador, v. 67, p. 251-274, 2004.

RIBEIRO, E. M.; SANTOS, R. S. ; RIBEIRO, M. M. ; SANTOS, T. C. S.; COSTA, V. M. A. Reestruturação Produtiva do Estado Brasileiro na Perspectiva Neoliberal. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 38, n.1, p. 07-32, 2004.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RINGLE, C. M.; SILVA, D.; BIDO, D. S. Modelagem de equações estruturais com utilização do SmartPLS. **Revista Brasileira de Marketing**, v.13, n.2, p.54–71, 2014

ROCHA, L.C.S.; ARAÚJO, G. E. F.; MARQUES, R. O. abordagens epistemológicas nas pesquisas em administração: uma análise nas dissertações de um programa de pós-graduação no nordeste brasileiro. **Revista HOLOS**, v. 4, n. 2, p. 126-147, 2012.

RODRIGES, C. O.; FERREIRA, L. R.; NASCIMENTO, R. F. Conselho escolar: controle social na gestão dos recursos do PDDE. IN.: COLÓQUIO ORGANIZAÇÕES, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE, X, 2019. Belém. **Anais...** Manaus: Universidade da Amazônia – UNAMA, p. 1-14, 2019.

ROUILLARD, J. J.; BALL, T.; HEAL, K. V.; REEVES, A. D. *Policy implementation of catchment-scale flood risk management: Learning from Scotland and England*. **Environmental Science and Policy**, v. 50, n. 1, p. 155–165, 2015.

SABATIER, P. *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. **Journal of Public Policy**, vol. 6, n.1, p. 21-48, 1986

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. *Policy implementation: a framework of analysis*. **Policy Studies Journal**, v. 8, n. 4, p. 538-560, 1980

SABER, H.; GOMAA, S. S. *Policy networks as a unit of analysis of public policies a case study of the social and health insurance policy network in Egypt (2015–2019)*. **Review of Economics and Political Science**, v. 1, n. 1, p. 1–15, 2020.

SANTANA, V. L.; ARSKY, I. D. C. Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 2, p. 203–226, 2016.

SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, set./out. 2001.

SANTOS, R. S. As contribuições dos economistas ao estudo da administração política: o institucionalismo, o gerencialismo e o regulacionismo. **Organizações & Sociedade**, v. 10, n. 28, p. 99–116, 2003.

SANTOS, R. S. **A administração política como campo do conhecimento**. São Paulo/Salvador: Hucitec/Mandacaru, 2004.

SANTOS, R. S. A integração do plano analítico: os estudos no campo da administração política. **Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, v. 4, n. 10, p. 956–986, 2017.

SANTOS, R. S. **A Administração (Política) é (quase) Tudo – Intencionalidade, Concepção, Movimento e Finalidade**. São Paulo: Hucitec, No prelo.

SANTOS, F. R. et al. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, p. 191–212, 2017.

SANTOS, R. S.; GOMES, F. G. **Outro modo de interpretar o Brasil: ensaios de Administração Política**. São Paulo: Editora Hucitec, 2017.

SANTOS, R. S.; MIRANDA, R. P. ; FAUSTO, A. K. A. ; SILVA, D. L. D. S. ; SANTOS, D. M. ; SANTOS, R. ; LIMA, S. R. P. **Políticas públicas e o perverso privilégio dos pobres**. 1. ed. Maceio: EDUFAL, 2022.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 4, p. 102-135, 1993.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. As impossibilidades do projeto descentralizante do Brasil. In: **Desigualdades regionais**. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), p. 251-27, 2004.

SANTOS, R. S. RIBEIRO, E. M.; RIBEIRO, M.M.; SANTOS, T. C. S.; COSTA, V. M. Reestruturação produtiva do Estado na perspectiva neoliberal. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 1, p. 7-32, 2004a.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. Poder Municipal: Participação, Descentralização e Políticas Públicas Inovadoras. **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 39, p. 703-729, 2005.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; SANTOS, T. C. S Bases teórico-metodológicas da administração política. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 919-941, 2009.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. ; RIBEIRO, M. M.; PINTO, F. L. B. Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórico-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição. **Cadernos EBAPÉ.BR**, v. 15, n. 4, p. 939–959, 2017.

SANTOS, E. L.; SANTANA, W. G. P.; PIAU, D. D. N. D. Reflexões sobre os rumos da Administração Política. In: **EnANPAD - ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO**, 35, 2011, Rio de Janeiro/RJ. **Anais...** Maringá/PR: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. p. 1-13, 2011

SARSTEDT, M.; RINGLE, C. M.; HENSELER, J.; HAIR, J. F. *On the emancipation of PLS-SEM: A commentary on Rigdon. Long range planning*, v. 47, n. 3, p. 154-160, 2014.

SARSTEDT, M.; HAIR, J. F.; RINGLE, C. M.; THIELE, K. O.; GUDERGAN, S. *Estimation issues with PLS and CBSEM: Where the bias lies!*. *Journal of Business Research*, v. 69, n. 10, p. 3998–4010, 2016.

SARSTEDT, M.; HAIR, J. F.; CHEAH, J.; BECKER, J.; RINGLE, C. M. How to specify, estimate, and validate higher-order constructs in PLS-SEM. *Australasian Marketing Journal*, v. 27, n. 3, p. 197–211, 2019.

SAUNDERS, M., LEWIS, P.; THORNHILL, A. **Reserach methods for business students**. 5. ed. [S.L]: Prentice Hall, 2009.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013

SERAFIM, N. C. C.; SANTOS, M. H. P. Análise da implementação da política pública ronda Maria da Penha em Juazeiro - BAHIA. **Revista Opara – Ciências Contemporâneas Aplicadas**, v. 10, n. 2, p. 84–94, 2020.

SILVA, L. C. F. **Estado e Políticas de Gestão Financeira para a Escola Pública: a autonomia da escola no PDDE**. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

SILVA, D.; LOPES, E. L.; BRAGA JÚNIOR, S. S. Pesquisa quantitativa: elementos, paradigmas e definições. *Revista de Gestão e Secretariado*. São Paulo, v. 5, n. 1, p 01-18, 2014

SOARES, C. L. M.; PAIM, J. S. Aspectos críticos para a implementação da política de saúde bucal no Município de Salvador, Bahia, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 27, n. 5, p. 966–974, 2011.

STOPA, R.; MUSTAFA, P. S. A implantação do Sistema Único de Assistência Social em Ourinhos/SP: a contribuição do Serviço Social. **Serviço Social em Revista**, v. 15, n. 2, p. 152–174, 2013.

STREUKENS, S.; LEROI-WERELDS, S. *Bootstrapping and PLS-SEM: A step-by-step guide to get more out of your bootstrap results*. *European Management Journal*, v. 34, n. 6, p. 618–632, 2016.

SUMIYA, L. A.; SILVA, M. P. DA; ARAÚJO, M. A. D. DE. Paradigmas e críticas presentes na construção do campo de conhecimento da administração política. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 8, n. 1, p. 35–49, 2014.

SVARA, J. H. The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, v. 61, n. 2, p.176-183, 2001.

TRAGTENBERG, M. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Editora Ática, 1992.

THOMANN, E., LIEBERHERR, E., INGOLD, K. *Torn between state and market: Private policy implementation and conflicting institutional logics*. ***Policy and Society***, vol. 35, n. 1, p. 57–69, 2016.

THOMANN, E.; ENGEN, N.V; TUMMERS, L. *The Necessity of Discretion: A Behavioral Evaluation of Bottom-Up Implementation Theory*. ***Journal of Public Administration Research and Theory***, v. 28, n. 4, p. 583–601, 2018.

TRAGTENBERG, M. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Editora Ática, 1992.

TREIN; P. MAGGETTI. M. *Patterns of Policy Integration and Administrative Coordination Reforms: A Comparative Empirical Analysis*. ***Public Administration Review***, v. 0, n. 0, pp. 1–11, 2019.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TUMMERS, L.; BEKKERS, V. *Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion*. ***Public Management Review***, v. 16, n. 4, p. 527–547, 2014.

VAN METER, Donald; VAN HORN, Carl E. *The policy implementation process: a conceptual framework*. ***Administration and Society***, v. 6, n. 4, p. 445-88, 1975.

VENTE, J.; REED, M. S.; STRINGER, L. C.; VALENTE, S.; NEWIG, J. *How does the context and design of participatory decision making processes affect their outcomes? Evidence from sustainable land management in global drylands*. ***Ecology and Society***, v. 21, n. 2, p. 1–24, 2016.

VILE, M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. 2nd ed. Indianapolis, IN: Liberty Fund., 1998.

WALDO, D. **The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration**. New York: Ronald Press, 1948.

WALDO, D. **The perdurability of the politics-administration dichotomy: Woodrow Wilson and the “identity crisis” of public administration**. In: RABIN, J.; BOWMAN, J. (Eds.) *Politics and Administration: Woodrow Wilson and the American Public Administration*, New York and Basel: Marcel Dekker, 1984.

WALDO, D. **Politics and administration: On thinking about complex relationship**. In: Chandler, R. C. (Ed.) *A Centennial History of the American Administrative State*. New York: Free Press, 1987.

WILSON, W. *The study of administration*. *Political Science Quarterly*, v. 2, n. 1, p.197-222, 1887.

WILSON, W. *O Estudo da Administração*. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 43-55, 1946.

WILSON, W. O Estudo da Administração. Cadernos de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.16, p. 3-35, 1955.

## APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa **CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: CONTRIBUIÇÕES DOS CONSTRUCTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**, desenvolvida pela estudante de doutorado JEFFERSON REIS GUIMARÃES ANDRADE, junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração (NPGA/UFBA), sob a orientação da Prof. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro.

O questionário tem por objetivo analisar como os atores envolvidos na implementação do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola atuam na execução da política, a fim de verificar quais são as suas capacidades de gestão e gerência para implementar a nível local políticas públicas.

Salientamos que a participação na pesquisa é voluntária, gratuita e anônima e que você poderá, a qualquer momento, desistir da sua participação na pesquisa. As respostas serão agrupadas e analisadas por instrumentos estatísticos, sem possibilidade de identificação dos respondentes. Salientamos ainda que os dados e os resultados da pesquisa serão utilizados estritamente para fins acadêmico- científicos, respeitando os preceitos éticos e legais da Universidade.

Este questionário leva cerca de 10 (dez) minutos para ser totalmente respondido.

Em caso de dúvida, crítica, reclamação ou esclarecimento adicional, favor enviar um e-mail para <jefferson.comex@hotmail.com>.

**Declaro que li os detalhes descritos neste documento. Entendo que eu sou livre para aceitar ou recusar e que eu posso interromper minha participação a qualquer momento. Eu concordo que os dados coletados para o estudo sejam usados para os propósitos acima descritos.**

Para participar da pesquisa, é necessário que você concorde com o termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Você concorda em participar desta pesquisa?

Sim ( ) Não ( )

**QUALIFICAÇÃO DO RESPONDENTE**

1) Você atua na implementação direta ou indireta do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE?

Sim ( ) Não ( )

2) Qual a função você desempenha na implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE?

- ( ) Diretor
- ( ) Vice-diretor
- ( ) Tesoureiro
- ( ) Professor membro do conselho
- ( ) Técnico administrativo membro do conselho
- ( ) Pai de aluno membro do conselho
- ( ) Outra \_\_\_\_\_

3) Há quanto tempo você atua na implementação direta ou indireta do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE?

- ( ) 1 ano ou meses.
- ( ) 2 anos.
- ( ) 3 anos.
- ( ) 4 anos ou mais

4) Qual o município em que você atua ou atuou na implementação do programa?

\_\_\_\_\_

5) Qual o Estado em que você atua ou atuou na implementação do programa?

6) Qual o seu grau de formação?

- ( ) ensino fundamental
- ( ) nível médio
- ( ) nível superior
- ( ) pós-graduado

## ESCALA DA PESQUISA

Em uma escala de 01 a 05, na qual:

- 01 - representa **discordo totalmente (100%)**
- 02 - representa **discordo em grande parte (75%)**
- 03 - representa **discordo parcialmente (50%)**
- 04 - representa **concordo parcialmente (50%)**
- 05 - representa **concordo totalmente (100%)**

Por favor, responda às seguintes perguntas, distribuídas em 06 dimensões e 01 grupo de avaliação dos resultados.

### DIMENSÃO 1 – DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA

Você conhece a Lei, os regulamentos, as instruções e orientações sobre o Programa PDDE?	Discordo totalmente 1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	Concordo totalmente 5 <input type="radio"/>
A linguagem, instruções e orientação contidas nas leis e regulamentos do PDDE são de fácil compreensão para todos os envolvidos na política?	Discordo totalmente 1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	Concordo totalmente 5 <input type="radio"/>
A proposta, metas e objetivos da política pública PDDE são claras e alcançáveis?	Discordo totalmente 1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	Concordo totalmente 5 <input type="radio"/>
É possível adaptar as propostas, metas e objetivos da política do PDDE às necessidades locais (internas da escola assistida) e da sua comunidade?	Discordo totalmente 1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	Concordo totalmente 5 <input type="radio"/>
A unidade executora tem condições de atender plenamente as exigências, metas e prazos e atividades contidas na implementação do PDDE ou PROFIN?	Discordo totalmente 1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	Concordo totalmente 5 <input type="radio"/>

### DIMENSÃO 2 – RECURSOS

A escola elabora planejamento prévio dos recursos necessários para a implementação da política pública?	Discordo totalmente 1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	Concordo totalmente 5 <input type="radio"/>
A escola dispõe de equipe de trabalho habilitada (formação, conhecimento e disponibilidade de tempo) para executar a política do PDDE?	Discordo totalmente 1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	Concordo totalmente 5 <input type="radio"/>
A escola dispõe de recursos físicos e tecnológicos necessários para implementar a política (Sala de reunião, computador, impressora, papel, tinta, telefone, internet)?	Discordo totalmente 1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	Concordo totalmente 5 <input type="radio"/>
A escola dispõe de recursos financeiros para implementar a política do PDDE? (despesas com cartório, combustível, telefone e outros não cobertos pelo programa)?	Discordo totalmente 1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	Concordo totalmente 5 <input type="radio"/>
Você compreende que a ausência de recursos necessários a implementação da política pode comprometer a sua execução e resultados?	Discordo totalmente 1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>	Concordo totalmente 5 <input type="radio"/>

### DIMENSÃO 3 - BUROCRACIA IMPLEMENTADORA

O diretor responsável pela execução do PDDE possui formação, conhecimento e capacitação para implementar a política do PDDE ou PROFIN?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
O diretor responsável pela execução do PDDE ouve e busca acatar as opiniões dos conselheiros?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
O diretor responsável pela execução do PDDE é dedicado, zeloso e atencioso as normas, prazos e metas para implementar a política do PDDE?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
O diretor responsável pela execução do PDDE possui bom relacionamento e interação com os demais membros da comunidade escolar (pais, professores, alunos, conselheiros), no que se refere a implementar a política do PDDE?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
O diretor responsável pela execução do PDDE busca ouvir e atender aos anseios da comunidade escolar (pais, professores, alunos, conselheiros) no que se refere a implementação do PDDE?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
O diretor responsável pela execução do PDDE busca construir uma rede de apoio e parcerias com a comunidade escolar (pais, professores, alunos, conselheiros) no que se refere a implementação do PDDE ou PROFIN?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente

### DIMENSÃO 4 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação da comunidade escolar (professores, pais, conselheiros) permite superar obstáculos e fornecer informações e conhecimentos para aprimoramento do política?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
A atuação do conselho escolar (professores, pais, conselheiros) permite que a política atenda aos interesses da coletividade, melhor aproveitamento dos recursos e adequação as necessidades locais?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
A atuação do conselho escolar (professores, pais, conselheiros) facilita o processo de implementação de políticas públicas, em virtude do ganho de confiança, aceitação, cooperação, aprendizagem e soluções coletivas?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
É realizada a prestação de contas para a comunidade escolar referente as despesas da execução da política do PDDE ou PROFIN a comunidade local?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente

### DIMENSÃO 5 – RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

É necessário dispor de relacionamentos interorganizacionais (a exemplo de secretarias municipais, conselhos escolares e outros) para executar a implementação do PDDE?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------	---	---	---	---	---	---------------------

O atendimento prestado pela secretaria de educação é satisfatório e contribui para a execução da política e prestação de contas?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
Existem canais de comunicação entre a escola (unidades executoras) com as secretarias municipais ou estaduais de Educação para orientar, instruir e sanar dúvidas sobre a implementação do PDDE?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
Os canais de atendimento e os serviços prestados as escolas (unidades executoras) pelas secretarias municipais e estaduais de Educação são satisfatórios?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
São realizados cursos/eventos para capacitar o diretor e os demais membros da equipe no tocante a execução do PDDE?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente

## DIMENSÃO 6 – CONTEXTO LOCAL

São realizadas adaptações na execução da política para atender as demandas específicas da escola?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
As adaptações/mudanças na política, quando realizadas, impactam positivamente para os resultados do PDDE?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
A atuação do conselho escolar (pais, professores, comunidade) induz para que sejam realizadas adaptações/mudanças na execução da política?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
As normas do PDDE são flexíveis a adaptações e necessidades da escola (unidade executora)?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente

## AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA POLÍTICA

Os objetivos definidos na política do PDDE são alcançados pela sua escola (unidade executora)?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
As ações resultantes do PDDE apresentam a qualidade esperada pelos alunos, professores e pais?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
Os prazos indicados na política são efetivamente cumpridos pela escola?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente
Os recursos adquiridos dentro do PDDE ou PROFIN apresentam qualidade, preço justo e quantidades suficientes?	Discordo totalmente	1	2	3	4	5	Concordo totalmente

**ANEXO A – DECLARAÇÃO DE REVISÃO ORTOGRÁFICA**

Eu, **Luara Carvalho Fontes Menezes**, portador(a) do CPF **066.481.205-84**, graduado(a) em **Letras - Português**, pela **Universidade Federal de Sergipe (UFS)**, declaro que revisei a tese intitulada **CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: CONTRIBUIÇÕES DOS CONSTRUCTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA** do(a) aluno(a) **Jefferson Reis Guimarães Andrade**.

Aracaju, 11 de fevereiro de 2023.



---

REVISOR(A)