

Direito e implementação de políticas públicas: caminhos para uma agenda de pesquisa

LAW AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES: PATHS FOR A RESEARCH AGENDA

Mariana Levy Piza Fontes¹

Resumo

A partir de um diálogo entre o Direito e a Ciência Política, o artigo aproxima-se da literatura sobre políticas públicas, com destaque para os estudos realizados no âmbito do neoinstitucionalismo e da implementação de políticas públicas. Apresenta os autores precursores do modelo de ciclo das políticas públicas e as críticas mais recentes, com base na inversão radical do ciclo e na centralidade da fase de implementação para compreensão do Estado e suas políticas. Tem como objetivos apresentar o panorama do debate no Brasil, delimitar o papel da pesquisa jurídica nesse campo e apontar para uma agenda de pesquisa futura.

Palavras-chave

Direito; ciência política; neoinstitucionalismo; implementação; políticas públicas.

Abstract

Based on a dialogue between Law and Political Science, the article approaches the literature on public policies, with emphasis on studies carried out within the scope of neoinstitutionalism and on the implementation of public policies. It presents the precursors to the public policy cycle model and the most recent criticisms, based on the radical inversion of the cycle and on the centrality of the implementation phase for understanding the State and its policies. The objectives are to present a panorama of the debate in Brazil, to delimit the role of legal research in this field, and to point to a future research agenda.

Keywords

Law; Political Science; neoinstitutionalism; implementation; public policies.

INTRODUÇÃO

A concretização de direitos depende essencialmente da forma em que se estrutura a ação governamental e de como o poder público implementa suas políticas. Sem as políticas públicas – e a correspondente coordenação e organização da ação estatal por meio de setores e programas específicos – seria impossível materializar os direitos fundamentais (BUCCI, 2019).

As interfaces entre Direito e políticas públicas não são propriamente um tema novo no debate jurídico. O assunto tem sido objeto de estudos nacionais (BUCCI, 2019, 2013; BUCCI e SOUZA, 2019; COUTINHO, 2013) e internacionais (CLUNE, 1993), os quais destacam caminhos possíveis de conexões e reflexões sobre essa perspectiva multidisciplinar.¹ Examina-se, assim, os pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos que cercam a ação governamental e como se promove as transformações jurídico-institucionais (BUCCI, 2019).

O artigo tem como objetivo aproximar essa abordagem da literatura de políticas públicas, em especial aquela desenvolvida no campo da Ciência Política, com destaque para o neoinstitucionalismo e os estudos de implementação de políticas públicas.² Busca, assim, contribuir para a construção de uma agenda de pesquisa comum que aproxime os dois campos do ponto de vista teórico e ilumine caminhos futuros para uma análise jurídica da implementação de programas e ações governamentais. A aproximação dessa literatura com a perspectiva jurídica é construída a partir de dois conceitos fundamentais: arranjos jurídico-institucionais e gargalos jurídico-institucionais.

O texto subdivide-se em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte do texto – composta pelas seções 1, 2 e 3 – apresenta o debate neoinstitucionalista, que traz o Estado para o centro das explicações científicas, mostrando as possibilidades de se adotar uma perspectiva institucional das políticas públicas no âmbito da pesquisa jurídica.

A segunda parte do texto trata dos deslocamentos recentes ocorridos na literatura de políticas públicas, que consideram a fase da implementação como central para reflexão (seção 4). Resgata-se a produção de autores precursores no estudo das políticas públicas, tais como Harold Lasswell, Herbert Simon e David Easton, que propuseram um ciclo de políticas públicas dividido por etapas e que tomaram o processo de decisão e formulação como algo central. Em seguida, apresenta-se a crítica ao modelo clássico do ciclo, que passa a considerar a implementação como etapa fundamental para explicação das políticas públicas. Por

...

1 Para um panorama dos estudos internacionais *Law and Public Policies*, em especial as contribuições de autores como William Clune; Kreis e Christensen; Kiyong Kim; Barclay e Birkland; e Lasswell e McDougal, vide Bucci e Souza (2019).

2 Este artigo apresenta um dos capítulos da tese de doutorado da autora, elaborada sob orientação do professor Diogo Coutinho, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, e intitulada *Direito e política urbana: a implementação do plano diretor de São Paulo (2002-2014)*.

fim, examinam-se os estudos recentes sobre implementação de políticas públicas no Brasil e o papel do Direito nesse campo (seção 5).

I. O OLHAR JURÍDICO SOBRE O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tradicionalmente, o Direito desempenhou um papel de proximidade prática e distância acadêmica do campo das políticas públicas. De acordo com Coutinho (2013), os juristas brasileiros possuem grande dificuldade em identificar, analisar, avaliar e aperfeiçoar de modo sistemático as ferramentas e os arranjos jurídicos empregados em políticas públicas. Partem da suposição de que políticas públicas não seriam seu objeto e terminam por se excluir e privar dos debates centrais a respeito da construção e do aperfeiçoamento do Estado e da democracia. Perde-se a oportunidade de desenvolver métodos de análise e abordagens próprias. Perdem também os demais profissionais envolvidos na gestão de políticas públicas que se ressentem da falta de interlocução mais substantiva com quem elabora, implementa, interpreta e aplica a lei (COUTINHO, 2013).

A superação dessa visão exige o reconhecimento do papel do Direito enquanto elemento constitutivo das políticas públicas e do caráter indispensável do diálogo com outras áreas de conhecimento. É possível desdobrar as políticas públicas em um emaranhado de normas, processos e arranjos institucionais mediados pelo Direito (COUTINHO, 2013). Determinados objetivos politicamente escolhidos, ao materializarem-se em ações públicas, são definidos, especificados e interpretados por meio do Direito, vale dizer, por meio de normas, processos e instituições jurídicas (COUTINHO, 2016).

Trata-se de compreender o fenômeno governamental por dentro do Direito com base em categorias próprias e em um instrumental analítico que auxilie na identificação e sistematização de condições, regras e instituições jurídicas necessárias ao Estado para formular e executar políticas públicas (BUCCI, 2013). O Direito pode ser visto como tecnologia de construção e operação das políticas públicas e, como tal, estruturador de arranjos complexos que tornem as políticas eficazes, definindo tarefas, distribuição de competências entre os entes governamentais, coordenando relações intersetoriais no setor público e entre este e o setor privado (COUTINHO, 2013).

Se é, portanto, possível desenvolver uma perspectiva jurídica do estudo das políticas públicas, há que se definir o papel do Direito nas análises voltadas para a compreensão da natureza, para o funcionamento e para as características do Estado.

Tal tarefa pressupõe o diálogo entre o Direito e a Ciência Política bem como a utilização de ferramentas analíticas que permitam caminhar por suas fronteiras e reconhecer sobreposições. Busca-se, assim, trazer para o centro da pesquisa jurídica o Estado em movimento: uma análise das regras que estruturam a ação governamental de forma a reconhecer o papel das instituições, do contexto histórico e dos atores e interesses envolvidos na implementação de políticas públicas.

2. A PERSPECTIVA INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir dos anos 1980, pode-se observar nas Ciências Sociais um aumento repentino do interesse pelo Estado. Uma onda de estudos de diversas perspectivas teóricas distintas passa a examinar o papel do Estado – seja como ator, seja como instituição – e a maneira pela qual ele influencia os processos políticos, sociais e econômicos por meio de suas políticas e os padrões que estabelece em suas relações com grupos sociais. É o que percebe Skocpol (1985) ao sugerir uma reorientação paradigmática e trazer “o Estado de volta”. A autora propõe que o Estado seja levado a sério em explicações científicas e volte a ocupar um lugar central nos estudos sobre transformação social e política. As questões teóricas e práticas sobre o Estado e seus efeitos na política devem ser investigadas.

Esse deslocamento nos estudos das políticas públicas – denominado neoinstitucionalismo – tem sua fase de expansão nos anos 1980 até meados dos anos 1990 (HALL e TAYLOR, 2005) e pode ser considerado de central importância para a compreensão do contexto brasileiro no qual o Estado foi historicamente essencial na produção de políticas públicas (MARQUES, 1997).

Essa perspectiva enriquece e complexifica a realidade descrita pelo modelo teórico marxista, permitindo ressaltar a relevância de outros atores fundamentais, como os agentes estatais (MARQUES, 1997). De um modelo centrado na sociedade para um interesse renovado pelo Estado (SKOCPOL, 1985), de forma a permitir o diálogo entre diferentes paradigmas e matrizes disciplinares, incorporando olhares em vez de hegemonizar determinado campo de questões (MARQUES, 1997).

Os modelos centrados na sociedade para explicar a política, predominantes na Ciência Política e na Sociologia dos Estados Unidos durante os anos 1950 e 1960, consideravam o Estado como um conceito fora de moda que era associado a estudos secos, formais e legalistas. O governo era visto como uma arena na qual os grupos econômicos ou movimentos sociais lutavam ou se aliavam uns com os outros para definir a tomada de decisão em políticas públicas (*inputs e outputs*). O governo não era levado muito a sério como um ator independente (SKOCPOL, 1985).

Grande parte da literatura marxista, por exemplo, realizou estudos centrados apenas na sociedade, desconhecendo o papel primordial das instituições e dos atores estatais na esfera política.³ Estudos teóricos extremamente abstratos que ignoram a riqueza de processos de formação de cada sociedade e de cada Estado em particular, distanciando-se da realidade empírica (MARQUES, 1997). A visão, em geral, é a de que o Estado, enquanto instrumento

...

3 Para um panorama da perspectiva marxista sobre o Estado, incluindo análise das obras do próprio Karl Marx e de autores marxistas, como Poulantzas, Claus Offe, Domnhoff, Miliband e outros, *vide* Marques (1997 e 2016).

de classe, é garantidor das relações de produção ou acumulação capitalista. Constitui-se, portanto, enquanto uma arena da luta de classes. O Estado seria definido por classes ou luta de classes cuja função é preservar ou expandir os modos de produção (SKOCPOL, 1985).

Essa corrente das Ciências Sociais que tem ressaltado a importância das instituições para o entendimento dos processos sociais, denominada neoinstitucionalismo, não se constitui propriamente como teoria, mas como um ferramental analítico para o estudo do Estado e suas políticas. Não é, muito menos, uma corrente unitária, mas um lugar para o qual têm convergido teóricos e estudiosos de diversos matizes e origens disciplinares no interior das Ciências Sociais (MARQUES, 1997).

Não se trata, portanto, de oferecer uma teoria geral nova, mas ilustrar e apresentar uma estrutura conceitual de referência com questões de médio alcance e hipóteses que possam informar pesquisas futuras sobre o Estado e estruturas sociais em diversas áreas do mundo. Nessa escala intermediária, busca-se o caráter histórico e conjuntural dos fenômenos, sem cair no risco de explicações deterministas e unicasais (SKOCPOL, 1985; MARQUES, 1997).

Historiadores e políticos da Economia, por exemplo, têm teorizado sobre o papel do Estado como instituidor do direito de propriedade (SKOCPOL, 1985). A análise de instituições de nível intermediário – como leis, projetos de lei e decisões judiciais – tem se revelado promissora.

Sem negar a importância das classes sociais e dos grupos de interesse presentes na cena política, a perspectiva neoinstitucionalista destaca que as relações entre instituições e sociedade ocorrem nos dois sentidos. O que se pretende é contextualizar os atores, seus interesses e suas ações estratégicas e observar questões fundamentais, tais como a natureza do Estado e o papel desses atores na proposição, na implementação, na gestão e nos resultados das políticas públicas (SKOCPOL, 1985; MARQUES, 1997).

Pode-se identificar três tipos de neoinstitucionalismo: institucionalismo da escola racional; institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico.⁴ Há ainda quem aponte para a existência de uma quarta escola, o neoinstitucionalismo na Economia (HALL e TAYLOR, 2005).⁵ De acordo com Marques (2013), o que há em comum entre elas é a centralidade dada às instituições, embora não se parta de uma definição precisa do que sejam elas, nem mesmo de um consenso sobre os seus efeitos específicos. Não se trata, portanto, de uma teoria unificada, mas de um campo de análise amplo e substancialmente heterogêneo (MARQUES, 2013), e que deveria se caracterizar por maior intercâmbio e diálogo entre si (HALL e TAYLOR, 2003).

• • •

4 Para um panorama das principais características, limites e potencialidades de cada uma dessas correntes analíticas, *vide* Marques (1997) e Hall e Taylor (2005).

5 Sobre a utilização do institucionalismo econômico nas pesquisas jurídicas, *vide* Coutinho (2017).

Vale destacar, tendo em vista sua importância para os estudos de implementação de políticas públicas, as contribuições trazidas pelo neoinstitucionalismo histórico. A ênfase, nesse caso, é justamente o estudo do Estado e suas políticas (MARQUES, 2013). A explicação passa necessariamente pela adesão ou rejeição dos atores às instituições em determinada situação (MARQUES, 1997). Essa perspectiva dá ênfase aos legados históricos e está mais preocupada com processos temporais do que as outras abordagens: como são criadas as instituições, como e por que se transformam (STEINMO e THELEN, 1992; DAVIES e TROUNSTINE, 2012). Apesar das possíveis combinações entre os elementos das diversas perspectivas do institucionalismo, há que se reconhecer a centralidade do institucionalismo histórico no que se refere aos estudos voltados para a compreensão do poder e da justiça (IMMERGUT, 1998), o que abre um leque de possibilidades para a reflexão jurídica ao aproximar-se desse campo de pesquisa.

O Estado, como ator político importante, busca objetivos que não são meros reflexos das demandas ou dos interesses de grupos sociais, classes ou sociedade. É relevante nesse contexto explorar as capacidades do Estado de se opor a grupos sociais poderosos e implementar políticas e executá-las em situações socioeconômicas difíceis (SKOCPOL, 1985).

Ressalta-se que nesse caso não seria possível definir *a priori* a autonomia estatal, pois esta seria definida em função de cada situação histórica, por suas potencialidades estruturais e as estratégias utilizadas pelos diversos atores nas mudanças implementadas pelo próprio Estado (MARQUES, 1997).

O estudo das instituições seria importante não somente porque o Estado é um ator, mas porque os Estados e as instituições influenciam diretamente a cultura política, a estratégia dos atores e a própria agenda de questões a serem objeto de políticas públicas, enquadrando a luta política por meio de suas instituições (MARQUES, 1997).⁶ A política não estaria, portanto, somente na sociedade, na economia ou na cultura. O sentido da vida pública e das formas coletivas por meio das quais os grupos realizam seus objetivos não surgem das sociedades sozinhas, mas dos pontos de encontro do Estado com a sociedade. Consequentemente, a formação de fenômenos socioeconômicos, grupos de interesses ou classes dependem em grande medida das estruturas e das atividades do Estado (SKOCPOL, 1985; HALL e TAYLOR, 2005).

Os agentes estatais têm autonomia em relação aos interesses da sociedade e constituem-se como reais atores na dinâmica política. As agências estatais possuem suas próprias identidades,

...

⁶ Sobre o papel dos espaços de veto e suas consequências sobre a estratégia dos atores na reforma da saúde, *vide* Immergut (1992). A autora percebe que as diferenças entre os países nas reformas do sistema de saúde devem-se ao grau que o grupo de médicos está disposto a compor com os defensores da reforma. As razões e os motivos estão ligados à estrutura institucional do sistema político que afeta as expectativas dos grupos quanto às possibilidades de sucesso.

interesses e recursos. A interação entre Estado e agentes presentes na sociedade depende de ambientes institucionais específicos. A influência das instituições medeia a relação entre as estratégias dos atores e a implantação de determinadas políticas públicas. Nesse sentido, a existência e o desenho das instituições permitem que as demandas tenham resultados diversos dependendo do desenho institucional (MARQUES, 2013; IMMERGUT, 1992).

Instituição – embora seja um conceito central para o neoinstitucionalismo – não possui uma definição precisa nem um consenso acerca de seus efeitos sobre os processos políticos. De maneira geral, as instituições são definidas como os procedimentos, os protocolos, as normas e as convenções oficiais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Estende-se de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até as convenções que governam o comportamento de sindicatos, bancos e empresas. Em geral, o neoinstitucionalismo tem a tendência de associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (HALL e TAYLOR, 2005; STEINMO, THELEN e LONGSTRETH, 1992).

De forma abstrata, em uma partida, as instituições incluiriam a delimitação do campo e as regras do jogo. O que tem sido objeto de polêmica é se as regras formais e os procedimentos consentidos, práticas operacionais padronizadas que estruturam a relação entre os indivíduos nas várias unidades da política e da economia, incluem também os constrangimentos informais, como os códigos de comportamento e as convenções em geral (MARQUES, 1997).

Os debates institucionalistas apontam, em síntese, para duas questões fundamentais: como são criadas as instituições e como e por que elas se transformam (MARQUES, 2013).

A busca pela compreensão do movimento e da permanência das instituições – as razões da estabilidade e da transformação, do seu início e do seu fim, as causas exógenas ou endógenas da mudança – impulsiona uma série de reflexões relacionadas aos conceitos de “dependência da trajetória” e “janela de oportunidade” (HALL e TAYLOR, 2005; DAVIES e TROUNSTINE, 2012; TORFING, 2001; LIEBERMAN, 2001; MAHONEY e THELEN, 2010).

Mahoney e Thelen (2010), por exemplo, dão atenção às mudanças que ocorrem de maneira sutil e gradual ao longo do tempo. Embora menos dramáticas e abruptas, as mudanças lentas e fragmentadas podem igualmente gerar consequências para o comportamento humano, modificando a lógica de atuação dos atores e trazendo resultados políticos relevantes.⁷ Os padrões de mudança institucional seriam, contudo, acompanhados de tensões e ambiguidades.

Os autores destacam um tipo de mudança institucional – *layering* – no qual novas regras são instituídas, mas convivem com regras antigas. Novos elementos permanecem adjacentes às instituições existentes, as quais são modificadas gradualmente. Geralmente, tais processos

...

7 Para análise dos diversos tipos de mudanças institucionais incrementais, *vide* Streeck e Thelen (2005).

de sobreposição ocorrem quando há ausência de capacidade de alterar de maneira integral as regras originais. Em paralelo, os defensores do *status quo* não são capazes de impedir as mudanças, embora mantenham em parte as regras originais. Cada pequena mudança acumula-se, levando a grandes transformações no longo prazo.⁸

O neoinstitucionalismo, em particular o denominado histórico, promove um deslocamento, no âmbito da Ciência Política, nos estudos sobre as políticas, que é especialmente importante para a brasileira, no qual o Estado foi historicamente central na produção de políticas públicas, marcando como legado ou traço constitutivo nosso sistema político, nossos sistemas de políticas e nossa sociedade (MARQUES, 2013).

Esse deslocamento impactou a literatura nacional no que diz respeito à análise de políticas públicas e talvez seja a perspectiva teórica com maior influência no debate brasileiro. Como exemplos podem-se citar os estudos relacionados ao desenho do Estado e suas políticas, impacto das arenas nas reformas de políticas, federalismo e políticas públicas (MARQUES, 2013). Conforme se verá a seguir, essa perspectiva pode subsidiar uma agenda de pesquisa também no campo jurídico, sem prejuízo de outros caminhos teóricos possíveis.

3. O PAPEL DO DIREITO NA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos e as pesquisas voltados para promover aproximações do Direito com outros campos de conhecimento⁹ estão sempre marcados por um enorme número de dilemas e desafios. No âmbito jurídico, pode-se estudar tudo ou quase tudo da política. Os atores políticos, as instituições e os processos são sempre condicionados em algum grau ou têm algum impacto sobre o Direito (SHAPIRO, 2008).

Na medida em que ressurge na Ciência Política o interesse sobre as instituições, revela-se a importância de aproximá-la dos estudos jurídicos. Constituição, leis e contratos são categorias jurídicas que se desenvolvem no contexto das instituições políticas. Ao mesmo tempo, são as instituições políticas que reforçam o significado das estruturas normativas, definindo deveres, obrigações, papéis e regras. O crescimento das pesquisas do institucionalismo histórico nos estudos jurídicos parece rápido e promissor, muito embora seu futuro permaneça incerto (SMITH, 2008).

...

8 Esse tipo de mudança incremental foi identificado na tese de doutorado da autora, *Direito e política urbana: a implementação do plano diretor de São Paulo (2002-2014)*, baseada em pesquisa empírica realizada no âmbito do direito urbanístico. Para uma abordagem institucional das transformações do Estado e das políticas públicas no Brasil durante os governos do PSDB e PT, vide Marques (2019).

9 Shapiro (2008) situa o movimento do *Law and Politics* como mais um dos inúmeros movimentos de “*Law and...*” que chegaram nos anos recentes dos quais um dos mais notáveis seria o *Law and Economics*.

De acordo com Smith (2008), embora os argumentos utilizados por muitos pesquisadores no âmbito do direito público exemplifiquem esse tipo de explicação teórica para compreender a continuidade e a mudança das instituições, apenas recentemente começaram a fazer explicitamente essa conexão. Além disso, muitos estudantes ainda estão fortemente centrados nos tribunais e juízes e dão pouca atenção aos atores políticos de maneira mais ampla (SHAPIRO, 2008; SMITH, 2008).

No Brasil, pode-se observar o aumento de pesquisas jurídicas que dialogam com uma perspectiva institucional das políticas públicas, a partir de categorias analíticas capazes de estabelecer o diálogo entre os campos distintos do conhecimento.¹⁰ Como exemplo, pode-se observar nos últimos anos a publicação de uma série de estudos baseados em conceitos como o de arranjos jurídico-institucionais e de gargalos jurídico-institucionais¹¹ ao tratar de diversas políticas públicas, tais como de planejamento territorial, habitação, combate à corrupção, inovação tecnológica, entre outras.¹²

4. OS ESTUDOS DE IMPLEMENTAÇÃO NA LITERATURA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

A abordagem institucionalista é capaz de se aproximar das fronteiras da literatura sobre políticas públicas e o Direito. A literatura sobre implementação de políticas públicas pode ajudar a iluminar esses caminhos ampliando as interfaces e conexões possíveis entre a Ciência Política e o Direito.

A concretização de direitos depende da implementação de políticas pelo poder público após a sua aprovação por normas jurídicas, razão pela qual é central que se utilize de referências teóricas e metodológicas de outras áreas das ciências humanas, em especial aquelas voltadas para a implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, vale trazer um panorama das críticas ao modelo de etapas do ciclo de políticas públicas a fim de reforçar a importância de se direcionar o olhar investigativo para além das etapas de formação de agenda e formulação de um programa governamental. O estudo dos dilemas relacionados à eficácia e aplicabilidade da legislação exige que se amplie a lente de análise para além do processo legislativo ou da judicialização de políticas públicas.

...

10 Sobre o tema, vale a consulta ao Dossiê Direito e Políticas Públicas publicado na Revista de Estudos Institucionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (v. 5, n. 9, 2019).

11 Sobre os conceitos de arranjos jurídico-institucionais e gargalos jurídico-institucionais, vale conferir a seção 5 do presente artigo.

12 Nessa linha, pode-se apontar uma série de estudos na perspectiva do Direito e das políticas públicas, tais como Bucci (2019), Castro (2019), Chilvarquer (2019), Coutinho (2016), Coutinho e Mouallem (2015), Coutinho *et al.* (2022), Pimenta (2019), Toledo (2019), Fontes (2020) e outros.

Afinal, são raros, ainda, na pesquisa jurídica, especialistas em burocracia e políticas regulatórias (SHAPIRO, 2008) capazes de observar o que ocorre durante a implementação de um programa governamental pela administração pública.

Vale, portanto, apresentar as mudanças ocorridas nos estudos sobre as políticas públicas, com destaque para as perspectivas da Ciência Política que consideram a fase de implementação como central para reflexão. Desde a década de 1970, a literatura sobre políticas públicas tem destacado a fase de implementação como o eixo central de análise do funcionamento do Estado e de suas políticas.¹³

Essa abordagem é fruto dos diversos deslocamentos que ocorreram nas últimas décadas na literatura sobre o Estado e as políticas públicas. A partir deles, pode-se perceber uma redução da importância do processo de decisão na etapa de formulação de políticas, acompanhada de um movimento de trazer ao centro do debate outros momentos do ciclo de produção de políticas, como a implementação (MARQUES, 2013).

4.1. O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PRECURSORES

Na literatura sobre políticas públicas é comum a menção a um modelo dividido por etapas ou fases do processo de produção de políticas públicas: formação de agenda, formulação, implementação e avaliação. Diversos autores definiram estágios do ciclo e essa estrutura de divisão por etapas foi amplamente utilizada em manuais e livros didáticos.¹⁴

Com efeito, a referência a um ciclo de políticas públicas aparece já na década de 1930. As primeiras ideias de divisão por etapas são apresentadas por Lasswell (1956) e Simon (1984) e consolidam-se com as proposições de Easton. Os três principais precursores no estudo das políticas públicas consideravam então o processo de decisão como elemento central para a explicação das políticas públicas.

Easton (1957), por exemplo, buscou compreender a maneira pela qual as decisões são tomadas e executadas, em especial o caráter dinâmico e complexo do processo de tomada de decisão. A partir da abordagem sistêmica, pode ser considerado como um dos autores mais influentes sobre a relação entre política e administração (HILL e HUPE, 2009).

...

13 Sobre os recentes deslocamentos na literatura sobre políticas públicas e a implementação como etapa fundamental de compreensão do Estado e de suas políticas, *vide* Hill e Hupe (2009), Lipsky (1980), Marques (1997 e 2013) e Pressman e Wildavsky (1973). Sobre o panorama dos estudos de implementação de políticas públicas no Brasil, *vide* Faria (2012) e Lotta (2008).

14 Hill e Hupe (2009) apontam para uma enorme variedade de caminhos analíticos para a divisão das etapas dos ciclos de políticas públicas, utilizadas por diversos autores, tais como Simon (1945), Lasswell (1956), Mack (1971), Rose (1973), Jenkins (1978), Hogwood e Gunn (1984). Há inclusive autores que defendem a existência de cerca de 18 fases do processo, como Dror (1989).

As principais mudanças no interior de um sistema político teriam origem em variáveis externas a ele. A fórmula é simples: *inputs* – *political system* – *outputs*. Os *inputs* (entradas) são convertidos pelo processo do sistema político em *outputs* (saídas). Os *inputs* podem ser de dois tipos: demandas (reivindicações) e apoios de grupos de interesse que garantem ao sistema político seu caráter dinâmico (EASTON, 1957). O subsistema das políticas seria impactado por *inputs* (entradas) oriundos dos outros sistemas e de dentro do próprio sistema (*withinputs*). O sistema geraria *outputs* para os demais subsistemas e para si mesmo gerando *feedback*.

As políticas são entendidas como respostas do sistema a impulsos de fora, sendo o Estado pensado como um alocador automático e técnico que responderia a conflitos e disputas externas a ele: *politics* gerando *policies* (MARQUES, 2013). A fase de implementação é vista simplesmente como a passagem no interior do sistema político capaz de produzir automaticamente as decisões políticas das autoridades (HILL e HUPE, 2009; HAM e HILL, 1993). O elemento central das políticas continua a ser explicado a partir do processo de tomada de decisão sobre as políticas, que se daria de forma técnica e racional (MARQUES, 2013).

4.2. A CRÍTICA AO MODELO CLÁSSICO: A INVERSÃO DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar de amplamente disseminado, o modelo do ciclo de produção de políticas públicas passou a ser criticado.

Destaca-se aqui o papel precursor de Lowi (1964 e 1972), que transforma substancialmente o olhar sobre as políticas públicas, invertendo de maneira radical o modelo do ciclo. A decisão deixa de ser considerada como a etapa prioritária para a explicação das políticas públicas, abrindo-se espaço para a denominada “revolução da implementação”, representada em um primeiro momento pelos textos de Pressman e Wildavsky (1973).

O sistema de conversão de *inputs* em *outputs* de Easton é desvendado pela crítica: a transformação de demandas e apoios em políticas públicas não acontece, na realidade, de maneira automática e perfeita. O sistema político é complexo e dinâmico e o ciclo pode ser visto de modo inverso: *policies* gerando *politics*.

É o que aponta Lowi (1964 e 1972) na resenha de um livro sobre orçamento,¹⁵ ao propor um esquema de interpretação das políticas públicas a partir de arenas de poder. O autor afirma que as diferentes áreas de *policies* ou atividades governamentais são reais arenas de poder com características próprias de estrutura política, processos, elites e relações de grupos de interesse. O poder não está, portanto, apenas nas eleições ou nas reivindicações populares, mas sobretudo no interior do próprio Estado.

O esquema está fundamentado em três pressupostos básicos: (i) os tipos de relações políticas são determinados pelas expectativas; (ii) as expectativas na política são definidas pelo

...

15 A resenha mencionada refere-se ao livro *American Business and Public Policy*, de Raymond Bauer (1963).

tipo de política (*outputs* ou *policies*); e (iii) para cada tipo de política (*policy*) há um tipo distinto de relação política.

Lowi (1964 e 1972) identifica quatro principais categorias de políticas públicas: regulatórias, distributivas, redistributivas e constituintes. Os tipos de políticas influenciam o caráter mais ou menos conflitivo dos ambientes políticos.

As políticas regulatórias definem claramente quem recebe e quem não recebe determinado benefício. O Estado define regras para o funcionamento de atividades externas a ele. Apesar de a legislação ser estabelecida em termos gerais, o impacto das decisões regulatórias aumenta os custos e diminui as alternativas dos indivíduos. São bem menos estáveis e envolvem o confronto entre quem se beneficia e quem não se beneficia. Geram conflitos e tendem à instabilidade.

As políticas distributivas são aquelas desenvolvidas sobre recursos não finitos e até mesmo ilimitados e tendem a gerar coalizões estáveis, com redução de conflitos.

As políticas redistributivas, tais como os programas de bem-estar social, distribuem recursos finitos, envolvendo grupos mais amplos e coalizões de interesses opostos. Geram jogos de soma zero: para que um grupo receba determinados benefícios, outro grupo tem de perder ou não receber. Produzem relações de conflito contínuo.

Por fim, as políticas constituintes dizem respeito à criação e transformação das próprias regras do jogo político, envolvendo os próprios produtores de regras. Esse tipo de política é altamente conflitivo e não está claro quem irá ganhar ou perder.

A classificação proposta, por tipos de política, permite associar o formato e desenho das políticas públicas a conflitos políticos específicos. As políticas públicas geram, nesse sentido, relações políticas específicas. Os tipos de políticas geram consequências relevantes para o jogo e ambiente político, influenciando seu caráter mais ou menos conflitivo. Inverte-se a estrutura causal entre política (*politics*) e políticas (*policies*).

Segundo Marques (2013), a literatura sobre políticas públicas visa compreender o porquê e como o Estado age, dada as condições que o cercam. Está voltada, portanto, para o estudo do “Estado em ação” na expressão utilizada por Jobert e Muller (1987). Diversas são as perspectivas de análise sobre a natureza, o funcionamento e as características do Estado. Entre elas figuram principalmente o pluralismo, o marxismo, a teoria das elites e o neoinstitucionalismo.¹⁶

Lowi (1964 e 1972) critica abertamente as concepções pluralistas (Dahl) e elitistas (Mills) em seu texto sobre as arenas de poder. Trata de maneira precursora dos efeitos dos formatos institucionais sobre as políticas, ideia que se tornaria muito importante nos anos 1980

...

16 Para uma visão geral das principais linhas teóricas para a compreensão do Estado e suas políticas, *vide* Marques (1997 e 2013).

com a disseminação do neoinstitucionalismo.¹⁷ Os resultados das políticas governamentais guiam as expectativas na política. O governo passa para o centro do interesse; as políticas públicas, para o foco do conflito político.

A inversão do modelo clássico do ciclo de políticas públicas proposta por Lowi altera de maneira radical o olhar sobre as políticas públicas. Duas críticas são centrais. Primeiro, há que se reconhecer que os processos políticos não acontecem de modo simples, puro e lógico no mundo prático da elaboração de políticas. Segundo, é fundamental aproximar o olhar para o processo de conversão dos *inputs* em *outputs* (sistema político) e reconhecer o caráter dinâmico da tomada de decisão (HAM e HILL, 1993). As críticas ao modelo clássico das políticas públicas, porém, não precisam necessariamente levar à negação de sua utilidade como ferramenta analítica e capacidade de fornecer um primeiro mapeamento da configuração de cada política específica (MARQUES, 2013; HILL e HUPE, 2009).

Ao longo dos anos 1970 e 1980, a literatura considerará o modelo de Easton como racional e linear demais ao não reconhecer a existência de diversos níveis de governo, ciclos concomitantes e as diferentes formas de articulação entre etapas e políticas distintas.

Pressman e Wildavsky (1973), por exemplo, ao analisar o programa de desenvolvimento local e geração de emprego de Oakland demonstram a importância de se observar os obstáculos e desafios da etapa de implementação das políticas públicas. Eles representam uma primeira geração de autores que passam a chamar atenção para a etapa da implementação de políticas como algo central para a compreensão das políticas públicas.

4.3. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGENS POSSÍVEIS

Apesar das diversas críticas ao modelo de ciclo, há ainda um papel para a estrutura das etapas, sendo certo que possui utilidade analítica para o estudo e a prática do processo de políticas públicas. Permite uma abordagem sistemática para capturar a multiplicidade da realidade, desde que se reconheça a possibilidade de se introduzir diversas variáveis e perspectivas.

Hill e Hupe (2009) apontam para a necessidade de combinação dos benefícios analíticos do modelo de etapas com o reconhecimento da interação entre os estágios. Seguindo o deslocamento da literatura sobre políticas públicas que passa a relativizar o papel central do momento da decisão na formulação da política, os autores ressaltam que na fase de implementação a elaboração da política continua. Diferentemente da concepção weberiana, que distingue completamente a política da administração, é necessário reconhecer que o processo de produção de políticas é dinâmico e implica uma interação constante entre as fases distintas. O conteúdo da política pública pode até mesmo ser modificado de maneira substancial ou negado, inclusive, durante a etapa de implementação.

...

17 Para um panorama sobre o neoinstitucionalismo no âmbito da ciência política, *vide* seção 3 deste artigo.

Conforme mencionado anteriormente, a partir dos anos 1970, uma série de autores passam a considerar a implementação como eixo central para a explicação do processo de produção de políticas públicas. As múltiplas abordagens desse campo podem ser classificadas como *top down* e *bottom up*, cujos principais representantes são Pressman e Wildavsky e Lipsky, respectivamente (MARQUES, 2013).

As abordagens *top down* estão baseadas em estruturas tradicionais de governança e têm como foco a análise dos sistemas de controle e hierarquia da administração. A política deveria ser feita no topo e executada por agentes de acordo com esses objetivos. O papel desses estudos de implementação, portanto, é identificar as causas dos problemas na implementação e sugerir formas de obter acordo entre as ações implementadas e os objetivos da política.

Já na visão *bottom up*, os tomadores de decisão não seriam capazes de estabelecer e desenvolver políticas apenas de cima (*top down*), desde o topo da estrutura institucional e burocrática. Políticas se estabelecem sobre políticas anteriores tornando o processo mais complexo, não se originando somente de cima, mas também de baixo das estruturas organizacionais (*bottom up*). O papel da burocracia implementadora não estaria limitado à execução do que foi explicitamente formulado. A discricionariedade é exercida mudando o resultado da política e promovendo acessos mais ou menos inclusivos.

Por fim, vale notar que, para além dos modelos básicos da implementação, a literatura sofre outros deslocamentos que conferem ainda maior complexidade na compreensão do processo de produção de políticas públicas.

Reconhece-se que o processo de decisão, de maneira geral, pode estar localizado em centros mais ou menos autárquicos. As decisões não seriam geradas somente por tomadores de decisão isolados entre si, mas também em conjunto com outros atores não governamentais. Nesse sentido, vale citar a multiplicidade de pesquisas sobre governança¹⁸ e análise de redes sociais¹⁹ no estudo das políticas públicas.

4.4. OS ESTUDOS RECENTES SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O campo do estudo das políticas públicas de maneira geral tem se institucionalizado no Brasil em distintas áreas do conhecimento – por meio da criação de programas de pós-graduação específicos e linhas de pesquisa dedicadas às políticas públicas em programas já consolidados – e pela forte expansão da produção bibliográfica específica (teses, dissertações, livros e artigos) (FARIA, 2012). Os estudos sobre implementação propriamente ditos têm crescido tanto

18 Para um panorama dos recentes estudos sobre governança, *vide* Hill e Hupe (2009) e Stoker (1998).

19 Sobre a análise de redes no estudo de políticas públicas, *vide* Hecló (1978), Knoke (1992), Marques (2012) e Schneider *et al.* (2003).

em termos quantitativos quanto qualitativos. Pode-se, inclusive, identificar ao longo dos anos 2000 um *boom* de teses e dissertações com foco na implementação (FARIA, 2012).

Entre os estudos brasileiros, Marques (2013) destaca como referência dessa produção recente o trabalho de Costa e Bronzo (2012) sobre coordenação de políticas, de Lotta (2008) sobre burocracias de nível de rua e de Pires (2016) sobre sociologia de guichê.

Vale trazer as justificativas elencadas por Faria (2012) para se avançar e aprofundar as pesquisas e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil, tais como: a) o fato de o processo acarretar muitas vezes frustrações para os tomadores de decisão, geralmente eleitos para solucionar determinadas questões; b) o reconhecimento de que a política não se traduz em prática e muito menos em resultados bem-sucedidos pela simples disposição de autoridade, autorização e mobilização de recursos e *expertise*; c) a necessidade de se maximizar o gasto público; d) a necessidade de monitorar os agentes de implementação; e) a produção de informações necessárias para que as políticas futuras sejam mais bem-sucedidas; e f) a compreensão mais ampla da máquina estatal de complexidade crescente.

5. O PAPEL DO DIREITO NOS ESTUDOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O panorama dos estudos de implementação de políticas públicas apresentado permite refletir sobre uma chave de pesquisa relevante sobre os aspectos jurídicos das políticas públicas.

Há muitas possibilidades de investigação no campo do Direito – com seu sistema de regras, procedimentos e decisões – sobre a fase de implementação das políticas públicas. A abordagem interdisciplinar exige, porém, um esforço de traduzir o conhecimento de outras áreas sem perder as nuances e as peculiaridades de um estudo desenvolvido no âmbito do Direito.

Coutinho (2016) afirma que não é usual os juristas dedicarem-se aos estudos de implementação de políticas públicas. Entretanto, o autor busca superar a visão segundo a qual há barreiras rígidas separando o Direito das políticas públicas e atribui às normas, aos processos e às instituições jurídicas um papel relevante no direcionamento da vida econômica e social:

Direitos efetivos, em última análise, dependem de resultados eficazes e legítimos de políticas públicas, que são construções institucionais em larga medida jurídicas, embora com o direito não se confundam. Quanto mais eficazes forem tais políticas públicas (e os arranjos institucionais em que elas se apoiam), mais efetivos serão também os direitos que se quer ver realizados ou fomentados. São, portanto, dois planos encadeados: a garantia de direitos e sua implementação por meio de políticas públicas. (COUTINHO, 2016, p. 233)

A etapa de implementação, ao conectar objetivos políticos aos resultados pretendidos de maneira dinâmica, representaria um momento criativo para o Direito e para os juristas envolvidos. Afirma Coutinho (2016, p. 219) que

[...] uma série de medidas estruturantes precisam ser tomadas e isso a todo tempo demanda o desenho de arranjos e soluções jurídicas que habilitem, capacitem e regulem as ações governamentais. A implementação modifica as políticas públicas e, nesse processo, o aparato jurídico, tal como instrumentalizado pelos agentes públicos encarregados da implementação, é, com suas normas, processos e arranjos institucionais, parte da modificação.

O descompasso entre “direito nos livros” (*law in books*) e o “direito na prática” (*law in action*) (POUND, 1910) revela a necessidade de uma investigação mais aprofundada sobre as leis e sua aplicação. O Direito, nesse sentido, não seria somente um ponto de partida, mas um objeto de estudo que se desdobra em interpretações, práticas e estratégias específicas. A pesquisa empírica no Direito deve, nesse sentido, explorar os modos como ele é incorporado em contextos específicos bem como as dificuldades e os problemas enfrentados em sua implementação (SILBEY e SARAT, 1987).

A possibilidade de se desenvolver estudos jurídicos voltados para a compreensão da implementação das políticas públicas foi sustentada por Clune (1993), que observou que políticas públicas de todos os tipos são executadas por meio de um conjunto de técnicas e instrumentos jurídicos, bem como mediante um conjunto de instituições, como parlamentos, agências e tribunais. O autor alerta, porém, para a necessidade de que esse tipo de estudo não se restrinja somente aos problemas e obstáculos de concretização da legislação. Destaca ainda que o impacto produzido por uma política pública depende de múltiplos fatores e seus resultados não estão relacionados necessariamente à sua base normativa.

De acordo com Kagan (2007), em diversos campos de estudos do Direito pode-se observar uma ampliação da demanda política por regulação, em processos legislativos que contam com a participação intensa da sociedade civil. O Direito tem sido colocado em xeque, tornando-se alvo de críticas em razão de um suposto valor puramente simbólico de suas regras, já que o poder público não destinaria os recursos financeiros necessários à sua implementação. Embora alguns programas governamentais sejam, de fato, políticas simbólicas, o autor afirma que não podem ser simplesmente reduzidos a uma lei ineficaz já que influenciam e determinam comportamentos. Nesse contexto, as análises jurídicas sobre processos de implementação de ferramentas regulatórias são consideradas por Kagan (2007, p. 217) como um caminho promissor de pesquisa.

Alguns conceitos podem ser úteis para a construção de uma agenda de pesquisa comum nesse campo. Os arranjos institucionais, por exemplo, podem ser definidos como um conjunto de normas que compõe o programa de ação governamental devidamente estruturado, tal como proposto por Bucci (2013), ao estabelecer os fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. Tais normas, processos e instituições jurídicas conformam os modos de articulação e interação de atores institucionais direta ou indiretamente ligados às políticas públicas (BUCCI e COUTINHO, 2017). Definem a forma particular de coordenação desses atores

e interesses, determinando a capacidade técnico-administrativa e política do Estado na implementação de uma política pública específica (GOMIDE e PIRES, 2014).²⁰

A noção de arranjos jurídico-institucionais traz, assim, a possibilidade de discussão crítica “interna” às políticas públicas, em oposição aos juízos e às interpretações “externas” usualmente feitos por juristas, normalmente voltados para a análise da legalidade ou constitucionalidade de tais políticas (BUCCI e COUTINHO, 2017).

O conceito de gargalos jurídico-institucionais, por sua vez, relaciona-se diretamente à implementação das políticas públicas. Para além das conquistas e transformações jurídico-institucionais, há circunstâncias nas quais se pode atribuir ao Direito, direta ou indiretamente, a responsabilidade por mitigar capacidades estatais técnicas ou políticas, ou por obstruir, de qualquer outra forma, a implementação adequada e a efetividade de políticas públicas. O Direito, não raro, é ele próprio um dos principais “gargalos” à efetividade e à potencialidade democrática das políticas públicas que estrutura (COUTINHO, 2016, p. 248; BUCCI e COUTINHO, 2017). Os dois conceitos podem ser aplicados nas mais diversas áreas de políticas públicas e podem aproximar o debate jurídico de um campo de pesquisa mais amplo e de natureza multidisciplinar.

Evidentemente, essa aproximação do Direito com os estudos de implementação de políticas públicas implica mudanças na própria concepção de Direito e dos papéis dos juristas (CLUNE, 1983; CLUNE e LINDQUIST, 1981). A perspectiva jurídica sobre a agenda de estudos de implementação de políticas públicas, embora promissora, ainda tem se desenvolvido de forma incipiente no Brasil, girando em torno, de maneira geral, do impacto das decisões judiciais na implementação de políticas públicas, como no caso das políticas de saúde (TERRAZA, 2008; WANG *et al.*, 2014), previdência (ALVES, 2021) e assistência social (OLIVEIRA, SILVA e MARCHETTI, 2018).

A compreensão do dia a dia da gestão pública, o olhar jurídico sobre as burocracias e execução de programas governamentais, além dos desafios teóricos, exigem também estratégias metodológicas. Nessa linha, as trilhas abertas pela ampliação dos estudos jurídicos de natureza empírica nos últimos 15 anos no Brasil (SILVA, 2016) podem apontar caminhos metodológicos possíveis para pesquisas que optem, do ponto de vista teórico, por se aproximar dos debates sobre implementação de políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dificuldades e os desafios na construção de uma pesquisa de caráter multidisciplinar passam necessariamente pela aproximação dos distintos campos do conhecimento. Ao dialogar com a

...

²⁰ Sobre as diversas dimensões da capacidade estatal, *vide* Cingolani (2013) e sobre a construção de capacidades legais para o desenvolvimento, *vide* Trubek, Coutinho e Schapiro (2013).

literatura sobre políticas públicas, o artigo buscou sintetizar os principais debates e argumentos fornecidos pelo neoinstitucionalismo histórico e pelos estudos de implementação apontando para caminhos de construção de uma agenda de pesquisa em Direito voltada especialmente para a compreensão da fase de implementação de políticas públicas.

Aprofunda-se, assim, o diálogo do Direito com a Ciência Política contemporânea. Os estudos jurídicos podem introduzir os conceitos de instituição, atores políticos e políticas públicas em suas análises, e, simultaneamente, trazer para o centro dos estudos de implementação de políticas, o papel das regras jurídicas, das proposições legislativas e das decisões judiciais sobre a ação estatal.

AGRADECIMENTOS

A autora agradece ao Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) pela concessão da bolsa na Alemanha (Winterkurz) e à Law and Development Research Network pelo apoio financeiro para a apresentação da pesquisa na 4th Annual Conference realizada em Berlim, em 2019.

Agradece também aos integrantes do grupo Direito e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), ao orientador da tese de doutorado que gerou este artigo, professor Diogo Coutinho, e ao supervisor do trabalho na Alemanha, professor Sergio Costa. Agradece, por fim, aos membros da banca examinadora, Raquel Rolnik, Betânia Alfonsin, Maria Paula Dallari Bucci, Eduardo Marques e Edesio Fernandes.

REFERÊNCIAS

ALVES, Clara. *Juízes ou burocratas? Práticas, estereótipos e discricionariedade da judicialização da previdência rural no Brasil*. 2021. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo; FOSS, Maria Carolina.; MOUALLEM, Pedro Salomon (orgs.). *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-339.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. O estado da arte na abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 833-855, set./dez. 2019.

CASTRO, Henrique A. The Legal Construction of Power in Deliberative Governance. *Law and Social Inquiry*, Cambridge, v. 45, n. 3, p. 728-754, ago. 2020. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/law-and-social-inquiry/article/abs/legal-construction-of-power-in-deliberative-governance/B664BC529EF98823784ECD70ACA8EE83>. Acesso em: 23 nov. 2022.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures. *UNO-MERIT Working Paper Series*, Maastricht, n. 53, 2013. Disponível em: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/978997/guid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-ASSET1.0.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2022.

CHILVARQUER, Marcelo. Aplicando o quadro de referência para análise jurídica de políticas públicas: a implementação do Programa Minha Casa Minha, Vida Faixa 1, no Município de São Paulo. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1116-1141, set./dez. 2019. doi: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.442>

CLUNE, William H. Law and Public Policy: Map of an Area. *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, Los Angeles, v. 2, n. 1, p. 1-39, 1993.

CLUNE, William H. A Political Model of Implementation and Implications of the Model for Public Policy, Research, and the Changing Roles of Law and Lawyers. *Iowa Law Review*, Iowa, v. 69, p. 47-125, 1983. Disponível em: <https://api.law.wisc.edu/repository-pdf/uwlaw-library-repository-omekav3/original/8d873d67985368c8bd27c7bae4218a6694a7cae9.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2022.

CLUNE, William H.; LINDQUIST, R. What “Implementation” Isn’t: Toward a General Framework for Implementation Research. *Wisconsin Law Review*, Madison, p. 1.044-1.116, 1981. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/wlr1981&div=38&id=&page=>. Acesso em: 23 nov. 2022.

COSTA, Bruno; BRONZO, Carla. Intersectorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos de (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

COUTINHO, Diogo R. O direito econômico e a construção institucional do desenvolvimento econômico. *Revista de Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 214-262, 2016.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; LEVY, Mariana; PAULA, Pedro de. Direito e inovação em compras públicas: o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 203-228, 2022. doi: <https://doi.org/10.21783/rei.v8i2.726>

COUTINHO, Diogo R.; MOUALLEM, Pedro S. B. Gargalos jurídico-institucionais à inovação no Brasil. In: COUTINHO, Diogo R.; ROCHA, Jean Paul V.; SCHAPIRO, Mario G. (orgs.). *Direito econômico atual*. São Paulo: Método, 2015. p. 85-119.

DAVIES, Jonathan S.; TROUNSTINE, Jessica. Urban Politics and the New Institutionalism. In: CLARKE, Susan; JOHN, Peter; MOSSBERGER, Karen (orgs.). *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Nova York: Oxford University Press, 2012.

DROR, Yehezkel. *Public Policymaking Reexamined*. 2. ed. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1989.

EASTON, David. An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, Cambridge, v. 9, n. 3, p. 383-400, abr. 1957. doi: <https://doi.org/10.2307/2008920>

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

FONTES, Mariana Levy Piza. *Direito e política urbana: a implementação do plano diretor de São Paulo*. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2005.

HAM, Christopher; HILL, Michael. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HILL, Michael; HUPE, Peter *Implementing public policy*. Londres: Sage Publications, 2009.

HECLO, Hugh. Issue Network and the Executive Establishment. In: KING, Anthony (org.). *The New American Political System*. Washington: American Institute for Public Policy Research, 1978.

HOGWOOD, Brian; GUNN, Lewis. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

IMMERGUT, Ellen. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society*, Nova York, v. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998. doi: <https://doi.org/10.1177/0032329298026001002>

IMMERGUT, Ellen. The Rules of the Game: The Logic of Health Policymaking in France, Switzerland and Sweden. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press, 1992.

JENKINS, William. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. Londres: Martin Robertson, 1978.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.

KAGAN, Robert. Regulators and Regulatory Processes. In: SARAT, Austin. *The Blackwell Companion to Law and Society*. Oxford: Blackwell Publishing, 2007.

KNOKE, David. Networks of Elite Structure and Decision Making. In: GALASKIEWICZ, Joseph; WASSERMAN, Stanley (orgs.). *Advances in Social Network Analysis*. Nova York: Cambridge University Press, 1992. p. 274-295.

LASSWELL, Harold. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland, 1956.

LIEBERMAN, Evan. Causal Inference in Historical Institutional Analysis: A Specification of Periodization Strategies. *Comparative Political Studies*, Nova York, v. 34, n. 9, p. 1.011-1.035, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010414001034009003>. Acesso em: 23 nov. 2022.

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela. *Agentes de implementação: um olhar sobre as políticas públicas*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6, 2008, Campinas. *Anais...* Campinas. Disponível em: <https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2012/09/artigo-abcp.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2022.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, Cambridge, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964. doi: <https://doi.org/10.2307/2009452>

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, Washington, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972. doi: <https://doi.org/10.2307/974990>

MACK, Ruth. *Planning and Uncertainty*. Nova York: John Wiley, 1971.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARQUES, Eduardo. Transformações, avanços e impasses nas políticas urbanas brasileiras recentes. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 245-268.

MARQUES, Eduardo. *Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil – Texto para discussão n. 18/2016*. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2016.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2013.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 43, p. 67-102, 1997.

NOBRE, Marcos *et al.* *O que é pesquisa em Direito?* São Paulo: Quartier Latin, 2005.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 144, p. 652-670, jul./set. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/KFWgz8DscfYyJnvL84PjyrS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 nov. 2022.

PIMENTA, Raquel de Mattos. *Reformas anticorrupção e arranjos institucionais: o caso dos acordos de leniência*. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

PIRES, Roberto. A implementação de políticas públicas nos encontros entre burocratas e destinatários: contribuições da sociologia do guichê. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 40, 2016, Caxambu. *Anais...* Caxambu, out. 2016.

POUND, Roscoe. Law in Books and Law in Action. *American Law Review*, Boston, v. 44, n. 1 p. 15, jan./fev. 1910.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. Los Angeles: University of California Press, 1973.

ROSE, Richard. Comparing Public Policy: An Overview. *European Journal of Political Research*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 67-94, 1973.

SCHNEIDER, Mark *et al.* Building Consensual Institutions: Networks and the National Estuary Program. *American Journal of Political Science*, Bloomington, v. 47, n. 1, p. 143-158, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3186098>. Acesso em: 23 nov. 2022.

SHAPIRO, Martin. Law and Politics: The Problem of Boundaries. *In: WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, Daniel; CALDEIRA, Gregory (orgs.). The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SILBEY, Susan; SARAT, Austin. Critical Traditions in Law and Society Research. *Law & Society Review*, Amherst, v. 21, n. 1, p. 165-174, 1987. doi: <https://doi.org/10.2307/3053389>

SILVA, Fabio de Sá e. Vetores, desafios e apostas possíveis na pesquisa empírica em direito no Brasil. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, [s.l.], v. 3, n. 1, p. 24-53, jan. 2016. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/95/93>. Acesso em: 23 nov. 2022.

SIMON, Herbert. *Administrative Behavior*. Nova York: Free Press, 1945.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. *In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (orgs.). Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SMITH, Rogers. Historical Institutionalism and the Study of Law. In: WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, Daniel; CALDEIRA, Gregory (orgs.). *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. Historic Institutionalism in Comparative Politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. *Structuring Politics*. Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press, 1992.

STOKER, Gerry. Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, [s.l.], v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

STONE, Clarence. Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, [s.l.], v. 15, n. 1, p. 1-28, 1993.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (orgs.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Nova York: Oxford University Press, 2005. p. 1-40.

TERRAZA, Fernanda. *O Poder Judiciário como voz institucional dos pobres: o caso das demandas judiciais de medicamentos*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

TOLEDO, Carlos José Teixeira de. O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica das políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 977-1.002, set./dez. 2019.

TORFING, Jacob. Path-Dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalisms to Understanding Evolutionary Change. *Scandinavian Political Studies*, [s.l.], v. 24, n. 4, p. 277-309, 2001.

TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario Gomes. New State Activism in Brazil and the Challenge for Law. In: TRUBEK, David M. *et al.* *Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context*. [S.l.: s.n.], 2013. p. 28-62.

WANG, Daniel *et al.* Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 48, n. 5, p. 1191-1206, 2014.

COMO CITAR ESTE ARTIGO:

FONTES, Mariana Levy Piza. Direito e implementação de políticas públicas: caminhos para uma agenda de pesquisa. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 19, e2313, 2023. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202313>

Mariana Levy Piza Fontes

INTEGRANTE DO PROGRAMA DE PÓS-DOUTORADO E DOUTORA PELA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (FADUSP). PROFESSORA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. PESQUISADORA VISITANTE DO INSTITUTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS DA UNIVERSIDADE LIVRE DE BERLIM. MESTRE PELA FACULDADE DE DIREITO DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP). BACHAREL EM DIREITO PELA PUC-SP E EM CIÊNCIAS SOCIAIS PELA USP.

marilevy28@gmail.com