



Revista de Administração Pública

ISSN: 0034-7612

ISSN: 1982-3134

Fundação Getulio Vargas

de Oliveira Lemos Novato, Valéria; Najberg, Estela; Spanghero Lotta, Gabriela  
O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas  
Revista de Administração Pública, vol. 54, núm. 3, 2020, Maio-Junho, pp. 416-432  
Fundação Getulio Vargas

DOI: 10.1590/0034-761220190228

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241064754004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

redalyc.org  
UAEM

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal  
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

# O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas

**Valéria de Oliveira Lemos Novato** <sup>1</sup>

**Estela Najberg** <sup>1</sup>

**Gabriela Spanghero Lotta** <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal de Goiás / Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Administração, Goiânia / GO – Brasil

<sup>2</sup> Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP) / Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, São Paulo / SP – Brasil

Este artigo busca contribuir com os estudos sobre as percepções de Burocratas de Médio Escalão (BMEs) na implementação de uma política pública. Para tanto, analisam-se empiricamente as percepções dos BMEs na implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) no âmbito da Universidade Federal de Goiás (UFG). Realizou-se um estudo de caso, mediante pesquisa documental e entrevistas com esses burocratas. Os resultados demonstram a importância de que o BME tenha apoio institucional e preparação técnica e emocional para realizar um bom trabalho. Em termos empíricos, demonstra-se que a UFG não conseguiu atender às metas globais do Reuni, porém, cumpriu a maioria das diretrizes estipuladas pelo Ministério da Educação (MEC) em decreto, com destaque para a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil, transformando uma universidade “elitizada” em uma universidade “igualitária”. De modo unânime, os BMEs reconhecem a grande importância do Reuni na UFG, em termos estruturais e de ensino, e que sua atuação poderia ter sido mais bem desempenhada com suporte e preparação adequados.

**Palavras-chave:** burocracia de médio escalão; políticas públicas educacionais; reuni; implementação de políticas públicas.

## El burócrata de nivel medio en la implementación de políticas públicas

Este artículo se propone contribuir a los estudios sobre las percepciones de los burócratas de nivel medio (BME) en la implementación de políticas públicas. Para ello, se analizan empíricamente las percepciones de los BME en la implementación del Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI) en el ámbito de la Universidad Federal de Goiás (UFG). Se realizó un estudio de caso, con investigación documental y entrevistas con estos burócratas. Los resultados demuestran la importancia de que los BME tengan apoyo institucional, preparación técnica y emocional para hacer un buen trabajo. En términos empíricos, se demuestra que la UFG no logró cumplir los objetivos globales del REUNI, no obstante, cumplió con la mayoría de las directrices estipuladas por el Ministerio de Educación, con énfasis en expandir las políticas de inclusión y asistencia estudiantil, transformando una universidad de “elite” en una universidad “igualitaria”. Por unanimidad, los BME reconocen la gran importancia del REUNI en la UFG en términos estructurales y educativos y que su desempeño podría haber sido mejor con el apoyo y la preparación adecuados.

**Palabras clave:** burocracia de nivel medio; políticas públicas educativas; reuni; implementación de políticas públicas.

## Mid-level bureaucrats perception on the implementation of public policies

This article contributes to studies about the perceptions of mid-level bureaucrats on the implementation of public policies. The article empirically analyzes the perceptions of mid-level bureaucrats (MLB) on the implementation of REUNI within the Federal University of Goiás (UFG). A case study was conducted, with documentary research and interviews with MLB. The results demonstrate the importance of institutional support and technical and emotional preparation for MLB to perform appropriately. In empirical terms, the study demonstrates that UFG failed to meet the program's global goals, but has met most of the guidelines set forth by the Ministry of Education, with emphasis on expanding student inclusion and assistance policies, transforming a university that served the elite into an inclusive institution. Unanimously, all MLBs recognize the great importance of REUNI for the UFG in structural and educational terms and that their activities could have been better performed with adequate support and preparation.

**Keywords:** mid-level bureaucrats; public educational policies; REUNI; policy implementation.

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a literatura de políticas públicas tem se dedicado cada vez mais a compreender como atores da burocracia influenciam processos decisórios (Pires, Lotta, & Oliveira, 2018). Nesse esforço teórico, vários estudos têm buscado compreender quais atores importam, de que modo eles influem e quais são os resultados de suas ações, seus valores e suas percepções nos rumos das políticas públicas, especialmente nos processos de implementação (Cavalcante & Lotta, 2015; Howlett, 2011; Huisings & Silbey, 2011).

Embora esses esforços tenham ganhado bastante espaço nacional e internacionalmente (Cavalcante & Lotta, 2015), uma parte considerável deles ainda se concentra em analisar aqueles atores que ocupam altos cargos (burocracia de alto escalão) ou aqueles que interagem diretamente com o público beneficiário das políticas públicas (burocracia de nível de rua). Os estudos focados em compreender o papel e a atuação dos atores que ocupam cargos intermediários, os burocratas de médio escalão (BMEs), ainda são escassos na literatura (Cavalcante & Lotta, 2015; Howlett, 2011; V. E. Oliveira & Abrucio, 2011; Pires, 2011). Este artigo busca contribuir para esse esforço mais geral de compreender a atuação dos atores burocráticos nos processos decisórios das políticas públicas, mas com foco específico nas percepções dos atores do médio escalão sobre sua ação e relevância. Portanto, visa a contribuir para superar uma lacuna dos estudos de implementação de políticas que compreendem como os BMEs percebem as políticas pelas quais são responsáveis e contribuem para sua implementação.

Para tanto, esta pesquisa analisou o processo de implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) na Universidade Federal de Goiás (UFG), com foco nas percepções dos BMEs que atuaram no processo. Os BMEs são atores que ocupam cargos intermediários na implementação das políticas, responsáveis pela gestão de equipes e pela interface entre o alto escalão e o nível de rua (Pires et al., 2018). Para os propósitos desta pesquisa, no caso da UFG, os BMEs consistiram nos pró-reitores, diretores de unidades acadêmicas e gestores com função gratificada. Estes são atores que ocupam uma posição intermediária entre os *burocratas de alto escalão* (reitor e vice-reitor) e os *burocratas de rua* (professores e técnicos administrativos que interagem diretamente com a comunidade ou organizam a operação dos serviços fornecidos). A análise da burocracia de médio escalão de uma universidade constitui um objeto novo na literatura nacional, visto que boa parte dos estudos anteriores analisou os burocratas do governo federal (Cavalcante & Lotta, 2015), de municípios (Andrade, 2018) ou de políticas sociais implementadas na ponta, como saúde e educação em escolas e equipamentos de saúde (V. E. Oliveira & Abrucio, 2011; V. E. Oliveira, Lotta, & Nunes, 2019).

Ao mesmo tempo, o olhar para os BMEs também traz uma contribuição com os estudos de educação. O Reuni é considerado de grande êxito em seus resultados globais, porém, de amplitude e implementação complexas e variadas. Os estudos sobre essa política são focados em avaliar os resultados dela (Cabral, Romero, Penha, Alves, & Parente, 2014; A. J. Oliveira, Almeida, Carneiro, & Scarpin, 2014), sendo poucos aqueles voltados a analisar o processo de implementação, sobretudo a respeito do papel dos implementadores. A análise do processo de implementação é relevante para compreender os desafios e as soluções encontradas na materialização de uma política (Lotta, 2019) e permite ao pesquisador desenvolver exemplos e modelos a sugerir em implementações futuras. Além disso, a escolha de uma política já implementada (que possibilita uma análise *ex post*) traz em si a rica característica de analisá-la sob a própria percepção dos burocratas e como eles interpretam as ações que realizaram.

Por fim, a implementação dessa política na UFG é, em especial, interessante para estudos em função dos resultados alcançados nessa instituição. Considerada por Siqueira (2015) uma das 10 instituições mais eficientes que aderiram ao Reuni, a UFG traz em si uma grande oportunidade de observar as ações dos BMEs quanto a esse programa, extraíndo exemplos de gestão e grandes contribuições para com a literatura.

Ainda que identificar quem são e o que fazem esses BMEs em instituições públicas já seja uma contribuição para a superação do aparente limbo conceitual do tema, é ainda mais relevante estudá-los sob a perspectiva de uma política pública já implementada. Diante da relevância do tema abordado e das lacunas identificadas na literatura, este estudo tem por objetivo analisar o processo de implementação do Reuni, no período entre 2007 e 2012, no contexto da UFG, a partir das próprias percepções dos BMEs.

Analisa-se, portanto, como esses atores perceberam e interpretaram o processo de implementação da política. A partir de tais percepções, enfocamos 4 dimensões apontadas pela literatura como relevantes para compreender a atuação dos BMEs na implementação da política: a) como os fatores estruturais (estrutura física, recursos financeiros e humanos) foram planejados e executados pelos BMEs na UFG; b) o comportamento dos BMEs enquanto gestores do processo de implementação do Reuni; c) a percepção dos BMEs quanto ao fator política pública (regulamentação, formulação e planejamento); e d) a relação entre os BMEs e o Estado, no que tange à autonomia concedida para a implementação da política.

## 2. DADOS E MÉTODOS

Como estratégia de pesquisa, adotou-se um estudo de caso com abordagem qualitativa indutiva e finalidade descritiva, por buscar entender o processo de implementação da política, de modo a descrever e explicar as ações para chegar aos resultados. A decisão de estudar uma política implementada a partir de um estudo de caso nasce do desejo de compreender fenômenos sociais complexos em maior profundidade. O estudo de caso permite uma investigação para preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real. Além disso, o estudo tem como principal tendência esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: a) o motivo pelo qual foram tomadas; b) como foram implementadas; e c) quais foram os resultados (Creswell, 2007; Yin, 2005).

Para tanto, selecionamos como objeto de análise a implementação do programa Reuni na UFG, sendo essa uma oportunidade de estudar uma política *ex post*. O Reuni foi criado em 2007, por meio do Decreto n. 6.096 (2007), em decorrência de debates sobre a agenda governamental que estavam em curso desde 2001, quando se falava da necessidade de expansão do Ensino Superior no Brasil, no âmbito da criação do Plano Nacional de Educação (PNE). O Ministério da Educação (MEC) cumpriu o papel atribuído pelo PNE quando estabeleceu o provimento da oferta de Ensino Superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final da década de 2000 (Ministério da Educação [MEC], 2017).

A UFG foi selecionada estrategicamente como local de pesquisa por reunir os elementos necessários para a obtenção dos resultados almejados, além de viabilizar a análise. Com o Reuni, a UFG praticamente dobrou sua quantidade de vagas nos últimos 10 anos, tornando-se uma instituição com grande potencial para a expansão do Ensino Superior (Casari, 2014; T. S. Souza, 2017).

A pesquisa foi realizada a partir de 3 estratégias: a) levantamento bibliográfico e análise da literatura; b) análise documental; e c) entrevistas com BMEs envolvidos na implementação da política.

O levantamento bibliográfico foi realizado a partir de uma revisão sistemática da literatura (RSL) e os procedimentos são especificados na apresentação da parte teórica. A análise documental levantou documentos, relatórios e normativas relativos à implementação do Reuni na UFG. Também se consultou o *site* da universidade. Tal procedimento possibilitou o levantamento dos atores envolvidos no processo de implementação da política, que serviu de base para a seleção dos entrevistados.

Em relação às entrevistas, sua escolha se baseou nesse levantamento prévio que possibilitou o mapeamento dos principais burocratas implementadores da política de expansão do Reuni na UFG. Os BMEs foram identificados nessa instituição como os responsáveis pelo gerenciamento da implementação da política pública e estão divididos em 2 grupos: a) a *comissão de implementação*, composta pelos pró-reitores, professores e gestores com função gratificada, escolhidos em colegiados e convidados a fazer parte dessa comissão; e b) os *diretores de unidades acadêmicas*, responsáveis pelo planejamento e pela execução em suas respectivas unidades. No momento da pesquisa de campo foram identificados 155 cursos organizados em 43 unidades acadêmicas da UFG. Para delimitar as entrevistas, optou-se por entrevistar um diretor de cada grupo de área do conhecimento, segundo a classificação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) de 2017: a) Ciências Exatas e da Terra; b) Ciências Biológicas; c) Engenharias; d) Ciências da Saúde; e) Ciências Agrárias; f) Ciências Sociais Aplicadas; g) Ciências Humanas; e h) Linguística, Letras e Artes. Essa escolha se justifica pela própria estruturação do Reuni, que contempla diferentes áreas do conhecimento.

Este estudo teve como estimativa inicial a escolha de 17 entrevistados, no quadro dos integrantes da comissão de implementação (9 integrantes) e entre os diretores das unidades acadêmicas (8 diretores, representando cada área do conhecimento). Porém, dos 9 integrantes da comissão, apenas 6 se mostraram acessíveis para a entrevista. Totalizou-se, assim, 14 entrevistados, sendo 8 diretores de unidades acadêmicas e 6 integrantes da comissão de implementação do Reuni da UFG. No ato da entrevista, os entrevistados assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE), aprovado pelo Comitê de Ética da UFG, e aceitaram ser gravados. A maioria dos entrevistados solicitou sigilo, inclusive da área do conhecimento em que atuavam. Diante disso, optou-se por codificar os entrevistados de modo a preservar sua anonimidade.

O Quadro 1 apresenta a descrição dos entrevistados e sua respectiva codificação.

#### QUADRO 1 FUNÇÃO, DESCRIÇÃO, QUANTIDADE E CODIFICAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Função	Descrição	Número de entrevistados	Codificação
Membros da comissão de implementação	Pró-reitores, professores e gestores com função gratificada que compuseram a comissão de criação do plano de adesão da UFG ao Reuni, designados pela Portaria n. 1.461, de 13 de julho de 2007.	6	C1 ... C6
Diretores de unidades acadêmicas	Diretores de algumas unidades acadêmicas que aderiram ao Reuni e que se mostraram acessíveis para a entrevista.	8	UA1... UA8

**Fonte:** Elaborado pelas autoras.

As entrevistas totalizaram 6 horas e 12 minutos de áudio – todas transcritas. A análise de conteúdo seguiu procedimento orientado pelos estudos de Bardin (2004) ao categorizar os resultados e as discussões. Para esta análise, utilizou-se o software *Logus Academy*, de auxílio à análise de conteúdo, que possibilita reunir a pesquisa bibliográfica e documental e os áudios das entrevistas em uma única plataforma na *web*.

A análise de dados foi organizada pelos 4 fatores (temas) predeterminados a partir da RSL que será apresentada mais adiante: a) fatores estruturais: ambiente físico, pessoas e financeiro; b) fator humano: implementadores da política; c) fator política pública: regulamentação, planejamento e formulação; e d) fator Estado: descontinuidade política, federação e autonomia. Tais fatores foram norteadores da construção do roteiro semiestruturado e das categorias de análise dos resultados desta pesquisa.

### **3. A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Nas últimas décadas, a literatura de políticas públicas tem avançado na compreensão do papel da atuação dos burocratas nos processos decisórios, especialmente no processo de implementação das políticas (Pires et al., 2018). Em um esforço para compreender o Estado por dentro, os estudos têm buscado observar como diferentes estratos burocráticos interagem e influenciam as decisões nas diversas fases do ciclo de políticas públicas. Têm feito parte desse esforço, principalmente, estudos sobre o papel das burocracias de alto escalão (Codato & Franz, 2018; Loureiro & Abrucio, 2018) e sobre os chamados *burocratas de nível de rua*, que atuam na interação com usuários para a entrega de serviços (Brodkin, 2012; Cavalcante & Lotta, 2015; Lipsky, 1980).

Mais recentemente, uma parte da literatura passou a se dedicar à análise dos atores que realizam a intermediação entre os BMEs e os burocratas de rua. Tais atores são denominados *burocratas de médio escalão* na literatura (Howlett, 2011; Pires, 2011; V. E. Oliveira & Abrucio, 2011). Essa burocracia tem sido historicamente menos estudada na literatura e, portanto, o modo como ela atua e interfere nas políticas públicas permanece pouco claro (Cavalcante & Lotta, 2015). A despeito de sua relevância, o fato de estarem no meio das estruturas organizacionais coloca os BMEs em um “limbo teórico”, com poucos estudos capazes de conceituá-los ou compreender seu perfil, sua atuação e sua importância nas políticas públicas (Cavalcante & Lotta, 2015). Ao mesmo tempo, sua grande diversidade, em termos de lugares, cargos e funções, também dificulta o avanço de estudos mais sistemáticos (Cavalcante, Lotta, & Yamada, 2018).

A literatura que tem se dedicado a compreender esses atores tem demonstrado que eles são imprescindíveis para a implementação das políticas, na medida em que agem para que sejam colocadas em prática e têm a função primordial de traduzir decisões em ações (Andrade, 2018; Pires et al., 2018). Essa literatura tem buscado desvendar quem são esses burocratas e o que eles fazem para que a implementação da política ocorra, além de compreender seus valores, seus perfis relacionais e seus graus de influência (Cavalcante et al., 2018).

Além disso, o processo de descentralização e agencificação ocorrido nos últimos anos, a partir da orientação voltada aos usuários dos serviços, componente importante do movimento da Nova Gestão Pública, fez com que esses gestores assumissem atribuições e influência sobre decisões relevantes, ocupando espaços antes destinados a burocratas de alto escalão. Assim, tais BMEs passaram a ter grande potencial de exercer influência no processo em termos organizacionais, políticos e técnicos (Howlett, 2011; Jannuzzi, 2011; Lima & Medeiros, 2012). Ademais, entraram no escopo de atuação

desses burocratas atividades como gestão voltada à eficiência e *accountability* (Osborne, 2010; Pollitt & Bouckaert, 2011).

A literatura de administração pública e políticas públicas que tem tentado analisar a atuação dos BMEs tem adotado diferentes lentes analíticas. Alguns autores têm enfocado as atividades desempenhadas por esses burocratas, argumentando, por exemplo, que eles gerenciam lacunas entre regras e operações (Huisings & Silbey, 2011), espaço no qual desenvolvem intenso trabalho de tradução, síntese e aprendizado. Os BMEs realizam atividades de diferentes naturezas, circulando entre o técnico, o gerencial e o político (Howlett, 2011; A. Oliveira, 2012; Pires, 2011).

A literatura também aponta um intenso trabalho de negociação, articulação, estabelecimento e regulação de relações, devido às posições intermediárias ocupadas por esses atores (Bevir & Rhodes, 2010; Johansson, 2012; Keiser, 2010). Esses atores têm um poder de exercer influência tanto no alto escalão como em seus subordinados (Kelly & Gennard, 2007). Parte da literatura nacional, por exemplo, tem buscado tipologizar os BMEs a partir dos tipos de suas relações e influências nas políticas (Cavalcante et al., 2018).

Parte da literatura tem se voltado a compreender os comportamentos desses burocratas. Nos estudos envolvendo os BMEs do governo federal, Cavalcante e Lotta (2015) apontam que uma das dimensões centrais para explicar sua atuação foi o uso de valores individuais e coletivos nas decisões de tal burocracia. Os estudos de Abers (2015) também têm apontado nesse sentido, apresentando uma perspectiva de atuação voltada a defender valores ativistas dentro da burocracia. Outra abordagem relevante para compreender comportamento é a *Stewardship Theory*, que busca se contrapor à clássica abordagem de agente-principal, que considera o comportamento dos burocratas voltados a responder de modo racional às exigências colocadas na cadeia de comando. Para a *Stewardship Theory*, o implementador age por altruísmo, sem esperar retorno recíproco (Fontes, Ventura, & Oliveira, 2008). Portanto, seu comportamento é explicado a partir de uma lógica de cooperação e coletividade, trabalho em equipe e colaboração mútua (Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997). Para essa teoria, o BME, além de englobar em seu papel atividades técnicas inerentes à função, desempenha o papel de motivador, mobilizador e articulador da política pública implementada.

### **3.1 Fatores que influenciam os burocratas de médio escalão no processo de implementação de políticas públicas**

A fim de compreender melhor os avanços e limites analíticos da literatura nacional sobre os BMEs, realizou-se uma RSL de artigos empíricos, publicados no período de 2007 a 2017, a partir das bases Capes e SPELL, com o intuito de identificar e compreender as barreiras observadas na fase de implementação de uma política pública. A escolha de analisar a literatura nacional se deu por compreender que a análise da atuação dos BMEs sempre deve ser contextualizada (Pires et al., 2018), de modo que as condições para sua atuação devem ser compreendidas à luz do contexto nacional. Ao mesmo tempo, trabalhos anteriores já realizaram um levantamento da literatura internacional (Pires et al., 2018), que serviu de inspiração para as análises aqui empreendidas.

Para a análise da literatura, utilizou-se o critério *periódico revisado por pares* na base da Capes. Na base SPELL não foi possível utilizar tal critério por estar indisponível no site. No caso da Capes foi utilizado o termo “implementação” contido em título E “políticas públicas” OU “política pública” como palavra-chave, totalizando 88 artigos. Já no caso da base SPELL, considerando o termo “implementação”

contido em título E “políticas públicas” OU “política pública” como palavra-chave, totalizando 10 artigos. Recorrendo aos mesmos critérios, porém com os termos em inglês “implementation” e “public policy”, obtiveram-se 80 artigos no portal da Capes e 7 artigos na base SPELL.

Foram obtidos 185 artigos, a partir dos quais se estabeleceram os critérios de seleção, operados na leitura de cada um dos resumos. Os critérios adotados consistiram na exclusão de: a) artigos repetidos na base de dados; b) artigos que fugiam ao tema e não envolviam políticas públicas brasileiras; e c) artigos de cunho teórico ou de revisão que não analisaram empiricamente uma política.

A Figura 1 ilustra o levantamento.

**FIGURA 1 DESCRIÇÃO DA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA**



**Fonte:** Elaborada pelas autoras.

Após a filtragem, extraíram-se 69 artigos empíricos que analisaram um processo de implementação de políticas públicas. Por meio da leitura integral desses artigos foram levantadas as barreiras que influenciam o processo de implementação da política pública mais citadas pelos autores.

Com o auxílio do método de categorização proposto por Corley e Gioia (2004), essas barreiras foram organizadas como “Conceitos de 1<sup>a</sup> ordem” em aproximadamente trinta conceitos. A segunda fase foi sintetizar tais termos em “Conceitos de 2<sup>a</sup> ordem”, agrupando-os em terminações sinônimas. Por último, aplicaram-se “Dimensões Agregadas”, que resultaram em quatro categorias consideradas neste artigo *fatores influenciadores da política pública*. Esses fatores foram organizados como se apresenta a seguir.

### **3.1.1 Fatores estruturais: ambiente físico, pessoas e financeiro**

Ao planejar uma política pública, um dos fatores primordiais a que os governantes formuladores devem prestar atenção é a estrutura propícia para implementar a política. Ela inclui o espaço físico em si, os equipamentos e os utensílios necessários para os implementadores da política. Já a estrutura de pessoas é o quadro de pessoal necessário para atender à demanda prevista pela política, geralmente gerenciada pelo implementador. A estrutura financeira diz respeito a toda previsão de custeio para manter a política funcionando.

Em relação aos fatores estruturais, Menicucci e Marques (2016) apresentam resultados de uma pesquisa que teve por objetivo analisar o grau de regionalização da assistência à saúde. Os autores sustentam o posicionamento de que a falta de estrutura adequada dificulta a implementação da política em nível regional. Compartilhando das mesmas barreiras, Lobo-Recio et al. (2015) indicam que a falta de equipamentos e o número limitado de pontos para coleta de resíduos sólidos dificultaram a implementação da política. Já Portes, Campos, Teixeira, Caetano, e Ribeiro (2014) destacam a falta de profissionais, o que compromete o atendimento aos beneficiários da política, além da inadequada estruturação das unidades.

Bittencourt, Ferreira, e Brito (2017, p. 80) fizeram um levantamento sobre o Reuni e mostraram como a falta de estrutura prejudica o andamento dessa política: “alguns resultados demonstram que pouca atenção foi dada à questão de obras na formulação do Reuni, uma vez que muitas obras sofreram paralisações, revisões de projetos e aditivos de valor”.

Ou seja, a literatura que analisa a implementação de políticas no caso brasileiro tem, sistematicamente, apresentado as barreiras estruturais como elemento limitador da capacidade de implementação e que recai na atuação dos BMEs e em sua (in)capacidade de implementar a política.

### **3.1.2 Fator humano: os implementadores da política**

A figura do implementador da política ganhou maior destaque em alguns trabalhos levantados pela RSL, que apontam a complexidade e relevância da atuação dos gestores na implementação. Campanha, De Lorenzo, Fonseca, Orianí, e Paulillo (2017) mostram, em pesquisa de políticas voltadas ao microempreendedor, que há uma dinâmica imposta pela implementação da lei caracterizada por laços e relacionamentos interorganizacionais frágeis, pautados na maximização dos interesses individuais, em detrimento de interesses coletivos que deveriam ser perseguidos por políticas públicas. Se o implementador não estiver engajado na política e tomar para si a responsabilidade de prestar um serviço de qualidade, barreiras podem surgir na execução da política.

Lima e Medeiros (2012), a partir de entrevistas com implementadores, advertem para outro tipo de barreira: desconfiança e pessimismo com a política pública que estavam implementando. Além disso, o medo da política ser descontinuada por questões políticas e de falta de recursos financeiros gera desmotivação e falta de empenho na execução do trabalho. Klaster, Celeste, Wilderom, e Muntslag (2017) sugerem que a implementação seja avaliada de baixo para cima (*bottom-up*), ou seja, da base de implementação para o topo, possibilitando ver o papel dos implementadores no cotidiano da execução. Casanova et al. (2017) mostram que os problemas encontrados na linha de frente são identificados de modo mais rápido do que em uma implementação avaliada de cima para baixo (*top-down*). Além disso, os implementadores são considerados a personificação do Estado para atender à sociedade e recebem *feedback* dos usuários da política oferecida a todo o momento. Assim, a literatura aponta que a atuação dos burocratas é indispensável para compreender como as políticas funcionam, visto que eles exercem grande influência no processo de implementação.

### **3.1.3 Fator política pública: regulamentação, planejamento e formulação**

Apesar das barreiras mais citadas em artigos serem identificadas na ponta onde ocorre a política, existem problemas que surgem desde sua formulação e que perpassam o topo da pirâmide, causando consequências em sua base. É o caso de barreiras advindas da própria política pública.

Um estudo realizado no Estado de São Paulo, na área ambiental, aponta a regulamentação da política como barreira para a implementação: “os resultados encontrados apontam para a necessidade de revisão da regulamentação da política, sendo evidenciadas distorções causadas pelas divergências entre a legislação estadual e a federal, principalmente quanto aos segmentos participantes e atores envolvidos” (Malheiros, Prota, & Peres, 2013, pp. 98-118).

Tais estudos corroboram a teoria internacional, que aponta a importância de uma formulação que evite conflitos e ambiguidade para que a implementação tenha mais exequibilidade (Matland, 1995).

### **3.1.4 Fator Estado: descontinuidade política, federação e autonomia**

Muitas vezes, as barreiras e dificuldades não são decorrentes da política ou de disfunções de planejamento e formulação. Algumas barreiras são causadas no topo da pirâmide, a partir do governo e da vontade política. A descontinuidade política provocada pelo sistema eleitoral ou as disfunções do sistema federativo, no caso brasileiro, podem acarretar dificuldades no momento da implementação. Além disso, a falta de autonomia dos órgãos executores dificulta a gestão e o atendimento ao beneficiário. Tais disfunções também estão de acordo com as análises internacionais, especialmente aquelas que observaram o processo de implementação de cima para baixo (modelo *top-down*), como o clássico livro de Pressman e Wildavsky (1973).

A falta de autonomia dos órgãos executores é outra dificuldade sentida no momento da implementação. Ribeiro e Simionato (2016) mostram esse problema nos resultados de pesquisa realizada em escolas públicas gaúchas. Os autores evidenciam que a autonomia das escolas não foi respeitada na implementação da política pública. Tal fator vai ao encontro dos estudos de Elazar (1994) e Arretche (2004), onde se coloca a necessidade de haver incentivos de cooperação para a solução dos problemas de ação coletiva e o desafio de conciliar a autonomia das esferas de governo com a interdependência entre elas e a descentralização dos órgãos executores. Considerando a complexidade

desse processo, mostra-se necessário desenvolver estudos que analisem quais são os desafios para a ação coletiva na implementação.

A partir dos fatores identificados na RSL foi possível relacioná-los com a literatura de burocracias e determinar como extrair da parte empírica do artigo os resultados almejados, o que é ilustrado no Quadro 2. Vale mencionar que a maior parte dos artigos analisados apresenta mais de uma barreira ao mesmo tempo. Dessa forma, aqui, o objetivo não foi retratar todos os artigos analisados, mas sim levantar os fatores que mais se destacam. Assim como no caso de Exworthy, Berney, e Powell (2002), os fatores identificados neste levantamento bibliográfico podem servir de base para futuros estudos.

## QUADRO 2 RELAÇÃO DOS FATORES NA LITERATURA

Conceitos	Descrição	Como é tratado na literatura?	Como auferi-los?
Fatores estruturais	Ambiente físico, pessoas e financeiro.	Os fatores estruturais são identificados a partir do modelo analítico <i>bottom-up</i> , que observa a política de baixo para cima, a partir da perspectiva dos atores que estão mais próximos da implementação.	Pesquisa documental e entrevista com o BME para constatar sua percepção diante da estrutura, se ela foi propícia para a implementação da política.
Fator humano	Atores envolvidos na implementação da política.	Análise do comportamento, valores e motivação dos BMEs (Cavalcante & Lotta, 2015).	Identificar, em entrevista com os burocratas, qual é a percepção quanto ao seu papel na implementação da política.
Fator política pública	Regulamentação, planejamento e formulação.	A partir de um olhar sobre as múltiplas influências e interdependências entre as fases das políticas e, principalmente, a dinamicidade e a relação entre formulação e implementação (Gontijo, 2010; Lotta, 2019; Matland, 1995; Secchi, 2013).	A partir das considerações do burocrata, perceber se a política foi bem formulada e planejada, quais espaços deixou para adaptação e interpretação na ponta; e se sua regulamentação atendeu aos objetivos estipulados. Levantamentos a partir de entrevistas e de análise documental das regulamentações e formulações.
Fator Estado	Descontinuidade política, dinâmica federativa e autonomia organizacional.	Incentivos para cooperação na solução dos problemas de ação coletiva; conciliar a autonomia das esferas de governo com a interdependência entre elas (Arretche, 2004; Elazar, 1994).	Como o burocrata enxerga a atuação dos políticos e governantes e o funcionamento do Estado e das suas várias camadas durante a implementação da política.

**Fonte:** Elaborado pelas autoras.

O material empírico, apresentado a seguir, foi analisado a partir dessas dimensões levantadas na literatura.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 Descrição do Reuni na UFG

A adesão da UFG ao Reuni foi discutida em meados de junho e julho de 2007, quando se instituiu uma comissão por meio do Conselho Universitário (Consuni), para discutir e apresentar uma proposta ao Plano de Reestruturação e Expansão da UFG. Essa comissão foi constituída por membros que se candidataram a participar e outros que foram convocados devido à sua competência técnica. Nove membros formaram a comissão (entre pró-reitores, diretores de unidades acadêmicas e gestores em função gratificada). A adesão se pautou por ser um ato democrático e uma das primeiras decisões da comissão foi encaminhar uma solicitação às unidades acadêmicas, para que discutessem o assunto e encaminhassem à comissão suas intenções de expansão. Das 24 unidades acadêmicas da UFG, 23 aderiram ao programa.

O Reuni foi regulamentado pelo MEC, que, por meio do Decreto n. 6.096 (2007), estabeleceu metas que deveriam ser cumpridas pelas instituições de Ensino Superior até o fim do período de implementação (2007-2012). No documento, apresentam-se as *diretrizes gerais* do Reuni, os *parâmetros de cálculo dos indicadores* e as *metas globais*. Dessa forma, a UFG conseguiu abrir 2.737 novas vagas em vestibular (hoje via Exame Nacional do Ensino Médio [Enem]), contando com aproximadamente 60.000 m<sup>2</sup> de área construída, 291 novos técnico-administrativos e 476 novos docentes. O montante contabilizado ao final de 2013 (final das obras) que se destinou à expansão da universidade foi de aproximadamente R\$ 80 milhões. Tais expansões estão diretamente ligadas à quantidade de novas vagas ofertadas.

Apesar da UFG ter expandido suas vagas de modo satisfatório, as metas globais estipuladas pelo MEC não foram atingidas. A taxa de conclusão média de cursos presenciais estabelecida pelo MEC foi de 90% e a UFG alcançou 64,41%; no que tange à relação de 18 alunos por professor, estipulada pelo MEC, a UFG atingiu 14,71. Quanto aos dispositivos elencados no artigo 2º do Decreto n. 6.096 (2007), a UFG conseguiu cumprir a maioria de modo satisfatório, dando destaque à ampliação de políticas públicas de assistência estudantil, que conseguiu democratizar as vagas da UFG e mudar o perfil dos estudantes de “elitizado” para “igualitário”.

### 4.2 Percepções dos burocratas de médio escalão

As análises do campo evidenciaram que a percepção do BME ao implementar a política do Reuni na UFG desempenhou, além de um papel técnico, o de motivador e mobilizador da política perante sua equipe. Tal constatação está de acordo com os estudos de Jeannot (2005) e contribuem com a teoria a respeito da importância dos papéis desempenhados pelos BMEs no planejamento da política. Além disso, os BMEs apontaram que melhor planejamento e análise prévia da demanda para expansão de vagas do Ensino Superior poderiam amenizar a evasão constatada na UFG. Tal percepção está em desacordo com os resultados apresentados por T. S. Souza (2017) ao constatar que a evasão na UFG se deu principalmente por fatores socioeconômicos.

Ao contrário daquilo que ocorre tradicionalmente com políticas públicas no Brasil, e é reforçado por pesquisas como a de Vitkauskas (2013) e de Lima e Medeiros (2012), o governo cumpriu com as universidades ao disponibilizar o orçamento planejado dentro do prazo estipulado

para a implementação do Reuni e a maioria dos BMEs reconhece esse ponto positivo. A questão financeira não pareceu, assim, uma barreira para a implementação dessa política. Outro ponto observado foi que a satisfação pessoal ao implementar uma política pública afirmativa e a confiança na equipe motivaram os BMEs envolvidos na execução do programa. Eles ressaltaram, ainda, a importância do papel desempenhado como atores sociais da política. Tal constatação reafirma os estudos de Davis et al. (1997), que mostram o comportamento altruísta dos burocratas denominados *stewards*.

Outra percepção observada foi de que a burocacia de alto escalão da universidade desempenhou uma gestão democrática, deixando o papel do BME mais visível. Ou seja, os BMEs se sentiram responsáveis e empenhados para implementar a política. Além disso, grande parte dos entrevistados informou que, além de terem cumprido as características técnicas inerentes ao cargo, desempenharam, ainda, o papel de motivador e mobilizador da política do Reuni. Essa constatação caminha para um avanço da teoria no sentido de compreender como os BMEs se conceituam no papel que desempenham.

Já quanto ao fator política pública, algumas metas do Reuni foram consideradas inalcançáveis pelos BMEs, o que gerou certa desmotivação e desinteresse por parte das equipes. Tal percepção está de acordo com os estudos de Theodolou e Cahn (1995), C. Souza (2006) e Garcia (2014) sobre a formulação de metas das políticas públicas. O prazo curto estipulado para a implementação do Reuni prejudicou o estágio de maturidade da política e seu melhor aproveitamento ao arriscar mudanças maiores e significativas na UFG. A regulamentação da política foi considerada “engessada” pelos entrevistados, o que dificultou sua customização diante dos obstáculos constatados pelos atores envolvidos no momento da implementação. Jannuzzi (2011) mostra tais dificuldades na implementação das políticas públicas que não atingem certo grau de maturidade para seu melhor aproveitamento. Tais percepções reafirmam o que a literatura vem trazendo sobre a relação entre formulação e implementação de políticas.

Quanto à relação do Estado para com os BMEs, o descrédito da comunidade acadêmica quanto a cumprir a política até o fim foi considerado nos resultados como o mais polêmico. No ato de adesão da universidade ao Reuni, alguns grupos se mostraram contrários, tanto por questões político-partidárias como por não acreditarem na continuidade da política. Tal fato dificultou o trabalho dos BMEs em sua equipe. As dificuldades em relação à autonomia também foram constatadas no estudo de Brandt e Brandt (2016) – sobre o problema de agência em implementações de políticas públicas – e no estudo de Ribeiro e Simionato (2016) – sobre a autonomia nas escolas municipais. Já a UFG teve autonomia para gerir a implementação do Reuni, o que facilitou seu processo de implementação. Essa evidência é diferente daquela já apontada pela literatura a respeito da falta de autonomia administrativa das unidades educacionais.

Outro fato mencionado pelos entrevistados foi o exercício das unidades acadêmicas na mediação entre seu papel de gerenciar pessoas, o papel político inerente ao cargo de confiança e o operacional. As entrevistas apontam que essa mediação não se mostrou equilibrada, o que gerou desconforto nas equipes. Tal achado é similar ao dos estudos de A. Oliveira (2012) e Lima e D'Ascenzi (2017) e endossa as caracterizações propostas por Cavalcante e Lotta (2015) sobre as múltiplas funções dos BMEs. A avaliação numérica do MEC em relação ao Reuni foi considerada incompleta pelos entrevistados, pois não conseguiu captar os problemas gerados na base, no momento da implementação. Essa evidência corrobora a análise de A. Oliveira (2012).

O Quadro 3 sistematiza os principais achados empíricos à luz da literatura.

### QUADRO 3 SÍNTESE DAS PRINCIPAIS PERCEPÇÕES

Fatores	Percepções observadas em campo	Base na literatura
Fatores estruturais	As percepções pessoais dos entrevistados estão, em sua maioria, em desacordo com o que consta na literatura.	1. Jeannot (2005) 2. T. S. Souza (2017) 3. Vitkauskas (2013)
Fator humano	As percepções observadas estão em sua maioria de acordo com o que vem sendo identificado na literatura.	1. Davis et al. (1997)
Fator política pública	As percepções dos BMEs estão de acordo com o que vem sendo abordado na literatura.	1. C. Souza (2006) 2. Theodolou e Cahn (1995) 3. Garcia (2014) 4. Jannuzzi (2011)
Fator Estado	Tal fator também é constatado em grande parte dos estudos na literatura.	1. Brandt e Brandt (2016) 2. Ribeiro e Simionato (2016) 3. Lima e D'Ascenzi (2017) 4. A. Oliveira (2012) 5. Cavalcante e Lotta (2015)

**Fonte:** Elaborado pelas autoras.

Ao final das entrevistas foi feita uma única pergunta, referindo-se ao objetivo geral deste estudo:

- Qual é sua percepção quanto à implementação do Reuni no contexto da UFG?

De modo unânime, todos reconhecem a importância do Reuni na UFG em termos estruturais, de pessoal e de ensino, além das ações afirmativas e assistenciais. Nem todos, porém, consideraram que foi uma “boa” implementação. Dentre os 14 entrevistados, 6 consideram que seu papel, enquanto implementador da política, poderia ser mais bem desempenhado se houvesse preparação técnica e emocional adequada. Além disso, outros comentam que o sistema de mensuração quantitativo do MEC deixa a desejar quando se trata de gestores que não tiveram uma formação voltada à gestão.

Diz o UA 4:

*Não tive formação para isso, mas agarrei como um desafio pessoal em poder fazer parte da maior política de expansão já vivida no Ensino Superior do país.*

Muitos entrevistados (8) citam, ainda, que, se houvesse um novo Reuni, agiriam de maneira diferente, como “ter aproveitado melhor a oportunidade de verbas para expandir mais” ou “ter estudado e planejado de modo que essa expansão fosse com maior qualidade”, ou até corrigir problemas pontuais, como “o número de técnicos administrativos não foi o suficiente para dar suporte à expansão”. Percebe-

se, ademais, que, devido à autonomia proporcionada aos diretores de unidades acadêmicas, eles trabalharam de modo diferente em cada unidade. Isso se deve à própria abrangência das normativas que regem o programa, que concedem espaço para interpretação e adaptação (Matland, 1995). Os diretores das unidades acadêmicas também consideram que o papel mais difícil, enquanto gestores, é o de influenciar pessoas e motivá-las a seguir o planejamento, pois

[...] o aspecto técnico é auxiliado por softwares e pessoas entendidas no assunto, exigindo uma preparação prévia, porém, a preparação emocional e de como lidar com pessoas nos exigeu muito em todo o processo, porém, não fomos preparados para isso (UA 5).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a percepção dos BMEs na implementação do Reuni na UFG (de 2007 a 2012), este artigo busca contribuir para diminuir a lacuna de estudos sobre o BME na função de implementador de políticas públicas. Em síntese, a implementação do Reuni na UFG pode ser considerada uma grande oportunidade que a universidade teve para se expandir em termos estruturais, de pessoal e de ensino, além da realização de ações afirmativas e assistenciais. Os autores perceberam que as estruturas organizacionais pensadas de forma democrática propiciaram maior espaço para que os BMEs desempenhassem satisfatoriamente seus papéis. A abrangência das normativas também deu a eles autonomia decisória, ampliando o espaço para interpretação e adaptação – o que fortalece o papel desses atores de médio escalão. A partir das percepções dos entrevistados, observou-se que a formulação da política pública, quando realizada de modo “engessado”, gera maior desmotivação por parte da equipe, dificultando o trabalho do BME na gestão.

A política do Reuni contou com a verba orçamentária em sua totalidade, sendo ressaltado como ponto positivo para sua implementação o que não ocorreu em outras políticas analisadas na literatura. E, por fim, a percepção dos burocratas enquanto atores sociais de uma política de expansão do Ensino Superior foi de grande satisfação diante do papel desempenhado.

Como limitações, pode-se apontar que:

- Este estudo se dedicou a estudar o BME no âmbito da UFG, não sendo viável analisar os BMEs atuantes na implementação do Reuni em outras instituições de Ensino Superior;
- Houve dificuldade para identificar quem foram os BMEs implementadores da política na instituição; e, por fim,
- Foi necessário lidar com a complexidade no momento da análise categorizada do material empírico, uma vez que os fatores que influenciam a implementação de políticas públicas são multifacetados e ligam-se uns aos outros.

Sugere-se a realização de novos estudos, como, por exemplo, sobre a implementação de outras políticas públicas educacionais, valendo-se da metodologia aqui adotada. Recomenda-se, ainda, que futuros estudos incorporem outros achados da literatura internacional sobre os condicionantes para a atuação dos BMEs. Também poderiam mostrar-se promissores os estudos comparativos, sob a ótica do papel desempenhado pelos BMEs entre as instituições de Ensino Superior que implementaram o Reuni, com os mais diversos desempenhos.

## REFERÊNCIAS

- Abers, R. N. (2015). Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In P. Cavalcante, & G. Lotta (Eds.), *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação* (pp. 143-175). Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública.
- Andrade, G. (2018). *Burocracia de médio escalão: uma análise da atuação no nível municipal a partir da abordagem dos arranjos institucionais* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, SP.
- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17-26.
- Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo* (3a ed.). Lisboa, Portugal: Ed. 70.
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2010). *The State as cultural practice*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Bitencourt, M. F. N., Ferreira, P. A., & Brito, M. J. (2017). Avaliação do processo de implementação de obras públicas em universidades federais: um estudo do programa Reuni. *Revista Gestão Universitária na América Latina*, 10(1), 79-102.
- Brandt, L. M. & Brandt, L. J. (2016). Delinquência Juvenil: Causas e Consequências. *Ix Mostra Internacional De Trabalhos Científicos*.
- Brodkin, E. Z. (2012). Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. *Public Administration Review*, 72(6), 940-949.
- Cabral, A., Romero, C., Penha E., Alves, R., & Parente, T. (2014). Reestruturação e expansão do Ensino Superior público: o programa Reuni na Universidade Federal do Ceará sob a visão dos alunos. *Revista do Serviço Público*, 62(3), 297-319.
- Campanha, L. J., De Lorenzo, H. C., Fonseca, S. A., & Oriani e Paulillo, L. F. (2017). Formulação e implementação, convergências e desvios: facetas da política pública do micro empreendedor individual (MEI) no plano local. *Gestão & Produção*, 24(3), 582-594.
- Casanova, L., Oliveira, A., Cruz, D., Marques, M., Alves, G. L., Reis, G., & Cardoso, G. (2017). A implementação de redes de atenção e os desafios da governança regional em saúde na Amazônia Legal: uma análise do Projeto QualiSUS-Rede. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(4), 1209-1224.
- Casari, P. (2014). Avaliação da expansão recente da Universidade Federal de Goiás segundo a ótica do mercado de trabalho. *Gestão & Regionalidade*, 30(90), 4-17.
- Cavalcante, P., & Lotta, G. (Eds.) (2015). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública.
- Cavalcante, P., Lotta, G., & Yamada, E. (2018). O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. *Cadernos EBAPE.BR*, 16(1), 14-34.
- Codato, A., & Franz, P. (2018). Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT. *Revista de Administração Pública*, 52(5), 776-796.
- Corley, K. G., & Gioia, D. A. (2004). Identity ambiguity and change in the wake of a corporate spin-off. *Administrative Science Quarterly*, 49, 173-208.
- Creswell, J. W. (2007). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre, RS: Bookman.
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.
- Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007.* (2007). Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. Brasília, DF.
- Elazar, D. J. (1994). Federalismo. *Archè*, 3(7), 7-30.
- Exworthy, M., Berney, L., & Powell, M. (2002). How great expectations in Westminster may be dashed locally: the local implementation of national policy on health inequalities. *Policy & Politics*, 30(1), 79-96.
- Fontes, J. R., Filho, Ventura, E. C. F., & Oliveira, M. J. (2008). Governança e participação no contexto das cooperativas de crédito. *Revista de Administração FACES Journal*, 7(3), 48-63.
- Garcia, A. (2014). A implementação de políticas públicas de ambiente - o caso da qualidade da água para consumo humano. *Análise Social*, 49(211), 310-343.
- Gontijo, J. G. L. (2010). Gestão pública, desarticulação e concertação: um estudo empírico sobre coordenação e cooperação no âmbito das políticas para juventude em Belo Horizonte. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(4), 39-64.

- Howlett, M. (2011). Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using Canadian data. *Review of Policy Research*, 28(3), 247-263.
- Husing, R., & Silbey, S. S. (2011). Governing the gap: forging safe science through relational regulation. *Regulation & Governance*, 5(1), 14-42.
- Jannuzzi, P. M. (2011). Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, 36, 251-275.
- Jeannot, G. (2005). *Les métiers flous: travail et action publique*. Toulouse, France: Octarès.
- Johansson, V. (2012). Negotiating bureaucrats. *Public Administration*, 90(4), 1032-1046.
- Keiser, L. R. (2010). Understanding street-level bureaucrats' decision making: determining eligibility in the social security disability program. *Public Administration Review*, 70(2), 247-257.
- Kelly, J., & Gennard, J. (2007). Business strategic decision making: the role and influence of directors. *Human Resource Management Journal*, 17(2), 99-117.
- Klaster, C., Celeste, P., Wilderom, M., & Muntstag, D. R. (2017). Balancing relations and results in regional networks of public-policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4), 676-691.
- Lima, L., & D'Ascenzi, L. (2017). 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). *Revista de Administração Pública*, 51(1), 46-63.
- Lima, M., & Medeiros, J. (2012). Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. *Revista de Administração Pública*, 46(5), 1251-1270.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York, NY: Russel Serge Foundation.
- Lobo-Recio, M. A., Madruga, K. C. R., Bilésimo, T., Rossi, C. R., Bernardy, A. R., & Mussi, R. (2015). Educação ambiental e implementação de políticas públicas: a experiência em Araranguá/SC. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, 3(2), 100-119.
- Lotta, G. (2019). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública.
- Loureiro, M., & Abrucio, F. (2018). Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In R. Pires, G. Lotta, & V. Oliveira (Orgs.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil* (pp. 23-58). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Malheiros, T. F., Prota, M. G., & Perez R. M. A. (2013). Participação comunitária e implementação dos instrumentos de gestão da água em bacias hidrográficas. *Revista Ambiente & Água*, 8(1), 98-118.
- Matland, R. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- Menicucci, T., & Marques, A. M. F. (2016). Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. *Dados*, 59(3), 823-865.
- Ministério da Educação. (2017). *Análise sobre a expansão das universidades federais de 2003 a 2012*. Brasília, DF: MEC.
- Oliveira, A. (2012). Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1551-1573.
- Oliveira, A. J., Almeida, L. B., Carneiro, T. C. J., & Scarpin, J. E. (2014). Programa Reuni nas instituições de Ensino Superior federal [IFES] brasileiras: um estudo da eficiência operacional por meio da análise envoltória de dados [DEA] no período de 2006 a 2012. *RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 13(3), 1179-1210.
- Oliveira, V. E., & Abrucio, F. L. (2011). Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In *Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, MG.
- Oliveira, V. E., Lotta, G., & Nunes, M. (2019). Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. *Revista do Serviço Público*, 70, 458-480.

- Osborne, S. (Ed.). (2010). *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London, England: Routledge.
- Pires, R. (Org.). (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Pires, R., Lotta, G., & Oliveira, V. (Orgs.). (2018). *Burocracia e políticas públicas no Brasil*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis – new public management, governance, and the neo-Weberian State*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Portes, L. H., Campos, E. M. S., Teixeira, M. T. B., Caetano, R., & Ribeiro, L. C. (2014). Ações voltadas para o tabagismo: análise de sua implementação na atenção primária à saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(2), 439-448.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Ribeiro, J. A. R., & Simionato, M. F. (2016). O caso do Ensino Médio politécnico e a avaliação de sua implementação nas escolas públicas gaúchas. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(115-116), 1-24.
- Secchi, L. (2013). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2a ed.). São Paulo, SP: Cengage Learning.
- Siqueira, J. S. (2015). *Eficiência das universidades públicas federais brasileiras: um estudo com foco no projeto Reuni* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB.
- Souza, C. (2006). *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, 8(16), 20-45.
- Souza, T. S. (2017). *Estudo sobre a evasão em cursos de graduação presenciais na Universidade Federal de Goiás – UFG* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Goiás, Catalão, GO.
- Theodoulou, S. & Cahn, M. (1995). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: California State University. 1995.
- Vitkauskas, K. (2013). Activity of preventive subdivisions of public police in implementation of prevention of juvenile delinquency. *Public Policy and Administration*, 12(1), 22-35.
- Yin, R. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre, RS: Bookman.

### Valéria de Oliveira Lemos Novato

 <https://orcid.org/0000-0002-9556-8736>  
Mestra em Administração pela Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás (FACE/UFG). E-mail: valnovato.ufg@gmail.com

### Estela Najberg

 <https://orcid.org/0000-0002-2852-4442>  
Doutora em Administração; Professora associada pela Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás (FACE/UFG). E-mail: estelanajberg@gmail.com

### Gabriela Spanghero Lotta

 <https://orcid.org/0000-0003-2801-1628>  
Doutora em Ciência Política; Professora de Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP). E-mail: gabriela.lotta@fgv.br